

Odbor za preverjanje
Alpske konvencije

ImplAlp/2019/28/5/1

(OL:DE)

POGLOBLJENO PREVERJANJE TEME »VARČNA RABA TAL«

Končno poročilo

(osnutek 18. 2. 2019)

I. SPLOŠNO O POSTOPKU POGLOBLJENEGA PREVERJANJA

V skladu s točko II.3.1.1. mehanizma za preverjanje (sklep ACXII/A1 v besedilu sklepa ACXIV/A7) redni postopek za preverjanje zajema pripravo poročila o upoštevanju Alpske konvencije in njenih izvedbenih protokolov na osnovi nacionalnih poročil, ki se oddajajo vsakih deset let (faza 1) in poglobljeno preverjanje tistih poročil, pri katerih je bilo mogoče v fazi 1 ugotoviti morebitne pomanjkljivosti pri izvajanju (faza 2). Odbor za preverjanje v fazi 2 preverja napredek pri odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti. Točka II.3.1.10. mehanizma za preverjanje predvideva, da lahko Odbor za preverjanje poleg informacij, ki so jih posredovale pogodbenice, upošteva tudi vse druge vire informacij, kot denimo poročila o stanju Alp, poročila, študije in stališča delovnih skupin in platform, rezultate projektov ter vprašanja, postavljena ekspertom. Odbor lahko na tej podlagi predlaga izboljšave za izvajanje Alpske konvencije in izvedbenih protokolov. Pri tem se lahko uporabijo tudi primeri dobre prakse iz drugih pogodbenic. Odbor za preverjanje na podlagi priporočil presodi, katere teme bo obravnaval poglobljeno in v kakšnem vrstnem redu. Tema »varčna raba tal« je bila predmet

drugega poglobljenega preverjanja. Pri tem so bile uporabljene izkušnje iz prvega poglobljenega preverjanja na temo »turizem«. Izkušnje iz prvega poglobljenega preverjanja so omogočile hitrejši proces izvajanja poglobljenega preverjanja v fazi 2.

II. POSTOPEK

Na osnovi priporočil, ki jih je podala Alpska konferenca na podlagi doslej izdelanih poročil o preverjanju (dokument ACX/B2/2 oz. ACXI/A1/2), sta bili na 17. seji Odbora za preverjanje decembra 2012 v Bernu za drugo fazo rednega postopka preverjanja opredeljeni temi »turizem« in »varčna raba tal«. Odbor za preverjanje se je na svoji 18. seji aprila 2013 v Ponte di Legno odločil, da se najprej posveti temi »turizem«.

Za temo »varčna raba tal« se je druga faza preverjanja začela na 21. seji Odbora marca 2015 v Berlinu. Na tej seji je Odbor za preverjanje pogodbenice prosil za posredovanje obstoječih podatkov o rabi tal znotraj svojega območja uporabe Alpske konvencije, Stalni sekretariat pa je bil naprošen, da na podlagi posredovanih gradiv pripravi analizo. Ta analiza je bila predložena na 22. seji Odbora za preverjanje decembra 2015 v Benediktbeuernu. Odbor za preverjanje je nato pogodbenice prosil, da posodobijo podatke za izvedbo 7. člena Protokola »Varstvo tal« in 9. člena Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« (v nadaljevanju Protokol »Urejanje prostora«), v kolikor so na voljo.

Po tem, ko so pogodbenice in opazovalke določile prednostne teme pri poglobljenem preverjanju teme »varčna raba tal«, in po razpravi na podlagi prispevkov strokovnjakov Uelija Straussa, kanton St. Gallen/Švica in Christiana Steinerja, zvezna dežela Spodnja Avstrija/Avstrija, je bilo marca 2017 na 25. seji Odbora za preverjanje v St. Gallnu sklenjeno, da se bo poglobljeno preverjanje teme »varčna raba tal« osredotočilo na naslednja tri prednostna področja:

- »ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij vključno z ukrepi, ki zagotavljajo njihovo dejansko pozidavo« (točka a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora«),
- »usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječi pozidavi kot tudi omejevanje gradnje sekundarnih stanovanj« (točki e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora«) in
- »omejevanje pozidave tal in rabe tal« (2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«).

Po dokončanju s tem povezanega kataloga vprašanj poleti 2017 so bile pogodbenice pozvane, da posredujejo svoje odgovore ter zadevne primere izvedbe.

Ker se je pri prvi izvedbi poglobljenega preverjanja na temo »turizem« zelo dobro obneslo strokovno posvetovanje, so bili tudi tokrat na 26. sejo Odbora za preverjanje, novembra

2017 na Dunaju, povabljeni številni zunanji strokovnjaki. Na tej seji je potekala razprava o prispevkih strokovnjakov Uroša Brežana, občina Tolmin/Slovenija, Paola Pilerija, Tehnična univerza Milano/Italija, Rolanda Trempa, Chur/Švica in Kurta Weinbergerja, Avstrijska zavarovalnica za škodo, nastalo pri toči. Na tej seji je bil sprejet predlog Stalnega Sekretariata o strukturi osnutka poročila.

Do konca prvega polletja 2018 so svoje odgovore na vprašanja Odbora za preverjanje posredovale Nemčija (v prvotnem dogovorjenem roku in v vseh štirih alpskih jezikih), Avstrija, Slovenija, Francija (v vseh štirih alpskih jezikih), Italija (samo v italijanščini) in Švica (samo v nemščini). Odgovorov nismo prejeli od Liechtensteina, Monaka in EU.

Poleg tega so bile do konca prvega polletja 2018 predložene informacije o izvedbi 7. člena Protokola »Varstvo tal« in 9. člena Protokola »Urejanje prostora«, ter podatki o rabi tal na posameznem območju uporabe Alpske konvencije s strani Nemčije, Slovenije, Avstrije, Švice (vse v vseh štirih jezikih Konvencije), ter Italije (samo v italijanščini). Liechtenstein, Monako in EU teh informacij niso posredovali.

Na podlagi teh razpoložljivih gradiv sta predsedstvo in Stalni sekretariat pripravila prvi osnutek poročila, ki ga je Odbor za preverjanje podrobneje obravnaval na svoji 27. seji julija 2018 v Droboljah/Drobollach. Na poziv pogodbenicam in opazovalkam, da k temu osnutku poročila podajo svoja stališča, so se odzvale Nemčija, Francija, Italija, Avstrija in CIPRA International (vse v vseh jezikih Konvencije), Švica in WWF (samo v nemščini), ter Slovenija (samo v slovenščini).

V drugem polletju 2018 sta predsedstvo in Stalni sekretariat ob upoštevanju prejetih stališč ter rezultatov razprave v Droboljah o sklepih in priporočilih preuredila in dopolnila ta osnutek poročila. Odbor za preverjanje je nato na svoji 28. seji februarja 2019 na Dunaju ta osnutek končnega poročila o poglobljenem preverjanju teme »varčna raba tal« začasno potrdil. V nadaljevanju je Odbor za preverjanje v pisnem postopku dokončno oblikoval osnutek in ga prek Stalnega odbora predložil v potrditev XV. Alpski konferenci.

III. OPREDELITVE POJMOV IN PRISTOJNOSTI

Da bi bolje razumeli tematiko, je treba nujno opredeliti bistvene pojme glede »varčne rabe tal« in podati pregled o pristojnostih različnih ravni v alpskih državah na področju urejanja prostora in varstva tal.

Poraba tal/površin (sprememba namenske rabe površin za poselitev) oziroma prekritost tal se pogosto uporabljata kot sinonim. Toda za poglobljeno obravnavo tematike je bistvenega pomena, da razlikujemo med obema pojmomoma.

- **Poraba tal/površin** (sprememba namenske rabe površin za poselitev) pomeni izgubo povečini kmetijskih in biološko produktivnih površin zaradi pozidave npr. za

potrebe naselij, prometa, in prostega časa. Približno 40 % teh površin se pozida, s čimer izgubijo vse biološke funkcije.

- **Prekritost tal**¹ pomeni prekritje tal z vodonepropustno plastjo. Tla so v tem primeru omejena na svojo nosilno funkcijo in izgubijo svoje naravne funkcije. Za v celoti prekrite veljajo površine, na katerih so zgrajene stavbe, pa tudi površine, ki so jih npr. utrdili z betonom, asfaltom ali tlakovci (poti, parkirišča, dovozi, proizvodno zemljišče oz. prostor, itd.).

V preglednici v prilogi so navedene pristojnosti različnih ravni v vseh osmih alpskih državah (Nemčiji, Franciji, Italiji, Liechtensteinu, Monaku, Avstriji, Švici, Sloveniji) na področju urejanja prostora. Preglednica na osi Y prikazuje tri ravni urejanja. Sistemi v državah se delno močno razlikujejo med seboj – zlasti »vmesna raven«, to je raven med nacionalno ravno in občinami, ki je spričo različne organiziranosti držav večplastna. Na tej ravni so povzeti instrumenti deželne, regionalne, kantonalne in provincialne ravni. Vzdolž osi X so navedene alpske države – na tem mestu se za vsako posamezno državo razlikujejo instrumenti na področju načrtovanja in zasnov in instrumenti na zakonski ravni.

Vsebinsko bistvo prikaza je, da v šestih od osmih alpskih držav obstaja urejanje prostora oz. okvirna zakonodaja o urejanju prostora na ravni celotne države (Nemčija, Francija, Liechtenstein, Monako, Švica, Slovenija). To pa ne velja za Avstrijo in Italijo. Prav tako je očitno, da je posebej pomembna raven med nacionalno in občinsko ravno, ki ponuja celo vrsto instrumentov zlasti na področju načrtovanja in zasnov. Občine so v vseh državah - razen v mestni državi Monako - na svojem lastnem področju delovanja opremljene z instrumenti za varčno rabo tal. Prikazani pa niso instrumenti za varčno rabo tal na naddržavni ravni, kot so denimo protokoli Alpske konvencije, Evropski prostorski razvojni koncept ali različne direktive EU.

Vsebine preglednice so rezultat obsežnega raziskovanja strokovne literature ter rezultat pogovorov s strokovnjaki iz posameznih alpskih držav. Pregled ni popoln. Razpoložljivost informacij je v nekaterih državah boljša kot v drugih. K temu je treba dodati, da so instrumenti urejanja prostora oziroma varstva tal raznoliki in jih v okviru tega poročila ni mogoče predstaviti brez vrzeli in popolno. Zato daje poročilo le grob pregled pristojnosti.

¹ Pojasnilo k uporabljenemu izrazu prekritost tal v slovenskem besedilu: V besedilu izvedbenega protokola »Varstvo tal« in v poročilu, kjer se besedilo neposredno nanaša na besedilo protokolov, se uporablja izraz 'pozidava tal' v smislu prekritosti tal. V ostalem delu poročila se uporablja izraz prekritost tal, ki zajema tako pozidavo kot tudi druge posege na zemljiščih, ki nepropustno prekrijejo tla. Pozidava v ostalem besedilu poročila pomeni gradnjo objektov na zemljišču.

IV. STANJE IZVAJANJA DOLOČB ALPSKE KONVENCIJE NA TEMO »VARČNA RABA TAL«, KI SO BILE PREDMET POGLOBLJENEGA PRE- VERJANJA

Točke a), e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora« in še posebej 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«, ki določajo izrecno prioriteto razvoja naselij navznoter obsegajo predmet poglobljenega preverjanja na temo »varčna raba tal«. Določila teh treh točk skupaj opozarjajo predvsem na ukrepe upravljanja v zvezi z razvojem naselij. Konkretno oblike realizacije takšnih instrumentov upravljanja v posameznih pravnih ureditvah, finančnih mehanizmih in instrumentih za prenos znanja v državah pogodbenicah, se pri treh tukaj preverjenih vsebinah torej prekrivajo. Da bi preprečili nepotrebno ponavljanje, so ukrepi upravljanja v razvoju naselij v predloženem dokumentu v čim bolj popolni obliki navedeni že v besedilu k točki a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora«, da so potem v točkah e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora« in v 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal« obravnavana samo še težišča izvedbe posameznega standarda.

Točka a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« Alpske konvencije se glasi:

»Načrti in/ali programi za urejanje prostora in trajnostni razvoj obsegajo na najustreznejši teritorialni ravni in v skladu s posameznimi prostorskimi danostmi, zlasti: (3) Poselitveni prostor:

a) »Ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij vključno z ukrepi, ki zagotavljajo njihovo dejansko pozidavo«

a.) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje 1: Katere normativne zahteve, vključno z načrti/programi za urejanje prostora in trajnostni razvoj, se uporabljajo za ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij, vključno z ukrepi, ki zagotavljajo pozidavo zemljišč, že namenjenih gradnji?

Vprašanje 2: Kako se zagotavlja izvajanje teh normativnih zahtev za ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij, vključno z ukrepi, ki zagotavljajo pozidavo zemljišč, že namenjenih gradnji?

Vprašanje 3: Kateri ukrepi/instrumenti izvajanja obstajajo za ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij vključno z ukrepi, ki zagotavljajo pozidavo zemljišč, že namenjenih gradnji?

Vprašanje 4: Kakšne so težave pri izvajanju ukrepov, sprejetih za ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij, vključno z ukrepi, ki zagotavljajo pozidavo zemljišč, že namenjenih gradnji?

Vprašanje 5: *Kateri so obstoječi konkretni primeri za ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij, vključno z ukrepi, ki zagotavljajo pozidavo zemljišč, že namenjenih gradnji?*

Vprašanje 6: *Ali obstajajo prostovoljni ukrepi in ukrepi ozaveščanja za ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij, vključno z ukrepi, ki zagotavljajo pozidavo zemljišč, že namenjenih gradnji? Kateri so ti ukrepi?*

b.) Ukrepi pogodbenic

b.1) Pravne zahteve

Osrednji instrument v razvoju naselij v **Nemčiji** so splošni prostorski načrti na občinski ravni. Občine kot nosilci pooblastila za prostorsko načrtovanje imajo z določanjem namenske rabe prostora in urejanjem rabe zemljišč bistveno vlogo pri reguliranju porabe površin. Nemški Gradbeni zakonik (BauGB) občine obvezuje k pripravi splošnih prostorskih načrtov, takoj in ko je to potrebno za urbani razvoj in ureditev (3. odst. 1. čl. BauGB). Zadnja novela zveznega Zakona o prostorskem načrtovanju (ROG), ki je začel veljati 29. 11. 2017, predvideva preverjanje prostorskih načrtov vsaj na deset let (8. odst. 7. čl. ROG). Pripravo in spremembe splošnih prostorskih načrtov je potrebno prilagoditi splošnim ciljem urejanja prostora in prostorskim načrtom, ki niso vključeni v presojo prioritet v občini in jih je obvezno potrebno upoštevati v splošnih prostorskih načrtih (4. odst. 1. čl. BauGB). Cilji urejanja prostora so na okvirni ravni določeni v »Glavni viziji in strategiji delovanja za urejanje prostora v Nemčiji«, ki ga je sprejela ministrska konferenca za urejanje prostora v letu 2016, namreč zmanjšanje sprememb namenske rabe površin za namene pozidave in vzpostavitve široko zasnovanih prostih območij.

Načrte za prostorsko urejanje na državni in regionalni ravni pripravljajo zvezne dežele kot izvajanje vodilne vizije v urejanju prostora in njenih načel načrtovanja, ki je bila definirana na državni ravni (2. odst. 1. čl. ROG). K slednjim izrecno spada tudi zaščita prostih površin pred prvo spremembo namenske rabe prostora za namene pozidave ali prometa, tako da se najprej izkoristijo možnosti za prenavo, zgostitev in notranji razvoj (6. točka 2. odst. 2. čl. ROG). V zadnji noveli zakona ROG je kot načelo urejanja prostora vključena tudi opredelitev kvantificiranih zahtev za namensko rabo tal zveznih dežel. Konkretno izvedbo prostorskih načrtov na ravni zveznih dežel in občin nato ureja BauGB. Cilje urejanja prostora in razvoja naselij je treba upoštevati tako v občinskem okvirnem načrtovanju pozidave (4. odst. 1. čl. BauGB), kakor morajo nasprotno zvezne dežele pri medobčinski koordinaciji urejanja prostora upoštevati občinske okvirne načrte pozidave (načelo nasprotnega toka). Tudi v BauGB so določeni cilji za urejanje prostora, kot so varčna raba tal in zemljišč (2. odst. 1. čl. BauGB), prednost notranjega razvoja (3. st. 5 odst. 1. čl. BauGB) ali obvezna utemeljitev za spremembo namenske rabe kmetijskih obdelovalnih površin in gozda (4. stavek 2. odst. 1.a čl. BauGB). V Uredbi o deželnem razvojnem programu Bavarske (LEP) je varčna raba

tal opredeljena v različnih oblikah prednostnih načel, kot so notranji razvoj in preprečevanje širjenja naselij navzven ter razpršena struktura naselja. Poleg Zveznega urada za razvoj podeželja in Programov za integriran razvoj podeželja na Bavarskem, pa LEP predstavlja tudi instrument medobčinske koordinacije znotraj nemškega območja uporabe Alpske konvencije.

Osrednji instrumenti razvoja naselij v **Franciji** so Lokalni prostorski načrti (PLU - Plans Locaux d'Urbanisme, 123. čl. isl. Zakona o urbanizmu), preko katerih občine ali njihove pristojne javne ustanove urejajo določitev poselitvenih površin na osnovi veljavnih ciljev za urejanje prostora, ter Teritorialni koherentni načrti (SCoT - Schémas de Cohérence Territoriale, 122. čl. isl. Zakona o urbanizmu). Načrti SCoT urejajo urejanje prostora na ravni življenjskega prostora in tako dajejo okvir za pripravo PLU. Načrte SCoT in PLU pripravljajo občine in njihove pristojne ustanove v sodelovanju z državo in drugimi lokalnimi skupnostmi (regija in departma). Oba instrumenta za načrtovanje morata v svojih predstavitvenih poročilih podati kvantificirano analizo porabe naravnih kmetijskih in gozdnih površin v zadnjih desetih letih in konkretizirati cilj zmanjšanja porabe zemljišč. V načrtih SCoT in PLU so podana pravila za razvoj poseljevanja, ki se jih preverja tudi na državni ravni. Proti obstoječim načrtom SCoT in PLU se lahko vlagajo tudi pravna sredstva, prav tako pa h pristojnostim prefekta spada možnost, da odpravi uporabo SCoT ali PLU. Razlogi za to so lahko sledeči: negativna ocena rabe prostora, neizvajanje gradbene zgoščitve infrastrukturno dobro opremljenih območij ali nezadovoljiva ohranitev ali povrnitev ekološke povezanosti. Načrti SCoT naj bi v prvi vrsti ustvarili močnejšo skladnost med različnimi sektorskimi razvojnimi cilji. V svoji funkciji kot strateški, teritorialno zasidran, medobčinski instrument načrtovanja so načrti SCoT sestavljeni iz treh delov: predstavitvenega poročila skupaj z diagnozo in predvsem s presojo vplivov na okolje in z oceno območja, projekta urejanja in trajnostnega razvoja (PADD - Projet d'Aménagement et de Développement Durables) ter dokumenta o usmeritvah in ciljih (DOO - Document d'Orientation et d'Objectif). Skupaj PADD in DOO usmerjata urbanistične instrumente načrtovanja in razvoja poselitve k ciljem trajnostnega urejanja prostora, kot so določeni predvsem v PADD, in sicer tako na medobčinski ravni (PLUi - Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux / *lokalni medobčinski prostorski načrti*, PLH - Programmes Locaux de l'Habitat / *lokalni poselitveni programi* in PDU - Plans de Déplacements Urbains / *načrti prostorskega urejanja*), kot tudi na občinski ravni (PLU in občinski načrti).

Na ravni regij opredeljuje Regionalni načrt urejanja prostora, trajnostnega razvoja in teritorialne enakosti SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) vodilno vizijo za urejanje prostora in okvirna načela za načrtovanje ter je nadrejen načrtom SCoT. V zvezi z državnim zakonom za zaveze glede okolja ENE (Engagement National pour l'Environnement) iz julija 2010 so tako dane jasne zahteve za izdelavo načrta SCoT, ki vsebujejo omejitve poselitvenega prostora ter daje prednost notranjemz razvoju in zgoščevanju, možnostim najnižje gostote, ki bi bila obvezujoča za PLU, varstvu kmetijskih zemljišč in območij narave s čim večjo mero učinkovitosti pri rabi prostora, ter varstvenim conam za ekološko povezanost prostora (»trames vertes - zeleno

omrežje zavarovanih območij« in »trames bleues - modro omrežje zavarovanih območij«). Pri tem pa se upoštevajo še obstoječi Regionalni načrti ekološke skladnosti (SRCE - Schémas Régionaux de Cohérence Écologique), ki so odslej sestavni del Regionalnega načrta urejanja prostora, trajnostnega razvoja in teritorialne enakosti (SRADDET), Teritorialni podnebni in energetski načrti (PCET - Plans Climat-Énergie territoriaux), ter cilji Načrta za zaščito pred nevarnostmi (PPR - Plan de Prévention des Risques), ki so vsaj delno relevantni za vprašanje porabe tal/površin.

