

Nika ROVŠEK
Leon KOBETIČ
Uroš KOŠIR

Določitev zemljišč za urbano prenavo v Mestni občini Ljubljana

Prostorski akti Mestne občine Ljubljana dajejo velik poudarek zahtevam po urbani prenavi mesta in v ta namen želi mestna občina ustvariti pogoje za njihovo nemoteno izvajanje. Z nalogo »Določitev bilance nezazidanih stavbnih zemljišč v MOL« (Locus d. o. o., 2016) je mestna občina pristopila k evidentiranju stavbnih zemljišč, ki so namenjena prenavi površin v naselju ali nezadostno izkoriščena. Nastala je bilanca površin stavbnih zemljišč kot zbirni, primerjalni prikaz

površin, ki obsegajo območja stavbnih namenskih rab prostora in posameznih urejevalnih enot na celotnem območju občine glede na kriterije prostorskega potenciala in razvojnih možnosti za realizacijo.

Ključne besede: bilance stavbnih zemljišč, urbana prenova, razvojna stopnja stavbnega zemljišča, potencial zemljišč, zemljiška politika

1 Uvod

Da je »prenova naselij prednostna razvojna usmeritev« ter da se »prostorski razvoj usmerja in načrtuje na prostih, degradiranih in nezadostno izkoriščenih površinah znotraj obstoječih naselij, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo,« sta le dve trditvi, ki sta zapisani v prostorski zakonodaji in strateških dokumentih prostorskega razvoja Slovenije. Žal je kljub načelnim opredelitvam zakonodaje mehanizmov za aktiviranje stavbnih zemljišč, namenjenih urbani prenavi, malo, pa še ti se redko uporabljajo. Območja za urbano prenavo v prostorskih aktih občin velikokrat tudi niso opredeljena in praviloma niso bilančno evidentirana. Poleg tega pri dejanski uporabi zemljišč za posamične investicijske namere investitorji težijo k t. i. investicijam greenfield, ki so lažje izvedljive in cenejše.

Mestna občina Ljubljana je v letu 2010 sprejela Občinski prostorski načrt Mestne občine Ljubljana, strateški in izvedbeni del (v nadaljevanju: OPN MOL). Ta dokumenta med predvidene ukrepe za zagotavljanje ciljev trajnostnega razvoja pomembno vključujeta zahteve za urbano prenavo mesta. Strateški del OPN MOL opredeljuje širok razpon področij celovite prenavne in z usmeritvami teži k notranjemu razvoju mesta, ki ima prednost pred širitvijo. Med širokim naborom ciljev celovite prenavne v MOL, ki posegajo na področje ohranjanja in prenavljanja kulturne dediščine, krepitve prostorske in arhitekturne identitete mesta, požarne in potresne sanacije

objektov, se pričujoča raziskava osredotoča na tiste cilje celovite prenavne MOL, ki predvidevajo zagotavljanje novih prostorskih zmogljivosti za stanovanjsko gradnjo, za kulturne, športne in poslovne dejavnosti ter spodbujanje ponovne rabe prostora in objektov, s tem pa vzdrževanje vitalnosti mestnega središča in lokalnih središč.

S temi cilji so povezana območja, ki so v OPN MOL poimenovana »območja notranjega razvoja«. To so območja, namenjena zgoščevanju pozidave in njenemu dopolnjevanju. Tako so v prispevku izpostavljena območja, ki so degradirana z vidika neustreznega urbanistično-arhitekturnega standarda, medtem ko OPN MOL obravnava tudi druge vidike fizične, socialne, ekonomske ali ekološke degradiranosti. To so tista območja, ki so bila zgrajena v prejšnjih obdobjih ter danes ne ustrezajo več zahtevam sodobnega življenja in sedanjim urbanistično-arhitekturnim standardom. Med taka območja spadajo nekatera starejša predmestja, območja gospodarskega prestrukturiranja, območja ob vpadnicah, nekatera območja urbaniziranih vasi ipd.

