



# POGLOBLJENO PREVERJANJE ODBORA ALPSKE KONVENCIJE ZA PREVERJANJE

NA TEMO  
»VARČNA RABA TAL«



# KOLOFON

## Stalni sekretariat Alpske konvencije

Herzog-Friedrich-Strasse 15  
A-6020 Innsbruck  
Tel. +43 (0) 512 588 589 12

## Izpostava

Viale Druso/Drususallee 1  
I-39100 Bolzano / Bozen  
Tel. +39 0471 055 352

[www.alpconv.org](http://www.alpconv.org)  
[info@alpconv.org](mailto:info@alpconv.org)

Poglabljeno preverjanje teme »varčna raba tal« je opravil Odbor Alpske konvencije za preverjanje. Celotno besedilo je portdila XV. Alpska konferenca in je na voljo na povezavi [www.alpconv.org](http://www.alpconv.org).


**Prevod:** INTRALP, Italija

**Grafično oblikovanje:** Breiner & Breiner, Avstrija

**Tisk:** gugler\* print, Avstrija

**Fotografije:** Wolfger Mayrhofer (naslovnica); Vera Bornemann (str. 5, 10, 17);  
Isabelle Morisseau, Ville d'Annecy (str. 8); Bernhard Simon (str. 9); Živa Novljan (str. 12);  
Hannes Schlosser (str. 13)

Financirano s strani avstrijskega predsedstva  
Alpske konvencije 2016–2019:  
Zvezno ministrstvo za varstvo podnebja, okolje,  
energijo, mobilnost, inovacije in tehnologijo.

 **Bundesministerium**  
Klimaschutz, Umwelt,  
Energie, Mobilität,  
Innovation und Technologie

© Stalni sekretariat Alpske konvencije, 2020.



Gedruckt nach der Richtlinie  
„Druckerzeugnisse“ des  
Österreichischen Umweltzeichens.  
gugler\* print, Melk, UWZ-Nr. 609,  
[www.gugler.at](http://www.gugler.at)



**greenprint\***  
klimapositiv gedruckt



[www.gugler.at](http://www.gugler.at)

## PREGOVOR

Za Alpe kot enega največjih povezanih naravnih prostorov Evrope je značilno dvoje: ekološka pestrost na eni in izredno občutljivi ekosistemi na drugi strani. Varstvo alpskih tal, njihovo trajnostno obdelovanje in ponovna vzpostavitev njihovih naravnih funkcij na lokacijah, kjer so bile te funkcije okrnjene, so izrednega pomena za vse države pogodbenice Alpske konvencije in je v splošnem interesu.

Znotraj ekosistemov imajo tla posebno mesto, saj nova tla nastajajo zelo počasi, izredno počasi pa poteka tudi regeneracija že poškodovanih tal. V ekološko zelo občutljivem alpskem prostoru so tla dragocena dobrina, ki jo lahko zaradi rabe površin in prekritosti deloma za vedno izgubimo.

Številke o letni izgubi tal v alpskem prostoru vzbujajo skrb in so nedvoumne. Spričo omejenosti tal v alpskem prostoru sta zato obzirno ravnanje s tlemi in zmanjšanje rabe površin nujna ukrepa.

Dosledno izvajanje varstva tal pa se lahko uresničuje le, če so na voljo ustrezni pravni in administrativni okvirni pogoji, pri čemer je mogoče številne težave reševati le čezmejno in je zato nujno skupno ukrepanje alpskih držav. S Protokolom »Varstvo tal« Alpska konvencija razpolaga z doslej edinim mednarodno zavezujočim instrumentom za varstvo tal v Evropi.

Za učinkovito izvajanje Protokola »Varstvo tal« s ciljem zmanjševanja kvantitativnega in kvalitativnega poškodovanja tal v alpskem prostoru je treba določbe protokola napolniti s konkretno vsebino.

V času avstrijskega predsedovanja Alpski konvenciji od oktobra 2016 do aprila 2019 se je Odbor za preverjanje ob upoštevanju aktivnosti predhodnega nemškega predsedstva intenzivno posvetil obravnavi teme »varčna raba tal«. Pri tem so države pogodbenice Alpske konvencije med drugim preverjale konkretne določbe protokolov »Varstvo tal« ter »Urejanje prostora in trajnostni razvoj«<sup>1</sup> glede njihovega izvajanja in ob tem razvile tukaj predstavljene definicije izrazov, sklepe in priporočila za območje celotnih Alp.

Pričujoči dokument povzema rezultate Odbora za preverjanje na temo »varčna raba tal«, kot so jih potrdili ministri in ministrice na XV. zasedanju Alpske konference. Prispevala naj bi k razvoju splošne »osveščenosti o tleh« tako pri odločevalcih kot tudi pri širši javnosti.

