

Obvezne strokovne podlage za regionalne prostorske plane

Zaključno poročilo

Uvodni del

Kazalo vsebine

Predgovor 5
Uvod 6
Metodologija 8
Viri 12

Zaključno poročilo
Uvodni del

Kolofon

Naročnik: Republika Slovenija – Ministrstvo za naravne vire in prostor,
Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana
Pogodba: 2550 – 23 – 510007

Avtorji:
Urbanistični inštitut RS: dr. Igor Bizjak, univ. dipl. inž. arh.
Boštjan Cotič, univ. dipl. inž. arh.
dr. Damjana Gantar, univ. dipl. inž. kraj. arh.
mag. Andrej Gulič, univ. dipl. soc.
Simon Koblar, mag. geogr.
Jana Kozamernik, univ. dipl. inž. kraj. arh.
dr. Luka Mladenovič, univ. dipl. inž. arh.
Barbara Mušič, univ. dipl. inž. arh.
dr. Sabina Mujkić, univ. dipl. inž. geod.

Acer d.o.o.: mag. Jelka Hudoklin, univ. dipl. inž. kraj. arh.
mag. Irena Hočevar, univ. dipl. geogr.
Tanja Jerin, inž. grad.
Suzana Simič, univ. dipl. inž. kraj. arh.

Locus d.o.o.: Maja Šinigoj, univ. dipl. inž. kraj. arh.,
Leon Kobetič, univ. dipl. inž. grad.,
Metka Jug, univ. dipl. inž. kraj. arh.,
dr. Miha Konjar, univ. dipl. inž. geod.,
Manca Jug, univ. dipl. inž. kraj. arh.,
Tomaž Kmet, univ. dipl. inž. arh.,
Nuša Britovšek, univ. dipl. inž. kraj. arh.,
Nina Lipušček, univ. dipl. inž. kraj. arh,
Žiga Smrekar, mag. geog.,
Nina Uršič, dipl. inž. kraj. arh.,
Ana Mestnik, mag. prost. načrt.,
Špela Osolin, mag. prost. načrt.,
Tosja Vidmar, univ. dipl. geog.

LUZ: Shuchita Špela Ložar, univ. dipl. inž. vod. in kom. Inž.
Marko Fatur, univ. dipl. inž. grad.
Klemen Milovanović, univ. dipl. inž. grad.
Rok Vodopivec, mag. inž. grad.
Janja Solomun, univ. dipl. inž. arh.
dr. Bernarda Bevc Šekoranja, univ. dipl. inž. arh.

dr. Petra Vertelj Nared, univ. dipl. inž. kraj. arh.
Oskar Cafuta, MSc, Kraljevina Švedska
Roman Pleško, nar. mat. tehn.

Uredniki: dr. Igor Bizjak, univ. dipl. inž. arh.
Barbara Mušič, univ. dipl. inž. arh.
Boštjan Cotič, univ. dipl. inž. arh.

Lektoriranje: besedilo ni bilo lektorirano

Izjava o omejitvi odgovornosti: Stališča, predstavljena v tem poročilu, so stališča avtorjev in ne izražajo nujno mnenja naročnika.

