

Aleš MLAKAR

Integracija prometnega in prostorskega načrtovanja – izhodišča, izkušnje, možnosti

V prispevku je predstavljenih nekaj ključnih izhodišč, izkušenj in možnosti za zagotavljanje celovitega prometnega in prostorskega načrtovanja s poudarkom na aktualni nadgradnji železniškega omrežja. Opozorjeno je, da samo integracija prometnega in prostorskega načrtovanja ni dovolj, ampak je treba integrirati načrtovanje vseh vidikov razvoja družbe. Ker rešitev kompleksnih problemov urejanja prostora in prometnega omrežja v njem ni preprosta, zahteva uporabo celotnega nabora ukrepov različnih politik, usmerjanja prostorskega razvoja in trajnostne mobilnosti. Pri tem so ključni ustvarjanje skupnih

ciljev, obravnavanje pravih problemov, razmišljanje zunaj ustaljenih okvirov, razumevanje dejanskega dometa in vseh razsežnosti ukrepov trajnostne mobilnosti, trezno in odločno sprejemanje odločitev in dobro sodelovanje med deležniki.

Ključne besede: prostorsko načrtovanje, prometno načrtovanje, nadgradnja železniškega omrežja

1 Uvod

Integracija prometnega in prostorskega načrtovanja se zdi nekaj tako zgodovinsko pogojenega in samoumevnega, da prav veliko razpravljati o izzivih take integracije niti ne bi bilo potrebno. Pa vendar je v vabilu na letošnje Sedlarjevo srečanje zapisano, da »se v zadnjih letih krepi spoznanje, da bo za doseganje ogljične nevtralnosti ter za obvladovanje številnih prometnih in prostorskih izzivov potrebno integrirati pristope k njihovemu načrtovanju«. Mar to pomeni, da smo prišli do točke, ko menimo, da te integracije sploh ni več? Smo pozabili, da je sočasno načrtovanje prometa in prostora – od ceste kot osnovne prvine načrtovanja prostora rimskega imperija, prek renesančnega koncepta ulice kot arhitekturne celote, Hausmannovega pristopa k rekonstrukciji Pariza, prizadevanj za dobre ceste (ang. *Good Roads Movement*) do urbanističnih teorij in rešitev na prehodu iz 19. v 20. stoletje, ko je z razvojem prometa cesta v mestu postala bistvena predpostavka načrtovanja – sooblikovalo tudi naš prostor in stroko? Smo pozabili na svoje izkušnje – od izdelave generalnih urbanističnih planov naprej ali na projekt graditve slovenskega avtocestnega omrežja? Kljub nenehnemu spreminjanju prostorske zakonodaje študije variant za različne prostorske ureditve še vedno temeljijo na usmeritvah in pogojih za načrtovanje cestnih prometnih povezav – pet vidikov obravnave –, ki so bili prav v povezavi s tem projektom določeni s Spremembami in dopolnitvami prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije leta 1995.

Očitna izguba integralnosti tovrstnega načrtovanja je postranska škoda razpada celovitega prostorskega načrtovanja, vsaj takega, kot si ga predstavlja stroka. Verjetno ga ne zmore več povrniti noben nov zakon o urejanju prostora. Vse večje ločevanje urejanja prostora in urejanja prometa (ter drugih resorjev), ki se kaže v vse večji avtonomnosti mehanizmov, miselnosti, organizacijske strukture in aktov za ta področja, je dejansko zaskrbljujoče. Zato se je mogoče strinjati, da je tema srečanja še/spet aktualna in pomembna. Je priložnost za stroko, da opozori, da zna in zmore dobro razmišljati tudi znotraj težavnega miselnega, pravnega in upravnega okvira.