Instrumenti razvoja poselitve v **Italiji** so zastavljeni na ravni dežel (regij), pokrajin (provinc) in še posebej občin. Država s smernicami in načeli določa krovni okvir delovanja, državno vodenje razvoja naselij v okviru splošnih procesov urejanja prostora pa se ureja preko italijanskega Zakona o urbanističnem načrtovanju. Ustavne pristojnosti na področju urejanja prostora so opredeljene v V. poglavju italijanske Ustave. 117. člen uvaja deljeno pristojnost države in dežel (regij). To pomeni, da so smernice in načela določena s pravno zavezujočimi zakoni države, medtem ko je ureditev urejanja prostora v pristojnosti dežel, ki izdajajo lastne uredbe, ki predstavljajo najpomembnejši pravni vir. Neposredna določila za občine so zapisana predvsem v 17. čl. Zakona št. 765/1967 ter v Uredbi predsednika Republike št. 380/2001. Na podlagi deželnih uredb je konkretno izvajanje urejanja prostora v pristojnosti lokalnih teritorialnih skupnosti, ki sprejemajo ustrezne prostorske načrte, ki jih nato potrdijo pokrajine (provinc) ali dežele oz. metropolitanska območja v skladu z določbami posameznih deželnih zakonov. V tem okviru je opredeljena tudi učinkovitost urbanističnih ukrepov. Občinski prostorski urbanistični načrt (PUC - Piano Urbanistico Comunale, nekoč: PRG - Piano Regolatore Generale) je osrednji instrument na občinski ravni, ki ga urejajo okvirne smernice italijanskega Zakona o urbanističnem načrtovanju. PUC ureja namensko rabo površin in določa natančnejše smernice, porazdelitev po conah in meje razvoja naselij. To se izvaja, glede na lokalne prostorske danosti, preko občinskega strukturnega načrta z veljavnostjo več kot 30 let (PSC - Piano Strutturale Comunale), gradbenih in stavbnih smernic (RUE - Regolamento Urbanistico ed Edilizio) in petletnega občinskega razvojnega načrta (POC - Piano Operativo Comunale), ki je podrejen načrtu PSC. PUC je bil v svoji stari obliki (PGR-I Piano Regolatore Generale Intercomunale) bolj usmerjen na medobčinsko raven, ki je predvsem v alpskem prostoru še vedno pomembna za urejanje gorskih skupnosti.

Na ravni pokrajin obstaja v obliki Teritorialnih koordinacijskih načrtov pokrajin (PTCP - Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, v smislu enotne pravne podlage za lokalne teritorialne skupnosti TUEL in v skladu z Odredbo št. 267/2000) strateški okvirni načrt za medobčinsko koordinacijo, predvsem pri razvoju naselij in infrastrukture. Na ravni dežel se v sodelovanju z Ministrstvom za kulturne dobrine in turizem (MiBACT - Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) sprejemajo teritorialni krajinski načrti (PTP - Piano Territoriale Paesaggistico), ki z regionalnimi smernicami delno neposredno upoštevajo varčno rabo tal (npr. PTP Valle d'Aosta, s smernicami za revitalizacijo oz. za zmanjšanje prekritosti). Načrt PTP se ureja z Uredbo št. 24, z 22. januarja 2004. PTP konkretizira in dopolnjuje Teritorialni koordinacijski načrt dežele (PTCR - Piano Territoriale di Coordinamento Regionale) in lahko določa zazidljive cone in meje naselij, ter določa smernice za pozidavo in

različne ukrepe za varstvo območij narave na občinski ravni. V okviru italijanske zakonodaje je treba upoštevati tudi načrte narodnih parkov in nacionalnih zavarovanih območij, ki urejajo določena območja občinskega ozemlja, na katerem se nahaja zavarovano območje. Taki načrti so po zakonu nadrejeni pravni vir samim občinskim prostorskim načrtom, ki morajo biti z njimi usklajeni.

Osrednja instrumenta razvoja naselij v **Avstriji** sta načrt namenske rabe zemljišč in zazidalni načrt, in sicer oba na občinski ravni. Načrt namenske rabe zemljišč in zazidalni načrt morata biti v skladu z lokalnim konceptom prostorskega načrtovanja, ki ga je odobril nadzorni organ, s tem pa tudi v skladu s konkretnimi zakoni o urejanju prostora. Občinski lokalni koncepti prostorskega načrtovanja, ki jih imenujemo tudi lokalni razvojni koncepti, so strateški in dolgoročni instrumenti, ki opredeljujejo smer, v katero se želi razvijati občina, s tem pa določajo tudi bistvene podlage za načrte namenske rabe in zazidalne načrte. Izpostaviti je treba meje naselij kot sestavni del lokalnih konceptov prostorskega načrtovanja oz. lokalnih razvojnih konceptov. Slednji so namenjeni ohranjanju funkcionalnih poselitvenih struktur, sprostitvene vrednosti krajine ter značilnih krajinskih elementov, zmožljivega kmetijstva in gozdarstva ter v naprej preišljenemu preprečevanju konfliktov rabe.

Na avstrijskem Štajerskem je na podlagi zakonskih in medobčinskih določb regionalnih razvojnih programov širitev potencialnih stavbnih zemljišč v lokalnem razvojnem konceptu dovoljena le na prednostnih poselitvenih območjih. Za določitev teh območij so opredelili ustrezna merila. Zunaj prednostnih poselitvenih območij se lahko potencialna stavbna zemljišča širijo le v omejenem obsegu (20 %).

V posameznih zveznih deželah je treba v primeru delne spremembe načrta namenske rabe površin izvesti presojo vplivov na okolje. Zahteva za izvajanje ciljev prostorskega načrtovanja in smernic za načrtovanje natančno opredeljuje možnosti občin pri namenski rabi površin v občinskih in medobčinskih postopkih za urejanje prostora, opredeljuje pa tudi revizije in spremembe načrtov namenske rabe zemljišč. Smernice za načrtovanje zajemajo načelo prednosti notranjega razvoja, odstotkovna omejitev skupne porabe zemljišč, učinkovita raba zemljišč, ki varčuje s tlemi in je usklajena z namensko rabo preko pogodbenega urejanja prostora, aktivacija gradbenih površin («aktivna zemljiška politika»), ali izvajanje revitalizacije površin in ukrepov za ponovno uporabo.

Regionalni programi za urejanje prostora, ki so obvezujoči na ravni zveznih dežel, konkretizirajo deželne razvojne programe in zakone o urejanju prostora zveznih dežel, v katerih najdemo na različnih mestih splošne, medobčinske in občinske ukrepe, nadrejene cilje in smernice za načrtovanje za načrt namenske rabe prostora. Ti deželni razvojni programi in zakoni o urejanju prostora morajo v smislu trajnostnega razvoja poseljenih in odprtih prostorov upoštevati avstrijski prostorski razvojni koncept in priporočila Avstrijske konference za prostorsko načrtovanje (ÖROK), predvsem priporočilo konference št. 56 »Varčevanje in upravljanje s površinami & aktivna zemljiška politika«. Priporočilo konference ÖROK št. 56 vsebuje jasne smernice za izvajanje, ki sicer niso pravno obvezujoče, so pa medsebojno dogovorjen okvir ukrepanja, ki se izvaja preko ustrezno porazdeljenih pristojnosti v Avstriji.

Zvezna dežela Salzburg je leta 2001 sprejela svoj Zakon o varstvu tal, ki z instrumentom Načrta za varstvo tal zagotavlja učinkovito presečišče z urejanjem prostora na lokalni ravni. Več določb in ukrepov je v različnih gradbenih predpisih na deželni ravni, kot npr. Gradbeni predpisi Tirolske 2018, kot tudi v različnih strokovnih področnih načrtih, kot npr. v Salzburgu (Deželni uradni list št. 13/2009), ali v Predarlskem (Vodilna vizija za prostorski razvoj in regionalno sodelovanje - vizija Rheintal).

V **Švici** je »smotrna in proračunsko smiselna raba tal in urejanje poselitve« po 75. členu zvezne ustave izrecno naloga urejanja prostora. Osrednji izvršilni instrumenti za razvoj naselij so v šestindvajsetih Okvirnih načrtih kantonov (RP) in v Občinskih načrtih rabe (NP), s katerimi vsaka občina določi vrsto in obseg dopustne rabe prostora. Minimalne vsebine okvirnih načrtov kantonov (RP) opredeljuje Zvezni zakon o urejanju prostora. Načrti RP se ravnaajo tudi po Prostorskem načrtu za Švico, po zveznih okvirnih načrtih in zveznih inventarjih (npr. krajine nacionalnega pomena itd.). Načrti RP morajo danes podajati zahteve, kot denimo glede notranjega razvoja naselij, glede ohranjanja nezazidanih površin, glede varčne rabe tal, itd. Okvirne načrte kantonov (RP) mora odobriti Zvezni svet. Okvirni načrti so zavezujoči za urade vseh stopenj. Kantoni preverjajo in potrjujejo občinske načrte rabe (NP) na osnovi izvršilne zakonodaje na ravni kantona (povečini so to zakoni o načrtovanju in gradnji) in na podlagi okvirnih načrtov. Načrti rabe (NP) so nato zavezujoči za lastnike zemljišč.

Poleg tega so kantoni sprejeli svoje zakone, kot npr. zakone o načrtovanju in gradnji (PBG), in lahko sebi ali svojim občinam predpišejo še druge instrumente za urejanje prostora, pri tem pa mora država prizadevanja kantonov podpirati, koordinirati in nazadnje tudi potrditi. Tako denimo PBG v kantonu Sankt Gallen vsebuje konkretne elemente za aktivacijo stavbnih zemljišč in notranjo zgostitev, med drugim npr. pravico političnih občin do nakupa stavbnih zemljišč, opredelitev težiščnih con za območja prestrukturiranja z možnostjo razlastitve na teh območjih, ter druge instrumente prerazporeditve stavbnih zemljišč, pogodbeno urejanje prostora. Okvirni načrt RP se uporablja za koordinacijo aktivnosti, s katerimi se posega v prostor, na treh različnih upravnih ravneh. Z njim se določa obseg in medobčinska koordinacija skupnih površin naselij, usklajevanje med naselji in prometom, strategije prenove naselij in krepitev alpskih središč, ter ukrepi kakovostnega razvoja naselij navznoter. Okvirni zemljevidi, ki so del kantonalnih okvirnih načrtov (RP) in jih je izdala vlada kantona, so zavezujoči za urade in potrjeni s strani Zveznega sveta.

Švicarska konfederacija je za načrtovanje in koordinacijo na nacionalni ravni sprejela načela za urejanje prostora v obliki sektorskih načrtov in konceptov (13. čl. Zakona o urejanju prostora - RPG). Doslej je bilo sprejetih pet sektorskih načrtov in dva koncepta z ukrepi za ohranitev visoko kakovostnih kmetijskih površin, njihova izvedba pa poteka skupaj z okvirnim načrtom kantona in občinskim načrtom rabe. V Švici se trenutno izvaja tudi na novo oblikovan Zakon o urejanju prostora (RPG), ki velja od leta 2014. Vzporedno s tem pa poteka še revizija sektorskega načrta za površine kolobarjenja, za izboljšano zaščito poljedelskih kulturnih površin, izboljššan sektorski načrt pa naj bi bil Zveznemu svetu v potrditev

predložen še v letu 2018. Tako imajo kantoni čas, da do leta 2019 posodobijo svoje okvirne načrte in jih prilagodijo zahtevam RPG. Razen enega naj bi vsi kantoni do 1. maja 2019 (konec prehodnega obdobja novega RPG, ki velja od leta 2014) uspeli prilagoditi svoje okvirne načrte in jih predložiti Zveznemu svetu v potrditev. Tudi občine morajo pri izvajanju RP, PBG in nove različice RPG predelati svoje občinske načrte rabe. Ločevanje med zazidljivimi in nezazidljivimi zemljišči mora biti jasnejše, širitev naselij je potrebno še močneje omejiti, mestna opuščena zemljišča pa je potrebno bolje izkoristiti. Nadalje bo od 1. maja 2019 umeščanje stavbnih zemljišč v zazidalni načrt možno zgolj s potrjeno prilagoditvijo okvirnega načrta. Pri dosledni aktivaciji notranjih rezerv rabe na obstoječih zazidljivih območjih je treba umeščanje v zazidalni načrt usmerjati glede na predvidene potrebe za obdobje 15 let, prevelika obstoječa zazidljiva območja je treba zmanjšati, lego in velikost zazidljivih območij pa je treba uskladiti preko občinskih meja v okviru medobčinske koordinacije in z upoštevanjem ohranjanja ekološke in kmetijske povezanosti.

V **Sloveniji** se urejanje prostora izvaja na državni in občinski ravni, vmesne ravni pa ni. Nov Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), ki velja od 1. junija 2018, bo v prihodnje krepil predvsem strateško prostorsko planiranje in medobčinsko koordinacijo na ravni pogodbeno dogovorjenih razvojnih regij. Urejanje prostora je v pristojnosti 212 slovenskih občin, ki načeloma neposredno odločajo o porabi tal/površin. Osrednji instrumenti razvoja naselij so občinski prostorski akti, kot sta občinski prostorski načrt (OPN) in občinski podrobni prostorski načrt (OPPN), ki določata nova stavbna zemljišča, občinske cilje prostorskega razvoja ter prostorske ureditve. Pri pripravi občinskih prostorskih aktov so občine vezane na različne smernice glede razvoja naselij, prav tako pa na presojo vplivov na okolje v skladu z direktivo o strateški presoji vplivov na okolje.

Na državni ravni veljajo Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Uredba o prostorskem redu Slovenije, državni prostorski načrti in smernice za poselitev Ministrstva za okolje in prostor (MOP) in so temeljni dokumenti za urejanje prostora. Določila in stališča drugih ministrstev in organov državne uprave se objavljajo v obliki smernic, predvsem s področja kmetijstva (npr. Zakon o kmetijskih zemljiščih), prometa, zdravstva, okolja in obrambe. V skladu z Zakonom o urejanju prostora (ZUreP-2) koordinira MOP tudi razvoj lastnih državnih prostorskih načrtov za večje projekte oz. za projekte državnega pomena, kot so avtoceste, letališča, daljnovodi ali elektrarne. Uredba o prostorskem redu Slovenije in ZUreP-2 usmerjata poselitev v smeri notranjega razvoja in učinkovite rabe tal in od občin zahtevata, da pri pripravi občinskih prostorskih načrtov med drugim predložijo elaborat ekonomike, v katerem sproti preverjajo ekonomičnost načrtovanih prostorskih ureditev. Za razvoj poselitve na podlagi bilance površin imajo prednost notranji razvoj, zgostitve, aktivacija stavbnih zemljišč, spremembe namenske rabe in ponovne uporabe razvrednotenih površin. Nova pozidava površin z namenom širjenja naselij je v skladu z ZUreP-2 možna zgolj v izjemnih primerih in šele po tem, ko so bili izčrpani prej omenjeni ukrepi. Samo takrat in samo v skladu z že obstoječimi oblikami rabe površin v določenem naselju se lahko ureditveno območje naselja, ki je nastalo na osnovi ZUreP-2, razširi na »območje za dolgoročni razvoj

naselja«, kar vnaprej preveri MOP, hkrati pa mora to območje ustrezati državnim smernicam o urejanju prostora.

b.2) Ukrepi/instrumenti za izvajanje pravnih določil

Večji del širokega nabora instrumentov za varčno rabo tal najdemo v paketih ukrepov pogodbenic za razvoj naselij. Te se v večji meri nanašajo tudi na izvedbo točk e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora« in 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«. V okviru teh ukrepov se je v prispevkih in odgovorih skorajda vseh pogodbenic zrcalilo prizadevanje za nudenje podpore občinam s ciljnimi prenosom znanja in konkretno uporabno pomočjo pri načrtovanju, po drugi strani pa se poudarja strateško določena uporaba subvencij, krepitev aktivacije stavbnih zemljišč in omejitev možnosti pri določanju namenske rabe.

b.2.1) Prenos znanja in pomoč pri načrtovanju za občine

Nemčija, Avstrija in Švica omogočajo javen dostop do primerov dobre prakse, ki se osredotočajo na razvoj naselij ob upoštevanju varčne rabe in varstva tal. S tem želijo zagotoviti tako izmenjavo znanja in izkušenj kot tudi boljše mreženje na občinski ravni.

Nemčija podpira občine pri ciljnem razvoju vzornega urbanega načrtovanja, po katerem se zgledujejo tudi druge občine s ciljem, da bi okrepile notranji razvoj, strateško izkoristile potencialne razvoja znotraj naselja, učinkovito aktivirale nepozidane in opuščene površine, spodbudile medobčinsko sodelovanje ter zmanjšale splošno porabo površin, zlasti določevanje novih stavbnih zemljišč.

V **Avstriji** obstajajo smernice za načrtovanje na občinski ravni, kot na primer Koncept varstva tal v Predarlškem ali Storitve za občinsko urejanje prostora, ter vizija »Varstvo tal pri projektih načrtovanja«, ki občinam v Salzburgu olajša pravilno interpretacijo in uporabo podatkov o površinah, ki so na voljo v geografskem informacijskem sistemu SAGIS.

V **Nemčiji in Avstriji** omogočata zvezna dežela Bavarska in Spodnja Avstrija vsem občinam dostop do brezplačne baze podatkov za upravljanje s površinami, da bi tako olajšali spremljanje in upravljanje nepozidanih, opuščenih in praznih zemljišč ter olajšali tudi dostop do drugih razvojnih potencialov, kot so marketing, zbiranje podatkov, komunikacija z lastniki in ugotavljanje potreb po zemljiščih za stanovanjsko gradnjo. Bavarska in Spodnja Avstrija ponujata občinam še dve storitvi, namreč brezplačni »kalkulator poznejših stroškov« vsem bavarskim občinam oz. »kalkulator infrastrukturnih stroškov«, ki je na voljo vsem občinam v Spodnji Avstriji. Tako je že v zgodnji fazi načrtovanja omogočena boljše stroškovna preglednost pri neugodnem razvoju naselij navzven, v mnogih primerih pa je slednje tudi ekonomska spodbuda za varčno rabo tal.

Švica na državni ravni podpira modelne projekte, s katerimi se spodbujajo novi pristopi in nove metode. Deležnike na lokalni in kantonalni ravni vabijo, da pri svojih projektih upošte-

vajo na zvezni ravni določene prioritete in v skladu z njimi razvijajo in preizkušajo inovativne rešitve. Tako se trenutno na osnovi osmih pilotnih občin izvajajo sodelovalni procesi notranjega razvoja v ponavljajočih se kontekstih, pri tem pa se testirajo nove neformalne metode z zgodnjim vključevanjem ključnih deležnikov, da bi lahko različnim ciljnim skupinam ponudili spoznanja iz teh projektov kot neposredno uporabna priporočila za delovanje. Rezultati takšnih projektov so v Švici načeloma obravnavani kot preizkušena praksa, ki se nato razširjeno uporabljajo po vsej državi. Za trenutno tretjo fazo programa »Modelni projekt za trajnostni prostorski razvoj« je medsektorsko sodelovanje na državni ravni še intenzivnejše, prvo od petih težišč pa je »Notranji razvoj naselij«. Poleg tega nudijo številni kantoni svojim občinam podporno orodje in gradivo za izvedbo Okvirnega načrta kantona, saj želijo s tem povečati sprejemanje notranjega razvoja pri prebivalcih in olajšati participativne procese načrtovanja. Primeri tovrstnih orodij so denimo pomoč pri notranjem razvoju naselij v kantonih St. Gallen, Luzern, Thurgau in Aargau.

V **Franciji** so številne regije in departmaji pripravili izvedbeno pomoč za operativno izvajanje varčne rabe prostora v načrtih SCoT s ciljem uvajati medsektorski in sistemski pristop za to področje in predlagati načelo varčnega ravnanja s prostorom, da bi slednjega izvajali funkcijsko na tem področju in v okviru kontinuiranega refleksijskega procesa za pripravo načrtov SCoT (primeri: »Gestion économie de l'espace: quelles traductions dans les SCoT? / *Ekonomsko upravljanje prostora: kakšna interpretacija za SCoT?*«, CEREMA 2016; »Le Foncier«; une ressource à préserver / *Tla; vir, ki ga je treba zaščiti*« – DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, april 2018). Ta gradiva ima javnost in teritorialne skupnosti na voljo na spletnih straneh prefektur in na decentralnih državnih uradih.