Datum: Ljubljana, 31. 3. 2024

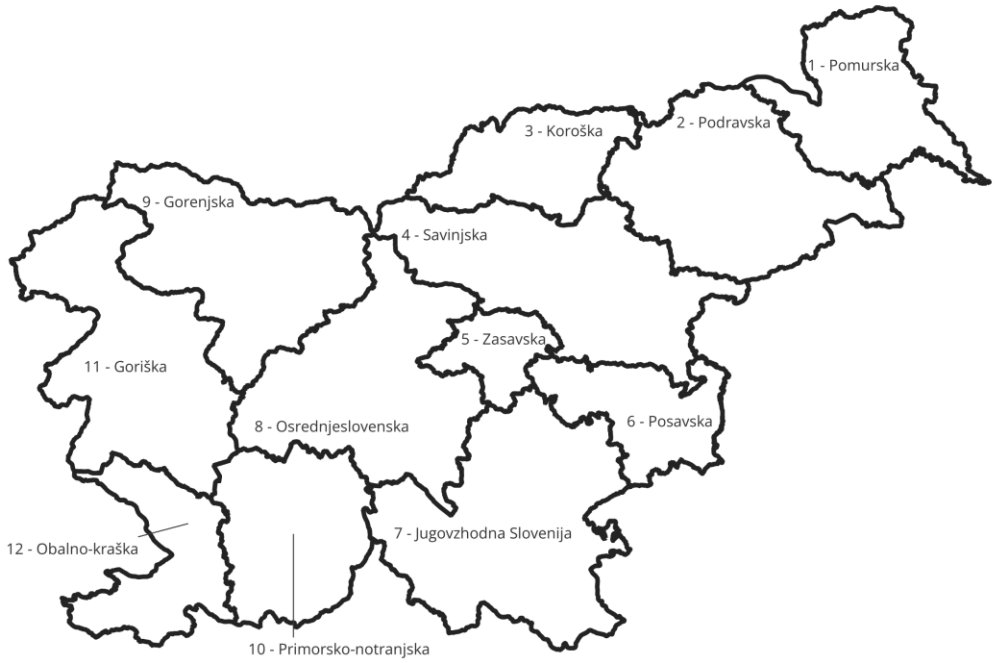
Predgovor

Pričujoči dokument je del zaključnega poročila naloge »Izdelava obveznih strokovnih podlag za regionalne prostorske plane«. Zaključno poročilo je sestavljeno iz naslednjih dokumentov:

- Zaključno poročilo – uvodni del
- Analiza stanja v prostoru
- Strokovne podlage sektorjev
- Analiza razvojnih potencialov in pomanjkljivosti regij
- Usmeritve za razvoj poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture (v dvanajstih po regijah ločenih dokumentih)
- Priloge:
    - Poročilo 2. delavnice med regijami in resorji glede prednostnih razvojnih usmeritev regij
    - Preglednica prioritet po regijah
    - Zbirka prostorskih podatkov
    - Metapodatkovni opis GIS baze

Ker je ta dokument del poročila, je predhodno potrebno prebrati uvodni del zaključnega poročila, da se bralec seznani z metodologijo izdelave poročila in potekom priprave strokovnih podlag za regionalne prostorske plane.

Uvod



Slika 1: Slovenske razvojne regije (avtor: Simon Koblar)

Regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji je dobilo zagon leta 2018 z uveljavitvijo Zakona o urejanju prostora. Glede na odsotnost lokalne samouprave na ravni regij, se je tovrstno planiranje osredotočilo na sistemske rešitve, ki sledijo politiki skladnega regionalnega razvoja države. Regionalni prostorski plani so tako postali ključni dokumenti na ravni razvojnih regij, ki pomembno vplivajo na skladen in uravnotežen prostorski razvoj celotne države.

Regionalni prostorski plan (RPP) predstavlja strateški načrt, ki temelji na Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, njenih akcijskih programih, ter drugih razvojnih aktih države in ciljih Evropske unije. S pomočjo RPP se država in občine dogovorijo in uskladijo glede prostorskega razvoja posamezne razvojne regije, pri čemer določijo ključne razvojne priložnosti in usmeritve za nadaljnje občinske prostorske akte.

Priprava RPP uresničuje načelo usklajevanja interesov in sodelovanja med državno in občinsko ravnjo na območju posamezne razvojne regije. V okviru tega procesa se država (resorji) in občine dogovorijo glede zasnov prostorskih ureditev na območju regije, ki jih nato upoštevajo pri nadaljnjem načrtovanju in izvajanju prostorskih ukrepov. Občine se osredotočijo na zasnove ureditev lokalnega pomena, medtem ko državni resorji skrbijo za usklajenost zasnove prostorskih ureditev državnega pomena (Portal GOV.SI).

