

Karla JANKOVIČ
Petra VERTELJ NARED
Klemen MILOVANOVIĆ
Janja SOLOMUN

Umeščanje tirnih naprav v prostor z vidika prostorskega načrtovanja

V prispevku je predstavljena problematika umeščanja tirnih naprav v prostor z vidika prostorskega načrtovanja na državni in občinski (lokalni) ravni. Prikazani so primeri iz prakse na obeh ravneh načrtovanja, predvsem pa so poudarjene nedorečenosti in neuskkljenosti, ki zavirajo najustreznejše umeščanje različnih posegov v prostor. Predstavljeni so nekateri predlogi za vzpostavitev ustrezne podlage za umeščanje tirnih naprav v prostor, kot sta jasno opredeljena strate-

gijska razvoja železniške infrastrukture in ustrezna podlaga v prostorski zakonodaji.

Ključne besede: prostorsko načrtovanje, umeščanje v prostor, prostorska ureditev državnega pomena, železniška infrastruktura

1 Uvod

Umeščanje železniške infrastrukture v prostor je zahteven strokovni izziv in proces, s katerim se v praksi srečujemo pri določanju novih tras ter tudi v primerih dograditve in posodobitve obstoječih prog. Železniška proga spada med najzahtevnejše prostorske ureditve državnega pomena, saj praviloma prečka več občin, vključuje večje število spremljajočih ureditev, kot so deviacije, prestavitve, nadomestne gradnje idr., in je tudi investicijsko zahteven projekt. Našteti so razlogi, zaradi katerih izvedba projektov železniške infrastrukture poteka daljši čas, proge pa so izvedljive na dolgi rok, praviloma v fazah oziroma etapah.

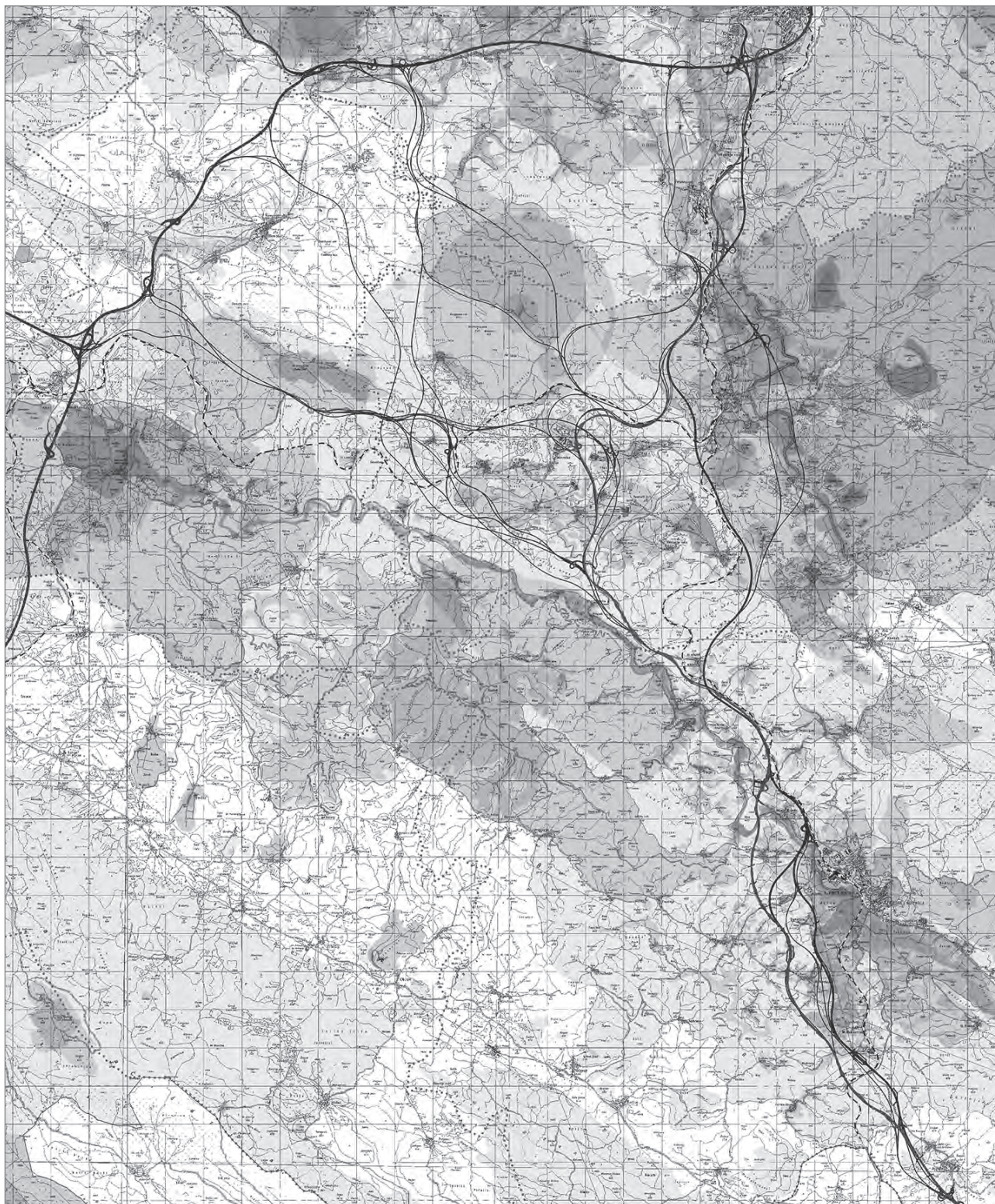
Z vidika upoštevanja ustreznih tehnično-tehnoloških elementov (npr. radiji in vzdolžni nakloni) je železniška proga tog sistem. To pomeni, da je prilagajanje naravnim in kulturnim danostim prostora omejeno ter da je v proces prostorskega načrtovanja treba vložiti veliko navora tako pri iskanju najustreznejših tehničnih in prostorskih (urbanističnih, krajinskih) rešitev kot tudi pri usklajevanju rešitev z različnimi deležniki in zainteresirano javnostjo.

