

Zbori za prostor – Kaj je javni interes pri civilnih iniciativah na področju urejanju prostora?

Uvodni prispevek Zbora 23.1.2017

Vloga in pomen civilnih iniciativ pri urejanju prostora

Julija Vardjan

Ko sta me organizatorja Zborov za prostor Marko Peterlin in Jernej Prijon povabila, naj naredim uvod v današnji dogodek, sta mi pojasnila, da gre za zборе, ki so namenjeni javni in argumentirani razpravi o prostoru. Do sedaj sta se zvrstila dva tovrstna dogodka, eden je bil posvečen problematiki oglaševanja in drugi parkiranja. Glede na to, da mi je bil prepuščen izbor teme, sem ob tem pomislila, kakšno je pravzaprav izhodišče tovrstnih razprav. In prav to izhodišče sem si izbrala za temo današnje razprave. Zanimalo me je namreč, na kakšen način sploh znamo javno in argumentirano komunicirati o prostoru. In da debata ne bi bila abstraktna, sem si izbrala tematiko civilnih iniciativ. Gre namreč za tisti dejavnik, ki je pogosto predstavljen kot trn v peti za doseganje ciljev v prostoru. Toda potrebno se je vprašati čigavih. Prostor sam ima specifično lastnost, da se tiče nas vseh, zato imamo vsi glede prostora določene cilje oz. posredno ali neposredno korist oz. škodo. Kaj je korist oz. škoda pa je stvar interpretacije.

Kdo je torej tisti, ki ima v tem procesu najbolj prav. Je to upravljavec - občina ali država - ki smo mu to pravico podelili z demokratičnim izborom na volitvah? Je to investitor, ki v nek določen poseg vlaga sredstva? Ali neposreden uporabnik prostora oz. nekdo, ki mu poseg pomeni kršitev njegovih vrednot. Glede na to, da gre različne deležnike, ki jim nedvomno pripada legitimna pravica do odločanja, mora biti kakršenkoli poseg izpeljan z medsebojnim upoštevanjem. Temu pa ni vedno tako. Ravno zaradi tega je to področje izjemno formalizirano. Vključevanje javnosti v proces načrtovanja in odločanja v prostorskih zadevah je opredeljeno v številnih evropskih direktivah, predvsem pa v t.i. Aarhuski konvenciji.

Z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri določanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je bila v Sloveniji sprejeta tudi Aarhuska konvencija, ki zahteva, da:

- ⇒ se javnost vključi v čim zgodnejši fazi, dokler so odprte različne možnosti,
- ⇒ se javnost seznanila z vsemi informacijami, potrebnimi za njeno sodelovanje,
- ⇒ so jasna načela sodelovanja in pričakovanja o tem, kaj naj bo prispevek javnosti,
- ⇒ se javnosti omogočijo ustrezne oblike posvetovanj,
- ⇒ se javnosti omogoči izražanje in posredovanje pripomb,
- ⇒ se pripombe in predlogi javnosti upoštevajo,
- ⇒ se predstavi, kako so bili predlogi in pripombe upoštevani.

Načelo vključevanja javnosti v procese planiranja in odločanja v okoljskih zadevah je torej formalno artikulirano, toda v praksi se zdi, da poteka bolj zaradi navideznega spoštovanja predpisov in ne

dejansko. Tu lahko tudi opozorimo, da je pred približno mesecem dni Evropska komisija Sloveniji namenila že drugi uradni opomin zaradi nespoštovanja direktiv o presoji vplivov načrtov, programov ter javnih in zasebnih projektov na okolje, zlasti pri dostopu javnosti v postopkih prostorskega načrtovanja. Ministrstvo za okolje mora odgovoriti do 9. Februarja 2017.