RPP predstavlja osnovo za pripravo regionalnega razvojnega programa (krajše RRP) in mora biti sprejet pred njim ali sočasno z njim. Prav tako je ključen za izvedbo postopka državnega prostorskega načrtovanja, saj v njem uskladijo zasnove prostorskih ureditev državnega pomena. Hkrati pa RPP nadomesti strateški del trenutnih občinskih prostorskih načrtov.

Postopek priprave in sprejema RPP se razlikuje od dosedanjih postopkov priprave prostorskih aktov. Uvaja se participativni pristop, ki poudarja aktivno vlogo resorjev (ministrstva in državne javne službe) ter drugih deležnikov, ki naj proaktivno sodelujejo in soustvarjajo razvojne zgodbe. Njihova vloga ni le

omejena na podajanje smernic in mnenj, temveč naj s svojimi razvojnimi akti in strokovnimi podlagami prispevajo že v začetni fazi postopka.

Z uvedbo participativnega pristopa, povezovanjem in usklajevanjem resorjev na nacionalni ravni ter občin na območju razvojne regije, si država prizadeva za bolj racionalen prostorski razvoj. Z enotno uporabo razpoložljivih prostorskih podatkov se bo lahko določalo usmeritve za skladnejši prostorski razvoj v vseh razvojnih regijah. Sprejeti RPP-ji bodo osnova za nadaljnje podrobnejše prostorsko načrtovanje tako prostorskih ureditev državnega kot tudi lokalnega pomena.

Namen in vsebina regionalnega prostorskega plana po ZUreP-3: prostorski strateški akt, s katerim se država in občine na podlagi Strategije, njenega akcijskega programa, drugih državnih razvojnih dokumentov in razvojnih ciljev EU in družbeno-gospodarskih razvojnih potreb lokalnih skupnosti dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije ter določijo bistvene razvojne priložnosti.

Priprava regionalnih prostorskih načrtov poteka v skladu z določili Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3) in drugih veljavnih predpisov, ki določajo postopke, vsebino in nosilce priprave. ZUreP-3 kot obvezne strokovne podlage za potrebe RPP določa, da se izdela:

- strokovna podlaga, v kateri se na podlagi analize stanja v prostoru in razvojnih potreb določijo usmeritve za razvoj poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture,
- urbanistična zasnova za mesta in druga urbana naselja (in po potrebi še za druga naselja...),
- krajinska zasnova za posamezna krajinsko zaokrožena območja, če:
  a. so v območju predvidene prostorske ureditve, ki bi lahko pomembno vplivale na krajino, zeleni sistem, kulturno dediščino, ohranjanje narave, varstvo kmetijskih zemljišč, varstvo gozdov in trajnostno rabo drugih naravnih virov ali prepoznavne značilnosti prostora, ali če gre za sanacijo razvrednotenega območja;
  b. se v območju pojavljajo nasprotujoči si interesi v zvezi z rabo prostora.

Cilj pričujoče naloge je bil izdelati strokovno podlago po enotni metodologiji, na osnovi analize stanja v prostoru in razvojnih potreb določili usmeritve za razvoj poselitve, krajine ter gospodarske in javne infrastrukture za 12 razvojnih regij. Vsebinska področja in stopnja podrobnosti sta se prilagodili vsebinam in podrobnostim Regionalnega prostorskega plana.

Metodologija

Osnova za izdelavo naloge so bile že sprejete razvojne odločitve in to v izhodiščih resorjev ter v regionalnih razvojnih programih, že izdelane strokovne podlage in druga gradiva ter prostorski podatki. Izhodiščna gradiva so vključevala:

- Izhodišča resorjev: razne strategije razvoja do leta 2030, ki so bile pripravljene in sprejete v preteklih letih, Operativni načrt o sodelovanju ministrstev pri pripravi regionalnih razvojnih programov za obdobje 2021–2027, delno prenovljen nabor izhodišč resorjev in smernic, ki so dostopni na spletnih straneh resorjev.
- Izhodišča regij: veljavne regionalne razvojne programe za obdobje 2021–2027, ki vsebujejo analitični, strateški in programski del, poleg tega pa tudi bistvene sektorske in regijske projekte v posamezni regiji ter Dogovore za razvoj regij.
- Strokovne podlage in druga gradiva: več Ciljno raziskovalnih projektov na tematiko regionalnega prostorskega planiranja, razne strokovne podlage izdelane za potrebe izdelave Strategije prostorskega razvoja Slovenije za obdobje do 2050 in starejše ter razne druge študije izdelane po naročilih ministrstev in ki se dotikajo problematike regionalnega planiranja.
- Atributni in prostorski podatki: vir uporabljenih podatkov je bila Geodetska uprava Republike Slovenije – Portal prostor, Statistični urad Republike Slovenije – SiStat, portal Odprti podatki Slovenije ter ministrstva in organi v sestavi.

Naloga je bila izdelana v treh korakih:

1. analiza Regionalnih razvojnih planov, poselitve, krajine in gospodarske javne infrastrukture,
2. pregled strokovnih podlag sektorjev za področja poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture,
3. izdelava usmeritev za razvoj poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture.

1. Analiza Regionalnih razvojnih planov, poselitve, krajine in gospodarske javne infrastrukture

V tem koraku so bili analizirani Regionalni razvojni plani (RRP), ki so jih regionalne razvojne agencije pripravile (RRA) za obdobje od leta 2021 do leta 2027. RRA so RRP-je pripravile na podlagi strateških usmeritev regionalne politike, Strategije razvoja Slovenije 2030 (SRS 2030), Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 (SPRS 2050), Ciljev kohezijske politike 2021-2027 ter strateških usmeritev sektorjev. RRP-ji so predvsem dokumenti, ki opredeljujejo razvojne usmeritve regij in v ta namen vsebujejo tudi konkretne projekte, ki bi jih RRA-ji izvedli.

Analizirane so bile razvojne usmeritve vizije regij ter njihove razvojne prioritete tudi skozi regijske projekte, ki so bili sestavni del RRP-jev.

Analize stanja v prostoru na področju poselitve, krajine in gospodarske javne infrastrukture so bile izvedene na podlagi prostorskih in statističnih podatkov, pridobljenih iz uradnih evidenc in podatkov ministrstev in organov v sestavi.

Analitični del strokovne podlage za poselitev se je osredotočil na teme, ki primarno spadajo na področje poselitve. Opredeljene teme se je obravnavalo na regionalnem nivoju, pri čemer je fokus poselitve na mestih in urbanih naseljih. Obravnavane teme so bile naslednje:

- cilji in prednostne naloge prostorskega razvoja,
- mesta, druga urbana naselja in morebitna druga naselja, ki so pomembna za razvoj regije ter se jim določijo njihova vloga in okvirna območja za njihov dolgoročni razvoj,
- širša mestna območja,
- zasnova omrežij družbene infrastrukture,
- zasnova omrežij gospodarske javne infrastrukture,
- zasnova stanovanjskih območij,
- prednostna območja za razvoj posameznih dejavnosti, pomembnih za regijo,
- zasnova zelenega sistema regije,
- povezave s sosednjimi območji.

Analizirane pa so bile tudi zasnove prostorskih ureditev lokalnega pomena, ki segajo v območje več občin ali vplivajo na razvoj več občin:

- prednostna razvojna območja za stanovanjsko oskrbo,
- prednostna območja za gospodarski razvoj, ki sama ali kot širitev obstoječih presegajo 10 ha uporabne površine (industrijska, obrtna, trgovska, poslovna, logistični centri),
- večja nakupovalna središča, ki sama ali kot širitev obstoječih presegajo 5.000 m^2 bruto tlorisne površine,
- območja za objekte pomembnejše družbene infrastrukture,
- prednostna območja za razvoj turizma.