Praksa in izkušnje umeščanja železniških koridorjev v prostor z vidika prostorskega načrtovanja kažejo, da koridorji na državni ravni niso dorečeni v dovolj zgodnji fazi umeščanja. Večkrat

se namreč izkaže, da lokalne odločitve o posegih v prostor na občinskih ravneh, velikokrat pa tudi s sektorskimi zavarovanji določenega predela občine, zmanjšujejo možnosti umeščanja prometno, gospodarsko, prostorsko in okoljsko najustreznejših rešitev infrastrukture državnega pomena v prostor. Neuskkljenost in nedorečenost koridorjev državne infrastrukture pa lahko hkrati na lokalni ravni pomeni oviro pri razvoju prostora, saj nekateri vitalni deli mest in občin zastanejo in postanejo tako imenovane sive cone v razvoju prostora. Oba vidika sta v članku ponazorjena z nekaterimi primeri iz prakse.

2 Izzivi strategije razvoja železnice

V okviru strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji je bila junija 2015 sprejeta strategija razvoja železnice. Strategija na podlagi analize stanja opredeljuje vizijo in cilje, določa ukrepe za doseganje ciljev in spremljanje stanja na področju železnic. Sprejetje strategije, ki nadgrajuje nacionalni program razvoja železniške infrastrukture iz leta 1996, je vsekakor pomemben korak, vendar bo pravo vrednost dosegel šele, če bo razvoj železnic dejansko prepoznan kot eden od prioritarnih projektov države. V praksi se namreč kaže, da je strategija premalo znana med strokovno, laično in politično javnostjo, projekt razvoja železnic pa bistveno zaostaja za projektom razvoja avtocest, ki



Slika 1: Prikaz proučevanih različic AC Postojna/Divača–Jelšane (temnejša barva pomeni več plasti varstvenih omejitvev) (vir: Študija različic ..., delovno gradivo, 2016).

se je začel v 70. letih prejšnjega stoletja. V novem dokumentu tudi zamenjamo strateško karto, ki bi prikazovala načrt prog ter bi jo bilo smiselno upoštevati pri pripravi prostorskih aktov na regionalni in lokalni ravni ter pri pripravi drugih sektorskih strategij. Ob sprejetju strategije je Vlada RS zadolžila Ministr-

stvo za infrastrukturo, naj v enem letu pripravi operativni načrt za izvajanje strategije s prednostnim vrstnim redom izvedbe investicij, finančnimi viri, roki in nosilci. Po enem letu je operativni načrt še vedno v fazi priprave.