### **Dr. Thomas Loidl**

Predsedujoči Odboru za preverjanje 2016–2019

1 V nadaljevanju Protokol »Urejanje prostora«

## VSEBINA

Predgovor .....	3
I. Uvod .....	5
II. Opredelitve pojmov in pristojnosti .....	6
III. Sklepi in priporočila z vsebinskega vidika .....	14
a) Točka a) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« .....	14
b) Točki e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora in trajnostni razvoj« .....	16
c) Drugi odstavek 7. čl. Protokola »Varstvo tal« .....	17
d) Součinkovanje določb o varčni rabi tal in omejitvi prekritosti tal in porabe tal/površin z drugimi določbami .....	19



## I. UVOD

Sklepe in priporočila končnega poročila Odbora za preverjanje o poglobljenem preverjanju teme »varčna raba tal« je potrdila XV. Alpska konferenca.

Bistvena elementa postopka, ki ga je začelo nemško predsedstvo leta 2015 in zaključilo avstrijsko predsedstvo leta 2019, sta bila ne eni strani opredelitev prednostnih področij, ki jih je obravnavalo poglobljeno preverjanje, in na drugi strani priprava vprašanj za pogodbenice, ki so se nanašala na izvedene ukrepe, pa tudi na to, kako se zagotavlja učinkovitost teh ukrepov. Vključevanje zunanjih ekspertov s področij urejanja prostora in varstva tal, zlasti ekspertov s praktičnimi izkušnjami, je bilo še posebej v veliko pomoč in je odločilno prispevalo k zbiranju gradiva.

Brošura najprej podaja opredelitve pojmov za »varčno rabo tal«. Sledi pregled pristojnosti v alpskih državah na različnih ravneh na področju urejanja prostora in varstva tal. V nadaljevanju so nato predstavljeni vsebinski sklepi in priporočila, ki jih je za prednostna področja preverjanja pripravil Odbor za preverjanje, to je točk a), e) in f) 3. odst. 9. čl. Protokola »Urejanje prostora« ter 2. odst. 7. čl. Protokola »Varstvo tal«. Za vsako od teh določb so nevedeni napotki glede razlage in konkretna priporočila za izvajanje.

## II. 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<sup>2</sup>** 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 spodnji preglednici<sup>3</sup> so navedene pristojnosti različnih ravni v vseh osmih alpskih državah (Nemčiji, Franciji, Italiji, Lihtenštajnu, 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 instrumenti na področju načrtovanja in zasnov in instrumenti na zakonski ravni razlikujejo.

Vsebinsko bistvo prikaza je, da v sedmih od osmih alpskih držav obstaja urejanje prostora oz. okvirna zakonodaja o urejanju prostora na ravni celotne države (Nemčija, Francija, Italija, Lihtenštajn, Monako, Švica, Slovenija), kar pa ne velja za Avstrijo. 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.

Vsebina preglednice je rezultat obsežnega raziskovanja strokovne literature ter pogovorov s strokovnjaki iz posameznih alpskih držav. Pregled ni popoln, zato daje poročilo le grob pregled pristojnosti.

2 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.

3 Preglednica pristojnosti na področju urejanja prostora in varstva tal zaradi splošne primerljivosti vsebuje tudi imena posameznih instrumentov v angleškem jeziku.



	NAČRTOVANJE / ZASNOVE	ZAKONODAJA
<b>AVSTRIJA</b>		
<b>Nacionalna raven</b>	Raumordnungskonzept (Spatial Development Concept)	
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>	Landesentwicklungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Raumordnungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Entwicklungsprogramm (Regional Spatial Development Programme); Regionales Entwicklungskonzept (Regional Spatial Development Concept); Sektorale Raumordnungsprogramme (Sectoral Development Programmes)	Raumordnungsgesetz / Raumplanungsgesetz (Law on Spatial Planning); Bodenschutzgesetz (Law on Soil Conservation)
<b>Občinska raven</b>	Örtliches Entwicklungskonzept (Local Spatial Development Concept); Flächenwidmungsplan (Land Use Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan)	Bauordnung (Building Code)



	NAČRTOVANJE / ZASNOVE	ZAKONODAJA
<b>FRANCIJA</b>		
<b>Nacionalna raven</b>		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)
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>	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)	
<b>Občinska raven</b>	Plan local d'urbanisme (Local Urban Plan); Carte communale (Communal Map)	





	NAČRTOVANJE / ZASNOVE	ZAKONODAJA
<b>NEMČIJA</b>		
<b>Nacionalna raven</b>	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)
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>	Landesentwicklungsprogramm inkl. 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)
<b>Občinska raven</b>	Flächennutzungsplan (Zoning Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan); Stadtentwicklungsprogramm (Urban Development Programme)	Bebauungspläne (binding Land Use Plans)



	NACRTOVANJE / ZASNOVE	ZAKONODAJA
<b>ITALIJA</b>		
<b>Nacionalna raven</b>	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (National Strategy for 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)
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>	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)	Example: 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)
<b>Občinska raven</b>	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)	



