Integracija celostnih prometnih strategij in občinskih prostorskih načrtov s celovito obravnavo dostopnosti v prostorskem načrtovanju

Številka projekta: V5-1727

Smernice za integracijo prometnega in prostorskega načrtovanja

Predlog

Oktober 2019

Vodja projekta: dr. Barbara Goličnik Marušić

Izvajalca: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Univerza v Mariboru, Fakulteta za gradbeništvo, prometno inženirstvo in arhitekturo

Integracija celostnih prometnih strategij in občinskih prostorskih načrtov s celovito obravnavo dostopnosti v prostorskem načrtovanju

Smernice za integracijo prometnega in prostorskega načrtovanja

Številka projekta: V5-1727

Trajanje: april 2018 – oktober 2019

Financer:

Javna agencija za raziskovalno delavnost Republike Slovenje

Ministrstvo za okolje in prostor

Ministrstvo za infrastrukturo

Pripravili:

dr. Luka Mladenovič

dr. Aljaž Plevnik

Datum: oktober 2019

Vsebina

Uvod 1
Izhodišča 2
Principi 2
Instrumenti 3
Integracija Celostnih prometnih strategij in občinskih prostorskih načrtov 3
Regionalno prometno in prostorsko načrtovanje 3
Umeščanje velikih generatorjev prometa 3
Zasnova omrežja pešpoti 4
Zasnova omrežja kolesarske infrastrukture 4
Zasnova omrežja javnega potniškega prevoza 4
Zasnova omrežja prestopnih in mobilnostnih točk 5
Zasnova vodenja cestnega motornega prometa 5
Superbloki – območja prijaznega prometa 6
Upravljanje parkiranja 6

Uvod

Smernice za integracijo celostnega prometnega načrtovanja v prostorsko načrtovanje so zasnovane tako, da z vpeljavo tem trajnostne mobilnosti v prostorsko načrtovanje prispevajo k:

Boljši kakovosti bivanja

Celostno načrtovanje prometa in prostora pomeni načrtovanje za ljudi, in ne za avtomobile in promet. To se odraža na primer v boljši kakovosti javnih prostorov, izboljšani varnosti otrok, zmanjšanju količine toplogrednih plinov in podobno.

Pozitivnim učinkom na okolje in zdravje

Delovanje v smeri izboljšanja kakovosti zraka, zmanjševanja hrupa in blaženja podnebnih sprememb ter spodbujanje aktivne mobilnosti prebivalcev, da bi hodili peš ali se vozili s kolesom, ima pozitivne učinke na zdravje in prinaša pomembne prihranke pri stroških, ki so povezani z njim.

Izboljšani mobilnost in dostopnost

Celostno načrtovanje prometa in prostora zagotavlja boljšo mobilnost vseh prebivalcev in lajša dostopnost do posameznih območij in storitev. Vzpostavlja pogoje in spodbuja uporabo vseh prevoznih načinov in njihovega povezovanja, predvsem pa hoje, kolesarjenja in javnega potniškega prevoza.

Odločitvam, ki jih podpira javnost

Načrtovanje za ljudi vključuje načrtovanje z ljudmi in se odziva na potrebe različnih skupin uporabnikov. Z vključevanjem javnosti lahko odločitve za ali proti ukrepom na področju prometa v občinah pridobijo pomembno stopnjo »javne legitimnosti«.

Učinkovitem izpolnjevanju pravnih obveznosti

Integracija celostnega prometnega načrtovanja v prostorsko načrtovanje je učinkovit način izpolnjevanja pravnih obveznosti, kot so Direktiva o kakovosti zraka Evropske komisije ali nacionalni predpisi za nadzor nad hrupom.

Novim in celovitim prostorskim vizijam

Integracija načrtovanja prometa in prostora ponuja dolgoročno in strateško vizijo zagotavljanja mobilnosti. Spodbuja kulturo učinkovitega in integriranega načrtovanja, ki teži k vključevanju sektorskih politik, institucij in sosednjih občin ter omogoča tudi doseganje drugih ciljev občine (gospodarskih, socialnih, okoljskih).

Izhodišča

Zaradi zagotavljanja trajnostne mobilnosti z vidika vizije mobilnosti prebivalstva in vizije oskrbe gospodarstva je potrebno pri pripravi občinskega prostorskega načrta upoštevati usmeritve iz Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije {Ur.l. RS št. 58/2006, v nadaljevanju RePPRS) ter Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji (29. 7. 2015).