2 Kaj naredi prometno in prostorsko načrtovanje celovito

2.1 Razumevanje in obravnava jedra problema

Ključni prometni problem Slovenije je povezan s prihodom delovno aktivnih oseb na delo z avtomobilom v Ljubljano. Običajna teza je, da je rešitev tega problema, tudi kot alternativa in nasprotovanje razmišljanju o širitvi ljubljanskega AC-obročja in vpadnih cest, razvoj železniškega omrežja. Konkurenčne potovalne čase – to je hitrejšje od vožnje z avtomobilom – je med ključnimi središči mogoče zagotoviti, vendar postaja jasno, da

sicer nujno potrebna nadgradnja železniškega omrežja žal ne more rešiti vseh problemov na (avto)cestnem omrežju. Začeti je treba pri jedru problema. Ključnih prometnih problemov Slovenije ni mogoče rešiti s spremembo načina potovanja, tudi z elektrifikacijo prometa ne, ampak z zagotavljanjem pogojev za zmanjšanje obsega (dnevni) potovanj, predvsem v smeri ustvarjanja dobrih delovnih mest zunaj Ljubljane in dela od doma. Bolj kot prepričevati, da je vožnja z vlakom udobna, kaj vse je mogoče postoriti v tem času, bi bilo smiselno zagotoviti, da ljudem na dolgotrajno vsakodnevno pot (z avtom ali vlakom) sploh ne bi bilo treba iti.

2.2 Vpetost v širše razmišljanje o prihodnosti

Prometne razmere so posledica več vzrokov (prostorske politike, ponudbe javnega prometa, javnofinančne politike, gospodarskih razmer, zaposlitvenih možnosti, nepremičninskega trga), ki bistveno presegajo urejanje prostora in prometnih omrežij. Zato celovitih rešitev ni mogoče oblikovati znotraj prostorskega in prometnega resorja, ampak z integracijo načrtovanja vseh vidikov razvoja družbe.

2.3 Jasni in celoviti koncepti: skupni, usklajeni, izvedljivi

Ključno je oblikovanje jasnih in celovitih ciljev in konceptov, nazoren prikaz, kaj želimo z nekim prostorom in prometnim omrežjem v njem početi v prihodnje, kaj bomo razvijali, ohranjali, prenavljali. Oblikovanje takega koncepta mora biti preudarno in podprto z argumenti, upoštevati mora vse oblike prometa in nastati s sodelovanjem ključnih deležnikov. Z jasnim konceptom in opredelitvijo skupnih ciljev se preprečijo parcialno reševanje problemov ter neracionalne in dolgoročne neučinkovite rešitve, doseže se usmerjeno delovanje družbe kot celote v smeri trajnostne mobilnosti.

2.4 Načrtovalska analiza in oblikovanje alternativ

Še vedno velja, da je načrtovalska analiza jedro našega delovanja. Kompleksnost prometne problematike, razsežnost prostorskih ureditev in družbena občutljivost urejanja prometnic zahtevajo oblikovanje metodološko svojevrstnega, preglednega, celovitega in z relevantnimi podatki podkrepjenega prometnega in prostorskega načrtovalskega pristopa. Izhodišče mora biti »razmišljanje zunaj okvira« (ang. *out of the box*). To pomeni, da se obravnavajo alternative, ki so bile oblikovane na osnovi analize, jih predlaga (strokovna) javnost ali bi se lahko pojavile v nadaljevanju projekta umeščanja prometnega omrežja ali posamezne prometnice v prostor, ne glede na to, ali

so prometno (ne)smiselne, prostorsko, okoljsko, tehnološko, investicijsko zahtevne, se zdijo futuristične ali je za njihovo uresničitev potreben velik miselni/družbeni/politični preskok. Tako se poskušajo že vnaprej pripraviti odgovori na dileme, predloge ali nasprotovanja, ki se lahko pojavijo v nadaljevanju projekta.