Pri določanju bilanc stavbnih zemljišč smo oblikovali zbirni, primerjalni prikaz površin, ki obsega območja stavbnih namenskih rab prostora na celotnem območju mestne občine glede na kriterije prostorskega potenciala in razvojnih možnosti za

realizacijo. Določili smo tri tipe zemljišč: (a) nezazidana stavbna zemljišča, (b) zemljišča s potencialom za zgostitev pozidave in (c) zemljišča, namenjena prenovi. V tem prispevku se posvečamo drugima dvema tipoma, torej nezadostno izkoriščenim površinam in zemljiščem za prenovo površin v naselju. Širše smo poročilo o bilancah prostora zasnovali kot nalogo, ki spremlja izvajanje OPN MOL, ob tem pa služi tudi kot podlaga za morebitne spremembe in dopolnitve OPN MOL, tako strateškega kot izvedbenega dela.

2 Predstavitev raziskave

2.1 Stavbna zemljišča

V osnovi lahko stavbna zemljišča ločimo na pozidana in nepozidana. Definicija pozidanega oz. nepozidanega stavbnega zemljišča se je v zakonodaji večkrat spremenila. Uvedena je bila zaradi odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, čeprav je členitev nujno potrebna predvsem zaradi vodenja bilanc nepozidanih stavbnih zemljišč kot največjega potenciala za razvoj investicij v prostoru.

1. Med nepozidana stavbna zemljišča štejemo tista zemljišča, ki ne predstavljajo gradbene parcele ali funkcionalnega zemljišča obstoječim objektom in niso pozidana.
2. Pozidana stavbna zemljišča smo za potrebe raziskave dodatno razdelili glede na dodatna tipa pozidanosti: zemljišča s potencialom za zgostitev pozidave in zemljišča, namenjena prenovi.
3. Zemljišča s potencialom za zgostitev pozidave so zemljiške parcele, ki jih na podlagi upravnih aktov ni mogoče razvrstiti med gradbene parcele (ne predstavljajo funkcionalnega območja objekta), na zemljišču pa je še dovolj prostora za vzpostavitev samostojne gradbene parcele. V sklopu raziskave se na teh zemljiščih niso lokacijsko opredeljevale površine, ki predstavljajo proste kapacitete take zemljiške parcele.
4. Zemljišča, namenjena prenovi, pa so stavbna zemljišča, na katerih je določena namenska raba prostora oziroma prostorski izvedbeni pogoji, ki bistveno spreminjajo obstoječo (dejansko) rabo prostora. Če je obstoječe stanje (dejanska raba zemljišč) drugačno kot načrtovano (namenska raba zemljišč), ta zemljišča predstavljajo območja, ki jih bo treba sanirati, kar v primerjavi s prostimi, nepozidanimi stavbnimi zemljišči praviloma zahteva višji finančni, zahtevnejši izvedbeni in daljši časovni okvir.

Določitev meje med pozidanim in nepozidanim stavbnim zemljiščem je mogoča na več načinov. Najnatančnejši ter hkrati strokovno in pravno pravičen način določitve meje je eviden-

tiranje pozidanega stavbnega zemljišča, ki je bilo določeno z upravno odločbo v postopkih pridobitve gradbenega dovoljenja, upravnih postopkih določanja funkcionalnega zemljišča obstoječim objektom in sodnih postopkih določanja pripadajočih zemljišč večstanovanjskim objektom. Kadar pa meje ni bilo mogoče določiti s pomočjo navedenih podlag, smo to določili glede na dejansko stanje v naravi oz. v skrajnem primeru z uporabo dogovorjenih kriterijev.

3 Bilance zemljišč

V skladu z načelom Zakona o prostorskem načrtovanju, ki opredeljuje usmerjanje prostorskega razvoja naselij, se prostorski razvoj usmerja in načrtuje na prostih, degradiranih in nezadostno izkoriščenih površinah v obstoječih naseljih, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo. Z razvojem naselij se ne sme slabšati kakovost življenjskega okolja in čim bolj se morajo ohranjati zelene površine naselja. Širitev naselja je dopustna le, če znotraj obstoječega naselja nadaljnji prostorski razvoj ni mogoč oziroma je treba širitev naselja prvenstveno usmerjati na zemljišča, ki so z vidika trajnostne rabe naravnih virov, ohranjanja najboljših kmetijskih zemljišč, ohranjanja narave in varstva kulturne dediščine manj pomembna in so funkcionalno povezana z obstoječim naseljem.