Lokalne skupnosti so nosilci prometne politike skupaj z državnim zborom, vlado in pristojnimi ministrstvi ter gospodarskimi družbami in združenji, znanstvenimi in raziskovalnimi institucijami. Kot nosilci prometne politike skrbijo za občinsko oziroma mestno prometno infrastrukturo (lokalne ceste, kolesarske steze, parkirna mesta ...). Lokalne skupnosti sodelujejo z državno upravo pri izobraževanju in ozaveščanju uporabnikov lokalne prometne infrastrukture, razvoju učinkovitega sistema JPP in razvoju con za gospodarsko dejavnost, ki morajo biti ustrezno priključene na prometni sistem.

Pri določanju ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine in načrtovanju prostorskih ureditev lokalnega pomena ter določanju pogojev umeščanja objektov v prostor je potrebno upoštevati vidik trajnostne mobilnosti oz. zagotoviti ustrezne pogoje za spodbujanje pešačenja, kolesarjenja, uporabe JPP ter ostalih alternativnih oblik trajnostne mobilnosti.

Potreba po zmanjšanju emisij toplogrednih plinov iz prometa ter zagotavljanju zdravega bivalnega okolja postavljata načrtovanje razvoja mobilnosti v nov položaj. Naselja je potrebno načrtovati na način, da bodo manj odvisna od osebnih avtomobilov ter hkrati spodbujati prebivalce k spreminjanju potovalnih navad, kar bo dolgoročno vodilo k višji kvaliteti bivanja in večji prometni varnosti.

Principi

Smernice temeljijo na naslednjih principih integracije vsebin celostnega prometnega načrtovanja v prostorsko načrtovanje:

- Zagotavljanje medsebojne in notranje povezanosti urbanih regij s celovito ponudbo potovalnih načinov.
- Vzpostavljanjem mest kratkih razdalj, visokih gostot, mešanih in raznolikih rab in večjedrne zgradbe.
- Povezovanje in zagotavljanje sklenjenih in zmogljivih prometnih omrežij trajnostnih potovalnih načinov (hoja, kolesarjenje, JPP) in vzpostavljanje hierarhije omrežij za osebni motorni promet.
- Vzpostavljanje kakovostnih javnih površin, ki so urejene, privlačne, udobne in varne in ki s podrejenim vodenjem in umirjanjem motornega prometa zagotavljajo prostor nemotoriziranim uporabnikom.
- Zagotavljanje učinkovite in celostne dostopnosti velikih generatorjev prometa z umeščanjem na lokacije dostopne z vsemi potovalnimi načini.

Instrumenti

Integracija celostnega prometnega in prostorskega načrtovanja temelji na instrumentih, ki so opisani v nadaljevanju. Nekateri med njimi so v slovenski načrtovalski praksi še nepoznani in nepreizkušeni, vendar je njihova izvedba mogoča s prenosom praks izkušenejših mest v Evropski uniji.

Integracija Celostnih prometnih strategij in občinskih prostorskih načrtov

Celostne prometne strategije (CPS) so nov celosten dolgoročen pristop k načrtovanju mobilnosti, ki ga spodbuja Evropska komisija in je širšo uporabo v zadnjih letih doživel tudi v Sloveniji. CPS opredeljujejo dolgoročni razvoj vseh oblik mobilnosti, pri njihovi pripravi se upoštevajo izhodišča in ključni razvojni projekti iz občinskih prostorskih načrtov (OPN). Ker gre za ključna strateška dokumenta pri načrtovanju prostora in prometa na lokalni, v prihodnje pa tudi na regionalni ravni, je potrebno zagotoviti učinkovito medsebojno vsebinsko, postopkovno in pravni integracijo obeh strategij. Potrebno je medsebojno prilagajanje ciljev, ukrepov, kazalnikov, postopkov priprave in izvajanja.

Smernice za pripravo CPS so dostopne na spletni strani Slovenske platforme za trajnostno mobilnost: http://sptm.si/wp-content/uploads/2019/05/TM_Brosura_FINAL_Civitas.pdf

Regionalno prometno in prostorsko načrtovanje

V skladu s trendi v planersko razvitejših državah, se tudi v Sloveniji v kratkem načrtuje priprava Celostnih prometnih strategij na regionalni ravni. Številnih izzivov prometa in mobilnosti ni mogoče reševati znotraj občinskih administrativnih meja, kot je upravljanje dnevnih migracij, zasnova in upravljanje JPP, daljinske kolesarske povezave, naprave P+R, umeščanje velikih generatorjev prometa inp. Regionalni pristop k CPS zahteva integracijo s prostorskim načrti na isti ravni, ki pa zaenkrat v Sloveniji še ni prisotna, vendar bo potreben odziv prostorskega sektorja na prihajajoče izzive.

