



SVET ZA VARSTVO OKOLJA REPUBLIKE SLOVENIJE

Slovenska cesta 56, 1000 Ljubljana
Telefon : 01 430 60 70, Fax : 01 430 60 75

Izvršni odbor Sveta za varstvo okolja Republike Slovenije je pripravil naslednja **izhodišča** za obravnavo teme

SONARAVNI RAZVOJ SLOVENIJE IN UREJANJE PROSTORA Varovanje kmetijskih zemljišč – utopija ali realnost?

Kmetijska zemljišča v primežu družbenih razmer in prostorskega razvoja

Minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano prof. dr. Milan Pogačnik je na posvetu o prihodnji ureditvi politike kmetijskih zemljišč in gozdov 28. 10. 2009 izjavil: »Trajnostni razvoj je osnovno vodilo kmetijske politike in razvoja podeželja, ob tem ne gre zanemariti okoljske, socialne, pa tudi ne ekonomske komponente panoge, ki v največji meri upravlja z odprtim prostorom. Nekdaj strateški namen pridelovanja hrane zdaj razumemo dosti širše, bistveno je seveda še vedno ohranjanje pridelovalnega potenciala, ob vzdrževanju krajine, varovanju okolja in narave ter zagotavljanju razvojnih možnosti, pomembnim gospodarskim dejavnostim na podeželju.«

Za Slovenijo je aktualna tudi Konvencija ZN o boju proti disertifikaciji in degradaciji tal (http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0232_en/pdf). Slovenija se je v okviru te konvencije opredelila kot prizadeta država severnega Sredozemlja in kot prizadeta država srednje in vzhodne Evrope, saj izhaja iz nacionalnega poročila, da Slovenijo prizadevajo procesi degradacije tal (onesnaženje tal, erozija, hidrogeološke nevarnosti, izguba tal zaradi urbanizacije) in suša. Tudi Evropska skupnost se vedno bolj zaveda, da so grožnje tlem vedno bolj prisotne, zato je bila v Evropskem parlamentu sprejeta Strategija varovanja tal »Thematic Strategy for Soil Protection« (http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/Policies/Directive/com_2006_0231_en/pdf). Tla so nujen naravni vir za preživetje organizmov, med njimi tudi človeka. So pogojno obnovljiva, delujejo kot integrator in transformirajo druge naravne vire, so najpomembnejši medij za produkcijo biomase in njeno razgradnjo, so skladišče toplote, vode, hranil pa tudi onesnažil, so pufer različnih naravnih in od človeka povzročenih stresov in so filter, ki (v večini primerov) preprečuje onesnaževanje.

Kmetijska zemljišča so posebna ustavno pravna kategorija, zavarovana z zakonom. 71. člen Ustave Republike Slovenije, ki obravnava varstvo zemljišč, pravi, da zakon zaradi smotrnega izkoriščanja določa posebne pogoje za uporabo zemljišč in posebno varstvo kmetijskih zemljišč ter da država skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih. Toda kakšna je realnost? Od leta 1991 do 2007 so se kmetijska zemljišča zmanjšala za okoli 62.800 ha, obdelovalne površine (njive in vrtovi) pa za 20.000 ha. V obdobju 2002-2007 smo izgubili 7 ha zemljišč na dan, to je eno povprečno kmetijo na dan. In če se primerjamo s povprečjem EU, imamo v Sloveniji 884 m² obdelovalnih površin na prebivalca, kar pomeni, da je samo 8,8 % obdelovalnih površin glede na celotno ozemlje Slovenije, medtem ko je v EU 25,9 % obdelovalnih površin. Poleg tega, da je povprečje EU izrazito večje, je pri nas problem tudi velika razdrobljenost površin. Velikokrat se postavlja vprašanje zaraščanja kmetijskih zemljišč, ki je tako kmetijski kot socialni in ekonomski problem. Zaraščajo pa se v večini zemljišča, ki niso primerna za obdelovanje ali pa so pogoji izrazito težavni. Konfiguracija Slovenije je manj naklonjena možnostim izrabe kmetijskih površin v primerjavi s pretežno ravninskimi državami Evrope in s tem ugodnemu razmerju med razpoložljivimi kmetijskimi zemljišči na prebivalca. Prav omejene danosti za kmetijsko pridelavo v Sloveniji narekujejo restriktivno ravnanje pri poseganju v kmetijska zemljišča.