Območja širitve naselja so površine za načrtno usmerjanje poselitve, ki jih ni mogoče zagotoviti z aktiviranjem prostih oziroma nezadostno izkoriščenih površin ali prenovo površin v naselju. Nove površine stavbnih zemljišč, ki pomenijo območje širitve naselja, se določijo na podlagi ugotovitev o razpoložljivih prostih kapacitetah v grajeni strukturi, možnostih prenove in sanacije ter razvojnih potreb občine in strateških usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta. Za določanje obsega površin za širitev naselja je treba izdelati bilanco površin in upoštevati realen časovni okvir (približno 15 let). Bilance površin so zbirni, primerjalni prikazi površin, ki obsegajo območje posamezne namenske rabe prostora in posamezne urejevalne enote oziroma seštevke vseh območij namenske rabe prostora ter prostorskih in funkcionalnih enot na celotnem območju občine ter se vodijo v obliki tabel na podlagi digitalnih podatkov iz OPN za območja namenske rabe prostora in urejevalnih enot. Posebej se bilančno v tabelah prikažejo tudi območja, ki se jim spremeni namenska raba. Strokovna naloga MOL je prikazala bilanco nepozidanih stavbnih zemljišč in stavbnih zemljišč s potencialom za zgostitev pozidave oz. stavbnih zemljišč, namenjenih prenovi OPN MOL, ki so razvrščena po kriterijih, ki se nanašajo na možnost aktivacije zemljišč.

4 Razvojne stopnje stavbnih zemljišč

Na razvojni potencial zemljišča vplivajo različni dejavniki. V primeru stavbnih zemljišč so ti zelo raznoliki, njihova (so) odvisnost pa zelo kompleksna. Potencial za razvoj stavbnega zemljišča (za realizacijo investicijske namere) za namen, ki je načrtovan za to zemljišče, lahko opredelimo kot razvojno stopnjo stavbnega zemljišča. S to torej ovrednotimo možnost uporabe stavbnega zemljišča za načrtovan namen.

Za potrebe raziskave je bila opredeljena razvojna stopnja stavbnega zemljišča s številčno vrednostjo od 1 do 4. Razvojna stopnja je bila določena na podlagi vrednotenja določenih parametrov stanja v odvisnosti od stopnje opremljenosti z izvedbenimi prostorskimi akti, pravnih režimov prostora in upravnega statusa stavbnega zemljišča. Razvojne stopnje so opredeljene v te skupine:

- **1. razvojna stopnja: stavbno zemljišče z neizvedljivostjo načrtovane rabe**
Območja stavbnih zemljišč, kjer gradnje zaradi omejitev, ki izhajajo iz pravnih režimov (varstvenih režimov, varovalnih koridorjev, prostorskih aktov ipd.), niso dopustne oziroma so dopustne le izjemne gradnje, ki izhajajo neposredno iz pravnega režima (npr. gradnje gospodarske javne infrastrukture, ukrepov za varstvo pred nesrečami ipd.).
- **2. razvojna stopnja: stavbno zemljišče z omejitvami**
Območja stavbnih zemljišč, kjer so gradnje sicer dopustne, vendar za območje gradnje še niso sprejeti izvedbeni prostorski akti ali pa gradnjo omejujejo drugi pogojni pravni režimi.
- **3. razvojna stopnja: stavbno zemljišče brez omejitev**
Območja stavbnih zemljišč, kjer so gradnje, ki so skladne z namensko rabo prostora in drugimi določili prostorskih aktov, dopustne brez omejitev, torej so opremljene z izvedbenimi prostorskimi akti, ki nedvoumno določajo merila in pogoje za posege v prostor, ki so skladni z načrtovano namensko rabo. Gradbeno dovoljenje za take investicije je mogoče pridobiti brez dodatnih vlaganj investitorja (razen stroškov priprave dokumentacije in plačil obveznih javnih dajatev). Opredelitev do izgradnje komunalne opreme ni narejena, saj so razvojne stopnje določene izključno glede na izvedljivost gradnje na podlagi prostorskih aktov in pravnih režimov, ki veljajo.
- **4. razvojna stopnja: stavbno zemljišče s pridobljenim gradbenim dovoljenjem**
Stavbna zemljišča (parcele), ki imajo pridobljeno gradbeno dovoljenje, gradnja pa še ni izvedena.