Na območju uporabe Alpske konvencije so bili na spletu vzpostavljeni številni dostopni instrumenti za teritorialne skupnosti in pristojne organe za urejanje prostora. Pomoč za odločanje glede ocene potenciala, ki ga ima zemljišče, z imenom Urbansimul (<https://urbansimul.paca.inra.fr/urbansimul/>), sta razvila študijski center CEREMA in nacionalni inštitut za agronomske raziskave INRA za celotno regijo Provence-Alpes-Côte d'Azur. Gre za kolaborativno spletno storitev, ki podpira pridobivanje in odločanje glede zemljišč za javne deležnike na ravni regij in njihove izvajalce, vključuje pa tudi dostop do številnih zemljiškooknjižnih podatkov, vključno z omejitvami glede gradbenega prava. Poleg tega omogoča dinamično analizo vrst zemljišč za eno enoto (parcela, del zemljišča, ...) ter analizo komunalne opreme na podlagi različnih kazalnikov ali pripravo simulacij ponudbe zemljišč po različnih scenarijih za konkretno območje. Podoben instrument (MCMA: <http://www.mcma74.fr/>) se od leta 2016 uporablja v departmaju Haute-Savoie, ki omogoča javnim ustanovam dostop do vseh zemljiškooknjižnih in okoljskih podatkov departmaja na ravni zemljišča, hkrati pa omogoča tudi oceno spremembe namenske rabe zemljišča, vizualizacijo možnosti pozidave in povpraševanje glede pozidave zemljišča. Z zagotavljanjem sledljivosti transakcij zemljišč naj bi ti pomožni instrumenti v bolj varčno ravnanje s prostorom usmerjali tudi javni sektor pri nakupu zemljišč in pri razvoju socialnih stanovanj.

V **Sloveniji** morajo občine v sklopu načrtovanja širitve naselja pripraviti ustrezne podlage, s katerimi predvidene širitve utemeljijo in razložijo. Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi Strategije prostorskega razvoja Slovenije in Uredbe o prostorskem redu Slovenije pripravilo tako imenovane »smernice za poselitev«, ki se uporabljajo tudi kot praktični pripomoček za občine v postopkih priprave občinskih prostorskih aktov.

Italija razpolaga z nacionalno ustanovo, ISPRA, katere naloga je izvajanje raziskovalnih in poskusnih projektov na področju varstva okolja. Dejavnost te ustanove predstavlja odličnost v EU, ISPRA objavlja poročila in organizira komunikacijske, informativne in izobraževalne prireditve za zaposlene v javnem sektorju, tudi na temo upravljanja prostora in porabe tal/površin, ter daje na voljo ustrezne podatke, podatkovne baze in smernice. Kot primer navajamo poročilo ISPRA iz leta 2017 o porabi tal/površin.

b.2.2) Medobčinska koordinacija

V **Nemčiji** je Uprava za razvoj podeželja na Bavarskem s podporo baze podatkov razvila instrument za analizo, imenovan »Preverjanje vitalnosti«, da bi tako lahko dokumentirala gradbeno, socialno in funkcionalno situacijo na ravni krajevnih četrti, občin in še posebej na medobčinski ravni. Na osnovi parametrov, kot so raba stavb in površin, stanje oskrbe ali stanje v gospodarstvu in na trgu dela, daje ta instrument nasvete za ciljno uporabo konceptov za notranji razvoj in preizkušene izvedbene strategije za integriran razvoj podeželja. Poleg tega pa Uprava za razvoj podeželja, še posebej s programi za integriran razvoj podeželja, podpira občine in občinska združenja pri ugotavljanju konkretnih pomanjklivosti, potencialov in možnosti realizacije v zvezi z obnovo vasi, ki je v skladu z BauGB naloga občine. Z medobčinsko koordinacijo posameznih konceptov za notranji razvoj se lahko rešijo običajni problemi, kot npr. skupne poslovne cone, ali vzpostavitev in trženje medobčinskih sklopov poslovnih površin. S tem lahko pridobita večji pomen nemška ureditev na področju tal in Zakon o komasacijskih postopkih. Dodatno spodbudo v takšnem kontekstu nudi tudi pomoč pri ciljnem usklajevanju načrtovanja z vaškimi smernicami za obnovo in finančnimi smernicami programa za razvoj podeželja, ki vsebujejo različne programe za zmanjšanje rabe površin.

V **Franciji** lahko javne ustanove za pripravo SCoT, teritorialne skupnosti, uredi za medobčinsko koordinacijo (EPCI – Établissement Public de Coopération Intercommunale) in interesna združenja dajo pobudo za tako imenovane krajinske načrte (PP - Plans de Paysage). Krajinske načrte nato uporabijo kot instrument uradov za medobčinsko koordinacijo, ali glede na velikost zadevnega območja tudi kot instrument javne ustanove za pripravo načrtov SCoT, interesnega združenja (syndicat mixte) ali regionalnega naravnega parka oz. delovnega telesa na ravni departmaja ali občine.

Administrativna podlaga za medobčinsko koordinacijo razvoja naselij in infrastrukture v **Italiji** so Teritorialni koordinacijski načrti dežel (PTCR - Piano Territoriale di Coordinamento Regionale) in pokrajini (PTCP - Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), oz. občinski prostorski načrti (PRG-I Piano Regolatore Generale Intercomunale).

Medobčinski koordinaciji v **Avstriji** služijo krepitev pogodbenega urejanja prostora in mikro-regionalne medobčinske razvojne strategije za urejanje prostora, ki so pripravljene na osnovi regionalnih napovedi potreb. Boljše strateško vodenje porabe tal/površin je mogoče na podlagi skupnega razvoja regionalno pomembnih gospodarskih lokacij, delitve s tem povezanega občinskega davka v okviru občinskih združenj in v povezavi z načelom medobčinske finančne kompenzacije.

Švica je s sprejetjem novega Zakona o urejanju prostora s strani prebivalcev Švice v letu 2013, ki velja od 1.5.2014, znatno okrepila medobčinsko koordinacijo in avtonomijo odločanja o porabi površin v večji meri preložila na raven kantona. Zaradi velike geografske heterogenosti ima finančna kompenzacija tudi v Švici že dolgo tradicijo, tako med kantoni, kot tudi med občinami, kjer ta instrument posredno deluje tudi kot dodaten dejavnik za boljše dolgoročno usklajevanje razvojnih procesov.

b.2.3) Finančne spodbude

Nemčija koristi subvencijske instrumente za urbani razvoj in obnovo vasi in različne posebne programe subvencioniranja na državni, deželni in občinski ravni ter finančna sredstva iz evropskih strukturnih skladov, ki se osredotočajo na ukrepe za notranji razvoj, revitalizacijo zemljišč s spremembo rabe in opuščeni zemljišč, ter na implementacijo prostorsko nadrejenih razvojnih programov in konceptov medobčinskega sodelovanja. Na Bavarskem je Ministrski svet 15. maja 2018 potrdil subvencijsko pobudo »Znotraj namesto zunaj« ter subvencijsko pobudo »Odstranjevanje stavb z zemljišč« z namenom oživitve središča kraja in odstranitve nepotrebnih stavb.

V **Avstriji** ima več zveznih dežel subvencijske akcije za aktivacijo stavbnih zemljišč in njihov varčni razvoj, ki so namenjene tako občinam, kot tudi zasebnim lastnikom. Tako npr. Tirolski sklad za tla, kot instrument za prerazporeditev stavbnih zemljišč in podporo finančno šibkim občinam pri ustvarjanju stanovanjskega prostora, izvedbo gradbenih projektov zelo dobro posredno poveže z občinskimi in/ali medobčinskimi cilji, kot npr. pogojenost s hitro uporabo zemljišča za gradbene namene ali splošnimi določili razvoja naselij ob upoštevanju varčne rabe tal. Prav tako je odobritev subvencij v okviru spodbujanja gradnje stanovanj nekaterih držav povezana tudi s predpisi, ki proaktivno podpirajo varčno rabo tal. Tako imajo npr. zgoščeni gradbeni projekti veliko boljše možnosti za subvencioniranje, pri čemer se postavke subvencij pri vedno manjšem deležu zemljišča postopoma zvišujejo. Še višje subvencije obstajajo za dodatno poselitev v obstoječem stanju brez potrebe po dodatnih stavbnih zemljiščih.

V **Sloveniji** ima enajst mestnih občin svoje trajnostne urbane strategije kot podlago za izbor projektov urbanega razvoja v programskem obdobju 2014–2020. Sredstva EU bodo tako namenjena izključno urbanim projektom z ukrepi za notranji razvoj.

b.2.4) Aktivacija stavbnih zemljišč

Poleg močnega osredotočanja na posebne ciljne subvencije se v **Nemčiji** trenutno preverja tudi vzpostavitev novega ukrepa za notranji razvoj, s katerim bi lahko prazna in opuščena območja še obsežneje uporabili za stanovanjske namene.

V **Avstriji** se aktivacija stavbnih zemljišč ciljno izvaja z »infrastrukturnim prispevkom« za nepozidana stavbna zemljišča, poleg tega pa se v Salzburgu in Gornji Avstriji načrtovanje naselij usmerja v notranji razvoj, zgostitev in uporabo obstoječe gradbene substance. V Salzburgu je prinesla novela zakona o prostorskem načrtovanju, ki je začela veljati 1. 1. 2018, omejitev za nove opredelitve stavbnega zemljišča za 10 let: Pri novo opredeljeni namenski rabi komunalno neopremljenih stavbnih zemljišč ali con, ki ostaja nepozidano še po 10 letih, začne veljati sekundarna namenska raba. Pri tem je to lahko le druga vrsta rabe (v nobenem primeru stavbno zemljišče, največkrat zelene površine ali prometna površina).

V **Švici** je v nekaterih gradbenih zakonih na ravni kantonov, kot denimo v kantonu St. Gallen, opredeljena posebna kupna pravica, ki javnim oblastem zagotavlja možnost, da ponovno odkupijo stavbno zemljišče in ga pozidajo, če lastnik tega ni storil v roku osmih let.

Za aktivacijo nepozidanih stavbnih zemljišč v mestnih središčih in naseljih lahko občine v **Sloveniji** v skladu z novim Zakonom o urejanju prostora lastnikom zaračunajo takso za »neizkoriščeno stavbno zemljišče«, če stavbno zemljišče, ki je imelo namensko rabo zazidljivega stavbnega zemljišča, ni pozidano v roku treh let.

b.2.5) Prosta območja in omejitve namenske rabe prostora

V **Franciji** lahko departmaji območja blizu mest, ki so povezana z akcijskimi programi, zaščitijo in opredelijo kot kmetijska in naravna območja (PAEN - Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains).

Prefekt lahko z uredbo opredeli tudi zaščitena kmetijska območja (Zone agricoles protégées – ZAP, člen L112-2 Kmetijskega zakona), in sicer z namenom zaščite kmetijskih in gozdnih območij na primestnem območju. Pobudo za oblikovanje ZAP lahko podajo država in občine ali njihove javne službe, pristojne za načrte PLU ali SCoT. S tem je pobuda povezana s ciljnimi določbami iz PLU in SCoT v zvezi z varčno rabo tal in določbami o ekološki povezanosti (»trames vertes - zeleno omrežje zavarovanih območij« in »trames bleues - modro omrežje zavarovanih območij«). SCoT in PLU lahko zato izvajajo politiko za zaščito in izboljšanje primestnih kmetijskih in naravnih območij (člen L113-15 Zakona o urbanizmu).

V **Avstriji** se določanje namenske rabe prostora ureja s pomočjo različnih določb glede namenske rabe in umeščanja prostih območij, delno pa tudi s pomočjo prikazov dejanske rabe prostora in na podlagi ocene tal s strani finančnih uradov za kmetijske uporabne površine (z izjemo planinskih pašnikov in strmih pašnikov). V posameznih deželah obstajajo tukaj velike razlike pri instrumentih in njihovi uporabi. Med drugim obstajajo omejitve mož-

nosti določanja namenske rabe posebnih površin na predpisanih medobčinskih prostih površinah, prepovedi določanja namenske rabe stavbnih zemljišč v zelenih conah, brezplačne možnosti povrnitve stavbnih zemljišč v zelene površine ter omejitve določanja stavbnih zemljišč glede na potrebo v naslednjih desetih letih. Tem stavbnim zemljiščem se avtomatsko povrne namenska rabe v zeleno površino oz. v opredeljeno sekundarno namensko rabo. Novim površinam se lahko v smislu obvezne pogodbene ureditve prostora namenska raba določi zgolj takrat, če občina z lastnikom sklene pogodbo o razpoložljivosti. V lokalnih konceptih urejanja prostora, ki so bili v Avstriji zavezujoče uvedeni leta 1994, so občine opredelile zahteve za srednjeročni razvoj naselij. Slednje poteka denimo na Tirolskem, primarno preko določanja lokalnih prostih površin za kmetijstvo, gozdarstvo, podobo krajine, ekologijo in sprostitev, pa tudi preko časovnega razporeda širjenja naselij. Lokalne programe za urejanje prostora je treba od takrat naprej dopolnjevati vsakih deset let. Pri občinah z nizko dinamiko so možna podaljšanja rokov, občine z zelo nizko dinamiko pa so lahko oproščene obvezne priprave konceptov za urejanje prostora. Pri spremembah v času veljavnosti je treba izkazati javni interes za določeno spremembo. Na avstrijskem Štajerskem obstajajo zavezujoči regionalni razvojni programi (REPROs). Nadrejeni cilji teh razvojnih programov so zagotavljanje visoko kakovostnih lokacij za industrijo in obrt (osredotočenost na najprimernejše lokacije), oblikovanje medobčinskih lokacij, osredotočenost razvoja naselij z opredelitvijo prednostnih poselitvenih območij, oblikovanje dolgoročnih razvojnih ciljev s prostimi površinami, zlasti na centralnih območjih, zagotavljanje prostih površin, zagotavljanje koridorjev za postavitev prometne infrastrukture, večja usmerjenost razvoja naselij glede na glavne linije javnega prometa ter osredotočenost razvoja naselij na tako imenovana prednostna poselitvena območja.

Dežela Predarlško vzpostavlja z »inventarjem belih con« specifično podlago prostorskega načrtovanja za alpski prostor v tej deželi (glej v atlasu Predarlskega). Vendar s to obsežno in interdisciplinarno dokumentacijo niso povezane nobene pravne zahteve.

Švica z okvirnim načrtom Zemljišča za kolobarjenje (FFF) upravlja z varstvom po kakovosti najprimernejših kulturnih površin za poljedelstvo preko definicije najnižjih kontingentov kulturnih površin po kantonu (zemljišča za kolobarjenje), kot še posebej poljedelske površine in sejani travniki v kolobarjenju, ter naravne travnike, ki so primerni kot poljedelske površine. Ta sektorski načrt izvajajo kantoni in občine v okviru okvirnega načrtovanja in načrtovanja rabe. Z zadnjo novelo Zakona o urejanju prostora Švica tudi krepi omejitve določanja gradbene namembnosti v smislu varčne rabe tal. V gradbenih conah se je potrebno držati ciljev in načel načrtovanja. Gradbene cone tudi ne smejo prekoračiti z nacionalnim zakonom določene velikosti (15. čl. RPG). Poleg tega je potrebno upoštevati tudi standarde funkcionalnega prava za urejanje prostora, predvsem okoljsko pravo.

Slovenija v prostorskih aktih občin določa trajno varovana kmetijska zemljišča in sicer v skladu z Uredbo o območjih za kmetijstvo in pridelavo hrane, ki so strateškega pomena za RS. Takšna zemljišča so najmanj 10 let varovana pred spreminjanjem namenske rabe in se jih ne sme pozidati.

b.3) Delo z javnostmi in ozaveščanje

Ciljno ozaveščanje glede problematike varčne rabe tal se izvaja v **Nemčiji, Franciji in Avstriji**, predvsem na ravni zveznih dežel (oz. na ravni departmajev) s pobudami za usposabljanje zaposlenih v upravah in pri nosilcih odločitev na področju urejanja prostora. S tem se dopolnjujejo tovrstni ukrepi pri delu z javnostmi, pri pedagoškem delu v šolah, pri pripravi boljših metod za informiranje in vključevanje prebivalcev in lastnikov na občinski ravni. V Franciji in v nemški zvezni deželi Bavarski so ukrepi za ozaveščanje znotraj upravnega aparata delno zavezujoči oz. oziroma so sestavni del ponudbe usposabljanja in izpopolnjevanja za nosilce odločitev na ravni občine in sodelavce občin. To se na Bavarskem nanaša npr. na sestanke županskih kolegov, seminarje Bavarske upravne šole in Bavarske šole za samoupravo, ter strokovne seminarje treh šol za vaški in deželni razvoj. V Franciji se politike ozaveščanja izvajajo na nacionalni in lokalni ravni z usposabljanjem in seminarji. Zadevni tečaji za občinske predstavnike v Avstriji vključujejo enoletni tečaj »Urejanje prostora in varstvo tal v občini«, kjer se posreduje osnovno znanje na tematski kompleks tal in ga v vsej državi izvaja Klimabündnis Österreich, ter izobraževalni program »Občinski pooblaščenec za tla« za občinske svetnike in sodelavce.

V **Nemčiji, Avstriji in Švici** obstaja nekaj informacijskih platform za varčno rabo tal, ki jih lahko uporabljajo občine in lokalni deležniki. Na Bavarskem obstaja že od leta 2003 akcijski program za ozaveščanje »Zveza za varčno rabo tal«, ki med drugim upravlja zbirko dobrih primerov, vsem bavarskim občinam razpošilja brošuro »Upravljanje s površinami v občini« in skupaj z Državnim ministrstvom za okolje in varstvo potrošnikov ter Državnim ministrstvom za stanovanja, gradnjo in promet redno prireja strokovni posvet »Bavarski forum za varčno rabo tal«, ki je bil leta 2015 organiziran čezmejno skupaj z Avstrijo. Avstrija je po številu članov najmočnejša država v Evropskem združenju za varstvo tal ELSA (European Land and Soil Alliance), kjer so vključene predvsem občine s prenosom znanja v zvezi z varčno rabo tal. Zvezna dežela Spodnja Avstrija je od leta 2003 naprej pridružena članica Evropskega združenja za varstvo tal in od leta 2005 v njegovem upravnem odboru. Preko tega delovanja se je v vmesnem času Evropskemu združenju za varstvo tal pridružilo že 70 občin in 15 drugih pridruženih članov iz Spodnje Avstrije. Tudi Švica trenutno z »Mrežo za kooperativno izvedbo notranjega razvoja« vzpostavlja neodvisni organ na ravni kantona, na katerega se lahko občine obrnejo za pridobitev znanja, metod in strokovnjakov, in služi kot aktivna podpora pri njihovih nalogah za notranji razvoj. To nalogo prevzema združenje EspaceSuisse (<https://www.espacesuisse.ch>), ki ga oblikujejo zvezna država, kantoni in občine.

V **Nemčiji, Franciji, Švici in Sloveniji** več ali vse državne upravne ravni in drugi deležniki, kot npr. izvedenci, agencije za mestni razvoj, projektne pisarne in širša javnost, v določeni meri in obsegu sodelujejo pri izdelavi smernic za varstvo tal in smernic za načrtovanje in izvedbo varčne rabe tal.

V **Italiji** različni deželni zakoni na splošno predpisujejo ustrezne oblike komuniciranja in ozaveščanja institucionalnih deležnikov in lokalnih skupnosti na področju prostorskega načrtovanja. Ti zakoni so pogosto pravna podlaga za urejanje prostore.

Na evropski ravni je treba omeniti pobudo »people4soil«, ki služi kot prosto in odprto omrežje za evropske nevladne organizacije, raziskovalne institucije, kmečke zveze in okoljska združenja in sledi cilju, da razumemo tla kot skupno dobrino in da se za varstvo tal oblikuje pravno zavezujoč okvir.