Umeščanje velikih generatorjev prometa

Glavne generatorji prometa, kot so velika podjetja, zdravstvene in vzgojno-izobraževalne ustanove, trgovska središča, lokacije večjih prireditev ter druge ustanove, pomembno vplivajo na celoten prometni sistem v občini. Poti zaposlenih, obiskovalcev, šolajočih in drugih uporabnikov do teh ključnih ciljev namreč pomenijo glavnino dnevnih potovanj ter s tem praviloma tudi velik del prometnih izzivov. Zato njihovo umeščanje v prostor in zagotavljanje celostne in kakovostne dostopnosti z vsemi potovalnimi načini zahteva posebno pozornost prometnih in prostorskih načrtovalski postopkov.

Pri umeščanju je potrebna uporaba Celovite presoje novogradnje na prometni sistem, ki je podrobneje predstavljena v nadaljevanju kot samostojen instrument. Ključna je umestitev takih generatorjev ob zmogljiv in konkurenčen JPP, zato je potrebno v prostorskih načrtih določati standarde dostopnosti z JPP, ki opredeli tip, frekvenco in oddaljenost postajališča JPP za večje generatorje prometa pred izdajo uporabnega dovoljenja. Za zagotavljanje ustrezne dostopnosti z vsemi potovalnimi načini je potrebno v fazi projektiranja izdelati Mobilnostni načrt, ki zagotovi navezavo objekta na vsa omrežja, opredeli upravljanje parkiranja in druge ukrepe upravljanja mobilnosti.

Nacionalne smernice za pripravo Mobilnostnih načrtov za ustanove so objavljene na spletni strani Slovenske platforme za trajnostno mobilnost: http://sptm.si/wp-content/uploads/2019/02/SPTM_Brusura_2019_A4_final.pdf

Zasnova omrežja pešpoti

Hoja kot del trajnostne mobilnosti, je na izvedbeni ravni v slovenski načrtovalski praksi pogosto zapostavljena, zato ji je potrebno zagotoviti vlogo, ki ji v sodobnem prometnem planiranju pripada. V prostorskih načrtih je potrebno zasnovati in prostorsko prikazati sklenjeno mrežo površin za pešce različnih ravni in opredeliti minimalne standarde za njihovo izvedbo. Smernice za načrtovanje površin za pešce so objavljene na spletni strani Slovenske platforme za trajnostno mobilnost: http://sptm.si/wp-content/uploads/2019/04/Infrastruktura-za-pe%C5%A1ce-V1.01-2.pdf

Zasnova omrežja kolesarske infrastrukture

Kolesarjenje ponovno pridobiva pomembno težo v prometnem načrtovanju slovenskih mest, vendar je za njegov pravi razmah potrebno kolesarko infrastrukturo podrobneje načrtovati tudi v prostorskih načrtih. Enako kot pri infrastrukturi za hojo, je potrebno v prostorskih načrtih zasnovati in prostorsko prikazati sklenjeno mrežo kolesarske infrastrukture (vključno s parkirišči) različnih ravni in opredeliti minimalne standarde za njihovo izvedbo. Standardi naj vključujejo tudi vodenje kolesarjev v križiščih in uvozih, saj se je praksa na tem področju v zadnjih letih bistveno spremenila v prid varnosti nemotoriziranih udeležencev in na račun pretočnosti cestnega motornega prometa.

Smernice za umeščanje kolesarske infrastrukture v urbanih območjih so objavljene na spletni strani Slovenske platforme za trajnostno mobilnost: http://sptm.si/wp-content/uploads/2019/02/2017_MZI_Kolesarjem_prijazna_infrastruktura_-_smernice_za_umescanje_kolesarskih_povrsin_v_urbana_naselja_V1.pdf

Zasnova omrežja javnega potniškega prevoza

V mestih in okoljih, kjer imajo prebivalci kjerkoli in kadarkoli na voljo dobro organiziran, sodoben in udoben javni potniški prevoz, je uporaba osebnega avtomobila bistveno manj zanimiva. Prav javni prevoz je tisti, ki lahko več potnikov prepelje hitro, z nizkimi stroški, varno in brez večjih obremenitev okolja. To je tudi eden najbolj demokratičnih načinov potovanja, saj omogoča kakovostno dostopnost v mestih za vse skupine prebivalcev, ne glede na socialni ali zdravstveni status. Zmanjšuje probleme, povezane s prometom, in izboljšuje funkcionalno zgradbo mesta.