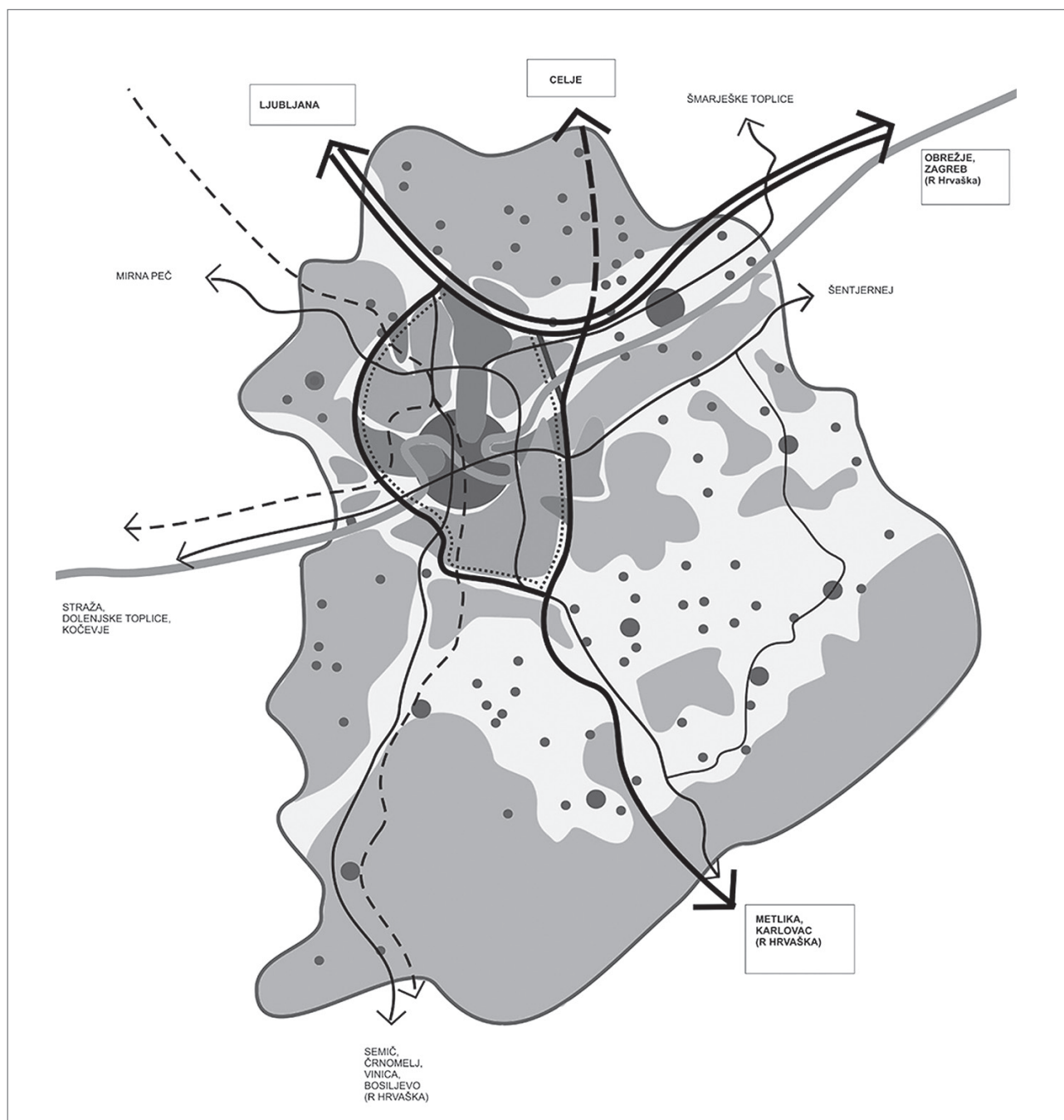
2.5 Načrtovanje rešitev znotraj razumnih okvirov

V razmišljanju o prometni prihodnosti Slovenije ima posebno mesto železnica. Okoljska prednost razvoja železniškega prometa – predvsem za doseganje ciljev trajnostne mobilnosti in prilagajanje podnebnim spremembam – je na deklarativni ravni všečna. Vendar pa gre v vseh smereh, tako pri nadgradnjah obstoječih prog kot novih progah, za visoke hitrosti, za precej zahtevne rešitve, katerih prostorske in okoljske vplive – številne odstranitve objektov in prilagoditve ustaljenih lokalnih povezav, hrup, vidno močno izpostavljene ureditve, ki bodo spremenile značaj krajine, posege v arheološka najdišča, kmetijska zemljišča in (ob)vodna zemljišča, če izpostavimo samo najbolj značilne – nikakor ne gre podcenjevati. Ob umeščanju v prostor lahko ti posegi in njihovi vplivi povzročijo številne konflikte z varstvom okolja (narave, virov, narave, kulturne dediščine) in urejanjem posameznih naselij ter prinesejo zahteve po prilagoditvah rešitev in omilitvenih/izravnalnih ukrepih, ki gredo lahko tudi onkraj razumnega okvira.