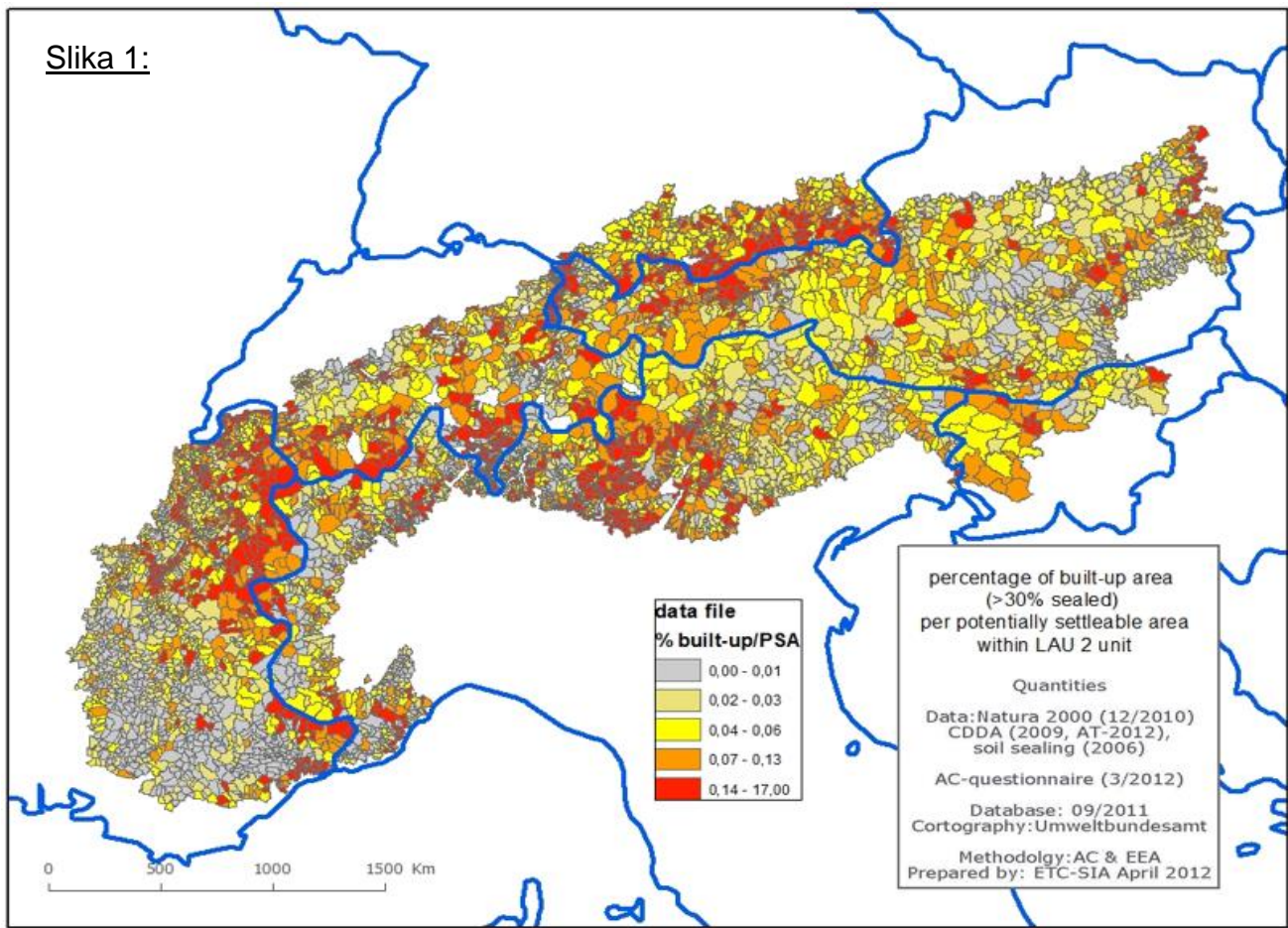
c) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Na splošno lahko ugotovimo, da obstoječi načrti in programi pogodbenic za urejanje prostora in trajnostni razvoj za poselitvena območja vsebujejo ukrepe za primerno in proračunsko razmejitev poselitvenih območij.

Prva slika kaže delež poseljenih površin na občinski ravni (delež prekritosti tal več kot 30 %) v razmerju s površinami v alpskem prostoru, ki jih je možno poseliti. Medtem, ko je bil v preteklosti opazen visok delež porabe površin, lahko sedaj opazimo pozitivno tendenco² upočasnitve splošne razvojne dinamike napredujoče prekritosti tal za gradbeno in prometno rabo. Pričakujemo lahko, da bodo opisani ukrepi k temu tudi prispevali. Vendar sami ne zadoščajo za doseganje dolgoročno zastavljenih zadevnih določb protokolov Alpske konvencije »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« ter »Varstvo tal«.

² Glej 3. razdelek 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«: Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov.

Slika 1:



Proste površine na občinski in medobčinski ravni, ki so običajne v **Franciji** (PAEN, ZAP, trames vertes in trames bleues), **Avstriji**, **Švici** (predvsem površine za kolobarjenje) in **Sloveniji**, predstavljajo učinkovit instrument in so se izkazale kot dobra rešitev. Na primeru Avstrije je jasno razvidno, da lahko z uporabo tega instrumenta širitev naselij zelo omejimo in tako pozitivno ter znatno prispevamo k razvoju naselij. Predvsem ekološke proste površine so se s tem razvile v prepovedane cone, ki se izredno redko krčijo zaradi širitve naselij. Primerjave posnetkov iz zraka prostih površin v dolinah Rheintal in Walgau v zvezni deželi Predarlško kažejo, da so se robovi naselij v večji meri ohranili in s tem je viden pozitiven prostorski učinek tega instrumenta, pri čemer pa ni bilo skorajda nič kvantitativnih izgub v bilanci 1977-2017.

Izkazal se je tudi instrument modelnih projektov, ki so podprti na nacionalni ali regionalni ravni. Poleg različnih platform za primere dobre prakse **Nemčija** in **Švica** trenutno spodbujata k ciljnem razvoju modelnih urbanističnih načrtov, ki bodo služili kot vzor drugim občinam, kjer se soočajo z lokalnimi težavami v določenih vzorčnih primerih razvoja naselij. Ta obetaven pristop koordinira na Bavarskem Ministrstvo za stanovanja, gradnjo in promet. Na splošno gledano potencial tega instrumenta naj ne bi bil izčrpan, predvsem z vidika kontekstov z močno vzorno funkcijo za periferna območja v Alpah. Zato poskuša Švica trenutno

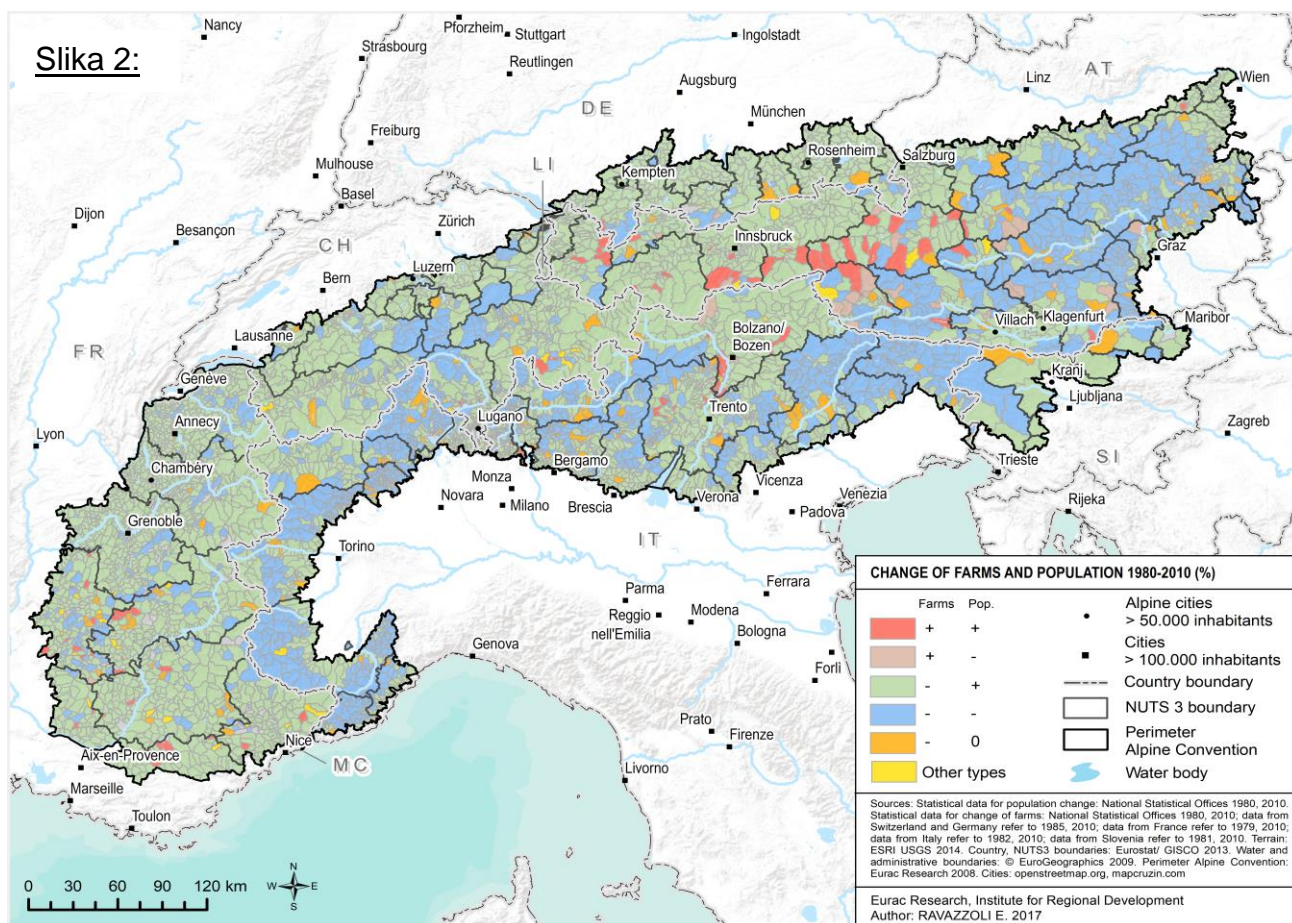
dati s konceptom mreže za majhne alpske centre pobudo za ciljno naravnane vzorčne procese notranjega razvoja tudi zunaj periurbanega prostora.

V **Nemčiji**, **Avstriji**, **Švici** in **Sloveniji** se kot konkretna potreba po ukrepanju daje poudarek vzpostavitvi boljših paketov ukrepov za aktivacijo stavbnih zemljišč in ponovni uporabi opuščenih površin. Težave se kažejo predvsem pri aktivaciji površin z že določeno namensko rabo, nepozidanih površin znotraj naselja, dostopnosti zemljišč za načrtovano pozidavo, prav tako pa je težavno tudi to, da je mnogokrat veliko lažje in tudi ugodnejše komunalno urediti »zelene travnike«, kot pa uporabiti opuščene industrijske lokacije. Nemčija in Avstrija poudarjata, da veliko občin že sedaj v zadostni meri ne koristi obstoječih instrumentov za aktivacijo stavbnih zemljišč. Tako npr. Gradbeni zakonik (BauGB) v Nemčiji sicer predvideva možnost izdaje odločbe, s katero se lastnika zemljišča poziva, da v določenem roku zemljišča pozida v skladu s zazidalnim načrtom (176 čl. BauGB) ali razlastitve (85. čl. isl. BauGB), vendar se takšne instrumente zaradi masivnega poseganja v ustavno zaščiteni lastnino uporabi le redko. Prav zato poteka v Nemčiji trenutno simulacija za boljšo aktivacijo stavbnih zemljišč, pa tudi v Avstriji potekajo razprave o nadaljnjih ukrepih vodenja, kot npr. plačevanje dajatev za prazno zemljišče, posebne subvencije, ali pravni instrumenti za vzpodbujanje ponovne uporabe opuščenih zemljišč. V Švici je leta 2016 delež nepozidanih zemljišč na določenih območjih z opredeljenimi stavbnimi zemljišči znašal 12 – 18%, kar naj bi v okviru novele švicarskega Zakona o urejanju prostora izboljšali predvsem s strožimi omejitvami novih določitev namenske rabe stavbnih zemljišč v okvirnih načrtih in načrtih za rabo površin. Slovenske občine za pozidana ali nepozidana stavbna zemljišča obračunavajo nadomestilo za uporabo zemljišča. Ta instrument se za preprečevanje neizkoriščenih stavbnih zemljišč trenutno uporablja kot mehanizem aktivne zemljiške politike, saj napovedanega davka na nepremičnine zaenkrat v Sloveniji še ne bodo uvedli. S tem davkom bi na različne načine podprli obstoječe pristope za notranji razvoj in zgostitev, že sedaj pa lastniki zemljišč iz strahu pred prihajajočim davkom na nepremičnine velikokrat zaprosijo za spremembo namenske rabe iz zazidljive v nezazidljivo. Slovenija aktivno razvija vzpostavitev evidence dejanske rabe pozidanih stavbnih zemljišč, ki bo omogočila aktivno upravljanje s stavbnimi zemljišči.

Nemčija, **Francija** in **Avstrija** poleg tega poudarjajo potrebo po boljši dostopnosti podlag za načrtovanje za občine, kar se na Bavarskem in v Spodnji Avstriji že izvaja. V Franciji pripravljajo odbori za ohranjanje naravnih, kmetijskih in gozdnih območij na ravni departmajev (CDPENAF - člen L.112-1-1 Zakona o urbanizmu in pomorskem ribištvi), vsakih pet let popis zemljišč, ki se štejejo za opuščena in ki bi jih bilo mogoče obnoviti za izvajanje kmetijske ali gozdarske dejavnosti. Prej omenjeni odbori so namenjeni posvetovanju o vprašanjih, povezanih z zmanjševanjem zemljišč za naravno, gozdarsko in kmetijsko rabo ter o sredstvih, ki prispevajo k omejevanju rabe teh površin. V okviru nove okrožnice, objavljene leta 2019, bodo CDPENAF zagotovili tudi pravilno uporabo Zakona o gorskih območjih iz leta 2016 (št. 2016-1888) glede posodobitve, razvoja in zaščite gorskih območij, ki Zakon o urbanizmu (člen L.122-10) uvaja obveznost ohranjanja zemljišč, potrebnih za vzdrževanje in razvoj kmetijskih, pastirskih in gozdarskih dejavnosti v dolinah.

Vse alpske države, ki so podale odgovore na vprašanja Odbora za preverjanje, vidijo potrebo, da se občine podpre z boljšim in praktično uporabnim znanjem, kot tudi potrebo po nadaljnji krepitvi regionalne oz. medobčinske ravni načrtovanja. Občinski instrumenti in ukrepi se še vedno premalo navezujejo na nadrejena določila regionalnih in nacionalnih prostorskih strategij in so zato medsebojno pomanjkljivo prilagojeni. Trenutni izzivi na občinski ravni se nahajajo na dveh oseh, pri konkretno uporabnih orodjih in znanju o dobri strokovni praksi kvantitativnega varstva tal, ter pri krepitvi zavezujočih nadrejenih načrtov in medobčinski koordinaciji.

Še en ponavljajoč se in rastoč izziv za omejitev razvoja naselij najdemo v heterogenosti podeželskega prostora, kot so to tematizirali sodelujoči strokovnjaki z vidika situacije v **Avstriji, Italiji, Švici in Sloveniji**. Pomembni ukrepi za vodenje urbanega in periurbanega razvoja naselij se praviloma nanašajo na rast lokalnega prebivalstva in širjenje naselij. Zato se ne morejo vedno primerjati s prostorskimi izzivi obrobni območij. Poleg tega pa tudi znotraj obrobni območij obstajajo razlike med občinami z dinamičnim razvojem zaradi močnega turizma in območji, ki jih zaznamuje odseljevanje, kar ima vpliv tudi na razvoj in strukturo naselja. Zato je pri vzpodbujanju določbe o povezovanju novih stavbnih zemljišč in notranji zgostitvi potrebna visoka mera senzibilnosti za prostorsko heterogenost. Pri tem je potrebno predvideti konkretne ukrepe v smislu »alpskega urejanja prostora«, prilagojene oddaljenim območjem, kot je npr. krepitev majhnih alpskih središč ali zavestna opustitev določenih naselij na območjih z velikim odseljevanjem prebivalstva. Druga slika prikazuje spremembe v prebivalstvu in številu kmetijskih gospodarstev v obdobju 1980-2010.



d) Stališča pogodbenic in opazovalk

Avstrija opozarja, da bi si bilo treba prizadevati za izmenjavo mnenj med alpskimi državami glede temeljnega vprašanja o smiselnosti okvirnega instrumenta.

CIPRA International načeloma ugotavlja, da raba zemljišč oziroma sprememba prvotne namenske rabe sonaravnih zemljišč na poselitvenih in prometnih površinah še vedno prehitro narašča. Osnovni problem pri tem ostaja vprašanje pristojnosti za odločanje in načrtovanje na občinski ravni. Ključnega pomena je uvedba strožjih omejitev pri določanju novih zazidljivih zemljišč, kar je po prepričanju CIPRE mogoče doseči le na medobčinski ravni.

CIPRA International navaja, da so v nemški trajnostni strategiji iz leta 2012 omenjeni inovativni instrumenti za zmanjšanje porabe površin. Po mnenju CIPRE International bi bilo potrebno imeti kvalitativno konkurenco in ustrezne inovativne pristope. «Razdelitveni ključ na podlagi površine», po katerem se razpoložljiva zemljišča razdrobijo na stotine občin, je neprimeren.

Poleg tega CIPRA International ugotavlja, da je ravno za gradnjo zunaj poselitvenih območij oz. zazidljivih območij še vedno občutno preveč možnosti za ukrepanje; ustrezna omeji-

tev poselitvenih območij, kot jo zahteva omenjeni člen, pa se na celotnem območju Alp izvaja pomanjkljivo.

WWF je mnenja, da je kljub rahli upočasnitvi splošne razvojne dinamike glede rabe zemljišč hitrost pozidave zemljišč v alpskem prostoru še vedno zaskrbljujoča. Tako so se denimo v Avstriji od leta 1980 naprej poselitvena območja in obrtne cone ob rekah povečale za več kot tretjino (skupno šestkrat več pozidanih površin od leta 1870), kar ni problematično le z ekološkega vidika, temveč postavlja pred vedno večje izzive tudi poplavno zaščito teh območij. Tudi v zvezi z 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal« navedeno poročilo izkazuje zaskrbljujočo stopnjo kvantitativne rabe tal.

Iz tega razloga se WWF strinja z ugotovitvijo Odbora za preverjanje, da trenutni ukrepi za usmerjanje razvoja naselij kljub določeni upočasnitvi ne zadoščajo za doseganje dolgoročno zastavljenih konkretnih ciljev protokolov Alpske konvencije »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« in »Varstvo tal« ter pozdravlja zahtevo po krepitvi medobčinskega prostorskega načrtovanja. Smiselni ukrep bi lahko bilo okrepljeno določanje ekoloških prostih površin, torej površine, ki so dolgoročno zaščitene pred spremembo prvotne namenske rabe za ohranitev ekoloških funkcij, kot so območja miru v skladu s točko b) 4. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« če bi te površine tudi dejansko upoštevali v občinski namenski rabi.

e) Primeri izvedbe

Nemčija podaja informacijo o tem, da je v javno dostopni zbirki primerov dobre prakse na spletni strani bavarskega Državnega ministrstva za okolje in varstvo potrošnikov³ navedenih veliko število posebej dobro uspešnih primerov za trajnostni in v prihodnost usmerjen razvoj naselij. Že prej omenjeni občinski orodji »občinska baza podatkov za upravljanje s površinami« in »kalkulator infrastrukturnih stroškov« sta tako na Bavarskem kot tudi v Spodnji Avstriji že dali svoj dragocen prispevek k varčni rabi tal.

Lokalni koncepti za urejanje prostora, predvsem z dolgoročno usmeritvijo in v povezavi z medobčinsko koordinacijo, so v **Avstriji**, pa tudi v **Italiji**, **Švici** in **Sloveniji** v veliki meri prispevali k varčni rabi tal. Za Avstrijo lahko kot primer izpostavimo »Koncept za prostorski razvoj Niedernsill« v Salzburgu ali pa projekt za oživitev mestnega jedra v občini Silz na Tirolskem. S posnetkom stanja, ki so ga opravili, so ugotovili, da je v središču kraja Silz praznih kar 80 stavb. V okviru pobude za revitalizacijo obstoječe gradbene substance, ki jo je dala občina, je bilo tako v obdobju sedmih let v središču adaptiranih 53 stanovanj, kar je oživilo tudi mestno središče. Na Predarlskem je deželna zelena cona tudi po 40 letih obstoja nespremenjeno osrednjega pomena za usmerjanje poselitvenega razvoja.

³ Glej <http://www.stmuvm.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>

Prav tako omembe vreden je projekt izdelave in izvedbe urbane vizije občine Brig-Glis v **Švici**. Cilj projekta je razviti nabor orodij za notranji razvoj naselja, kjer med lastniki zemljišč ne bi bilo zmagovalcev in poražencev, prav tako pa želijo v nadaljevanju ugotoviti, katere površine ob robu pozidanega območja bodo ponovno spremenile namensko rabo in katere obstoječe površine znotraj fonda bodo umeščene v zazidalni načrt.