Kot vidimo, predstavljajo kmetijska zemljišča »odprt prostor«, ki je zanimiv tudi za mnoge nekmetijske dejavnosti. Ker je sprememba namenske rabe kmetijskih zemljišč v pristojnosti države oziroma občin, predvsem pa zaradi pomanjkanja sistemskih ureditev, prihaja do velikih pritiskov (kapitala) in ponekod tudi do zlorab. Zakon o kmetijskih zemljiščih iz leta 1996 je omogočal izjemne spremembe kmetijskih zemljišč pod strogimi pogoji. Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr.) pa je te določbe kmetijskega zakona izničil (8. člen), dodatno pa je področje varovanja kmetijskih zemljišč posegel Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/02) z ukinitvijo poglavja o odškodnini zaradi spremembe namembnosti, kar je omogočilo tudi nenadzorovano spreminjanje najboljših kmetijskih zemljišč v druge namene. Najbolj zaskrbljujoče je dejstvo, da so bile spremembe namenske rabe zemljišč mnogokrat opravljene zaradi povečane vrednosti teh površin in velikih zaslužkov prekupčevalcev in graditeljev.

Razvrstitev kmetijskih zemljišč v prostorskih aktih občin glede na kakovost v dve kategoriji se je v Sloveniji uveljavilo v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, kmetijstvo samo pa bi moralo razviti sektorsko planiranje v okviru agrokarte, ki bi opredelila, s katerimi in kolikšnimi površinami razpolaga ta sektor gospodarstva. Toda v okviru kmetijskega sektorja niso bili nikoli izdelani ustrezni strokovni dokumenti, ki bi služili za pripravo kakovostnih strokovnih podlag za izdelavo razvojnih načrtov kmetijstva.

Vstop v nov družbeni sistem in v EU sta narekovala vzpostavitev novih meril za varstvo kmetijskih zemljišč, kar pa še po dveh desetletjih ni pripravljeno. Splošna liberalizacija na vseh področjih je odpravila plačilo odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč ter ukinila kmetijske zemljiške skupnosti kot skrbnika za kmetijska zemljišča.

Velik investicijski razmah in prevelika pooblastila občin na področju urejanja prostora brez družbeno sprejetih meril za rabo prostora pa so bistveno prispevali k nesmotni rabi in spremembi namembnosti kmetijskih zemljišč. V nasprotju z nami so druge države dobro razvile prostorsko agrarno razvojno načrtovanje, ki je sestavina celovitega načrtovanja razvoja gospodarstva in ima za cilj pospeševati kmetijstvo in izboljšanje zemljiške strukture.

Brez kakovostnega celostnega načrtovanja razvoja kmetijstva ob upoštevanju večfunkcionalnosti oz. večnamenskosti kmetijske dejavnosti in posebnosti razvoja podeželja ni mogoče izvajati celostne kmetijske zemljiške politike in kmetijstva kot gospodarske dejavnosti, niti ni možno zagotoviti optimalnega varovanja kmetijskih zemljišč.

V prostoru se od nekdaj izraža konflikt interesov kmetijske rabe, poselitve, infrastrukture, gospodarstva in varovanja okolja, ki ga povzročajo različni sektorski interesi. Sektorji pa si na podlagi vsakokratnih parcialnih ekonomskih in političnih razmer oblikujejo možnosti, da posegajo v prvobitni gozdni in kmetijski prostor. Dramatične posledice za spreminjanje namenske rabe tal izvirajo v zadnjih dveh desetletjih iz spontane, deloma nekontrolirane stanovanjske poselitve, predvsem pa nesmotrne gradnje novih »razvojnih obrtno-industrijskih con« v večini občin, velikih trgovskih centrov na obrobju manjših in večjih mest, kjer so tudi najboljša kmetijska zemljišča, nastala v stoletjih gospodarjenja. Da se to dogaja, je kriva odsotnost konkretnih razvojnih gospodarskih prioritet države, neokapitalistični liberalizem, denacionalizacija kmetijskih in gozdnih površin brez opredelitve nadaljnje vloge teh v narodnem gospodarstvu, nekritično oblikovanje preštevilnih občin, ki jih ne zavezuje regionalno usklajevanje, temveč zgolj trenutni politični interesi, nepovezane sektorske zakonodaje, ki odločajo parcialno o rabi prostora in okolja v najširšem pomenu besede in iskanje kapitalskih dobičkov s prodajo stavbnih zemljišč. Tudi Natura 2000 je nekritično posegla v namensko rabo in s tem tudi v rabo kmetijskega prostora.