Kakšna je torej praksa, na katero se sklicuje tudi Evropska komisija? Da bi si lažje predstavljali, si podrobneje oglejmo tri primere civilnih iniciativ iz lokalnega okolja. Ob tem naj poudarim, da vsekakor ne gre idealizirati civilnih iniciativ kot takih, saj ni nujno, da ima vsak interes plemenit namen. Toda ne vključevanje predstavnikov javnosti povzroča številne napetosti, saj se odločitve sprejemajo brez njihovega sodelovanja, čeprav bodo morali morda prav oni živeti s posledicami odločitev. S tem se utrjuje njihov ločeni položaj in s tem odklonilno stališče, ki pogosto rezultira v destruktivnih in dolgotrajnih konfrontacijah, katerih žrtev je prostor, ki zadeva vse.

Prvi primer: DOPPS proti vetrni elektrarni Volovje rebri

Civilna iniciativa Društva za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije (DOPPS) nastopa proti nameri Elektra Primorje, da umesti vetrne elektrarne v območje našega največjega neurbaniziranega prostora – na Snežniški plato. Spor ima okoljevarstveni in ptičjevarstveni značaj, čeprav gre za projekt, katerega namen je trajnostno pridobivanje energije.

Kronologija dogodkov na kratko:

2002 – Investitor predstavi načrte za umestitev večje vetrne elektrarne na območje Volovje rebri, ki ima visoko naravovarstveno in ptičjevarstveno vrednost. Nastane iniciativa lokalnih prebivalcev, ki je proti tovrstnemu posegu, čez približno leto dni se ji pridruži iniciativa DOPPS.

2003 – Na podlagi okoljevarstvenega soglasja Agencije RS za okolje (ARSO), ki pomanjkljivo obravnava dejavnike varovane narave na območju, je brez javne razprave sprejet prostorski načrt za območje Volovje rebri. DOPPS sproži postopek zaradi kršitve upravnega postopka na Ustavnem sodišču, saj ima kot društvo, ki deluje v javnem interesu na področju upravljanja narave, po Zakonu o ohranjanju narave pravico, da sodeluje v vseh upravnih postopkih. Glede na to, da ARSO DOPPS zavrača možnost sodelovanja v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja, Ustavno sodišče zaradi nespoštovanja zakona razveljavi omenjeni prostorski načrt.

2004 – Snežniško območje vključeno v Naturo 2000, zaščiteno območje na ravni Evropske unije.

Do 2010 – DOPPS vloži 10 sodnih sporov, večina teh se nanaša na to, ali so sploh stranka v postopku, čeprav jim to po zakonu nedvomno pripada. Kljub temu, da jim tako Upravno kot Vrhovno sodišče v sodbah pritrjuje, jih ARSO nenehno zavrača kot udeleženca v postopku in znova in znova izdaja nezakonite odločbe.

2010 – Po sedmih letih Ministrstvo za okolje oz. ARSO, DOPPS vendarle dodeli status stranke v postopku. Šele takrat se torej začne vsebinska razprava o tem, ali so vplivi vetrnih elektrarn prekomerni za naravo in ptiče.

V vsem tem času DOPPS nenehno poudarja, da niso proti vetrnim elektrarnam kot takim, temveč se zavzemajo za trajnostno naravnano in neškodljivo umestitev v okolje. Nasprotna stran, pomenljivo, Fakulteti za družbene vede naroči tudi javnomnenjsko raziskavo, ki pokaže, da je kar $\frac{3}{4}$ prebivalcev Slovenije naklonjenih postavitvi vetrnih elektrarn in s tem izvaja pritisk.

Kakorkoli že, zadeva se po 10 letih in številnih sodnih procesih konstruktivno razreši, saj DOPPS leta 2012 izdela študijo občutljivih območij, po kateri se še danes ravna vsi investitorji, ki umeščajo vetrne elektrarne v prostor. Ob tem ni odveč poudariti, da je izdelavo študije financiral britanski DOPPS, saj ima svoj interes, da na globalni ravni zaščiti občutljiva območja.