Dober primer medobčinske koordinacije predstavlja sodelovanje šestih občin v zgornjem delu doline Reusstal in v dolini Urserntal v kantonu Uri v **Švici**. Te občine je v preteklosti delno zaznamovalo odseljivanje prebivalstva. V sklopu izvedbe turističnega letovišča Andermatt pa bodo novi in stari prebivalci na razpolago dobili privlačen in ugoden stanovanjski prostor. Da bi lahko širjenje naselij kar najbolj omejili, bo razvoj na medobčinski ravni usklajen tako, da bodo vaška jedra revitalizirali ob upoštevanju ohranitve mestne podobe. V sklopu projekta, ki je bil zaključen 2018, je bil v ta namen izdelan nabor instrumentov, ki bo dostopen tudi drugim občinam v državi.

2. Točki e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« Alpske konvencije se glasita:

»Načrti in/ali programi za urejanje prostora in trajnostni razvoj obsegajo na najustreznejši teritorialni ravni in v skladu s posameznimi prostorskimi danostmi, zlasti: (3) Poselitveni prostor:

- e) omejevanje gradnje drugega/sekundarnega bivališča,
- f) usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječih pozidavah,

a) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje 1: Katere normativne zahteve, vključno z načrti/programi za urejanje prostora in trajnostni razvoj se uporabljajo za usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječi pozidavi? Katere normativne zahteve se nanašajo na omejevanje gradnje sekundarnih stanovanj?

Vprašanje 2: Kako se zagotavlja izvajanje normativnih zahtev usmerjanja in zgostitve naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječi pozidavi? Kako se zagotavlja izvajanje normativnih zahtev omejevanja gradnje sekundarnih stanovanj?

Vprašanje 3: Kateri ukrepi/instrumenti izvajanja normativnih zahtev obstajajo za usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječi pozidavi? Kateri ukrepi/instrumenti izvajanja normativnih zahtev obstajajo za omejevanje gradnje sekundarnih stanovanj?

Vprašanje 4: Kakšne so težave pri izvajanju ukrepov, sprejetih za usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječi pozidavi? Kakšne so težave so pri izvajanju ukrepov, sprejetih za omejevanje gradnje sekundarnih stanovanj?

Vprašanje 5: Kateri so obstoječi konkretni primeri za usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječi pozidavi? Kateri so obstoječi konkretni primeri za omejevanje gradnje sekundarnih stanovanj?

Vprašanje 6: Ali obstajajo prostovoljni ukrepi in ukrepi ozaveščanja za usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječi pozidavi? Kateri so ti ukrepi? Ali obstajajo prostovoljni ukrepi in ukrepi ozaveščanja za omejevanje gradnje sekundarnih stanovanj? Kateri so ti ukrepi?

b.) Ukrepi pogodbenic

b.1) Pravne zahteve omejevanja gradnje sekundarnih bivališč in njihova izvedba

Izrecno določilo o omejevanju gradnje sekundarnih bivališč na ravni zakona poznajo samo v **Švici**, ki omejuje delež sekundarnih bivališč v občinah na 20 % na osnovi Zveznega zakona o sekundarnih bivališčih (ZWG 2016, ob uporabi točke b) 75. člena Zvezne ustave). Ob tem je še posebej zanimivo, da se skoraj vse občine, ki jih to zadeva (med njimi številni znani turistični kraji, kot so Grindelwald, Arosa ali Zermatt) nahajajo znotraj območja, ki ga pokriva Alpska konvencija. Zakon zavezuje občine, da vsako leto objavijo podrobni načrt deleža stalnih bivališč in podrobno stanje izvajanja tega načrta (od marca 2017 je to objavljeno v švicarskem stavbnem in stanovanjskem registru). Omejevanje sekundarnih bivališč se v Švici ureja tudi v Zakonu o urejanju prostora in v Uredbi o urejanju prostora. Nadaljnji zakon, ki v omejenem obsegu prav tako posega na področje sekundarnih bivališč, je Zvezni zakon o nakupu zemljišč oseb iz tujine. V skladu s tem potrebujejo tujci, ki imajo stalno bivališče v tujini ter tujci, ki imajo bivališče v Švici, ki niso niti državljani katere izmed članic EU ali EFTA niti nimajo veljavnega dovoljenja za bivanje, za nakup zemljišč dovoljenje pristojnega kantonalnega urada. Pod določenimi pogoji, kot na primer v zvezi z dedovanjem, spremembo stalnega bivališča, spremembo zakonskega stanu ali za ohranjanje središča kraja, je možno celo povrniti namensko rabo že obstoječih sekundarnih bivališč.

Posamezne dežele in občine v Nemčiji, Italiji in Avstriji so s prostovoljnimi ukrepi in kot samostojni cilj določile omejitve pri gradnji sekundarnih bivališč. V **Nemčiji** lahko občine v skladu z Gradbenim zakonikom (22. čl. BauGB, ter novela iz leta 2017) s statutom ali zazidalnim načrtom izrazijo za gradnjo sekundarnih bivališč določen pridržek za izdajo dovoljenja; prav tako obstaja na določenih območjih možnost, da se z določili v občinskih zazidalnih načrtih v celoti izključi gradnja sekundarnih bivališč (prim. 5. in 9. odst. 1. čl. Uredbe o gradbeni rabi). Leta 2004 je Bavarska ukinila prepoved pobiranja »davka na lastništvo stanovanja«, kar je omogočilo občinam, da lahko lastništvo sekundarnega bivališča obdavčijo s 5 do 15 % letne najemnine. Končno so nekatere občine uvedle pristojbino za turistično dejavnost pri novogradnjah, ki naj bi zagotovila, da se stanovanje ne daje v najem posamezni osebi kot sekundarno stanovanje, temveč se oddaja kot počitniško stanovanje ali

soba vedno novim uporabnikom.. Deloma obstajajo takšni pridržki pri izdaji dovoljenj in davčni ukrepi na ravni občin tudi v **Italiji**.

V Italiji je urejanje področja tako imenovanih sekundarnih bivališč zelo učinkovito urejeno v avtonomni pokrajini Trento in predvsem v avtonomni pokrajini Bolzano. Posebna prostorska ureditev teh dveh pokrajin obsega predpise, ki zmanjšujejo obseg tega pojava s tem, da omejujejo možnost gradnje oziroma pridobivanja zemljišč ali nepremičnin z namenom koriščenja kot sekundarnih bivališč.

V **Avstriji** je za nadzor pri omejevanju gradnje sekundarnih bivališč pristojen urad za gradnjo, obstoječe ureditve so določene v pravnih aktih o urejanju prostora posameznih avstrijskih zveznih dežel (npr. Salzburg: 31. čl. Zakona o urejanju prostora dežele Salzburg (SROG 2009); Tirolska: 13. čl. Zakona o urejanju prostora zvezne dežele Tirolske (TROG 2016); Predarlško: 16a čl. Zakona o urejanju prostora; Štajerska: 10. tč. 1 odst. 30. čl. štajerskega zakona o prostorskem načrtovanju iz leta 2010 (StROG 2010). Trenutno je najstrožja ureditev na Tirolskem, kjer morajo župani in županje obvezno voditi seznam sekundarnih stanovanj. V občinah na Tirolskem delež sekundarnih bivališč ne sme presežati 8 % skupnega števila stanovanj v skladu z dokončnim številom vsakokrat zadnjega štetja objektov in stanovanj. Poleg tega je gradnja novih sekundarnih bivališč možna samo, če je to določeno znotraj ustreznega načrta namenske rabe, pri čemer je turistična raba stanovanj na splošno prepovedana, razen če gre za najem zasebnih sob ali za nudenje nočitev kot dejavnosti. Poleg tega so v Avstriji v tej zvezi pomembni tudi posamezni zakoni o prometu z zemljišči.

V **Franciji** obstaja nekaj poskusov ureditev na občinski ravni, vendar na nacionalni ravni do sedaj obstajajo le redki predpisi, vezani na sekundarna bivališča. Obstaja subvencijski ukrep za nadaljnjo rabo nekdanjih počitniških stanovanj in hiš, kjer so na voljo subvencije za obnovo, ki so vezane na obdobje 9 let.

V **Sloveniji** je možno za ciljno rabo za sekundarna bivališča določiti stavbna zemljišča v občinskem prostorskem načrtu. Omejitve gradnje sekundarnih bivališč se izvaja v okviru splošnih smernic za razvoj naselij. Občini Bohinj in Kranjska Gora, kjer se nahaja večji del sekundarnih bivališč v Sloveniji, še dodatno zaračunavata ločeno pavšalno pristojbino za sekundarna bivališča.

b.2) Pravne zahteve za usmerjanje in koncentracijo razvoja poselitve ob obstoječih strukturah in njihova izvedba

Vse pogodbenice si prizadevajo za usmerjanje in koncentracijo razvoja poselitve ob obstoječih zazidanih površinah in to kažejo v prizadevanjih za implementacijo načela »notranji razvoj pred zunanjim« v različnih obstoječih načrtih in programih urejanja prostora na različnih ravneh. V tem smislu se upoštevajo tudi različni ukrepi, ki so opisani v tem dokumentu, predvsem ob upoštevanju točke a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«, kot notranji razvoj, naknadno zgoščevanje, aktivacijo stavbnih zemljišč,

spremembe namenske rabe obstoječe gradnje, upravljanje opuščenih površin, ponovna raba površin itd. ter tudi v pomenu razvoja poselitve, ki meji na obstoječo gradnjo.

Usmeritve ob infrastrukturnih prometnih oseh v ožjem smislu poteka v **Nemčiji** na osnovi izdelave strukturnih izvedenskih mnenj za usmerjanje poselitve in prometa ter preko lastnih postopkov urejanja prostora za infrastrukturne projekte, kot na primer aktualno po naročilu regionalnega združenja za projektiranje za regijo »Oberland« na Bavarskem, kjer sodeluje tudi bavarsko Državno finančno ministrstvo za razvoj dežele in domovine. Nadalje obstajajo ustrezne zahteve znotraj bavarskega deželnega zakona o urejanju prostora, ki kot načela urejanja prostora predpisuje prostorsko koncentracijo poselitve in prednostno usmeritev na obstoječa naselja z zadostno infrastrukturo, še posebej na središča ter izogibanje nadaljnjemu razkosanju odprte krajine in gozdnih površin. Zahteva po navezanosti je izrecno navedena kot cilj znotraj deželnega razvojnega programa Bavarske - Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) in tudi neposredno učinkuje na navezavo s tem, ko preprečuje razpršeno poselitev ter predpisuje določitev novih območij poselitve, ki so vezana na primerne poselitvene enote in infrastrukture. Nadaljnji in v tej povezavi pomemben del razvojnega programa Bavarske LEP je Alpski načrt, ki posredno regulira razvoj poselitve nemškega območja Alp preko zahtev in ukrepov za prometno navezavo.

Contrat d'axe je nov urbanistični instrument v **Franciji**, ki predvideva pogajanja o načrtovalski strategiji javnega prometa med prevoznimi podjetji in eno ali več občinami. Contrat d'axe naj bi spodbudil urbano zgoščevanje, omejil urbanizacijo predmestnih okolij (rurbanizacija) ter spodbujal rabo javnega prevoza v okviru urejanja prostora na način, kjer se navade pri mobilnosti usmerjajo na druga prevozna sredstva in v stran od lastnih osebnih vozil. Ta instrument bi še zlasti lahko uporabili v občinah znotraj nekega prometnega omrežja ali aglomeracij na podeželju, kjer bi lahko deloval kot instrument, ki ciljno vključuje obseg prometa v razvoj poselitve.

V **Avstriji** je navezava na javni prevoz načeloma vezana na načrt namenske rabe površin. Tako ima na primer v deželi Gornji Avstriji vsak načrt namenske rabe površin izdelan koncept poselitve, kjer je upoštevana navezava na javni prevoz. Kot primer v zvezi s povezavo na obstoječo gradnjo naj navedemo določila o minimalni zgostitvi v občini Feldkirch kot del določil o gradbenih zemljiščih v okviru zakona o gradnji dežele Predarlško (Vorarlberg) in 5. načelo urejanja prostora Zakona o prostorskem načrtovanju dežele Salzburg: »Usmerjanje razvoja poselitve glede na zasnovo javnega prevoza in drugih infrastrukturnih zasnov ob upoštevanju najvišje možne stopnje ekonomičnosti teh zasnov«, ali se v skladu z 2. odst. 3. čl. štajerskega zakona o prostorskem načrtovanju iz leta 2010 razvoj naselij ravna po infrastrukturi in na zalednem območju javnih prometnih sredstev. V skladu z zadnjim stavkom 5. odst. 22. čl. štajerskega zakona o prostorskem načrtovanju iz leta 2010 se smejo prednostna poselitvena območja opredeliti le na območjih, ki izkazujejo dobro povezanost z javnimi prevoznimi sredstvi, dobro dostopnost za nemotorizirane udeležence v prometu, itd. V vseh regionalnih razvojnih programih zvezne dežele Štajerske, ki jih mora obvezno upoštevati

lokalno prostorsko načrtovanje na občinski ravni, je dodatno podrobno opredeljen razvoj naselij s poudarkom na varčni rabi tal.

Zvezni zakon o urejanju prostora v **Švici** določa temeljna načela za urejanje prostora na nacionalni ravni in izrecno predvideva, da se bivalna in delovna območja namensko določajo ter se ta območja prednostno načrtuje na krajih, ki so primerno navezana na javni prevoz. Kantoni so pri sprejemu svojih zakonov o urejanju prostora vezani na načela ter instrumentarij zveznega zakona in okvirni kantonalni načrt mora na področju poselitve določiti, kako sta med sabo usklajena poselitev in promet ter zagotoviti mora racionalno navezavo, ki tudi ustrezno varčuje z uporabljenimi površinami. Navodilo pri okvirnem načrtovanju zvezne države podpira kantone pri snovanju okvirnega načrta ter vsebuje celo poglavje o usklajevanju med poselitvijo in prometom ter o zasnovi in zgoščevanju naselij ob prometnih infrastrukturnih oseh. Upoštevanje tega navodila je bistveno pri sprejemanju okvirnega načrta kantonov (RP) s strani zvezne države. Nadaljnji steber pri snovanju infrastrukture se nahaja znotraj aglomeracijske politike na nacionalni ravni in v okviru trajnostnega prostorskega razvoja Švice s pomočjo aglomeracijskih programov (AGP). AGP »Poselitev in promet« je nacionalni načrtovalski instrument, ki ga financira sklad za nacionalne ceste in promet v aglomeracijah, ki naj bi deloma izboljšal tudi kantonalne in meddržavne prometne sisteme v aglomeracijah ter koordiniral razvoj prometa in naselij. Na osnovi AGP posamezni nosilci oddajo svoje vloge za zvezni prispevek pri prometnih infrastrukturah pri Zveznemu uradu za prostorski razvoj. Praviloma se AGP-ji preverjajo na nacionalni ravni vsaka štiri leta, njihova kontrolna poročila pa tvorijo osnovo za dodelitev sredstev. Na območju Alpske konvencije obstajajo čezmejni AGP-ji npr. v dolini Rena med kantonom St. Gallen in deželo Vorarlberg ter med kantonom St. Gallen in Liechtensteinom.

Pri Strategiji prostorskega razvoja **Slovenije** (2004) obstajajo na državni ravni poleg splošnih usmeritev za koncentracijo naselij in notranji razvoj tudi nadrejene smernice za usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah. Te smernice še določajo, da je potrebno zazidavo zasnovati in koncentrirati ob infrastrukturnih prometnih vozliščih in ne na prometnih oseh.

V **Italiji** je dežela Lombardija sprejela novi deželni zakon št. 31/2014, ki v svojem 41. členu opredeljuje, da so »splošni cilji« tega zakona usklajeni s cilji EU. Zakon dežele Lombardije ima uvodoma zapisano pomembno sporočilo: Vzpodbude so usmerjene v rušitev in ponovno graditev s »premestitvijo« pozidave v »obstoječo poselitveno strukturo«, to pomeni v tiste »dele območja, ki so že pozidani ali opremljeni, (vključno) s pripadajočimi ali dopolnjujočimi površinami«, četudi samo za površine, ki so jih znotraj vsakega območja določile občine in za rušitev določenih stavb, ki ne sodijo v okolico in kulturno krajino, v kateri se nahajajo.

b.3) Delo z javnostmi in ozaveščanje

Avstrija razvija medobčinske strategije prostorskega razvoja, ki med drugim obsegajo regionalne prometne zasnove, da bi tako vezali razvoj naselij na obstoječo ali načrtovano infrastrukturo. S tem povezano ozaveščanje, ki je potrebno še zlasti na ravni občin, se na primer v deželi Tirolski izvaja v okviru izobraževanj za mobilnost »Mobistar«, ki posredujejo povezave med izbiro prometnih sredstev, procesi poselitvenega razvoja in kakovostjo življenja, ali pa s tirolskimi mobilnostnimi zvezdicami, kar je priznanje za modelne občine z inovativno prometno politiko. V zvezi s sekundarnimi bivališči obstaja na Tirolskem za namen obveščanja občanov obvezni in javno dostopni register počitniških bivališč oz. stanovanj.

c) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Razvoj obsega sekundarnih bivališč je v preteklih desetletjih igral pomembno vlogo v številnih občinah v Alpah. Leta 2012 je bilo ocenjeno število sekundarnih bivališč v Alpah 1,85 milijona⁴, to število se opira na štetje prebivalstva iz leta 2000. Poročilo navaja, da se okoli 50 % sekundarnih bivališč nahaja v okoli 300 občinah izmed skupno 6000 občin v Alpah.

Pregl. 1: Podatki o sekundarnih bivališčih (SB) na območju Alp 2000 in 2012 (ocenjeno)

Država	SB 2000	Delež SB	SB / prebivalci	SB / km ²	Ocena 2012
Francija	480.512	32,7 %	0,2	12,1	520.000
Italija	888.159	33,8 %	0,2	17,0	650.000
Švica	271.376	26,9 %	0,13	10,1	300.000
Nemčija	78.000	10,7 %	0,05	7,2	80.000
Avstrija	225.190	14,9 %	0,07	4,1	250.000
Slovenija	29.905	12,7 %	0,05	3,9	40.000
Monako	3.603	19,6 %	0,11	1801,5	5.000
Liechtenstein	3.867	11,6 %	0,12	24,2	5.000
Alpski prostor	1.980.612	26,0 %	0,14	10,3	1.850.000

Reguliranje sekundarnih bivališč se je še posebej dobro obrestovalo v **Švici**. Občina lahko na splošno za vsako gradbeno enoto za namene bivanja, ki je naprodaj, določi podrobne zahteve za njeno rabo. Instrument zahtev za rabo se nujno izvaja v kontekstu izvajanja

⁴ Sonderegger, R./Bätzing, W. (2013). *Zweitwohnungen im Alpenraum*. V: Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine, posebna izdaja 2013

zakona o sekundarnih bivališčih takrat, če za eno občino dovoljeni delež sekundarnih stanovanj v javnem registru stavb in stanovanj presega 20 %.

Vprašani strokovnjaki so potrdili načeloma pozitivne učinke različnih oblik »zahtev po navezanosti«, pa naj bodo to koncepti prostorskega razvoja, zazidalni načrti ali drugi instrumenti, ki predvidevajo vezavo razvoja naselij na obstoječe strukture s pomočjo različnih ukrepov za naknadno zgoščevanje. Ob tem lahko zelo raznolika dinamika cen in stroškov oteži ciljno usmerjeno uporabo finančnih in davčnih instrumentov za koncentracijo poselitvenega razvoja. Ta dinamika vodi, odvisno od okoliščin na terenu, tako do zmanjšanja ponudbe zemljišč in s tem do povišanja stroškov za gradnjo, kakor tudi do bolj ugodnega izhodišča za ukrepe naknadnega zgoščevanja. Nadalje lahko to vodi do notranjega razvoja in obnove vasi na osnovi nižjih stroškov vključevanja ali do povišanja vrednosti obstoječe substance.

Ukrepi za usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah lahko povišajo obremenitev s hrupom in onesnaževanje zraka okoliških prebivalcev. V **Avstriji**, **Švici** in **Sloveniji** je še posebej gradnja v bližnjem območju postajališč javnega prometa deloma vodila do težav, kajti upoštevanje mejnih in okvirnih vrednosti, ki so predpisane na področju varstva pred hrupom in kakovosti zraka, lahko vodi do višjih izdatkov (npr. zaradi gradnje protihrupnih zidov) in do vsaj točkovno višje pozidanosti površin. Zaradi tega je v Sloveniji določeno, da je potrebno zazidavo zasnovati in koncentrirati ob infrastrukturnih prometnih vozliščih in ne na prometnih oseh.

d) Stališča pogodbenic in opazovalk

Avstrija opominja, da lahko usmeritev in koncentracija naselij na prometnih oseh pripelje do razvoja naselij v obliki pasov, kar v nekaterih avstrijskih zveznih deželah, kot denimo v Zgodnji Avstriji, zato ne predstavlja zelenega cilja.