Glavni namen vzpostavitve bilance stavbnih zemljišč z določenimi razvojnimi stopnjami je nadgraditi prostorske načrte z

dodatnimi podatki, ki bi upravljavcem prostora, uporabnikom in potencialnim investitorjem količinsko in lokacijsko podali kakovostno informacijo o ovrednotenih prostorskih potencialih za prostorski razvoj.

Za ustrezno celovito obravnavo in določitev razvojne stopnje bi morali opredeliti še dostopnost stavbnega zemljišča oziroma možnost priključevanja tega na javnocestno omrežje in opremljenost s komunalno opremo, po možnosti v povezavi z lastništvom obravnavanega zemljišča. Ta vprašanja so presegala obseg pričujoče raziskave ter bodo obravnavana ob nadgradnji in dokončni vzpostavitvi evidence stavbnih zemljišč MOL.

5 Aktivacija zemljišč za urbano prenovu

Raziskovalni cilj naloge je bil pripraviti podlago za spremljanje izvajanja OPN MOL v skladu z vsebino naloge kot analitično strokovno podlago za spremembe in dopolnitve OPN MOL strateški in izvedbeni del ter določiti ustrezne kazalnike za spremljanje izvajanja OPN MOL strateški in izvedbeni del (za bilance stavbnih zemljišč).

Z izvedeno nalogo je MOL dobila kakovostno evidenco, na podlagi katere bo lahko usmerjala nadaljnji razvoj prostora. Na podlagi podatkov evidence je omogočen vpogled v površine območij zgoščevanja, evidentirane kot območja s potencialom za zgostitev pozidave, in v območja, ki smo jih na podlagi OPN MOL opredelili kot območja, namenjena prenovi. Ključni namen naloge je torej bil evidentirati ta območja na ravni skupnih (makro)bilanc, medtem ko bo ob prihodu zainteresiranih investitorjev treba posamezno območje proučiti na podrobni (mikro)ravni.

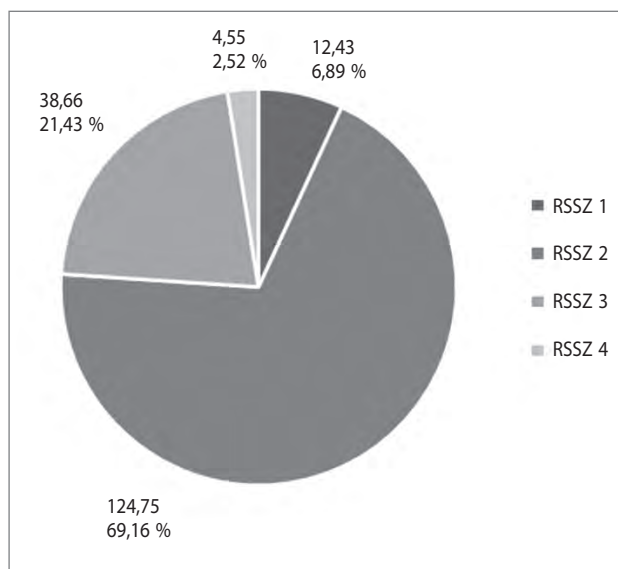
Ustrezna aktivacija zemljišč za urbano prenovu je ključna za zagotavljanje rabe prostora, saj z načrtovalskimi in drugimi ukrepi za gospodarsko, socialno in kulturno prenovu degradiranih območij ohranjamo in varujemo okolje, ohranjamo naravo in kulturno dediščino, s tem pa omogočamo zadovoljitev potreb sedanje in prihodnjih generacij.