Drugi primer: Iniciativa za ohranitev Plečnikovega stadiona v izvorni obliki in iniciativa Fondovi bloki proti družbi Bežigranski športni park (BŠP)

Omenjeni spor ima tri vidike – okoljski (vpliv na okolje, predvsem glede preobremenitve s hrupom), zemljiški (glede zemljišča, ki naj bi bil v lasti stanovalcev Fondovih blokov), ter kulturnovarstveni (prezidava spomenika). Javna razprava je omogočena na način vlaganja pritožb k okoljevarstvenemu soglasju in prostorskemu načrtu, iniciativa vložiti tudi sodni spor glede zemljišča.

Kronologija dogodkov na kratko:

2007 in 2008 – projekt južnoafriške projektantske skupine Ruben Reddy pridobi soglasje Zavoda za varstvo kulturne dediščine (ZVKDS), ki ga Ministrstvo za kulturo kasneje razveljavi. Na podlagi konservatorsko restavratorskega projekta ZVKDS je razpisan mednarodni arhitekturni natečaj, na katerega so vabljeni tako tuji kot slovenski arhitekti.

2009 Izbran je projekt nemške projektantske skupine GMP. Država Plečnikov stadion razglasi za kulturni spomenik državnega pomena. Hkrati poteka tudi javna razgrnitev osnutka občinskega podrobnega prostorskega načrta (OPPN), ki ne omogoča javne razprave. Ministrstvo za okolje in prostor poda zahtevek za presojo vpliva na okolje.

2010 Mestni svet sprejme OPPN za omenjeno območje. Steče projektiranje kompleksa. Na podlagi idejnega projekta investitor pripravi poročilo o vplivih na okolje in prične s pridobivanjem okoljevarstvenega soglasja. Stanovalci Fondovih blokov sprožijo postopek po Zakonu o vzpostavitvi etažne lastnine glede omenjenega zemljišča, za katerega trdijo, da pripada njim.

2011 Javna razgrnitev okoljevarstvenega soglasja s strani ARSO. S strani stanovalcev oz. Udeležencev v postopku so podane številne pripombe. ARSO pozove investitorja, da se opredeli do pripomb. Mnoge od njih so zavrnjene z argumentom, da ne gre za pripombe, temveč za mnenje.

2011 do 2013 Investitor dopolnjuje vlogo z opredelitvami do pripomb, udeleženci v postopku so s strani ARSO vsakič pozvani, da se opredelijo do dopolnitev. Strani si na ta način izmenjujeta argumente. V poročilu o vplivih na okolje se odpre tudi poglavje o hrupu. Ker investitor ne more zadostiti zahtevi po vzdrževanju mejnih vrednosti pod 2. stopnjo varstva pred hrupom zaprosi za možnost začasne oz. občasne preobremenitve okolja s hrupom.

2013 Zavrnitev vloge investitorja za začasno preobremenitev s hrupom in zavrnitev okoljevarstvenega soglasja. Investitor poda pritožbo na obe zavrnitvi.

2015 Investitor vložiti upravni spor proti MOP v zvezi z obema zavrnitvama.

2016 Upravno sodišče odloči, da je tožba utemeljena in ARSO ponovno naloži odločanje o vlogi za okoljevarstveno soglasje.

V tem primeru ima javna razprava malce drugačne razsežnosti. Civilni iniciativi ne moreta vlagati pripomb ne k OPPN, ne k okoljevarstvenemu soglasju. Glede okoljevarstvenega soglasja se lahko

opredeljujejo zgolj stanovalci. Ti nenehno vlagajo pripombe, do katerih se investitor opredeljuje in dopolnjuje vloge, nekatere pa zavrača. Komunikacija poteka predvsem formalno, prek upravnih postopkov, pritožb in sodnih sporov. Lokalno prebivalstvo sta sicer v začetku investicije enkrat obiskala župan Zoran Janković in investitor Joc Pečečnik, organizirana je bila tudi predstavitev projekta s strani BŠP. Toda v času, ko so zadeve eskalirale, strani niso nikoli sedle za skupno mizo, da bi poiskale rešitve. Vsebinska razprava je potekala torej zgolj na formalni ravni in ne neposredno.