Ker v veljavni zakonodaji o urejanju prostora ni niti stvarnih meril niti meril za urejanje prostora v in izven naselij, se ni čuditi stihijskemu prostorskemu razvoju, ki se odraža med drugim tudi s pospešeno neorganizirano in razpršeno gradnjo na najboljših kmetijskih zemljiščih. Pritisk na življenjsko pomembno in za pridelovanje hrane nenadomestljivo naravno dobrino narašča, kar bi v končni posledici lahko močno zmanjšalo možnosti za samooskrbo hrane v državi. Ta težnja je najbolj izrazita na ravninskih predelih ob naseljih.

Sprememba veljavnega zakona o kmetijskih zemljiščih ne bo dovolj za korenitejši zasuk dosedanjega zmanjševanja kmetijskih zemljišč. Nujne bodo tudi spremembe veljavne zakonodaje za urejanje prostora, v praksi pa tudi veliko več oprijemljivega sodelovanja med resorji. Razvoj kmetijske dejavnosti na podeželju v Sloveniji ni dovolj načrtovan, prav tako ni v celoti usklajen z razvojem omrežja naselij in javne infrastrukture.

Ključni problemi, ki jih kaže v bodoče reševati

Za zasuk dosedanje negativne prakse poseganja na kmetijska zemljišča in zmanjševanje njihovega obsega bo potrebna vrsta miselnih, zakonodajnih in operativnih ukrepov. Država Slovenija mora celovito razmisliti o prioriteti državnih gospodarskih razvojnih ciljev, o trajnostnem gospodarjenju s prostorom in o mestu kmetijskega gospodarstva v njem. Podnebne spremembe in pogoste naravne ujme zaostrejuje vprašanje dovoljše in samozadostne oskrbe s hrano tudi v naši državi, kar je dodaten vzrok za ohranjanje kmetijske proizvodnje in za njeno uvrstitev v vrh prioriteten razvojnih ciljev.

V skladu z ustaljeno prakso v zahodnih državah Evrope bi varstvo in razvoj kmetijskih zemljišč morali načrtovati v okviru načrtovanja skladnega razvoja podeželja, ne pa zgolj v okviru normativnega varovanja kmetijskih površin. Za takšno razvojno politiko podeželja pa potrebujemo dobre strokovne podlage, merila in jasno opredeljene prioritete medresorsko usklajenih razvojnih ciljev Slovenije.

Dopolniti in spremeniti bo potrebno ne le kmetijsko zakonodajo, temveč tudi zakonodajo o urejanju prostora in varstvu okolja z vsemi ustreznimi podzakonskimi predpisi, ki morajo opredeliti merila načrtovanja namenske rabe prostora na regionalni in lokalni ravni. Krajinsko načrtovanje mora biti sestavni del integralnega prostorskega načrtovanja. V izogib dosedanjemu ravnanju je potrebno vzpostaviti medresorske planske sosvete na vseh ravneh za pripravo krajinskih, prostorskih in urbanističnih izvedbenih načrtov ter za načrtovanje skladnega razvoja podeželja.

Sprejeti je potrebno ukrepe za zaščito najboljših kmetijskih pridelovalnih zemljišč, predvsem tistih, na katerih so bile izvedene kmetijske zemljiške in vodnogospodarske operacije za njihovo izboljšanje in komasacije z družbenim (davkoplačevalskim) denarjem, ne glede na lastništvo.

Svet za varstvo okolja Republike Slovenije ugotavlja, da se premalo upošteva načelo usmerjanja in načrtovanja prostorskega razvoja na proste, degradirane in nezadostno izkoriščene površine znotraj obstoječih naselij, pri čemer ima prenova prednost pred novogradnjo, ter glede na to, da smo v gospodarski krizi in da je veliko število proizvodnih, poslovnih in stanovanjskih objektov nezasedenih, Svet za varstvo okolja Republike Slovenije predlaga:

- posebno stimulacijo za občane, ki bodo delovali po tem načelu,**
- sprejetje moratorija za pozidavo kmetijskih zemljišč za naslednja tri leta,**
- Ministrstvu za okolje in prostor ter Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da ob sodelovanju z ostalimi sektorji predpišeta skupna merila za izjeme, ob upoštevanju plačila odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč, ki naj se namensko uporablja za izboljšanje samooskrbe s hrano v Sloveniji.**