Mehanizmi (zemljiški ukrepi) za aktivacijo teh zemljišč so v Sloveniji še šibki. Gradnja na območju prenove (ang. *brownfield*) je namreč praviloma bistveno dražja kot novogradnja (ang. *greenfield*), zato bi morali biti na območjih prenove nujno uvedeni načrtovalski, upravni in finančni ukrepi, ki bi v končnem rezultatu pomenili, da bi bila gradnja na območjih prenove za investitorje časovno in finančno sprejemljivejša kot novogradnja na prostih še nepozidanih površinah. Tak cilj predstavlja tudi ključen interdisciplinaren izziv za stroke, povezane z urejanjem prostora.



Slika 1: Zemljišča, namenjena prenovi (vir: Locus d. o. o., OPN MOL strateški del, 2016).

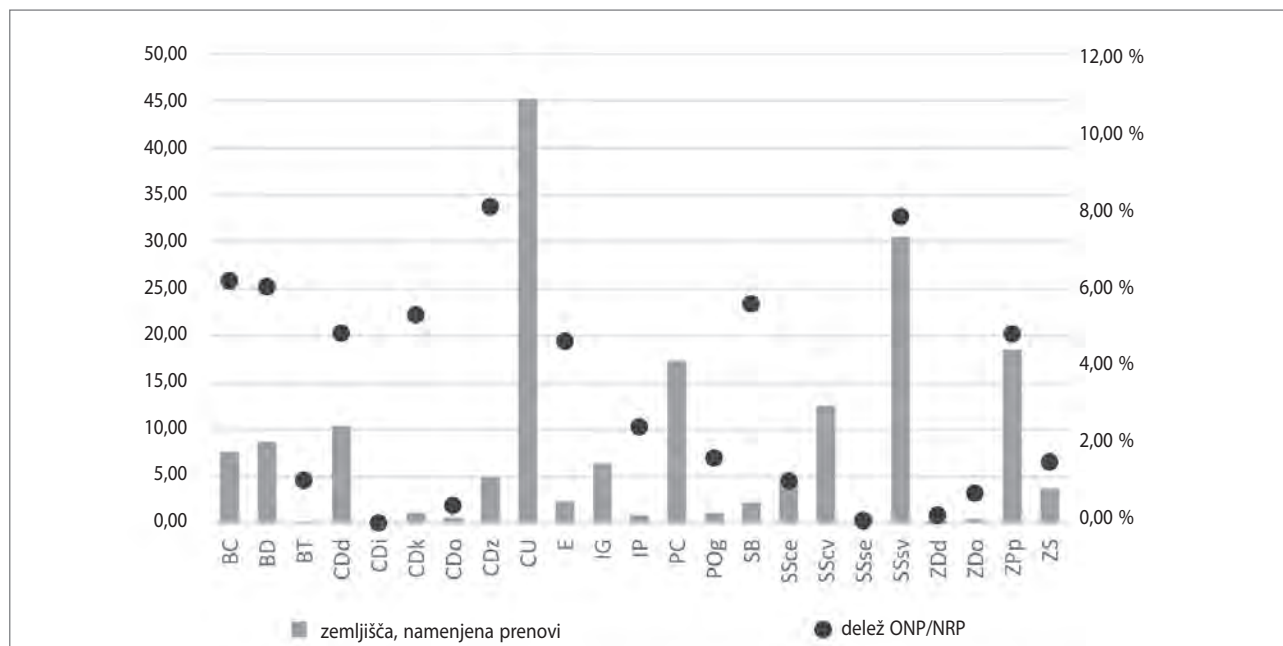
6 Ugotovitve, ki so pomembne za območja urbane prenove na območju MOL



Slika 2: Površine in razvojne stopnje stavbnega zemljišča (RSSZ) zemljišč za prenovi na območju Mestne občine Ljubljana (vir: Locus d. o. o., 2016)

Zemljišča, namenjena prenovi, so evidentirana po celotnem urbanem prostoru Mestne občine Ljubljana (slika 1), pri čemer so opazni poudarki na območjih starejših predmestij, lokacijah prestrukturiranja proizvodnih območij, ob mestnih vpadnicah in v razvijajočih se predmestnih naseljih Ljubljane. Skladno z morfološkim modelom mesta, ki je določen z OPN MOL, so ta območja namenjena zgoščanju dejavnosti in urbane strukture. Dejanska raba zemljišč (obstoječe stanje) je na teh območjih drugačna od načrtovane namenske rabe zemljišč (načrtovano stanje). Dejanska raba zemljišč v teh primerih ne izkorišča potencialov, ki so v prostoru, zato je za ta zemljišča predvidena prenova.