Tretji primer: Zveza civilnih iniciativ Savinjske doline proti državi v primeru izbrane trase za gradnjo ceste med Celjem in Velenjem, ki je del t.i. tretje osi, opredeljene v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije.

Omenjeni spor ima 4 vidike: Prostorski (izbrana trasa po mnenju iniciativ slabo povezuje mesti), prometni (potrebna je dodatna razširitev obstoječe ceste med Celjem in Velenjem, saj je ta že sedaj preobremenjena), ekonomski (izbrana trasa zahteva dražjo investicijo), trajnostni (izbrana trasa posega v najboljša in največ kmetijskih zemljišč od alternativ)

Kronologija dogodkov na kratko:

2004 Sprejet nacionalni program izgradnje avtocest, med drugim tudi trase Celje, Velenje.

2007 MOP in DARS naročita študijo vrednotenja šestih tras za povezavo med Celjem in Velenjem. Zasebno podjetje URBIS, ki študijo pripravi, kot najboljše ocenjeno izbere traso F2, čeprav ima veliko očitnih napak. Ta študija je podlaga, da se izvedejo nadaljnji postopki v zvezi s prostorsko umestitvijo izbrane trase.

2008 Zveza civilnih iniciativ piše pritožbe proti izbrani trasi oz. vrednotenju le-te, ter pošlje zahtevek za vmesno vrednotenje trase na vlado RS.

Do 2011 Zveza civilnih iniciativ pošlje 11 vlog za ponovno vrednotenje tras, MOP zavrača ponovitev vrednotenja.

2011 Medresorska delovna sestavljena iz predstavnikov treh ministrstev, Ministrstva za okolje in prostor, Kmetijskega ministrstva in Ministrstva za promet, ugotovi, da je študija neprepričljiva, in da je izbrana trasa najmanj primerna od alternativ. Ocení, naj se pozornost usmeri v obstoječo cestno mrežo in dopolni študija.

Do 2015 Glede vladnih sklepov je stanje nespremenjeno.

2015 Cerarjeva vlada sporno traso ponovno obravnava kot izbrano, z argumentom, da je največ narejenega v fazi projekta.

2015 in 2016 Nekaj sestankov na vladi, kjer ni vsebinske razprave, bolj kot želja po razpravi je očitna želja po informiranju o projektu.

2017 V začetku leta sprejet državni prostorski načrt. Glede na to, da je to prvi pravno zavezujoč akt, ima Zveza civilnih iniciativ s tem prvič možnost pravno izpodbijati postopek. Zveza vlado in pristojno ministrstvo obvesti o nameri za sprožitev postopka za oceno ustavnosti na Ustavnem sodišču.

Do danes je Zveza civilnih iniciativ poslala že 20 prošenj za ponovno vrednotenje alternativ. Sprožitev postopka v zvezi z oceno ustavnosti se nanaša prav na onemogočanje učinkovite javne razprave.

Namreč, glede na predpise o umeščanju infrastrukturnih projektov je sporno ravno to, da študija alternativ ni bila javno razgrnjena, s tem pa je bila ob pravem času onemogočena možnost pritožbe na postopek. Izbrana trasa je bila torej izbrana brez zakonsko omogočenega sodelovanja javnosti, ob tem so bili sproženi tudi nadaljnji postopki, saj je bila ta trasa podrobneje načrtovana od ostalih. Tako je bil izničen vpliv javnosti v času, ko je bilo še mogoče pravočasno vplivati na odločitev, kar je v nasprotju z Aarhuško konvencijo. Ravno na to, da je omenjena trasa podrobneje načrtovana od ostalih, pa se sedaj sklicuje Cerarjeva vlada, ko ponovno obuja realizacijo omenjenega projekta.

