

Ajda KAFOL STOJANOVIĆ
Barbara ČERNIČ
Tomaž ČERNE
Janez ŠUŠTERŠIČ
Ines LUPŠE

Kako do krožnega gospodarjenja s prostorom

Vse večji pritiski na prostor, večja poraba naravnih virov in podnebne spremembe napeljujejo h konceptu krožnega gospodarjenja s prostorom, ki bi moral postati osrednje vodilo vseh dejavnosti v prostoru, prostorskega načrtovanja, ukrepov zemljiške politike in graditve. Leta 2023 je bil pripravljen *Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030*, ki predvideva 25 prostorsko načrtovalskih, zemljiških, regulativnih in drugih ukrepov, ki predstavljajo izvedbo koncepta krožnega gospodarjenja s prostorom. Ukrepi bodo pripomogli k do-

seganju oziroma približanju cilju, ki smo ga kot država prevzeli v svoje strateške dokumente, to je ničelni neto prirast pozidanih zemljišč od leta 2050 naprej.

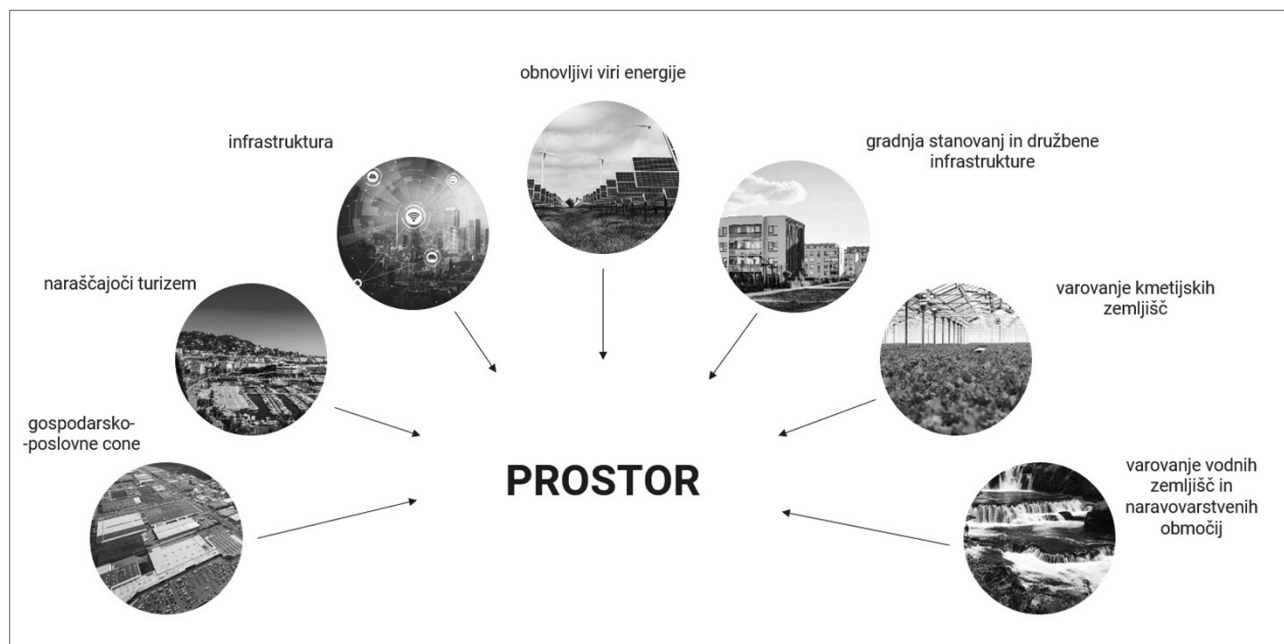
Ključne besede: krožno gospodarjenje s prostorom, ničelna neto pozidava, strateški cilj, ukrepi zemljiške politike, sklad krožnega gospodarjenja s prostorom