Zagotavljanje privlačnega javnega potniškega prevoza pomeni naložbo v vzpostavitev kakovostne ponudbe, ki temelji na reorganizaciji in intenzifikaciji omrežja, na integraciji z regionalnim javnim potniškim prevozom in s šolskimi prevozi, na prioritetnem vodenju javnega potniškega prevoza v cestnem omrežju, na novih udobnih, zmogljivih ter okolju in uporabnikom prijaznih vozilih ter na informacijski podpori sistema in ozaveščanju prebivalcev.

Osrednja vsebina, ki naj jo vsebujejo prostorski načrti, je zasnova in kartografski prikaz omrežja ter minimalne frekvence povezav na njem. V kartografskem gradivu in v legendi naj bodo z enotnim grafitnim znakom prikazana postaje in postajališča JPP. V bočinah, kjer Celostna prometna strategija predvideva ukrepe za prioritetno vodenje JPP, naj se v prostorski zasnovi prikažejo tudi koridorji, na katerih bodo tovrstni ukrepi izvedeni. Kartografski prikaz stanja in načrtovanih ureditev, povezanih s sistemom JPP v občini bo pokazal smiselno razporeditev dejavnosti v prostoru z vidika JPP. Dolžnost zagotavljanja mobilnosti prebivalstva je povezana s prostorskimi pogoji, zato se naj zasnova poselitve

navezuje na bližino postaj in postajališč JPP oziroma naj se načrtuje nove postaje in postajališča v naseljih oz. delih naselij, ki postajališč JPP se nimajo urejenih.

Občinski prostorski načrt mora vsebovati zasnovo postaj in postajališč JPP in potencialne izboljšave na tem področju. Urejanje postajališč JPP mora biti skladno s Pravilnikom o avtobusnih postajališčih (Ur.l. RS št. 106/2011).

Zasnova omrežja prestopnih in mobilnostnih točk

Za dobro delovanje vseh prometnih podsistemov, predvsem pa delovanje integriranega JPP je nujno zagotoviti fizično integracijo prometnih podsistemov, kar bo uporabnikom omogočalo učinkovito prestopanje med različnimi potovalnimi načini. Potencialna fizična ločenost avtobusnih in železniških postaj otežuje učinkovito prestopanje potnikov, zato naj lokalne skupnosti fizično integracijo zagotavljajo z lociranjem skupnih oz. intermodalnih terminalov za JPP. Zagotavljanje sodobnih potniških centrov bo v lokalne skupnosti vneslo novo dimenzijo trajnostne mobilnosti in povečalo privlačnost JPP. Ponudba JPP naj se, kjer so za to ustrezni pogoji, celovito dopolni s sistemom »parkiraj in presedi« (P+R), zadostnim številom pokritih varovanih parkirišč za kolesa ter sistemom pločnikov in kolesarskih povezav za varen dostop do postaj in postajališč JPP.

Smernice za načrtovanje sistemov »parkiraj in presedi« so objavljene na spletni strani Slovenske platforme za trajnostno mobilnost: http://sptm.si/wp-content/uploads/2019/02/2017_MZI_P_R_-_Smernice_za_vzpostavitev_sistema_P_R__parkiraj_in_presedi__in_umescanje_vozlisc_P_R_v_urbanih_naseljih_V1.pdf

S pojavom sodobnih oblik mobilnosti, kot so javni avtomobili in kolesa (angl. »car sharing« in »bike sharing«), električni skiroji, polnilnice električnih vozil, deljenje prevozov (angl. »car pooling«) in vse bolj prisoten Mobilnosti kot storitve (angl. »MAAS – Mobility as a service«), se v mnogih mestih načrtuje tudi mreža mobilnostnih točk, ki na skupnih lokacijah povezujejo različne ponudnike mobilnostnih storitev, tako prej naštete sodobne, kot klasične (postajališča JPP, taxi službe inp.). Tudi naši prostorski načrti zahtevajo prilagoditve sodobni ponudbi in prostorsko umeščanje hierarhično urejenih mobilnostnih točk.