Kar zadeva omejitve gradnje sekundarnih prebivališč, **CIPRA International** ugotavlja, da je ureditev tega področja v večini alpskih držav zelo ohlapna. Številne izjeme so dopustne celo v Švici, ki ima sorazmerno strog zakon o sekundarnih prebivališčih, še zlasti zato, ker veljajo omejitve le znotraj gradbene cone.

Glede usmerjanja in zgoščevanja naselij ob prometnicah je treba opozoriti zlasti na problematiko gradnje trgovsko-nakupovalnih središč na zelenih površinah zunaj jedra naselij, ki se hitro razrašča v vseh alpskih državah. Tak razvojni trend je problematičen, saj povzroča praznjenje mestnih središč in naraščanje prometa ter še naprej pospešuje razpršeno poselitev dragocenih zemljišč v dolinah.

V smislu omejevanja rabe tal za razvoj naselij pozdravlja načeloma **WWF** predmetna priporočila za upravljanje praznih površin, omejevanje sekundarnih bivališč in osredotočanje poselitvenih območij vzdolž prometnic, predvsem v smislu povezovanja z javnim prometom. Učinkovit prispevek teh ukrepov k varčni rabi tal in preprečevanje širjenja naselij pa je mogoče doseči le v povezovanju z drugimi točkami (kot denimo z zelenimi rekreacijskimi

območji v naseljih - točka d) 3. odst. 9. čl. - in zlasti z varstvom območij z visoko ekološko vrednostjo - točka c) 2. odst. 9. čl. ter 4. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«.

e) Primeri izvedbe

Modelne operacije "Goms" in "Blenio-Leventinata" v **Švici** sledijo zanimivim pristopom pri ravnanju z omejevanjem sekundarnih bivališč. Okrožje Goms ima visok delež sekundarnih stanovanj, namreč 57 odstotkov (v upadanju). Iskanje modelnih strategij je vodilo do različnih pilotnih projektov na področjih obnove vaških središč, dajanje sekundarnih stanovanj v najem, določitev kontingentov za gradnjo sekundarnih bivališč in modelov za boljšo izkoriščenost obstoječih sekundarnih stanovanj. Popolnoma drugačen položaj najdemo v višjih predelih kantona Ticino, kjer načeloma raste delež praznih ali slabo uporabljenih stanovanj ter se hotelska dejavnost sooča s kritičnim stanjem. Ob upoštevanju teh okoliščin je po sprejemu pobude za sekundarna stanovanja in ob prvi delni reviziji zakona o urejanju prostora nastal modelni projekt »Aktiviranje potenciala sekundarnih stanovanj« v okrožju »Blenio-Leventinata«. Projekt prikazuje možnosti iskanja regionalne rešitve problematike v sodelovanju s turističnimi organizacijami, z vzpostavitvijo inovativne strukture turističnih nastanitev in s pomočjo aktiviranja praznih kapacitet v obstoječih sekundarnih stanovanjih.

Avstrija in **Švica** omenjata primere dobre strokovne prakse v povezavi z zasnovo in koncentracijo naselij ob oseh prometne infrastrukture ("zahteva po navezanosti"). Mesto Feldkirch v avstrijski zvezni deželi Predarlško (Vorarlberg) dosledno sledi trajnostnemu notranjemu razvoju. Od leta 1999/2000 mesto Feldkirch ni več določilo nobenih novih gradbenih površin in je tako doseglo boljšo rabo površin v središčih. Ob regionalnih cestah so določili območja minimalne rabe, da bi tako preprečili premajhno izkoriščenost zemljišč zaradi različnih pridobitnih dejavnosti – na primer trgovske verige, bencinske črpalke, avto hiše itd. Določila o zgostitvi veljajo tako za novogradnje kot tudi za obstoječe gradnje. Določila o zgostitvi so bila vključena v temeljna določila o gradbenih površinah v skladu z gradbenim zakonikom za deželo Predarlško. Pred spremembo minimalne gostote so stopili v stik in vključili vse lastnike zemljišč, ki jih je to zadevalo. V navezavi na švicarski zgled »Vizija doline Rena« je dežela Predarlška pripravila tudi kazalnike za »Kakovost storitev in navezave na javni promet« kot nadaljnjo osnovo za usmerjanje prostorsko in prometno pomembnega razvoja v smislu gospodarnega ravnanja s tlemi (»Mesto kratkih poti«). Nadaljnji dober primer najdemo v švicarskem kantonu Bern, kjer so občine Thun, Spiez, Steffisburg, Heimberg in Uetendorf med letoma 2008 in 2011 delale na tem, da so med sabo koordinirale urejanje prostora ter marketing lokacij v okviru medobčinskih načrtov rabe in v povezavi s »Programom ekonomskih razvojnih poudarkov« (ESP). Najpomembnejši namen tega je bil, da bi s ciljnimi razvojem ustvarili takšna delovna mesta, ki so koncentrirana na pravih točkah znotraj izbranih lokacij. Po pripravi prilagojenega kataloga kriterijev, ki je prilagojen na lokalne okoliščine, skupaj identificirajo, razvijajo in tržijo idealno umeščene lokacije za delovna mesta. Podobno kot švicarski program za aglomeracije, s katerim lahko kantoni zavestno naselijo »strateške lokacije« za koncentracijo razvojnih procesov v bližino prome-

tnih infrastruktur, lahko instrument ESP še posebej dobro uravnoteži integracijo različnih sektorskih ciljev z usmeritvijo in koncentracijo naselij na oseh prometnih infrastruktur.

V **Italiji** podatki ISPRES in nacionalnega sistema omrežja za varstvo okolja kažejo, da sta od 50. let dalje dežela Dolina Aoste in avtonomna pokrajina Bolzano uporabili tla za pozidavo v zelo omejenem obsegu (3-5 %). Furlanija - Julijska krajina beleži podobne rezultate: 5-7 %.

3. Drugi odst. 7. čl. Protokola Varstvo tal

Alpske konvencije se glasi:

»Zaradi omejevanja pozidave tal in rabe tal bodo pogodbenice skrbele za gradnjo, ki varčuje s površinami in ne škoduje tlom. Razvoj naselij bodo usmerjale predvsem v notranjost naselij in omejevale širitev naselij navzven.«

a) Vprašanja Odbora za preverjanje

Vprašanje 1: Katere normativne zahteve za omejevanje pozidave in rabe tal veljajo pri pre-soji vplivov na prostor in okolje za načrte in programe, še zlasti za tiste, ki vključujejo velike projekte v smislu 3.odst. 7. člena Protokola »Varstvo tal«?

Vprašanje 2: Kako se zagotavlja izvajanje normativnih zahtev omejevanja pozidave tal in rabe tal?

Vprašanje 3: Kateri ukrepi/instrumenti za izvajanje normativnih zahtev omejevanja pozida-ve tal in rabe tal obstajajo?

Vprašanje 4: Kakšne težave obstajajo pri izvajanju ukrepov za omejevanje pozidave tal in rabe tal?

Vprašanje 5: Kateri konkretni primeri izvajanja za omejevanje pozidave tal in rabe tal obsta-jajo?

Vprašanje 6: Ali obstajajo prostovoljni ukrepi in ukrepi ozaveščanja za omejevanje pozida-ve tal in rabe tal? Kateri so ti ukrepi?

b.) Ukrepi pogodbenic

b.1) Pravne zahteve in njihova izvedba

Zvezne dežele v **Nemčiji** so kot nosilci urejanja prostora in deželnega prostorskega načrto-vanja, občine pa kot nosilci lokalnega prostorskega načrtovanja, pristojne oziroma zaveza-

ne, da zagotovijo omejevanje prekritosti in porabe tal/površin v skladu z gradbeno zakonodajo (točka a) 1. čl. Gradbenega zakonika - BauGB) in zakonodajo o urejanju prostora (ROG) na zvezni ravni. Prekritost tal je omejena na osnovi klavzule o varstvu tal (2. odst. 1.a čl. BauGB) ter na osnovi prednostnega statusa notranjega razvoja (3. stavek 5. odst. 1. čl. BauGB) in na osnovi ostalih določil, vezanih na razvoj naselij. Za gradbene zadeve, ki so prednostno izvedene na zunanjih območjih naselij, po trajni opustitvi dovoljene rabe načeloma velja obveza o vzpostavitvi prvotnega stanja (2 stavek 5. odst. 35. čl. BauGB). Škodljive spremembe tal, stara odlagališča, nekdanje lokacije in primeri oporečenja podtalnice morajo biti sanirani v skladu z zakonodajo o varstvu tal, kjer so ukrepi renaturizacije oz. rekultivacije praviloma še sestavni del dovoljenja in so v skladu z gradbeno zakonodajo določeni glede na čas ali obvezo o vzpostavitvi prvotnega stanja.

V okviru nemških občinskih postopkov pri prostorskem načrtovanju je glede zaščitenih dobrin površine in tal načeloma potrebna okoljska presoja (prim. 4. odst. 2. čl. BauGB), pri določenih gradbenih projektih je poleg tega še potrebna presoja vplivov na okolje. Za zaščiteni dobrino površine je tukaj potrebno izrecno obravnavati »rabo tal« in za zaščiteni dobrino tal »spremembe organske snovi, erozije tal, zgoščevanja tal in prekritosti tal«. Neodvisno od obveze o izvedbi presoje vplivov na okolje morajo javni organi pri njihovem odločanju o odobritvi načrtov in projektov upoštevati zakonske zahteve o omejevanju prekritosti in porabe tal/površin ter jih vključiti o svoje odločanje o presoji. Pri presoji, kjer je omejevanje prekritosti in porabe tal/površin samo en vidik med mnogimi, lahko uporabimo pravna sredstva, zaradi česar je načeloma zagotovljen sodni nadzor sprejetih odločitev javnih organov. Nadaljnja določila v okviru zvezne zakonodaje o varstvu narave, ki so pomembna pri omejevanju prekritosti in porabe tal/površin, imajo določilo o izogibanju, ki velja znotraj določil o naravovarstvenih posegih. To predvideva, da so dovoljeni samo neizogibni posegi v naravo in krajino in jih je tudi potrebno izravnati. Bavarska uredba o kompenzaciji še nadalje konkretizira izravnalne in nadomestne ukrepe tako, da je izvedbo ukrepov za ponovno renaturizacijo tal in druge ukrepe za vzpostavitev prvotnega stanja potrebno obravnavati prednostno.

Pred več kot 15 leti je **Francija** s pomočjo prostorskih in urbanističnih načrtov vzpostavila številna orodja za omejevanje denaturacije površin. V tem smislu morajo načrti SCoT in PLU zajemati bilanco in cilje glede omejevanja rabe tal. Večji nadzor nad območji, ki se smejo pozidati, pa tudi nad različnimi možnostmi poselitev, omogoča omejitve širjenja poselitev glede stavb, ki se jih ne sme graditi na obstoječem mestnem območju. Prav tako so v SCoT in PLU vključili tudi študije o potencialu zgoščevanja, da bi lahko omejili rabo tal in praznih obrtnih in trgovinskih prostorov ter stanovanjskega dela stavb.

Poleg tega je boj proti denaturaciji tal eden od ciljev nacionalnega načrta za biotsko raznovrstnost, objavljenega aprila 2018. Njegova prva smernica »Povrnitev biotske raznovrstnosti« vključuje poglavje 1.3 »Omejitev rabe naravnih, kmetijskih in gozdnih površin za doseganje cilja 'neto ničelne denaturacije'«. Predvsem so načrtovani naslednji ukrepi:

- ocena vseh obstoječih ukrepov za boj proti denaturaciji in težav, s katerimi se srečujejo

izvoljeni predstavniki lokalnih skupnosti pri njihovi uporabi;

- letna objava stanja rabe

- vključitev obveznosti lokalnih skupnosti za boj proti širjenju poselitev in spodbujanje zgoščevanja v Zakon o stanovanjih, gradnji in digitalizaciji (Loi pour le logement, l'aménagement et le numérique - ELAN);

- opredelitev časovnega okvirja za doseg cilja »neto ničelne denaturacije«; Lokalne skupnosti morajo pri podaljšanju svojih zazidalnih načrtov določiti cilj za odpravo ali zmanjšanje denaturacije tal, ki je združljivo z usmeritvijo na nacionalni ravni in upošteva lokalne posebnosti.

- podpora inovativnih ali vzorčnih projektov na področju odprave denaturacije ali renaturacije degradiranih ali močno denaturiranih območij.

V **Italiji** obstaja nacionalni zakon o varstvu tal, vendar v tem trenutku še ni enotno definiranih normativnih zahtev. Kot v Nemčiji, Franciji, Avstriji, Sloveniji in Švici nacionalni okvirni pogoji vsaj načeloma zahtevajo programiranje, načrtovanje in izvedbo ukrepov za zagotavljanje varstva tal in za preprečevanje uničevanja tal, erozije tal in porabe tal/površin (med drugim zakon št. 183 z dne 18. maja 1989). Na državni ravni daje še posebej uredba o standardih v okoljevarstvu (in njena novela iz leta 2015) velik pomen kvalitativnemu in kvantitativnemu varstvu tal. Preko individualnih zakonodaj na deželni ravni je nato možno te okvirne smernice prenesti v konkretna zavezujoča določila za občinske urbanistične prostorske načrte (PUC - Piano Urbanistico Comunale, nekoč: PRG - Piano Regolatore Generale). Tovrstna primera znotraj italijanskega območja veljavnosti Alpske konvencije sta denimo dežela Furlanija - Julijska krajina ali avtonomna dežela doline Aoste (Valle d'Aosta). Renaturizacija in rekultivacija sta določeni ločeno z ministrsko uredbo (št. 471 iz oktobra 1999), ki kot uredba vsebuje merila, postopke in modalitete za varovanje in sanacijo starih bremen.

Določila o varstvu tal so v Italiji kot del presečne tematike umeščena na različna politična področja. Ustrezne ukrepe najdemo še posebej na področjih kmetijstva, gozdarstva, prometa in v uredbah uprave za varstvo voda. Tako morajo na primer različni načrti in programi deželnega in občinskega prostorskega in urbanističnega načrtovanja upoštevati tudi določila o varstvu tal, ki izhajajo iz Hidrogeološkega ureditvenega načrta (PAI - Piano di Assetto Idrogeologico) in iz Načrta o protipoplavni zaščiti (PGRA - Piano di Gestione del Rischio Alluvioni). Tudi novi italijanski Zakon o gozdovih v povezavi z Zakonom o malih občinah med drugim predvideva spodbujanje aktivnega varstva tal, da bi tako povečali vrednost razdrobljenih površin, pomembnih za gozdarstvo in neobdelane površine.

Okoljske presoje obstajajo v Italiji, kot v vseh državah članicah EU, na ravni presoj vplivov na okolje, ki so vezane na postopke izdaje dovoljenj za velike projekte, na ravni strateških presoj vplivov na okolje, ki so vezane na odobritev načrtov in programov znotraj urejanja prostora in na ravni izvajanja manjših postopkov izdaje dovoljenj v skladu z nacionalnimi oz. regionalnimi zakoni. Podrobna določila o presoji vplivov na okolje in o strateški presoji vplivov na okolje so na voljo v uredbi z dne 3. aprila 2006. V širšem okvirju ciljev trajnostnega

razvoja so cilji varstva tal enotno določeni predvsem znotraj presoje vplivov na okolje, na ravni dežel pa so ti cilji različno dobro umeščeni.

Omejevanje prekritosti tal in porabe tal/površin je v **Avstriji** izrecni cilj razvoja naselij in prometa ter s tem predmet javnega nadzora občinskih načrtov o namenski rabi zemljišč in zazidalnih načrtov, ki ga izvaja deželna vlada. V Salzburgu je to predmet rednega poročanja deželne vlade pred deželnim parlamentom v okviru poročila o urejanju prostora in varstvu tal. Pet zveznih dežel Avstrije, namreč Gradiščanska, Spodnja Avstrija, Zgornja Avstrija, Štajerska in Salzburg, razpolaga s specifičnim zakonom o varstvu tal. Na Predarlskem je začel Zakon o varstvu tal veljati 1. 1. 2019. Zakonska določila so v deželi Salzburg dopolnjena z uredbo o presoji vplivov na okolje za načrte in program urejanja prostora ter z oceno dejanske rabe tal v salzburškem geografskem informacijskem sistemu SAGIS.

Omejevanje prekritosti tal je v Avstriji tudi presečna tema in je umeščena v številne zvezne in deželne zakone, kjer pa se zvezne dežele pogosto navežejo na posamezne vire nevarnosti. Ustrezna določila so torej med drugimi tudi del naslednjih zakonov: Zakon o čistosti zraka, Zakon o kotlovnica, Zakon onesnaženosti zraka in ozonu, Zakon o gorah, Zakon o fitofarmaceutskih sredstvih, Zakon o gozdovih, Zakon o vodnih pravicah, Zakon o upravljanju z odpadki, Zakon o mulju iz čistilnih naprav, Zakon o kemikalijah, Zakon o mineralnih surovinah, v Uredbi o odlagališčih ali v Uredbi o obrtni dejavnosti. V Spodnji Avstriji obstajajo tudi podrobne zahteve npr. v podnebnem in energetskem programu, ki predvideva naknadno zgoščevanje krajevnih središč in pri turističnih objektih, intenzivnejšo rabo podzemnih nadstropij, omejevanje parkirišč na površini, uvedbo minimalne zgožitve, omejevanje števila stavb v počitniških vaseh ter revitalizacijo obstoječih gradenj.

Poleg tega je varstvo tal opredeljeno v avstrijski Zvezni ustavi z obsežnim poglavjem o varstvu okolja (Uradni list Rep. A. št. 491/1984) ter v Zakonu o presoji vplivov na okolje, kjer so tla zaščitena dobrina v skladu s postopkom PVO. V primeru, če prekritost tal na večji površini škodi interesom varstva narave, pa na Tirolskem in Predarlskem k omejevanju prekritosti tal prispevajo posredno tudi deželni zakoni o varstvu narave, čeprav preprečevanje pozidave tal do sedaj ni opredeljeno kot varstveni cilj v ožjem smislu. V Avstriji se poleg tega, še pred PVO, izvaja strateška presoja vplivov na okolje (SPVO). SPVO je namenjena zlasti pravočasnemu upoštevanju okoljskih vidikov pri izdelavi načrtov in programov in pripravlja podlage za odločanje, s tem ko primerja in ocenjuje različne opcije ravnanja kot alternative glede njihovih vplivov na okolje.

Na avstrijskem Štajerskem je poleg tega v 5. odst. 4. čl. štajerskega zakona o prostorskem načrtovanju iz leta 2010 pravno zagotovljeno upoštevanje ciljev Alpske konvencije. Neupoštevanje teh ciljev med drugim predstavlja razlog za zavrnitev. Štajerska deželna vlada je za praktično uporabo pripravila priročnik z navodili za upoštevanje ciljev Alpske konvencije, ki jih je treba uporabljati od septembra 2012 v okviru lokalnega prostorskega načrtovanja. V povezavi s strateško presojou vplivov na okolje se ta priročnik z navodili uporablja v fazi ocene vplivov na okolje in v primeru okoljske presoje z okoljskim poročilom. Temu priročniku z navodili je dodan tudi kontrolni seznam.

Omejevanje prekritosti tal in porabe tal/površin je v **Švici** regulirano predvsem preko Zakona o urejanju prostora (RPG) in Uredbe o urejanju prostora (RPV). Z ukrepi urejanja prostora država, kantoni in občine podpirajo prizadevanja za zaščito naravnih virov, kot recimo varovanje tal in usmerjanje porabe tal/površin preko načrtovanja usmerjanja poselitve kantonov in občin. Še posebej naj bi ohranili zadostne površine kulturne krajine za kmetijsko rabo oziroma površine za kolobarjenje. Ta prizadevanja na švicarski ravni izvaja zvezna vlada s pomočjo sektorskega načrta za kolobarjenje, ki na tej osnovi definira konkretni vsešvicarski minimalni obseg površin za kolobarjenje zavezujoč delež kakovostnih tal in površin po posameznih kantonih. Sektorski načrt dodatno zahteva vzpostavitev baze geopodatkov površin v kolobarju, kjer morajo kantoni zvezni ravni javiti podatke vključno z geografsko lego, ki opisujejo obseg in lego površine pri kolobarjenju. V tem okviru se izvaja ocena kakovosti, ki pa je trenutno še zasnovana na različnih metodah. Usmeritve za predelavo in krepitev sektorskega načrta redno evalvirajo in ter jih navezujejo na široko prepoved spremembe namenske rabe, omejitve povečanja deleža površin za poselitev in temu primerno prednostno obravnavo notranjega razvoja, kot izhaja iz nove različice RPG-ja. Prenovljeni sektorski načrt za kolobarjenje je bil konec leta 2018 dan v širšo javno razpravo. Na ravni konkretnih postopkov izdaje dovoljenj (npr. postopek odobritve načrta ali koncesijski postopek) obstaja tudi v Švici presoja vplivov na okolje, ki se izvaja v okviru zgodnjega preverjanja usklajenosti z zakonom glede posledic v okolju, ali že v fazi projektiranja nekega projekta ali morebiti v primeru predpisanih ukrepov za nek projekt ali lokacijo. Uredba o presoji vplivov na okolje konkretizira pogoje in zahteve, ki zadevajo PVO.