3 Rezervacija prostora za državno infrastrukturo

Prostorske ureditve državnega pomena se praviloma načrtujejo v različicah, tako glede umestitev v prostor kot tudi glede tehnično-tehnoloških rešitev. Različice se ovrednotijo in primerjajo s prostorskega, varstvenega, funkcionalnega in gospodarskega vidika ter ocenijo z vidika sprejemljivosti v lokalnem okolju v študiji različic. Izkušnje pri izdelavi študij različic kažejo, da je v prostoru vse težje najti koridorje, ki ob upoštevanju okoljskih in prostorskih omejitev omogočajo čim boljše rešitev tudi s tehničnega in funkcionalnega vidika. Eden od tovrstnih primerov je proučevanje umestitve mogočih različic trase AC Postojna/Divača–Jelšane (slika 1). Ta kaže na problematiko umeščanja državne infrastrukture v prostor, v katerem so zahtevni gradbenotehnični in prostorski pogoji ter številni varstveni režimi in omejitve. V konkretnem primeru se je izkazalo, da je bila med številnimi preverjenimi trasami le ena ocenjena kot okoljsko sprejemljiva in s tem primerna na nadaljnje načrtovanje.

Študija različic poda predlog najustreznejše različice ter se po javni obravnavi in pridobitvi pozitivnih mnenj nosilcev urejanja prostora ter finančni potrditvi investicije konča s sklepom Vlade RS. Nekateri zadnji primeri pa kažejo, da je eden od pomembnih razlogov, da se postopki umeščanja v prostor kljub določitvi trase vendarle ne končajo, trenutna finančna (ne) sposobnost države oziroma pobudnika in s tem (ne)potrditev investicije. Projekti razvoja državne infrastrukture so dolgoročni in pogosto namenjeni zagotavljanju oziroma izboljševanju razvojnih možnosti specifičnih območij oziroma področij. Z vidika urejanja prostora in gospodarskega razvoja zato ni sprejemljivo, da dolgoletni postopki umeščanja v prostor ostajajo nedokončani. S tem se namreč kljub dolgoletnemu vloženemu delu, usklajevanjem ter doseženim dogovorom in konsenzom ne sprejemajo dokončne odločitve o prostorskem razvoju. Rezervacija prostora zahtevnih, prostorskih ureditev državnega pomena, ki je rezultat v postopku sprejetih odločitev o prihodnjem prostorskem razvoju, ne sme biti odvisna le od trenutne finančne sposobnosti. S procesom prostorskega načrtovanja državnih linijskih infrastrukturnih objektov naj se zagotavlja prostor, ne glede na časovno odmaknjenost njene izvedbe.

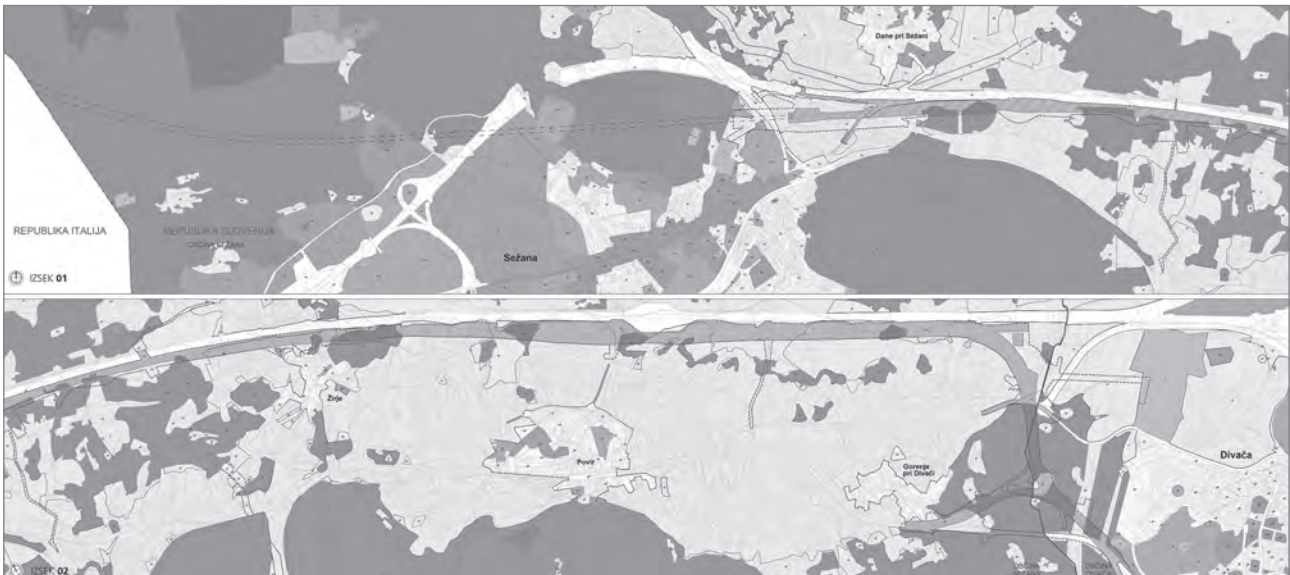
Z rezervacijo prostora, na podlagi strateškega prostorskega načrtovanja in izbora najustreznejše različice, bi dosegli enega od pomembnih ciljev prostorskega načrtovanja, da bi se prostorski razvoj železnic (in tudi druge državne infrastrukture) lahko upošteval na vseh pomembnih področjih in ravneh. Zato je smiselno, da se te načrtovalske odločitve ustrezno prikažejo oziroma opredelijo tudi v občinskih prostorskih aktih, načrtih ter programih regij in resorjev. Dolgoročno načrtovanje oziroma rezervacija prostora je smiselna predvsem z vidika