1 Uvod

Vse človekove dejavnosti potrebujejo prostor, zaradi česar so v zadnjem času nanj vedno večji pritiski. Gospodarstvo, zlasti kmetijske in proizvodne dejavnosti in tudi nekatere storitvene, kot sta trgovina in turizem, potrebujejo za svoje delovanje obsežne površine. Dobra mobilnost ljudi in blaga je zahtevan standard današnjega časa in potrebe po ustrezni infrastrukturi za ta namen so velike. Za zeleni prehod bomo potrebovali prostor za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov. Na stanovanjskem področju so ambicije po gradnji novih stanovanj z ustrezno infrastrukturo velike. Obenem so varovanje naravnih ekosistemov, voda, kmetijskih zemljišč in gozdov in ohranjanje kulturne dediščine čedalje pomembnejše družbene vrednote. Vse navedeno nasprotuje interesom v prostoru, ki bodo v prihodnje morali najti skupno pot za doseg svojih ciljev in zadostitev potreb. Ob upoštevanju tega se v ospredje evropskih in mednarodnih strategij postavlja koncept krožnega gospodarjenja, ki temelji na varovanju okolja in naravnih virov, hkrati pa ne zavira gospodarskega razvoja in odgovarja potrebam sodobne družbe. Temelji na prepričanju, da materialne dobrine nikoli ne postanejo odpadki, temveč se prenovijo in ponovno uporabijo, in da se narava stalno obnavlja. Pomeni

premik od dosedanjega prevladujočega, t. i. linearnega gospodarskega modela, ki temelji na dostopnosti in porabi velikih količin virov in energije, h krožnemu modelu, ki upošteva omejenost naravnih danosti, zato teži k njihovemu ohranjanju tudi tako, da kar najbolj izkoristi vire, ki so že v uporabi. Trenutno prevladujoča obravnava prostora in prostorskega razvoja po linearnem načelu, ki predvideva stalno rast, s tem pa vedno večjo porabo naravnih virov in povečevanje pozidanih površin, povzroča visoko stopnjo obremenjevanja okolja, ki na nekaterih mestih vodi v njegovo degradacijo. Omejenost prostora in naravnih virov takega načina delovanja že danes ne omogoča več. Koncept krožnega gospodarjenja je zato izjemno pomemben tudi za prostorski razvoj ter bi moral postati osrednje vodilo vseh dejavnosti v prostoru, prostorskega načrtovanja, ukrepov zemljiške politike in graditve.

Evropa in svet se zavedata okoljske in podnebne problematike ter negativnih trendov v prostoru. Eden takih je obremenjevanje okolja zaradi graditve in vedno večja pozidava tal. S tem se tlom zmanjšajo ekosistemske funkcije ali pa se v primeru zapečatenja tal te popolnoma izgubijo. Vedno večja pozidanost



Slika 1: Pritiski na prostor (Bangiev idr., 2023)

tal med drugim močno vpliva na spreminjanje sestavin okolja (na primer nižanje podtalnice zaradi zmanjšane prepustnosti tal za padavine) in zmožnosti odzivanja naselij na podnebne spremembe (na primer nastajanje toplotnih otokov ob vročinskih valovih in zmožnost ponikovanja meteorne vode ob povečanih nalivih), kar je eden bistvenih izzivov, s katerim se srečuje svet. Kot odgovor na omenjene okoliščine se koncept krožnega gospodarjenja že vključuje v številne mednarodne dokumente, na ravni Evropske unije (v nadaljevanju: EU) pa je prevzet v pravni red in druge dokumente ter strategije držav članic. Cilj *Evropskega zelenega dogovora* (ang. *The European Green Deal*) je, da Evropa postane prva podnebno nevtralna celina. Kot ključni pristop pri omejevanju pozidave in zapečatenja tal se poudarja ponovna uporaba že pozidanih območij (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 1991a, 1991b; Evropska komisija, 2023a; Evropska komisija, 2023b; Evropska unija, 2023). Politika urejanja prostora naj bi zato v prihodnje stremela k revitalizaciji prostora, s čimer se ustavita rast pozidave tal in razpršenost zazidave, poveča pa se delež raščenege terena. Davoška deklaracija, h kateri se je s podpisom zavezala tudi Slovenija, vpeljuje pojem »kultura gradnje« (nem. *Baukultur*) ter daje velik pomen ponovni uporabi in prednost obnovi obstoječih stavb pred novogradnjami (Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije, 2021).