Zaključek:

Iz omenjenih primerov je razvidno, da vključevanje javnosti na področju posegov v prostor poteka predvsem na formalni ravni. Ta formaliziranost vključuje tudi nabor pravnih sredstev, s katerimi se vpletene strani lahko borijo za svoje pravice. Vendar pa tukaj nastane paradoks: končni cilj vsakega posega v naravo se dogaja v naravi sami, nastali problem ali spor pa rešujemo s pravnimi sredstvi, kar pomeni, da se na sodišču boj vedno bije okoli formalnih zadev – ali so bile vse alternative ustrezno ovrednotene, ali je bila javnost primerno obveščena, ali so bili predstavljeni objektivni podatki – to bojišče pa je v celoti odmaknjeno od polja resničnih interesov vpletenih (na primer nekdo želi graditi določen objekt, drugi pa želi, da se ta ne gradi). In ker ne želimo, da bi ta razprava zgolj opozarjala na probleme, temveč bi ponujala tudi možne rešitve, na tem mestu predstavljamo orodje mediacije, ki kot neformalen postopek lahko pomaga, da se stranke izognejo prerekanjem glede formalnosti, saj te pravzaprav niso polje njihovega dejanskega interesa.

Pojem okoljske mediacije se je v 70ih letih izoblikoval v ZDA, od tam pa je prišel v Evropo. Danes je mediacija na področju okolja v Evropi najbolj razvita v Nemčiji, Avstriji, Veliki Britaniji, na Nizozemskem in v Švici. Največ primerov okoljske mediacije je bilo v Nemčiji, od tam pa poznamo tudi prvi uspešen primer, vezan na širitev Frankfurtskega letališča. Prvi poskus širitve letališča je bil realiziran leta 1984 po težki, skoraj vojni situaciji boja med policijo in nasprotniki širitve. Spor je nastal zaradi tega, ker so bili mnogi okoliški prebivalci prizadeti zaradi hrupa in drugih emisij pristajanja in vzletanja letal, okoljevarstveniki pa so bili zaskrbljeni zaradi negativnega vpliva širitve letališča na okolje, predvsem zaradi predvidenega uničenja gozda. Dvajset let kasneje, ko so želeli ponovno širiti letališče, je bila situacija zelo podobna. Da bi se izognili ponovitvi nasilja in dragih sodnih procedur, so se pobudniki širitve odločili za mediacijo, ki je hitro prinesla soglasje.

Seveda mediacija ni edina pot, toda vse poti zahtevajo veliko energije, časa in tudi finančnih sredstev. Na koncu ena stran zmaga in druga izgubi. To povzroči poglobljanje sporov na drugih področjih ali nastanek novih sporov. Mediacija, ki tudi ni enostavna in ni vedno mogoča, pa lahko bistveno pripomore k vzpostavitvi pogojev za konstruktivno skupno rešitev. Obstoječe vzorce, ki so, kot smo lahko videli, tako nelegalni kot tudi neproduktivni, je potrebno preseči z vzpostavljanjem zaupanja v medsebojnem dialogu in ne zgolj z merjenjem moči, oblastne ali podprte s pravnimi sredstvi.

Kaj torej reči o vlogi civilnih iniciativ pri urejanju prostora. Morda bi bilo bolje, če bi današnja razpravo naslovlili vloga in pomen javne razprave pri urejanju prostora. Toda vendarle poskušajmo opredeliti to njihovo vlogo. Če morda mislimo, da so civilne iniciative naša posebnost, in da je to, da se ob vsakem posegu v prostor slišijo različni glasovi, nekaj nenavadnega, se motimo. Tovrstne iniciative so izjemno pogost pojav, kadar so vključene v javno razpravo pa predstavljajo tudi temelj demokratične ureditve. V tem smislu jih torej lahko razumemo tudi kot kazalnik stopnje razvoja.

In še za konec, da ne bo pomote, niti slučajno ne idealiziram neposredne demokracije. Če se spustimo na mikroraven, je na vsakem hišnem svetu hitro mogoče videti, da neposredna demokracija ni mačji kašelj. Toda tudi pomanjkanje javne razprave, kot smo videli v navedenih primerih, iz medijev pa jih poznamo še toliko več, lahko privede do dolgotrajnih oz. dolgoletnih gordijskih vozlov, ki imajo seveda posledice v prostoru.

Ljubljana, 23.1.2017