smotrne rabe prostora in v izogibitev prihodnjim konfliktom, druge dejavnosti pa se ustrezno načrtujejo na drugih ustrežnejših območjih.

Tudi v primeru nove železniške proge Trst–Divača na slovenskem delu odseka (slika 2), ki je bil načrtovan kot del prihodnjega evropskega osrednjega železniškega omrežja TEN-T na Sredozemskem koridorju, rezervacija koridorja neposredno ob trasi obstoječe avtoceste ni bila izvedena. Po predhodnih preveritvah koridorjev in izboru različice, vključno s strateško okoljsko presojo, so bile v sklopu strokovnih podlag za državni prostorski načrt preverjene tehnične rešitve in izvedene optimizacije tako, da bi bilo progo mogoče realizirati. Na podlagi spremenjenih izhodišč Italije se je izkazalo, da se izvedba proge časovno bistveno odmika, poleg tega pa so nasprotovanje trasi izrazili tudi lokalni prebivalci naselja ob progi, zato se je postopek sprejetja državnega prostorskega načrta ustavil. Koridor ni bil sprejet z državno uredbo. Prostor je tako ostal »odprt« za druge dejavnosti in rabe lokalne skupnosti, med drugim tudi za poselitev.

Seveda pa se je pri določanju režimov, s katerimi omejujemo rabo prostora, treba zavedati, da pri podrobnejšem prostorskem načrtovanju in projektiranju zaradi detajlnejših rešitev, dodatnih podatkov in raziskav lahko pride tudi do večjih odstopanj v potekih tras znotraj strateško določenih koridorjev oziroma območij. V koridorjih železnic, ki praviloma potekajo preko več občin in so dolgi več kilometrov, bo potrebna velika previdnost pri prepovedih širitve in zaokrožanja stavbnih zemljišč, gradnje gospodarske javne infrastrukture, izvajanja kmetijskih operacij ipd., saj bi te lahko močno zavrla možnosti za sicer prostorsko sprejemljiv lokalni razvoj oziroma posege v prostor. V koridorjih je zato treba predvideti in dopustiti začasne rabe, s katerimi pa ne bo onemogočena poznejša izvedba železnice ter ne bodo bistveno povečani stroški zaradi odškodnin in podaljšani roki izvedbe.

Nadgradnje obstoječih prog so z vidika prostorskega načrtovanja enako zahtevne kot umeščanje novih tras v prostor. Z nadgradnjami in dograditvami velikokrat posegamo v že izgrajena urbana območja, na katerih se ob drugih težavah kaže tudi problem časovne dinamike izvajanja posegov v prostor. Trenutno poteka izdelava državnega prostorskega načrta za Tivolski lok v Ljubljani (slika 3). Z izgradnjo Tivolskega loka, ki je v prostoru že obstajal, vendar je bil v preteklosti odstranjen, naj bi bila omogočena neposredna vožnja vlakov iz smeri Primorske proti Gorenjski (in obratno) mimo ljubljanske glavne železniške postaje. Zaradi nujnosti ukrepa, ki je določen tudi v strategiji razvoja železniške infrastrukture, je bila sprejeta odločitev o izvedbi proge, čeprav je rešitev začasna, saj še niso znane rešitve ljubljanskega železniškega vozlišča, ki bodo vplivale tudi na obravnavano progo. Kljub sprejetim odločitvam ostaja na strateški ravni na tem območju še veliko prostorsko načrtoval-