Analiza krajine se je med drugim nanašala tudi na definicijo krajine v ReSPR50, ki je vključena v koncept zelene infrastrukture. Ta je opredeljena kot strateško omrežje naravnih in pol naravnih območij ter povezav med njimi, vključno z zelenimi in vodnimi elementi na kopnem ter z morjem in obalo. Z zeleno infrastrukturo se dosega ohranjanje biotske raznovrstnosti, povečanje odpornosti na podnebne spremembe, izboljšanje delovanja ekosistemov ter ustvarjanje koristi za prebivalstvo, vključno z zdravjem, varnostjo in kakovostjo bivanja. Prav tako prispeva k gospodarskim koristim, še posebej pri ohranjanju in obnavljanju naravnih virov ter povezovanju urbanega in podeželskega prostora ter obale z zaledjem. Zelena infrastruktura se na regionalni ravni načrtuje z zelenimi sistemi regij, na lokalni ravni pa z zelenimi sistemi naselij.

Analizirane so bile naslednje teme:

- razvojne dejavnosti v krajini: poselitev, kmetijstvo, turizem in rekreacija v naravnem okolju, mineralne surovine, objekti/naprave za rabo OVE, gozdarstvo, upravljanje voda ter območja za obrambo;
- ekološka povezljivost;
- prepoznavnost krajine: območja nacionalne prepoznavnosti, izjemne krajine, dediščinske kulturne krajine ter naravni parki.

Gospodarska javna infrastruktura (GJI) je eden od ključnih državnih prostorskih sistemov. GJI ima izrazito oskrbno funkcijo, ki pa je zaradi razpršenosti naselij in oskrbnih potreb na eni strani ter virov in oskrbnih sposobnosti na drugi strani soočen z velikimi izzivi učinkovitega zagotavljanja oskrbnih funkcij posameznega infrastrukturnega sistema. GJI je glede na pristojnost načrtovanja, gradnje in upravljanja razdeljena na državne in lokalne sisteme, pri čemer se oba nivoja med sabo pogosto ne dopolnjujeta. V luči prostorskih ukrepov za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje se sektor GJI zelo počasi odziva na problematiko podnebnih sprememb.

Analiza GJI se je osredotočila na:

- prometni
- komunalni,
- energetski in
- elektronsko komunikacijski del.

2. Pregled strokovnih podlag sektorjev za področja poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture

Nosilci urejanja prostora (NUP) imajo ključno vlogo pri oblikovanju prostorske politike, pripravi prostorskih aktov, izvajanju prostorskega načrtovanja ter nadzoru nad izvajanjem le-tega. Skupno delovanje med nosilci urejanja prostora je ključnega pomena za usklajeno in celovito urejanje prostora na vseh ravneh. Nosilci urejanja prostora z različnih področij pripravijo smernice, ki so navodila, usmeritve ali priporočila, ki jih izdajo pristojni organi ali institucije in ki določajo postopke, metodologijo, vsebinske elemente ter druge pomembne vidike pri pripravi regionalnih prostorskih planov. V smernicah so lahko natančno opredeljeni cilji, kazalci, metode analize, vsebinska področja, ki jih je treba zajeti pri planiranju na vseh ravneh.

Pri pregledu strokovnih podlag NUP-ov se je analiza smernic osredotočila predvsem na to, ali je nosilec urejanja prostora svoje smernice in usmeritve pripravil tudi za nivo regij ter za katera področja so pripravljene smernice. V analizi je bilo tako pregledano preko 200 raznih dokumentov različnih resorjev. Ugotovitve analize pregleda strokovnih podlag sektorjev so pripeljale do seznama manjkajočih a potrebnih strokovnih podlag, ki bodo potrebne za izdelavo regionalnih prostorskih planov na področju poselitve, krajine in gospodarske javne infrastrukture.