Velik problem so lahko zahteve lokalnih skupnosti za poglobljanje in prekrivanje posameznih delov prog. Take rešitve – ki so nedvomno prostorsko privlačne, (mestni, javni) prostori nad pokritimi vkopi so dodana vrednost – je mogoče predlagati z neznosno lahkostjo, precej teže pa sprejeti racionalno odločitev o njihovi izvedbi. Treba se je zavedati, da take ureditve niso preproste in imajo – poleg zelo velike investicije – tudi številne slabosti (vpliv na podzemne vode, zahtevno prilagajanje gospodarske javne infrastrukture, dolg čas gradnje in s tem povezane vplive). Tudi če bi bilo mogoče zagotoviti zadostna (evropska) sredstva, je treba razumeti, da investitor v železniško infrastrukturo v tvegane, drage in ekonomsko neupravičene rešitve preprosto ne more investirati. Take rešitve lahko ogrozijo izvedbo celotnih odsekov ali posameznih projektov, zato morajo biti investicijska vlaganja v posamezen del železniškega omrežja razumna in sorazmerna koristim uporabnikov, ki jih prinaša nadgradnja.

2.6 Trezno in odločno sprejemanje odločitev

Treba je torej upoštevati dejanske okoljske, prostorske in ekonomske (z)možnosti ter domet ukrepov trajnostne mobilnosti in razvoja železniškega omrežja. Kaže, da njegova nadgradnja, predvsem zaradi razpršenega vzorca poselitve in majhne sto-



Slika 1: Primer zasnove prostorskega razvoja občine z jasnim prikazom koncepta razvoja ključnih prostorskih sistemov – poselitve, prometa in krajine (vir: Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Novo mesto, Dolenjski uradni list, št. 24/2022)

pnje urbanizacije, žal ne bo prinesla take razbremenitve cestnega omrežja, kot bi pričakovali ali si želeli. Če razvoj železniškega omrežja in ukrepi trajnostne mobilnosti ne morejo učinkovito rešiti vseh problemov, je treba, pa čeprav s stisnjenimi zobmi, pravočasno in usklajeno s prostorskim umeščanjem trajnostnih prometnih omrežij začeti tudi prostorsko umeščati druge nujno potrebne ukrepe za urejanje prometa (tradicionalnih prometnih omrežij) in tako preprečiti morebitne konflikte v prihodnosti.

Odločitve je treba sprejemati trezno – pregledno in utemeljeno, na osnovi tehničnih argumentov, z osredotočanjem na bistveno, upoštevajoč širši družbeni, ekonomski in prostorski kontekst, ne pa na osnovi idealizacije te ali one rešitve – in odločno. Načrtovanje (prometne) infrastrukture v Sloveniji zaznava prav kriza odločanja – čakanje, da problem mine sam, obravnava vedno novih in novih variant in nenehno spreminjanje odločitev (običajno na vsaka štiri leta).



Slika 2: Primer skupnega načrtovanja državne ceste in občinskih ureditev ob njej (vir: Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za prostorsko ureditev skupnega pomena za izgradnjo obvoznice Gorenja vas, Uradni list RS, št. 81/2010)