Slika 2: Prikaz območja iz Predloga državnega prostorskega načrta za novo železniško progo Trst-Divača – slovenski del odseka (vir: Predlog državnega prostorskega načrta ..., delovno gradivo, 2015)

skih in urbanističnih izzivov. Preureditev proge vpliva na reševanje različnih ureditev, zato urejanje tega območja bistveno presega projektantsko raven načrtovanja tirov in tirnih naprav. Urejanje zahteva kompleksne urbanistične pristope, s katerimi se rešujejo in ohranjajo ključni mestni prehodi in povezave, omogoči nadaljnje delovanje Pivovarne Union kot največjega uporabnika prostora, upoštevajo in vključujejo objekti kulturne dediščine ter ne nazadnje vzpostavijo odnosi do veljavnih prostorskih aktov in aktov v pripravi, tako občinskih kot državnih.

Problematiko razvoja mesta zaradi nedorečenih rešitev železniškega omrežja dobro ponazarja primer podvoza na Šmartinski cesti v Ljubljani. Ljubljana je v občinskem prostorskem načrtu načrtala prometno omrežje, katerega hrbtenica je omrežje glavnih cest, to so vpadnice in notranji obroč. V tem omrežju posebej izstopa povezava severovzhodnega dela Ljubljane z mestnim središčem, kjer se na relativno majhnem območju prepleta sistem mestnih vpadnic (Šmartinska cesta, deloma tudi Štajerska cesta), notranjega mestnega obroča (Topniška-Masarykova) in železniškega prometa (glavna proga E69, E70). Šmartinski podvoz je hkrati glavni prehod mestne prometne mreže čez železniško omrežje in ozko grlo v sistemu glavnih mestnih cest na območju Ljubljane. Na območju podvoza so pogosto veliki prometni zastoji. Reševanje prometne problematike in izboljšanje pretočnosti in varnosti za vse udeležence v prometu ter tudi izboljšanje povezanosti severovzhodnega dela Ljubljane z mestnim središčem pa niso mogoči (začasno ali dolgoročno) oziroma niso smiselni, če ni strateške odločitve o zasnovi in izhodiščih za železniško infrastrukturo na območju ljubljanskega železniškega vozlišča.



Slika 3: Prikaz območja Tivolskega loka na namenski rabi prostora OPN MOL ID (vir: Pobuda za državni ..., 2014)

4 Dolgotrajnost postopkov umeščanja v prostor?

Pogoste kritike glede dolgotrajnosti postopkov priprave in sprejemanja državnih prostorskih načrtov so deloma upravičene, razlogi pa so večplastni. Prostorski načrtovalci in projektanti

se v praksi srečujemo s pomanjkanjem sprejemanja odločitev in odgovornosti, z neusklajenostjo in neučinkovitostjo državnih resorjev. Med ključnimi vzroki za to so nedorečeni ali nejasni strateški cilji in prioritete. Ti pogosto niso postavljeni ali jih v procesu usklajevanja interesov v prostoru določajo močnejši udeleženci, pogosto tudi na podlagi sektorske zakonodaje, ki nekaterim resorjem omogoča »nepopustljivost«. Sledi slaba odzivnost resorjev pri usklajevanju rešitev in nepripravljenost na iskanje kompromisnih rešitev, ki je značilna za večino postopkov, čeprav obstajajo tudi izjeme, kot sta DPN za HE Krško in DPN za letališče Cerklje, ki sta bila končana v letu in pol.

Kritika delovanja sektorjev se nanaša tudi na sektor železnic, ki z (ne)odzivnostjo ni izjema, pri čemer je dodatna težava nenehno spreminjanje organiziranosti in s tem odgovornosti sektorja. Smernice, mnenja in projektni pogoji so pogosto premalo konkretni ali preveč togi, strokovne podlage in podatki železnic, kot so časovna dinamika izvedbe projektov in mejni pogoji za projektiranje, pa so pomanjkljivi ali jih sploh ni. Tako sektor železnic ne sodeluje proaktivno s prostorskimi načrtovalci, projektanti in drugimi udeleženci in v procesu načrtovanja ne prispeva dovolj k tvornemu razreševanju prostorsko-načrtovalskih problemov.