	NAČRTOVANJE / ZASNOVE	ZAKONODAJA
<b>LIHTENŠTAJN</b>		
<b>Nacionalna raven</b>	Landesrichtplan (National Structure Plan)	Baugesetz (Building Code)
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>		
<b>Občinska raven</b>	Gemeindebauordnung (Municipal Building Code); Gemeinderichtplan (Municipal Land Use Plan); Zonenplan (Zoning Plan)	
<b>MONAKO</b>		
<b>Nacionalna raven</b>		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)
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>		
<b>Občinska raven</b>		



	NAČRTOVANJE / ZASNOVE	ZAKONODAJA
<b>SLOVENIJA</b>		
<b>Nacionalna raven</b>	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)
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>	Regionalni prostorski plan – RPP (Regional Strategic Spatial Plan)	
<b>Občinska raven</b>	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)	





	NAČRTOVANJE / ZASNOVE	ZAKONODAJA
<b>ŠVICA</b>		
<b>Nacionalna raven</b>	Raumkonzept Schweiz (Spatial Concept Switzerland); Sachpläne und Konzepte des Bundes nach Art. 13 Raumplanungsgesetz (Swiss Federal Sectorial Plans and Concepts according to art. 13 of the Federal Law on Spatial Planning)	Raumplanungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning)
<b>Regionalna raven (zvezna država / regija / provinca / kanton)</b>	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)
<b>Občinska raven</b>	Kommunale Richtpläne (Communal Structure Plans); Kommunale Nutzungspläne (Municipal Land Use Plans)	Kommunale Baureglemente (Municipal Building Codes)



### III. 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 smotno, 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 (DK-PMP). 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 ustreznih in gospodarnih 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 namenska raba stavbnega zemljišča ne zadošča.



## a.2) *Priporočila*

1. Odbor za preverjanje priporočila 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 preverjanje priporočila 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 namenske rabe nezazidanih stavbnih zemljišč. To prav tako velja za omejevanje novih stavbnih zemljišč, npr. za rabo opuščenih površin ali za upoštevanje načela »notranji razvoj pred zunanjim razvojem naselij«.
6. Odbor za preverjanje priporočila, 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 priporočila, da ga je treba tudi finančno spodbujati.
8. Prav tako Odbor za preverjanje priporočila, da je treba pri ukrepih za ustrezno in gospodarno omejitev 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 konkretnjša, 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 krepitev 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 skrbale 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. čl. Protokola »Varstvo tal« zavezuje pogodbenice, da poskrbijo za gradnjo, ki varčuje s površinami in ne škoduje tlom. Pojem »da bodo skrbale za« se lahko opiše v smislu »da delujejo za«, da je torej treba aktivno delovati, če imamo pred seboj nek cilj. Določba kot želeni cilj navaja 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. čl. 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. 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 pomembno prispevali k izvajanju ekosistemskih storitev in zeleni infrastrukturi<sup>4</sup>.

4 Glej [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm)

**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 barjih. Pri tem bi bilo treba posodobiti podatke, med drugim glede celotnega posnetka stanja teh površin.
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 Delovne skupine Varstvo tal in jih objavili na spletni strani Alpske konvencije.

**Alpsko konvencijo**, podpisano leta 1991, je ratificiralo osem alpskih držav (Avstrija, Francija, Nemčija, Italija, Lihtenštajn, Monako, Slovenija, Švica) skupaj z Evropsko unijo. To je prvi mednarodni sporazum, ki si je zadal cilj čezmejnega trajnostnega razvoja in zaščite celotne gorske verige. Sestavlja ga Okvirna konvencija, dopolnjuje pa ga osem izvedbenih protokolov o hribovskem kmetijstvu, turizmu, urejanju prostora in trajnostnem razvoju, prometu, varstvu narave in urejanju krajine, gorskih gozdovih, varstvu tal in energiji. Sprejete so bile skupne deklaracije o prebivalstvu in kulturi, podnebnih spremembah in trajnostnem gospodarstvu.

Alpska konvencija deluje v okviru Alpske konference, ki se sestaja vsaki dve leti, vsakokratnega predsedstva, Stalnega odbora, Odbora za preverjanje, številnih tematskih delovnih teles ter Stalnega sekretariata. K izvajanju Alpske konvencije prispevajo pogodbenice in organizacije opazovalke.

[www.alpconv.org](http://www.alpconv.org)

**Stalni sekretariat Alpske konvencije**

Herzog-Friedrich-Strasse 15  
A-6020 Innsbruck  
Tel. +43 (0) 512 588 589 12

**Izpostava**

Viale Druso/Drususallee 1  
I-39100 Bolzano/Bozen  
Tel. +39 0471 055 352

[info@alpconv.org](mailto:info@alpconv.org) |  [@AlpineConvention](https://www.facebook.com/AlpineConvention) |  [@alpconv](https://www.twitter.com/alpconv)