2.7 Snovanje celovitih prostorskih ureditev

Velik izziv projekta nadgradnje železniškega omrežja bo, kako udejanjiti način razmišljanja, ki je izostal v avtocestnem projektu, to je zagotoviti celovito urejanje urbanih in prometnih koridorjev in ne samo železniških prog. Ena od ključnih podlag za izdelavo študije variant je razvojni urbanistični elaborat, ki se (po naročilu investitorja prometnice) praviloma izdelale za sorazmerno ozek, neposredno tangiran prostor vzdolž prometnice ter na osnovi prikaza stanja prostora in veljavnih prostorskih aktov. Ob ambicioznejših pričakovanih glede urejanja naselij pa samó izdelava takega elaborata ne bo zadostna, saj na njegovi osnovi ne bo mogoče odgovoriti na morebitna druga aktualna vprašanja nadaljnega razvoja. To bo najočitneje v primerih, v katerih bo nadgradnja obstoječih prog (prenova postaj/postajališč, zagotovitev dvotirnosti, ukinjanje nivojskih in urejanje novih zunajnivojskih prehodov) posegla v naselja z neustreznim obstoječim in v prostorskih aktih nedorečenim prometnim omrežjem (ko bo treba urejati sãmo omrežje in ga ne samo smiselno prilagajati nadgradnji proge) in/ali v primerih, v katerih bo nadgradnja bistveno spremenila obstoječe stanje (posegla v mestno tkivo) ali potencialne v prostoru (na primer ob premikih obstoječih prog zunaj obstoječih koridorjev). Upošteva se možnost vključevanja degradiranega prostora ob progah v mestno strukturo, njegova urbanizacija, kjer je to smiselno, se sočasno načrtujejo vzporedne kolesarske poti. Posebno pozornost je treba nameniti zasnovi celovitih ureditev območij postaj in postajališč. Pristopati je treba k pripravi preveritev širših/vplivnih območij postaj/postajališč in navezav na javne površine naselja. Smiselno je, da se regije in občine odzovejo na prenovljene in nove postaje/postajališča z usmerjanjem razvoja v njihovo bližino in tako zagotovijo učinkovito uporabo železniškega prometa.

Nadgradnja železniških prog je prav gotovo velika razvojna priložnost za kakovostno prestrukturiranje naselij ob njih ne

samo na področju prometa in mobilnosti, ampak tudi z vidika javnega prostora, zelenega sistema mesta, umestitve in ureditve javnih funkcij in drugih vsebin urbanega življenja. Tako urejanje je v pristojnosti lokalne skupnosti in ne more biti predmet državnega prostorskega načrta. Zato je za oblikovanje celovitih rešitev pomembno, da občine usklajeno/sočasno s strokovnimi podlagami v okviru državnega prostorskega načrtovanja pristopajo k izdelavi urbanističnih zasnov ali strokovnih podlag, ki so osredinjajo na nadgrajene/nove železniške proge. Sestavni del povezanih/skupnih strokovnih podlag je določitev razmejitve med območjem, ki se ureja z DPN, in območjem, ki se ureja z občinskimi prostorskimi akti. S takimi strokovnimi podlagami so lahko ustreznejši tudi razvojni urbanistični elaborati.

2.8 Odličnost urbanističnega, arhitekturnega in krajinskoarhitekturnega oblikovanja

Nadgradnja železniških prog je priložnost za oblikovno dovršeno urbanistično, arhitekturno in krajinsko oblikovanje. Treba je opustiti zastarele tipske in neambiciozne arhitekturne rešitve. Oblikovanje koridorja železniške proge mora biti celovito, cilj naj bo doživljajsko in programsko pestra in prepoznavna poteza, ki za potnika kljub visokim hitrostim omogoča orientacijo v prostoru in za okoliške uporabnike zagotovi, da prostorska ureditev ne bo moteča. Vrhunska (sodobna in hkrati lokalnim značilnostim prilagojena) arhitekturna zasnova postaj/postajališč ter domišljena krajinsko-arhitekturna zasnova območja proge, ki naj zagotavlja čim večjo vpetost proge v prostor in zmanjšanje vplivov na (bivalno) okolje, sta lahko dodana vrednost projekta in soustvarjata prostorsko prepoznavnost območij ob progah. Posebno pozornost je treba nameniti prostorskim vozliščem, velik izziv bo prenova postaj, ki so varovane kot kulturna dediščina, posebna priložnost (racionalizacija rabe prostora) pa je možnost umeščanja sončnih elektrarn v sočasni funkciji protihrupnih ograj.

2.9 Sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in javnostmi

Prometnice spremenijo prostor, v katerega so umeščene, in močno vplivajo na lokalno okolje. Odprta in pravočasna komunikacija z lokalnimi skupnostmi in javnostmi, predvsem tistim delom, ki jo nameravana gradnja najbolj prizadene, je ključna v vseh fazah načrtovanja. S pravo mero in obliko vključevanja javnosti se projektne rešitve med načrtovalskim procesom bogatijo, načrtovalci sproti v projektne rešitve vključujejo predloge in pobude javnosti, ki so smiselne, ta pa se z argumentirano in razumljivo razlago strokovnih izhodišč in predpisov seznanja tudi z omejitvami, ki jim morajo slediti rešitve. Pomembno je, da se predlogi javnosti – tudi če morda niso izvedljivi – ne obravnavajo pavšalno in omalovažujoče, ampak strokovno korektno. Če predlogi niso ustrezno obravnavani in posredovani javnosti, se konflikti prenašajo na naslednje faze načrtovanja in jih lahko celo zavrejo.