Med razlogi za dolgotrajnost in podaljševanje postopkov so gotovo tudi dvomi v pravilnost sprejetih odločitev, pogosto v povezavi z nasprotovanji civilnih iniciativ in strokovne javnosti. Pri tem gre za kompleksno problematiko, saj po eni strani želimo pospešiti postopke in pravočasno rezervirati prostor, po drugi stani pa ne bi smeli zavračati preveritev tudi očitno boljših rešitev le zaradi verjetnega podaljševanja postopkov in s tem vračanja v predhodne faze. Premišljeno in učinkovito vključevanje javnosti in odzivnost vseh vpletenih, tudi investitorja, ki mora biti pripravljen na prilagajanje rešitev, so pomembni pogoji za uspešno končno rešitev.

5 Sklep

Trenutno poteka priprava nove prostorske zakonodaje. Med osnovnimi cilji tudi tokratnih sprememb prostorske in gradbene zakonodaje je skrajšanje časa od investicijske pobude do izvedbe projekta, česar pa ne bomo dosegli brez pozitivne usmerjenosti v dejavno reševanje problemov, saj se srečujemo z vse zahtevnejšimi postopki vključevanja javnosti in vse strožjimi okoljevarstvenimi zahtevami ter povečevanjem deleža ozemlja Slovenije v okviru posameznih sektorskih varstvenih režimov.

Sprememba zakonodaje vključuje tudi nekatere predloge za izboljšanje prakse na področju prostorskega načrtovanja, npr. uvedbo prostorskega sveta vlade, ki bi moral prevzeti vlogo ko-

ordinatorja in usklajevalca prostorskih ciljev, ki so pomembni za načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena. Vendar pa se je v dosedanji praksi že nekajkrat izkazalo, da samo menjava zakonodaje ne prinese zelenih rezultatov. Vsaj določen čas sprememba zakonodaje namreč pomeni negotovost, zahteva dodatna izobraževanja in dodatna pojasnila tako javnosti kot različnim udeležencem v procesu načrtovanja, kar zahteva čas, finančna sredstva in preveritev v praksi. Zato je treba spremembe načrtovati premišljeno, na podlagi analize stanja, problemov in možnosti, ter stremeti k izboljšanju kakovosti strokovnih rešitev in vodenja postopkov, kot tudi h kontinuiteti urejanja prostora.

.....
 Karla Jankovič, univ. dipl. inž. kraj. arh.
 Ljubljanski urbanistični zavod d. d., Ljubljana
 E-pošta: karla.jankovic@luz.si

Dr. Petra Vertelj Nared, univ. dipl. inž. kraj. arh.
 Ljubljanski urbanistični zavod d. d., Ljubljana
 E-pošta: petra.vertelj-nared@luz.si

Klemen Milovanović, univ. dipl. inž. grad.
 Ljubljanski urbanistični zavod d. d., Ljubljana
 E-pošta: klemen.milovanovic@luz.si

Janja Solomun, univ. dipl. inž. arh.
 Ljubljanski urbanistični zavod d. d., Ljubljana
 E-pošta: janja.solomun@luz.si

Viri in literatura

Hudoklin, J., Jankovič, K., Mlakar, A., Kegljevič Zagorc, L. (2016): Analiza osnutka določb ZUreP-2 in GZ-2 v zvezi z umeščanjem in dovoljevanjem prostorskih ureditev državnega pomena. Naročnik: RS, Ministrstvo za okolje in prostor RS.

Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture, Uradni list RS, št. 13/96.

Pobuda za državni prostorski načrt za Tivolski lok (2014). LUZ d. d., naročnik: RS, Ministrstvo za infrastrukturo.

Predlog državnega prostorskega načrta za novo železniško progo Trst-Divača – slovenski del odseka (2015). LUZ d. d., naročnik: RS, Ministrstvo za infrastrukturo.

Strategija razvoja prometa v RS. Dostopno na http://www.mzi.gov.si/si/dogodki/strategija_razvoja_prometa_v_rs (pridobljeno 10. 7. 2016).

Študija različic s predlogom najustreznejše različice rešitve trase avtoceste Postojna/Divača – Jelšane, delovno gradivo. (2016) LUZ d. d., Omega Consult d. o. o., PA-nizke gradnje d. o. o.

ZUreP-1 (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03 – popr., 58/03 – ZK-1, 33/07 – ZPNačrt, 108/09 – ZGO-1C in 80/10 – ZUPUDPP).

ZPNačrt (Uradni list RS, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A in 109/12).

ZUPUDPP (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 – popr. in 57/12).