Ciljno usmerjene ukrepe proti porabi tal/površin v **Sloveniji** izvaja predvsem Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). Pri razvoju naselij in v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor MKGP aktivno sodeluje z oblikovanjem smernic za občine v postopkih sprejema občinskih prostorskih načrtov (OPN). V postopkih sprejema OPN podajo ministrstva zavezujoča mnenja glede ustrezen vsebine OPN, še posebej glede zaščite kakovostnih kmetijskih zemljišč. Z namenom zaščite, ohranjanja in optimalne rabe takšnih površin lahko MKGP na osnovi sprejetja uredb in strokovnih podlag za trajno varovane kmetijske površine, te površine opredeli v OPN. Določila o ukrepih renaturizacije obstajajo v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, ki ureja sanacijo in vzpostavitev razvrednotenih območij, in predstavlja usmeritev za urejanje prostora v Sloveniji. Nadaljnja določila za urejanje prostora so tudi del slovenskega Zakona o rudarstvu in Zakona o varstvu okolja. Tla kot element pri ocenjevanju vplivov dejavnosti na okolje in prostor in kot predmet morebitnih omilitvenih ukrepov v postopku izdaje dovoljenj so vključena tudi v okoljske presoje, ki so zavezujoče za prostorske akte na vseh ravneh načrtovanja, in v navodila za metodologijo priprave poročila o okoljskih presojah.

Ob koncu naj dodamo, da je v časovnici za Evropo, ki varčuje z viri, določeno, da morajo do leta 2020 vsa resorna področja EU, ki neposredno ali posredno vplivajo na rabo tal, te vplive upoštevati. Do leta 2050 naj bi imeli ničelno neto porabo površin za stanovanjske stavbe, industrijo, ceste ali prostočasne namene.

b.2) Delo z javnostmi in ozaveščanje

Ukrepi ozaveščanja in prenosa znanja, ki so opisani v točki a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«, posebej ustanovljene informacijske platforme, ki so kontaktna mesta za občine in lokalne akterje, ter vključevanje različnih nosilcev interesa in javnosti so praviloma usmerjeni v raznolike cilje varčne rabe tal. Dodatno je tema tal dobro primerna za okoljsko-pedagoške metode v zelo širokem smislu, nenazadnje temu botruje tudi njena biološko in kulturno-zgodovinska razsežnost. **Nemčija, Avstrija in Švica** spodbujajo v povezavi s temo tal denimo regionalne informacijske kampanje, turistično ponudbo, učne poti, potujoče razstave in različne ponudbe za pouk otrok in izobraževanje odraslih. **Avstrija in Slovenija** poleg tega izvajata ciljno usmerjene ukrepe za varstvo visokokakovostnih kmetijskih površin pred njihovo porabo, kot na primer avstrijski informacijski sistem o tleh BORIS ali »Bilanca tal v Spodnji Avstriji«, s katero so javno dostopni aktualni podatki o količinski porabi tal/površin in monitoringu tal.

V tej zvezi opozarja **CIPRA International** na postulate o varstvu tal, ki jih je na svojem 13. zasedanju sprejel Mladinski parlament Alpske konvencije, ki je potekalo od 19. do 24. marca 2018 v Mariboru⁵. Ti postulati med drugim govorijo o spodbujanju trajnostnega turizma ob upoštevanju varčne rabe tal ter o nujnosti zmanjševanja prekritosti tal in omejevanja poselitve.

c) Ugotovitve glede izvajanja in učinkovitosti ukrepov

Med nemškim predsedovanjem Alpski konvenciji 2015-2016 je bil opravljen posnetek stanja o izvajanju Protokola »Varstvo tal«⁶, kjer se je izkazalo, da kljub različnim ukrepom za zmanjšanje rabe površin obstaja še naprej visoka rast novo opredeljenih stavbnih zemljišč iz nepozidanih zemljišč **v vseh alpskih državah**. Iz rezultatov posnetka stanja, ki so vezani na celotne površine držav, izhaja, da cilji ukrepov (omejevanje prekritosti tal in porabe tal/površin), navedeni v 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal« z veliko verjetnostjo in v večini alpskih držav do sedaj niso doseženi. Ob tem strokovnjaki iz Nemčije, Italije in Slovenije navajajo, da se kljub načeloma prisotnim pravnim instrumentom ti pogosto ne uporabljajo v zadostni meri in države premalo zahtevajo njihovo izvajanje, kot recimo pri pripravi splošnih prostorskih aktov ali pri nadzoru nad obstoječimi predpisi.

⁵ Glej <https://www.ypac.eu/past-ypacs/ypac-2018/YPAC2018Resolutions.pdf>

⁶ Okoljski raziskovalni načrt nemškega Zveznega ministrstva za okolje, varstvo narave, gradnjo in varnost reaktorjev (2016). *Quo vadis varstvo tal v Alpah? Zaključno poročilo o projektu UFOPLAN: Posnetek stanja Protokola Varstvo tal Alpske konvencije*. Številka raziskave UBA-FB-3715 71 201 0.

V **Nemčiji** je na primer kvantitativno varstvo tal tudi en vidik varstva okolja, ki je kot cilj na državni ravni zasidran v nemški Zvezni ustavi. Strategije, ki jih je sprejela vlada, vsebujejo razčlenjene kazalnike varstva površin (Nacionalna strategija trajnostnega razvoja: zmanjšanje rabe površin na pod 30 ha dnevno do leta 2030; načrt za varstvo podnebja 2050: neto 0 do 2050). Od preloma tisočletja naprej se letna raven novo porabljenih površin bistveno zmanjšuje. Vendarle pa je trenutna poraba površin v Nemčiji še bistveno višja kot so si prizadevali v teh ciljih, ki so si jih zastavili sami. Tudi v **Švici** se je prekritost tal še naprej povečevala kljub ciljem, opredeljenih z Ustavo in kljub instrumentom, ki so predvideni v zakonu o urejanju prostora. Rast površin za poselitev in infrastrukturo je v obdobju od 1995 do 2007 sicer znašala samo še 9,2 % v primerjavi s 13 % v obdobju od 1983 do 1997, vendar se je v 24 letih kljub vsemu povišal delež pozidanih in infrastrukturnih površin za 23,4 % in je leta 2007 pokrival 7,5 % odstotka površine države v primerjavi s 6,0 % med letoma 1979 in 1985. Stopnja povečanja porabe tal/površin v **Italiji** je nespremenjeno visoka, vendar je bilo možno tudi tukaj (od 2000: 8m² na sekundo) to stopnjo upočasniti (2016: 6-7m² na sekundo). Stopnja pozidave je 2015 znašala 6,7 % (nacionalno povprečje) in je znotraj območja Alpske konvencije nihala med regijami, in sicer med 2,9 % (Valle d'Aosta) in 12,8 % (Lombardija). Trenutno se v Italiji pozida nekje 30 ha/dan.

Posebej je potrebno omeniti, da anketirani strokovnjaki pripisujejo le majhno učinkovitost standardnim instrumentom, ki so uvedeni že dolgo časa in obsegajo načrtovanje namenske rabe in pozidave ter strateško presojo vplivov na okolje. Nadaljnja pomanjkljivost, ki so jo izrazili, je dejstvo, da sta gradnja in načrtovanje večinoma v pristojnosti občin. Tukaj je potrebno delovati v smeri izvajanja že zdavnaj obstoječih zahtev in na novo oblikovati manevrski prostor za delovanje občin. Poleg tega strokovnjaki različno ocenjujejo zakone o varstvu tal, ki obstajajo v nekaterih pogodbenicah, glede njihovega pomena za varstvo tal. Nemčija razpolaga z enotnim pravom za varstvo tal, in sicer z Zveznim zakonom o varstvu tal in z deželnimi zakoni o varstvu tal. V **Avstriji** in **Sloveniji** ne obstaja enotni pravni okvir za varstvo tal, saj je zanj značilna pravna razpršenost. Kot razlog za delna neučinkovitost opozarja posnetek stanja na to, da so se zakoni o varstvu tal do sedaj ukvarjali predvsem z nalogami kvalitativnega varstva, medtem ko je kvantitativni vidik le redko igral pomembno vlogo. Mednarodno usklajena in zanesljiva ugotovitev o porabi tal/površin na območju veljavnosti Alpske konvencije ni na voljo, vzpostavitev skupnega monitoringa podatkov o prostoru oz. tleh na območju Alp, kot to predvidevata 20. in 21. člen Protokola »Varstvo tal«, pa še ni izvršena. **Nemčija, Francija, Italija** in **Avstrija** na različnih mestih opozarjajo na bistvene pomanjkljivosti pri kakovosti podatkov, na zbiranje podatkov po celotnem območju, na aktualnost in primerljivost med državami ali na pomanjkljivosti med podatki zaradi različnih vrst zbiranja. Prav tako obstajajo bistvene razlike med zbranimi vsebinami, rešeni še niso temeljni problemi vrednotenja (npr. definicija »kakovostna tla«) in tudi kvantitativni vidiki (»poraba tal/površin«) so na splošno premalo povezani s kvalitativnimi vidiki (»funkcije tal«), kar predstavlja še dodaten izziv za ciljno usmerjen monitoring tal.

Anketirani strokovnjaki so nadalje navedli, da v vseh alpskih državah manjkajo učinkoviti kvantitativni cilji za porabo tal/površin, kajti delež na novo pozidanih površin je še vedno

visok. Še posebej težavno se zdi identificiranje, pogajanje in določanje lokalnih oz. regionalnih ciljnih vrednosti za omejevanje porabee tal/površin, ki bi lahko služili kot relevantni parametri pri odločanju v okviru načrtovalskih procesov znotraj politike urejanja prostora. V **Nemčiji**, **Avstriji** in **Švici** sicer veljajo dolgoročne kvantitativne ciljne vrednosti, ki so bile zastavljene na nacionalni ravni; vsekakor pa grozi nevarnost, da te vrednosti ne bodo dosežene. Na območju Alp v **Italiji** in **Sloveniji** je položaj podoben, temu se pridružuje tudi večja problematika opuščanja kmetijskih površin, ki postaja vedno bolj pomemben kvalitativni vidik.

Bilo pa je tudi opozorjeno na to, da obstaja poizkus, da bi delali na osnovi relacijskega pristopa. Znotraj trenutnega priporočila št. 56 »Varčevanje in upravljanje s površinami & aktivna zemljiška politika« Avstrijske konference za prostorsko načrtovanje obravnavajo porabo tal v smislu relativnega doseganja cilja varčne rabe površin takrat, če kazalnik deleža stavnih zemljišč na prebivalca občine pada glede na preteklo stanje.

d) Stališča pogodbenic in opazovalk

Švica opozarja na to, da bo težišče prenove švicarskega Zakona o urejanju prostora, ki jo načrtujejo v letih 2019 in 2020, usmerjeno na temo »gradnja zunaj zazidljivih stavnih zemljišč«. V ospredju bo tako prekritost tal zaradi kmetijstva samega (veliki novi hlevi, rastlinjaki, bioplinarne itd.).

CIPRA International podpira ugotovitve glede uresničevanja in učinkovitosti ukrepov, ki jih lahko v celoti označimo kot pomanjkljive.

Tukaj je nujno treba opozoriti, da se pojma varstva tal ne sme obravnavati le kvantitativno. Varstvo tal je treba obvezno obravnavati tudi kvalitativno, kajti zdrava tla so temelj naše prehrane in biotske raznovrstnosti, še več, so osnova za življenje nasploh.

WWF se strinja z ugotovitvijo poročila o preverjanju o majhni učinkovitosti ukrepov varstva tal v alpskem prostoru. Poleg razvoja poselitev pa bi bilo treba upoštevati tudi gradbene ukrepe za obrtno in prodajno infrastrukturo, ter pozidavo in zgostitev površin, denimo pri širjenju in združevanju smučarskih središč (prim. 3. odst. 9. čl. Protokola »Varstvo tal«).

Iz tega razloga poziva **WWF** pogodbenice, da pripravijo jasna, učinkovita priporočila glede omejevanja rabe tal v smislu točke a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« in 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«.

WWF ocenjuje, da obstaja poleg obravnavanih velika potreba po ukrepanju na področju kvalitativnega varstva tal, zato daje pobudo, da se po zaključku tega poročila izvede natančnejše preverjanje izvajanja 9. čl. (Ohranjanje tal na mokriščih in barjih), 10. čl. (Določitev in obravnavanje ogroženih območij) in 14. čl. (Učinki turistične infrastrukture) Protokola »Varstvo tal«.

Tudi **CIPRA International** jasno opozarja na potrebo po ukrepanju glede varstva alpskih barij. Zaradi pomanjkljivega varstva visokih in nizkih barij – izjema je področje varstva mokrišč v Švici iz 5. odst. 78. čl. švicarske Zvezne ustave – obstaja nevarnost, da bodo izginili poglobitni in izredno dragoceni elementi, ki so pomembni zlasti za biotsko raznovrstnost in podobo krajine (in s tem tudi za turizem). Zaradi podcenjevalnega odnosa s strani kmetijstva in postopnega širjenja vodne energije so še zadnja preostala visoka in nizka barja v nevarnosti, da izginejo. Popisati jih je treba na celotnem območju Alp in jih z izvajanjem ustreznih varstvenih ukrepov v celoti ohraniti za naše zanamce.

e) Primeri izvedbe

Nemčija in **Avstrija** navajata o primerih dobre strokovne prakse v zvezi z obnovo oz. ponovno rabo površin in upravljanjem praznih površin. V nekaterih občinah v Avstriji in Nemčiji obstajajo odgovorni upravljavci za upravljanje praznih površin, katerih naloga je zbiranje ponudb in povpraševanj po praznih površinah, da se doseže boljša izkoriščenost zemljišč in objektov. Številne lokacije na Bavarskem dokazujejo, da je možno nekdanje industrijske, obrtne ali vojaške opuščene površine, ki še imajo delne obstoječe obremenitve, preusmeriti v smiselno in dobičkonosno naknadno rabo s povečanjem vrednosti na osnovi nove ureditve in s sodelovanjem z gospodarskimi subjekti ali z začetnim financiranjem v okviru spodbujanja urbanega razvoja. Dobri primeri so nekdanja odlagališča v občinah Fraßdorf, Bad Tölz, Marquartstein in Weitnau, ali spremenjene vojaške površine v nekdanji smodniški vojašnici v Bad Tölzu. Primer uspelega upravljanja praznih površin in rabe obremenjenih in opuščenih industrijskih območij v Avstriji je »deponija Gusswerkstraße« v mestu Steyr, kjer so desetletja odlagali gradbene odpadke, škodljive industrijske snovi in deloma nevarne industrijske odpadke. Dežela Gornja Avstrija je sanirala opuščeno območje, ki ima dobro prometno povezavo in dobro opremljenost z infrastrukturo ter omogočila novo rabo z izgradnjo nove proizvodne hale, kamor se je razširilo obstoječe podjetje za proizvodnjo motorjev BMW-Steyr.

Nemčija in **Avstrija** nadalje omenjata primere za omejevanje prekritosti tal s pomočjo gradbene zasnove gradnje cest, ki posebej varčuje s površino. Za prometno razbremenitev naselij v alpskih dolinah lahko vodenje prometa skozi predore vodi do minimiranja prekritosti tal, če je mogoče za odstranitev izkopnega materiala najti tlom prijazne rešitve. Tukaj lahko kot primere navedemo predore na cestah B2 in B23 v nemški regiji Werdenfelser Land. Tirolska navaja primer postopka presoje vplivov na okolje, ki je bil uveden v 90. letih ob izgradnji železniške povezave v spodnjem delu doline reke Inn. Novo zgrajena železniška proga poteka večji del pod zemljo, s čimer so lahko porabo tal/površin zmanjšali na najnujnejše. Površine, ki so jih potrebovali izključno v času gradnje, so bile ponovno prekrte z zemljo in so prešle v kmetijsko rabo.

Avstrija nazadnje omenja še strokovni svet za rodovitnost in varstvo val pri Zveznem ministstvu za trajnost in turizem, ki izdeluje predloge za upravljanje s tlemi v skladu z zadnjim stanjem znanosti. Ti predlogi so večinoma objavljeni v obliki smernic, ki same po sebi niso

zavezujoče, a jih deloma prevzamejo zakoni in se kot strokovne podlage uporabljajo tako v uradnih postopkih kot tudi pri dodeljevanju subvencij. Kot konkreten primer navajajo smernico za strokovno ustrezno rekultiviranje tal, ki je de facto obvezno v skladu z novim zveznim načrtom ravnanja z odpadki.

V. SKLEPI IN PRIPOROČILA

S poglobljenim preverjanjem določil Alpske konvencije na temo »varčna raba tal« je Odbor za preverjanje po poglobljenem preverjanju na temo »turizem« drugič izvedel takšno preverjanje. Na osnovi te izkušnje je mogoče povzeti naslednje sklepe in priporočila glede prihodnjih postopkov:

1. Sklepi in priporočila s postopkovnega vidika

a) Vključevanje zunanjih strokovnjakov

Znotraj tega postopka se je obrestovalo vključevanje zunanjih strokovnjakov, še posebej tistih s praktičnimi izkušnjami. Takšno vključevanje je bilo koristno že v zgodnji fazi postopka, pri določanju prednostnih tem za poglobljeno preverjanje. To velja tudi za razpravo o izvajanju določil s strani pogodbenic, ki je bila izvedena v kasnejši fazi postopka. Prakso z vključevanjem zunanjih strokovnjakov bi torej bilo vredno nadaljevati tudi v okviru prihodnjih postopkov poglobljenega preverjanja. Z vidika Odbora za preverjanje je izredno pomembno, kot dokazuje tudi zadevni primer, da pri izbiri strokovnjakov po možnosti posvetimo posebno pozornost strokovni in geografski uravnoteženosti le-teh.

b) Vprašanja in dodatni dokumenti

V okviru poglobljenega preverjanja je Odbor za preverjanje pripravil vprašanja za pogodbenice na temo preverjanja. Z upoštevanjem prvega postopka poglobljenega preverjanja na temo »Turizem« in s pridobljenimi spoznanji tokratna vprašanja niso obsegala zgolj ukrepov za izvajanje, ampak so bila usmerjena tudi v pojasnitev razlogov za delovanje oz. nedelovanje ukrepov izvajanja. Vprašanja so bila vezana na to, kako se zagotavlja učinkovitost ukrepov. Za pogodbenice se je priprava tako širokega spektra vprašanj izkazala kot bistveni element poglobljenega preverjanja in je bila zelo koristna, saj je bilo možno na ta način prejeti diferencirano podobo izvajanja kompleksnih določil, ki so bila predmet postopka.

Da bi bilo možno zagotoviti obravnavo gradiva v okviru poglobljenega preverjanja, je nujno, da pogodbenice odgovorijo na vprašanja pravočasno, v celoti in v vseh štirih jezikih Alpske konvencije.

Na splošno lahko ugotovimo, da je delo znotraj Odbora za preverjanje obogatil tudi posnetek stanja Protokola »Varstvo tal« Alpske Konvencije, ki je bil izveden pod nemškim predsedstvom Alpski konvenciji 2015-2016 in nosi naslov »Quo vadis varstvo tal v Alpah?«. Ta posnetek stanja vsebuje poleg temeljnih informacij o predmetu poglobljenega preverjanja

tudi obsežen prikaz rezultatov ankete med strokovnjaki in analizo literature na obravnavano temo.

Ker obravnavana tema poglobljenega preverjanja nima ustrezne tematske delovne skupine ali platforme znotraj Alpske konvencije, se odbor v okviru drugega poglobljenega preverjanja ni mogel opreti na tovrstno strokovno pristojnost. Vsekakor je zaželeno, da bi v strukturo postopka v prihodnosti vedno vključili sodelovanje z relevantnimi delovnimi skupinami in platformami.