3 Sklep

Rešitev kompleksnih problemov urejanja prostora in prometnega omrežja v njem ni preprosta. Zahteva iskanje skupnih rešitev ter uporabo celotnega nabora ukrepov usmerjanja prostorskega razvoja in trajnostne mobilnosti. Integracija samo prometnega in prostorskega načrtovanja zato ni dovolj – treba je integrirati načrtovanje vseh vidikov razvoja družbe ter uskladiti prometno, prostorsko (stanovanjsko), gospodarsko, energetska, okoljsko (podnebno) in javnofinančno politiko. Pri tem je ključno prepoznavanje (ustvarjanje) skupnih ciljev, obravnavanje pravih (izhodiščnih) problemov, razmišljanje zunaj ustaljenih okvirov, razumevanje dejanskega dometa in vseh razsežnosti (vplivov) ukrepov trajnostne mobilnosti, trezno in odločno sprejemanje odločitev in dobro sodelovanje (komunikacija) med deležniki.

.....
 Dr. Aleš Mlakar, univ. dipl. inž. kraj. arh.
 Prostorsko načrtovanje Aleš Mlakar s. p., Pokopališka ulica 5, 1000 Ljubljana, Slovenija
 E-pošta: ales.mlakar@siol.com

Viri in literatura

Odlok o občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Novo mesto.
 Dolenjski uradni list, št. 24/2022 – uradno prečiščeno besedilo. Novo mesto.

Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu za prostorsko ureditev skupnega pomena za izgradnjo obvoznice Gorenja vas. Uradni list Republike Slovenije, št. 81/2010. Ljubljana.

Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije (OdPSDP). Uradni list Republike Slovenije, št. 72/1995. Ljubljana.

Prostorsko načrtovanje Aleš Mlakar s. p. in PNZ svetovanje projektiranje d. o. o. (2020): *Državno prostorsko načrtovanje za nadgradnjo železniške proge št. 21 Ljubljana Šiška – Kamnik Graben: Pobuda/dokument identifikacije investicijskega projekta.* Ljubljana.

Prostorsko načrtovanje Aleš Mlakar s. p. in PNZ svetovanje projektiranje d. o. o. (2021): *Državno prostorsko načrtovanje za nadgradnjo železniške proge št. 21 Ljubljana Šiška – Kamnik Graben: Izdelava dodatnih preveritev in priprava predloga izbora rešitve za nadgradnjo regionalne železniške proge na območju Domžal.* Ljubljana.

PNZ svetovanje projektiranje d. o. o. in Cestni inženiring d. o. o. (2020): *Strokovne podlage in predštudija upravičenosti za nadgradnjo regionalnih železniških prog v RS ter železniškega omrežja na področju LUR.* Ljubljana.

PNZ svetovanje projektiranje d. o. o. in LUZ, d. d. (2018): *Državno prostorsko načrtovanje za ureditev ljubljanskega avtocestnega obroča in vpadnih cest: Pobuda.* Ljubljana.

Pretnar, G., in Mlakar, A. (2022): *Gordijsko vozlišče.* V: Šemrov, D., Grebenšek, K., Lipar, P. (ur.): *15. Slovenski kongres o prometu in prometni infrastrukturi.* Portorož, DRC, Združenje za promet in prometno infrastrukturo Slovenije.

Trdin, I., Jan, A., in Mlakar, A. (2022): *Vključevanje javnosti v podrobnejše načrtovanje infrastrukturnih objektov: Primer južne razbremenilne ceste na Bledu skozi Mlino.* V: Šemrov, D., Grebenšek, K., Lipar, P. (ur.): *15. Slovenski kongres o prometu in prometni infrastrukturi.* Portorož, DRC, Združenje za promet in prometno infrastrukturo Slovenije.