Ugotovili smo, da pa pretežni del zemljišč, za katera sta v prostorskih aktih načrtovana prenova in zgoščevanje (slika 2), ni razpoložljiv za takojšnjo gradnjo, saj je uvrščen v nizke razvojne stopnje. Najpogosteje je gradnja omejena z obveznostjo izdelave izvedbenega prostorskega akta. Ta pa je določen prav zaradi potrebe po enotni obdelavi prostora oz. enotnih



Slika 3: Bilanca zemljišč za prenavo po namenskih rabah in deležih (vir: Locus d. o. o., 2016)

rešitvah, pogosto tudi zaradi omejitev, določenih s prostorskimi pravnimi režimi.

OPN MOL po pretežnosti določa podrobnejše namenske rabe stavbnih zemljišč (slika 3). Koncept urbane prenavo v OPN MOL določa, da se območja zgoščajo in prenavljajo predvsem z mešano ali stanovanjsko namensko rabo. Namenska raba z oznako CU predstavlja osrednja območja osrednjih dejavnosti, na katerih je omogočena gradnja stanovanjskih, oskrbnih in poslovnih objektov, s tem pa kar največji preplet dejavnosti v območju naselij. Namenska raba, označena s SSsv, pa predstavlja splošne večstanovanjske površine, kjer so poleg zgoščene stanovanjske gradnje dopustni tudi oskrbni in poslovni objekti.

7 Sklep

Prenova je v prostorski zakonodaji opredeljena le na načelni ravni, trenutni pravni red pa učinkovitih mehanizmov za aktiviranje stavbnih zemljišč, namenjenih prenavi, pravzaprav nima. V praksi je prenova bistveno dražja kot novogradnja, kar pomeni, da se povečujejo želje po širitvah stavbnih zemljišč, medtem ko obstoječa degradirana območja ostajajo neizkoriščena. Bilance stavbnih zemljišč z opredeljenimi vrstami zemljišč, vključno z območji, namenjenimi prenavi, in klasifikacija stavbnih zemljišč v razvojne stopnje zagotavljajo nujen predpogoj za učinkovito ravnanje s prostorom in uvedbo ukrepov zemljiške politike. Le z načrtovalskimi, upravnimi in finančnimi ukrepi bo mogoče zagotoviti učinkovito urbano prenavo.

Korak v pravo smer je tudi predlog novega zakona o urejanju prostora, ki uvaja evidenco stavbnih zemljišč z razvojnimi stopnjami kot temeljno (manjkajočo) nepremičninsko evidenco za upravljanje urbanega prostora.

Mag. Nika Rovšek, univ. dipl. geogr., etn., kult. antr.
Mestna občina Ljubljana, Oddelek za urejanje prostora, Ljubljana
E-pošta: nika.rovsek@ljublana.si

Leon Kobetič, univ. dipl. inž. grad.
Locus d. o. o., Domžale
E-pošta: leon.kobetic@locus.si

Uroš Košir, univ. dipl. inž. geod.
Locus d. o. o., Domžale
E-pošta: uros.kosir@locus.si

Viri in literatura

Kobetič, L., in Košir, U. (2016): *Določitev bilance nezazidanih stavbnih zemljišč v MOL*. Strokovna naloga. Domžale, Locus d. o. o.

Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave občinskega prostorskega načrta ter pogojih za določitev območij sanacij razpršene gradnje in območij za razvoj in širitev naselij. Uradni list Republike Slovenije, št. 99/2007. Ljubljana.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, št. 76/2004. Ljubljana.

Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list Republike Slovenije, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US in 14/15 – ZUUJFO. Ljubljana.