2. Sklepi in priporočila z vsebinskega vidika

Kar zadeva oceno stanja izvajanja določb Alpske konvencije na temo »varčna raba tal«, lahko ugotovimo, da si pogodbenice prizadevajo za dobro izvajanje teh določb. Da bi kar najbolje izkoristili potencial izboljšav, Odbor za preverjanje meni, da je smotrno, najprej podati napotke glede razlage točke a) 3. odst. 9. čl., točk e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« ter 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«, da bi pogodbenicam Alpske konvencije olajšali usklajeno interpretacijo in izvajanje določb, ki so bile predmet poglobljenega preverjanja. Te obrazložitve morajo pogodbenice upoštevati v smislu točke a 3. odst. 31. čl. Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (DKPMP). V nadaljevanju bodo za vsako teh določb navedena konkretna priporočila za izvajanje.

a) Točka a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«

»Ustrezno in gospodarno omejitev poselitvenih območij vključno z ukrepi, ki zagotavljajo njihovo dejansko pozidavo«

a.1) *Obrazložitev*

Deveti člen Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« opredeljuje cilje načrtov in/ali programov, ki jih morajo pogodbenice kot instrument urejanja prostora in trajnostnega razvoja v skladu s splošnimi določbami iz 1. do 7. člena tega protokola izdelati za urejanje prostora in trajnostni razvoj na najustreznejši teritorialni ravni in v skladu s posameznimi prostorskimi danostmi. Ti cilji niso navedeni dovolj izčrpno, saj se ob njihovem navajanju doda 'zlasti'. Tukaj omenjena določba zajema cilje na področju poselitvenega prostora, ki pa ostajajo materialno pravno nejasni. Na eni strani je treba poselitvena območja ustrezno in gospodarno omejiti, na drugi strani pa je treba zagotoviti ukrepe, ki zagotavljajo njihovo dejansko pozidavo. Manevrski prostor pogodbenic pri omejevanju poselitvenih območij je spričo nejasnega pravnega pojma »ustrezno« zelo velik. Nameravana omejitev poselitvenih območij pa vsekakor ne sme biti v nesorazmerju s cilji, ki pomenijo širitev prav teh istih

območij. Sorazmernost prinaša tudi pojem »gospodarne«, torej varčne omejitve, vendar se le-ta spričo konkretnih prostorskih danosti nanaša na celoten razpoložljiv obseg površin, primernih za poselitev. Medtem ko gre pri ustrezni in gospodarni omejitvi poselitvenih območij za konkretizacijo cilja z vidika urejanja prostora, lahko ukrepe, ki jih predvidevajo načrti in/ali programi za zagotovitev dejanske pozidave teh poselitvenih območij, razumemo kot sredstvo za izvedbo tega cilja. Cilj, da morajo ukrepi zagotavljati »dejansko« pozidavo poselitvenih območij, izraža, da je namen izvedbenih aktivnosti (npr. pogodbe o urejanju prostora, infrastrukturni prispevki ali dajatve za pozidavo) v realizaciji pozidave in da zgolj nameska raba stavbnega zemljišča ne zadošča.

a.2) Priporočila

1. Odbor za preverjanje priporoča pogodbenicam pri izvajanju točke a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«, da intenzivirajo ukrepe, ki so jih v okviru svojega pravnega reda sprejele z namenom ustrezne in gospodarne omejitve poselitvenih območij, vključno z ukrepi za zagotavljanje njihove dejanske pozidave. Kjer se zdi nujno, naj sprejmejo dodatne ukrepe, da bi z ustreznimi sredstvi zajezile porabo tal/površin v alpskem prostoru. Slednje lahko vključuje tudi pravne ukrepe.
2. V tej zvezi Odbor za preverjanje opozarja, da so se kot vzor za druge občine zelo dobro izkazale medobčinske proste površine, zlasti ekološke proste površine, torej površine, ki so dolgoročno zaščitene pred spremembo namenske rabe površin za ohranitev ekoloških funkcij (kot so tudi območja miru v skladu s točko b) 4. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora«) ter vzorčni projekti.
3. Odbor izrecno priporoča, da se načrtovanje na regionalni oz. medobčinski ravni glede učinkovitega omejevanja porabe tal/površin okrepi s pomočjo zavezujočih zahtev in ciljev za občine.
4. Odbor za preverjanje pogodbenicam priporoča, da dodatno ustrezno spodbujajo aktivnosti pri boljšem usklajevanju porabe prostora na čezmejnih funkcionalnih območjih.
5. Prav tako Odbor za preverjanja priporoča pogodbenicam, da skrbijo za to, da bodo občine učinkovito izvajale svežnje ukrepov glede aktivacije stavbnih zemljišč in ponovne rabe opuščenih površin, tudi s pomočjo fiskalnih instrumentov in s spremembami nameske rabe nezazidanih stavbnih zemljišč. To prav tako velja za omejevanjenovih stavbnih zemljišč, npr. za rabo opuščenih površin ali za upoštevanje načela »notranji razvoj pred zunanjim razvojem naselij«.
6. Odbor za preverjanje priporoča, da se občinam strokovno pomaga pri njihovih nalogah glede ustrezne in gospodarne omejitve naselitvenih območij in zagotavljanja njihove dejanske pozidave, denimo s praktično uporabnimi podlagami za načrtovanje, kot so »kalkulator poznejših stroškov« oz. »kalkulator infrastrukturnih stroškov« in bilance površin.

7. Odbor za preverjanje meni, da je nujno sodelovanje med občinami pri usklajevanju medobčinskih konfliktov ciljev in pri presoji prednostne rabe ob upoštevanju varčne rabe tal in priporoča, da ga je treba tudi finančno spodbujati.

8. Prav tako Odbor za preverjanje priporoča, da je treba pri ukrepih za ustrezno in gospodarno omejitve poselitvenih območij in za zagotavljanje njihove dejanske pozidave upoštevati konkretne okoliščine, zlasti socialnoekonomski okvir, velikost in poslovno zmogljivost ter naravne značilnosti prostora udeleženih občin.

b) Točki e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«

»Omejevanje gradnje drugega/sekundarnega bivališča« in »usmerjanje in zgostitev naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječih pozidavah«

b.1) Obrazložitev

Ti določbi vsebujeta nadaljnje cilje načrtov in/ali programov za urejanje prostora in trajnostni razvoj na področju poselitve, ki sta z materialno pravnega vidika prav tako nejasni. Na eni strani je treba omejiti gradnjo sekundarnih bivališč, na drugi strani pa je treba naselja usmerjati in zgostiti ob prometnicah in/ali ob že obstoječih pozidavah. Manevrski prostor pogodbenic pri omejevanju gradnje sekundarnih bivališč je dokaj velik, kajti določba ne opredeljuje, kako stroga naj bo omejitev in kateri razlogi naj se upoštevajo za izjemoma izdano odobritev gradnje sekundarnega bivališča. Zahteva, da je treba naselja usmerjati in zgostiti ob prometnicah in/ali ob že obstoječih pozidavah, je konkretnejša, saj se s tem kot usmeritev opredeljujejo prostorsko oprijemljivi elementi.

b.2) Priporočila

1. Odbor za preverjanje priporoča pogodbenicam pri izvajanju točk e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«, da poskrbijo za učinkovito omejitev gradnje sekundarnih bivališč z ustreznimi instrumenti, kot so denimo pridržki pri izdaji dovoljenj, zahteve glede rabe in fiskalni ukrepi.

2. Odbor za preverjanje priporoča pogodbenicam, da pri izvajanju ukrepov glede usmerjanja in zgostitve naselij ob prometnicah in/ali ob že obstoječih pozidavah sprejmejo ukrepe za ustrezno povezanost z javnim prevozom.

3. Odbor za preverjanje izrecno priporoča pogodbenicam, da z namenom krepitve središč naselij pri gradnji nakupovalnih središč zunaj obstoječih poselitvenih območij strogo upoštevajo predpise, ki veljajo za specifično lokacijo.

c) Drugi odstavek 7. čl. Protokola »Varstvo tal«

»Zaradi omejevanja pozidave tal in rabe tal bodo pogodbenice skrbele za gradnjo, ki varčuje s površinami in ne škoduje tlom. Razvoj naselij bodo usmerjale predvsem v notranjost naselij in omejevale širitev naselij navzven.«

c.1) *Obrazložitev*

Prvi stavek 2. odst. 7. člena Protokola »Varstvo tal« zavezuje pogodbenice, da poskrbijo za gradnjo, ki varčuje s površinami in ne škoduje tlom. Pojem »da bodo skrbele za« se lahko opiše v smislu »da delujejo za«, da je torej treba aktivno delovati, če imamo pred seboj nek cilj. Določba navaja kot želeni cilj omejevanje prekritosti tal in porabe tal/površin. Pogodbenice morajo torej s primernimi ukrepi delovati v smeri doseganja tega cilja. Če cilj (še) ni dosežen, je to kazalnik za to, da je treba izbrane ukrepe preveriti glede njihove primernosti za doseg tega cilja in jih po potrebi prilagoditi. To sodi k zahtevam glede ravnanja pogodbenic. Drugi stavek 2. odst. 7. člena Protokola »Varstvo tal«, ki zavezuje pogodbenice, da razvoj naselij usmerijo predvsem v notranjost naselij in omejujejo širitev naselij navzven, je konkretizacija prvega stavka, vendar pa ne nadomešča tukaj splošno vključene obveznosti ravnanja.

c.2) *Priporočila*

1. Prav v alpskem prostoru so tla zelo občutljiv vir, ki ga lahko – če sploh – kot obnovljivega razumemo le skozi daljše časovno obdobje. Zato je nujno potrebno ohraniti tla kot nosilec bistvenih življenjskih funkcij za vse. Odbor za preverjanje priporoča pogodbenicam pri izvajanju 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«, da poleg standardnih instrumentov, ki veljajo na njihovem nacionalnem območju, kot so načrti namenske rabe in zazidalni načrti ter strateška presoja vplivov na okolje, sprejmejo nadaljnje konkretne ukrepe, da bi lahko z vsemi primernimi sredstvi omejile prekritost tal in porabo tal/površin v alpskem prostoru ter poskrbijo za učinkovit nadzor nad izvajanjem teh ukrepov. Tu s tem se bo lahko območje Alpske konvencije uveljavilo kot vzorčna regija pri uresničevanju cilja EU, da se neto poraba tal do leta 2050 zniža na 0.

2. Odbor za preverjanje nujno priporoča pogodbenicam, da tako na lokalni kot regionalni pa tudi medobčinski ravni opredelijo učinkovite kvantitativne cilje za porabo tal/površin in da prekritost tal in porabo tal/površin omejijo s postavljanjem prednostne rabe ob upoštevanju kvalitativnih vidikov (»funkcije tal«).

3. Prav tako Odbor za preverjanje priporoča pogodbenicam, da aktivnosti občin glede omejevanja prekritosti tal in porabe tal/površin ter aktivnosti za revitalizacijo opuščenih površin podpirajo z davčnimi spodbudami.

4. Odbor za preverjanje pogodbenicam priporoča, da poenotijo definicije za različne modele in instrumente glede rabe površin in prekritosti tal ter kvalitativnih škodljivih posegov v tla in da uskladijo podatkovne baze v smislu 20. čl. Protokola »Varstvo tal«. Za monitoring, ki bi zajel ves alpski prostor, Odbor za preverjanje priporoča pripravo primernih kazalnikov, ki so v skladu z izvajanjem Agende 2030 (cilji trajnostnega razvoja) in pojasnjujejo razvojne usmeritve.

5. Odbor za preverjanje priporoča, da se dolgoročno zagotovijo kmetijske proizvodne površine zlasti za oskrbo z visoko kakovostno hrano, in se na njih spodbuja uporaba okolju prijaznih postopkov obdelave površin. Pri določanju teh površin je treba vidik ohranjanja in – po potrebi – oblikovanja večjih mrež prostih površin uskladiti z interesi varstva narave ter z rabo površin za prosti čas in sprostitvev, da bi tako pomebno prispevali k izvajanju ekosistemskih storitev in zeleni infrastrukturi⁷.

d) Součinkovanje določb o varčni rabi tal in omejitvi prekritosti tal in porabe tal/površin z drugimi določbami

1. Odbor za preverjanje opozarja tudi na dejstvo, da je možno učinkovito prispevati k varčni rabi tal tudi ob upoštevanju izvajanja drugih relevantnih pravnih določb, kot denimo določbe glede ohranjanja in urejanja zelenih rekreacijskih območij v naseljih in na obrobju naselij (točka d) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanja prostora«), določbe o ohranitvi in ponovni vzpostavitvi območij z visoko ekološko in kulturno vrednostjo (točka c) 2. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora«), določbe glede določitve območij varstva narave in krajine kot tudi sektorjev varstva voda in drugih naravnih življenjskih osnov ter glede določitve območij miru in drugih območij, na katerih bodo objekti in naprave ter druge moteče dejavnosti omejene in prepovedane (točki a) in b) 4. odst. 9. čl. Protokola »Urejanja prostora).

2. Po mnenju Odbora za preverjanje se lahko k omejevanju prekritosti tal in porabe tal/površin učinkovito prispeva tudi z upoštevanjem izvajanja drugih norm, kot denimo določbe o ohranjanju tal na mokriščih in barjih (9. čl. Protokola »Varstvo tal«), določbe o določitvi in obravnavanju ogroženih območij (10. čl. Protokola »Varstvo tal«) in določbe o učinkih turistične infrastrukture (14. čl. Protokola »Varstvo tal«). V okviru poglobljenega preverjanja teme »varčna raba tal« se je izkazalo, da obstaja potreba po ukrepanju pri varstvu alpskih barij. Pri tem bi bilo treba posodobiti podatke, med drugim glede celotnega posnetka stanja teh površin.

⁷ Glej http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm

3. Odbor za preverjanje pogodbenicam končno predlaga, da s pomočjo ustreznih instrumentov okrepijo delo z javnostmi in ozaveščanje v prid varčni rabi tal v skladu z določbami 15. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« in 22. čl. Protokola »Varstvo tal«. Sem sodijo zlasti za prebivalstvo razumljivi prikazi dejanske rabe površin ter konference za odločevalce (na občinski ravni) v smislu prenosa znanj, izmenjave izkušenj in predstavitve primerov dobrih praks o temah, kot so notranji razvoj, aktivacija stavbnih zemljišč in gradnja ob upoštevanju varčne rabe tal. Prav tako naj bi vzpostavile mreže strokovnjakov, na katere se bodo lahko občine obrnile za nasvet in pomoč pri drugih tovrstnih aktivnostih.
4. Poleg tega daje Odbor za preverjanje pobudo, da bi primere dobrih praks zbrali v okviru DS za varstvo tal in jih objavili na spletni strani Alpske konvencije.

Priloga

	Planning / Concepts	Legislation
Germany		
National Level	Bundesraumordnungsplan (Federal Spatial Development Plan); Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung (Visions and Strategies for Spatial Development); Bundesverkehrswegeplan (Federal Transport Infrastructure Plan)	Bodenschutzgesetz (Federal Soil Protection Act); Raumordnungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning); Baugesetzbuch (Federal Building Code); Baunutzungsverordnung (Federal Land Use Ordinance)
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)	Landesentwicklungsprogramm incl. Alpenplan (Regional Development Programme incl. Alpine Plan); Landesentwicklungsplan (Regional Development Plan); Raumordnungsplan (Spatial Development Plan); Regionalplan (Regional Plan); Landschaftsrahmenplan (Landscape Framework Plan)	Landesplanungsgesetz (Land Use Planning Act); Landesbauordnung (State Building Code)
Municipal Level	Flächennutzungsplan (Zoning Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan); Stadtentwicklungsprogramm (Urban Development Programme)	Bebauungspläne (binding Land Use Plans)
Italy		
National Level	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (National Strategy on Sustainable Development)	Legge Urbanistica 1150/1942 (National Urban Act); Legge 189/83 (Law 189/83); Decreto ministeriale 1444/68 (Interministerial Decree 1444/68), Decreto legislativo 152/06 (Legislative Decree 152/06); Decreto del Presidente della Repubblica 380/01 (Decree of the President of the Republic 380/01)
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)	Piano Territoriale di coordinamento regionale (Regional Development Master Plan); Piano Territoriale Paesaggistico (Regional Landscape Plan); Piano Territoriale Regionale (Regional Territorial Plan); Piano Territoriale Regionale d'Area (Regional Territorial Planning for Specific Areas); Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Provincial Territory Plan for urban Planning)	Legge Regionale della Lombardia 31/2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato" (Lombardy Law 31/2014 on the reduction of land take and the redevelopment of brownfields)
Municipal Level	Piano Strutturale Comunale (Municipal Structural Plan); Regolamento Urbanistico ed Edilizio (Building Regulation); Piano Operativo Comunale (Municipal Operational Plan); Piano Urbanistico Comunale (Municipal Urban Plan); Piano Regolatore Generale (Land Use Plan / Zoning Plan); Piano Paesaggistico (Landscape Plan)	

	Planning / Concepts	Legislation
France		
National Level		Loi sur l'aménagement du territoire (Land Planning Code); Loi d'engagement national pour l'environnement - "Grenelle II" (Environmental Code); Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Law for Access to Housing and Renewed Urban Planning); Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Law for Urban Solidarity and Renewal); Code de l'Urbanisme (Town Planning Code)
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)	Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Regional Plan for Land Use and Sustainable Development); Schéma de cohérence territoriale (Scheme of Territorial Cohesion); Schéma régional de cohérence écologique (Regional Scheme of Ecological Coherence); Plan de paysage (Landscape Plan); Plan local d'urbanisme intercommunal (Local Intercommunal Urban Plan); Programme local de l'habitat (Habitat Programme); Plan de déplacement urbain (Urban Transportation Master Plan)	
Municipal Level	Plan local d'urbanisme (Local Urban Plans); Carte communale (Communal Map)	
Liechtenstein		
National Level	Landesrichtplan (National Structure Plan)	Baugesetz (Building Code)
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)		
Municipal Level	Gemeindebauordnung (Municipal Building Code); Gemeinderichtplan (Municipal Land Use Plan); Zonenplan (Zoning Plan)	

	Planning / Concepts	Legislation
Monaco		
National Level		Ordonnance Souveraine concernant l'urbanisme, la construction et la voirie (Sovereign Ordinance concerning town planning, construction and roads); Ordonnance Souveraine portant délimitation et règlement d'urbanisme du secteur des quartiers ordonnancés (Sovereign Ordinance on the delimitation and application of town planning to specific districts)
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)		
Municipal Level		
Austria		
National Level	Raumordnungskonzept (Spatial Development Concept)	
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)	Landesentwicklungsprogramm (Federal Spatial Development Concept); Regionales Raumordnungsprogramm (Regional Development Programmes); Regionales Entwicklungsprogramm (Regional Spatial Development Programme); Regionales Entwicklungskonzept (Regional Spatial Development Concept); Sektorale Raumordnungsprogramme (Sectoral Development Programmes)	Raumordnungs- / Raumplanungsgesetz (Law on Spatial Planning); Bodenschutzgesetz (Law on Soil Conservation)
Municipal Level	Örtliches Entwicklungskonzept (Local Spatial Development Plan); Flächenwidmungsplan (Land Use Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan)	Bauordnung (Building Code)

	Planning / Concepts	Legislation
Switzerland		
National Level	Raumkonzept Schweiz (Spatial Concept Switzerland); Sachpläne und Konzepte des Bundes nach Art. 13 RPG (Swiss Federal Sectorial Plans and Concepts according to art. 13 of the Law on Spatial Planning)	Raumplanungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning)
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)	Kantonale Raumkonzepte (Cantonal Spatial Development Concepts); Kantonale Richtpläne (Cantonal Structure Plans); Kantonale Sondernutzungspläne (Cantonal Special Land Use Plans); Regionale Richtpläne (Regional Structure Plans)	Kantonale Planungs- und Baugesetze (Cantonal Laws on Planning and Construction)
Municipal Level	Kommunale Richtpläne (Communal Structure Plans); Kommunale Nutzungspläne (Municipal Land Use Plans)	Kommunale Baureglemente (Municipal Building Codes)
Slovenia		
National Level	Državni prostorski red – DPR (National Spatial Rules); Strategija prostorskega razvoja Slovenije – SPRS (Spatial Development Strategy of Slovenia); Državni prostorski načrt – DPN (National Spatial Plan)	ZUreP-2 - Zakon o urejanju prostora (Spatial Planning Act)
Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)	Regionalni prostorski plan – RPP (Regional Strategic Spatial Plan)	
Municipal Level	Občinski prostorski plan – OPP (Municipal Strategic Spatial Plan); Občinski prostorski načrt – OPN (Municipal Spatial Plan); Občinski podrobni prostorski načrt – OPPN (Detailed Municipal Spatial Plan); Odlok o urejanju podobe naselja in krajine (Decree on the appearance of towns and landscapes)	