3. Usmeritve za razvoj poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture

Po opravljeni analizi Regionalnih razvojnih planov, poselitve, krajine in gospodarske javne infrastrukture so bili rezultati predstavljeni na predstavitvi namenjeni pripravljavcem iz regionalnih razvojnih agencij in nosilcem urejanja prostora iz vrst različnih resorjev. Po predstavitvi so udeleženci predstavitve poslali pripombe na analizo, ki so bile upoštevane v ažurirani verziji analize.

Za potrebe izdelave usmeritev za razvoj poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture je bila izdelana tabela prioritetnih področij, ki jih je potrebno nasloviti v pripravi regionalnih prostorskih planov (glej prilogo: Preglednica prioritet po regijah). Preglednica podaja izhodišča, ki bodo omogočala pripravljavcem in izdelovalcem RPP-jev, da skupaj z ostalimi deležniki v procesu (nosilci urejanja prostora, občine in regionalne razvojne agencije), določijo prioritetna področja, na katere so bo osredotočila regija pri izdelavi plana in prostorskega razvoja, ki ga bo plan prinesel, ko bo izdelan in sprejet s strani odločevalcev.

Iz analize regionalnih razvojnih planov je bilo ugotovljeno, da razvojne usmeritve regij naslavljajo vsa področja, ki izhajajo iz strateških dokumentov, da pa pri tem nimajo finančnih sredstev, da bi uresničile vse ukrepe za razvoj regij. Zato je bilo ključno za izvedbo naloge, da od regionalnih razvojnih agencij in nosilcev urejanja prostora pridobimo omejeno število prioritet. V ta namen je bila izvedena delavnica, na kateri so bili soočeni pripravljavci s strani RRA-jev in predstavniki NUP-ov. Osnova za izvedbo delavnice pa je bila spletna anketa, katere osnova je bila tabela prioritetnih področij. Izdelani sta bili dve anketi, ena za pripravljavce iz RRA-jev in ena za predstavnike nosilcev urejanja prostora. Cilj spletne ankete za pripravljavce je bil omejiti nabor prioritetnih področij na deset področij, ki so najbolj pomembna za regijo z razvrstitvijo od najpomembnejšega pa do manj pomembnejših. Cilj ankete za

predstavnike NUP-ov pa, da za vsako regijo izberejo tri najpomembnejša področja iz svojih smernic ravno tako razvrščenih od najpomembnejšega do manj pomembnega.

Na delavnici so bile v prvem delu predstavljene ugotovitve ankete, v drugem delu pa se je delavnica osredotočila na izbor treh najpomembnejših prioritetnih področij za vsako regijo ob sodelovanju pripravljavcev in predstavnikov nosilcev urejanja prostora (glej prilogo: Poročilo 2. delavnice med regijami in resorji glede prednostnih razvojnih usmeritev regij).

Rezultati delavnice so bili osnova za izdelavo usmeritev za razvoj poselitve, razvoja v krajini in gospodarske javne infrastrukture. Pri tem je potrebno upoštevati, da so usmeritve predstavljene v zaključnem dokumentu za vseh dvanajst razvojnih regij, najbolj osnovna strokovna podlaga, ničelno stanje, na podlagi katerega si lahko tako pripravljavci kot tudi izdelovalci naredijo prvo sliko o stanju v regiji, za katero bodo pripravili regionalni prostorski plan.

Zavedati se je potrebno, da so lahko v tako kratkem času nastale le omejene strokovne podlage, ki so v osnovi bazičen posnetek stanja v prostoru, pregled velikih želja regij in osnovnih usmeritev stroke na področju poselitve, krajine in gospodarske javne infrastrukture.

Viri

Priprava prve generacije Regionalnih prostorskih planov - Portal GOV.SI. https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Prostor_regionalno/priprava_prve_generacije_RPP.pdf.

Urejanje prostora na regionalni ravni. Portal GOV.SI. https://www.gov.si/teme/urejanje-prostora-na-regionalni-ravni/.

Priprava regionalnih prostorskih planov. Portal GOV.SI. https://www.gov.si/novice/2024-03-25-priprava-regionalnih-prostorskih-planov/.