Zasnova vodenja cestnega motornega prometa

Zasnova vodenja cestnega motornega prometa je nov instrument, ki se v slovenski praksi šele uveljavlja. Z njim na novo opredelimo in zarišemo kategorije cest - predvsem tranzitne in lokalne ceste z različnimi omejitvami hitrosti in standarde njihovega urejanja. Z novo hierarhijo cestnega omrežja dosežemo zmanjšanje količine tranzitnega motornega prometa v stanovanjskih in drugih soseskah in v središčih naselij, v katerih želimo izboljšati kakovost bivanja z manjših obsegom in vlogo motornega prometa. Na novo opredeljene tranzitne ceste namreč zamejijo bodoče »superbloke« oziroma območja prijaznega prometa, znotraj katerih bo prometa manj in bo zaradi preureditev močno umirjen. Ceste in ulice bodo na teh območjih namreč preurejene tako, da bodo imeli na njih prednost pešci in kolesarji. Z zmanjšanjem količine nepotrebnega prometa se bodo zmanjšale negativne posledice za okolje in povečala prometna varnost.

Superbloki – območja prijaznega prometa

Za nekatere vrste ukrepov je še posebej značilno, da urejajo razmere na več področjih prometa hkrati. Tovrstne ukrepe imenujemo »celoviti ukrepi«, mednje pa spadajo »superbloki« ali območja prijaznega prometa, ki obkrožajo občutljive rabe prostora, kot so šole, vrtci, zdravstveni domovi, domovi starejših in podobno. Izkušnje kažejo, da je na ta način mogoče urejati celotna območja mest, pa tudi manjših naselij.

Njihovo vzpostavitev omogoča zasnova vodenja cestnega motornega prometa, ki z novo ureditvijo preusmerja tranzitni promet motornih vozil na tranzitne ceste, v območjih prijaznega prometa pa lahko hitrost vožnje omejena na največ 30 km/h. Preureditev ulične mreže superblokov onemogoča prečenje motornemu prometu, zato v njih omogočamo le promet z lokalnimi izvorom ali ciljem. Nizke hitrosti se zagotavljajo z različnimi prostorskimi elementi, ki voznike obveščajo o tem, da vstopajo na območje, v katerem potekajo tudi druge aktivnosti, hkrati pa jim onemogočajo hitrejšo vožnjo. Nove ureditve povečajo varnost pešcev in kolesarjev ter drugih udeležencev v prometu in izboljšajo kakovost bivanja in privlačnost mesta kot celote.

Superbloki s svojim umirjanjem omogočajo varno okolje za pešce in kolesarje, naloga zasnov omrežij za pešce in kolesarje pa je, da ta območja med seboj povežejo s kakovostno in varno infrastrukturo.

Upravljanje parkiranja

Skoraj vsaka vožnja z avtomobilom se konča na parkirnem mestu. Zato je upravljanje parkiranja hkrati tudi upravljanje privlačnosti uporabe avtomobila in upravljanje prometnih zastojev. V primerjavi z drugimi prometnimi usmeritvami, katerih namen je upravljanje uporabe avtomobila, ima upravljanje parkiranja dve očitni prednosti:

- upravljanje parkiranja običajno ne zahteva velikih investicij, kot so nove ceste ali dodatna ponudba JPP, zato ga je mogoče udejanjiti v razmeroma kratkem času;
- ena od oblik upravljanja parkiranja že obstaja v skoraj vseh mestih, zato je upravljanje parkiranja za javnost mnogo bolj sprejemljivo, kot bi bili novi načini upravljanja uporabe avtomobila, denimo sistem mestnih cestnin.

Upravljanje parkiranja ima velik vpliv na organizacijo in rabo prostora, zato je potrebno tudi v prostorskih načrtih opredeliti prostorske elemente parkiranja – izrisati območja upravljanja parkiranja in režime upravljanja (čas parkiranja, cena inp.).

Še pomembnejša prostorska kategorija parkiranja so parkirni standardi, ki imajo lahko pozitiven učinek na razvoj mesta. Cena gradnje parkirnega mesta v garaži lahko doseže 20.000 do 40.000 €. V mestnih razvojnih projektih ali projektih prenove ima parkiranje pomembno vlogo, zlasti glede na finančno izvedljivost projekta. Parkirni standardi oziroma normativi so eno temeljnih nepremičninskih vprašanj in ključ do trdne povezave med urbano prenovo in trajnostno mobilnostjo. Minimalne parkirne standarde bi morali zamenjati maksimalni, zlasti na območjih, kjer se izvaja učinkovit nadzor parkiranja na ulicah. Parkirni standardi so lahko povezani z dostopnostjo območja, najmanj s sredstvi JPP. Če je določeno območje dobro povezano z JPP, je med njegovimi uporabniki manj takšnih, ki potrebujejo avto. Minimalne parkirne zahteve je mogoče tudi odpraviti in tako spodbujati trajnostni razvoj.