Slovenija je cilj zmanjšanja neto letne rasti pozidanih zemljišč, ki izhaja iz *Strategije EU za tla do leta 2030* (ang. *EU soil strategy for 2030*), vključila v državne strategije in programe. *Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030* (ReNPVO20–30, Ur. l. RS, št. 31/20 in 44/22,

v nadaljevanju: ReNPVO20–30) predvideva zmanjšanje neto letnega prirasta pozidanih zemljišč za 25 % do leta 2030 in ničelni prirast pozidanih površin od leta 2050 naprej. Zanj je kot izhodišče upoštevano tudi v *Resoluciji o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050* (ReSPR50, Ur. l. RS, št. 72/2023, v nadaljevanju: ReSPR50), ki predvideva številne druge instrumente in ukrepe za ustavljanje rasti pozidanosti in zmanjšanja deleža razvrednotenih območij. Za doseg zastavljenih ciljev na ravni Slovenije je treba vzpostaviti primerne pogoje ter dejavnosti na tem področju podpreti z ustreznimi prostorsko načrtovalskimi, zemljiškimi, regulativnimi in ekonomskimi ukrepi, podkrepjenimi s celovito in integrirano prostorsko informacijsko infrastrukturo ter osveščanjem in opolnomočenjem odločevalcev in drugih akterjev, ki posegajo v prostor. V okviru tega je nastal predlog *Strateškega načrta krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030* (v nadaljevanju: strateški načrt; Bangiev idr., 2023), in sicer v sklopu projekta »Skupna infrastruktura za prostorske informacije v projektu Zeleni slovenski lokacijski okvir – načrtovanje, vzpostavitev in upravljanje« kot del programa projektov Zeleni slovenski lokacijski okvir. Dokument opredeljuje ukrepe za uvedbo krožnega gospodarjenja s prostorom na različnih področjih.

V tem prispevku povzemamo bistvene predloge strateškega načrta s poudarkom na načrtovanih ukrepih in utemeljujemo potrebo po njegovi vpeljavi ob upoštevanju trenutnega stanja prostora v Sloveniji.

2 Stanje prostora v Sloveniji in potrebe po uveljavitvi koncepta krožnega gospodarjenja s prostorom

V Sloveniji smo priča neugodnim okoliščinam glede pozidano-sti zemljišč, stanja stavb in stanovanj, razvrednotenih območij in trendov gradnje, ki potrjujejo koristnost ideje krožnega gospodarjenja s prostorom. Na podlagi razpoložljivih podatkov in glede na trenutne trende je brez uvajanja načel krožnega gospodarjenja s prostorom mogoče pričakovati hitro rast novih pozidanih zemljišč. Podatki kažejo, da gre nova pozidava pogosto na račun kmetijskih zemljišč. Od leta 2015 je bilo kar 30 % gradbenih dovoljenj izdanih za površine v kmetijski dejanski rabi (Bangiev idr., 2023). Hkrati smo – enako je drugod po svetu – v Sloveniji priča razvrednotenim območjem s fizično, funkcionalno, okoljsko, socialno ali po merilih varstva kulturne dediščine degradacijo že zasedenega prostora, torej pojavu nezadostno izkoriščenih ali zapuščenih območij z zmanjšano uporabno vrednostjo. Po podatkih Evidence funkcionalno razvrednotenih območij (v nadaljevanju: FRO) je v Sloveniji 1.070 FRO, ki so velika več kot 2.000 m² v mestnih naseljih oziroma več kot 5.000 m² zunaj mestnih naselij, njihova skupna površina pa znaša 3.225 ha, kar je 0,16 % površine Slovenije. Ta območja so lahko ob primerni revitalizaciji pomemben potencial za nadaljnji razvoj (Ministrstvo za naravne vire in prostor, 2023).

Neugodni so tudi podatki o stanju stavbnega fonda, ki kažejo, da bo v naslednjih letih prišlo do velikih potreb po obnovi in novih gradnjah. Stavbni fond v Sloveniji je star, saj sta bili skoraj dve tretjini obstoječih stavb zgrajeni pred letom 1980. Hkrati je bilo po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije leta 2018 v Sloveniji 152.200 praznih stanovanj, kar je 18 % vseh stanovanj (Geodetska uprava Republike Slovenije, 2023; Statistični urad Republike Slovenije, 2024). Pojav je zlasti pogost v starih mestnih središčih zgodovinskih mest, kjer je po ocenah deloma ali v celoti praznih kar 35–40 % objektov, 70 % teh pa je potrebnih celovite prenove, ki vključuje statično sanacijo konstrukcije in obnovo dotrajane infrastrukturne napeljave (Združenje zgodovinskih mest Slovenije, 2023).

Glede na trenutne trende v Sloveniji je brez uvedbe trajnostnih pristopov upravljanja prostora, kot je krožno gospodarjenje s prostorom, mogoče pričakovati hitro rast novih pozidanih zemljišč in obenem propadanje obstoječega stavbnega fonda.

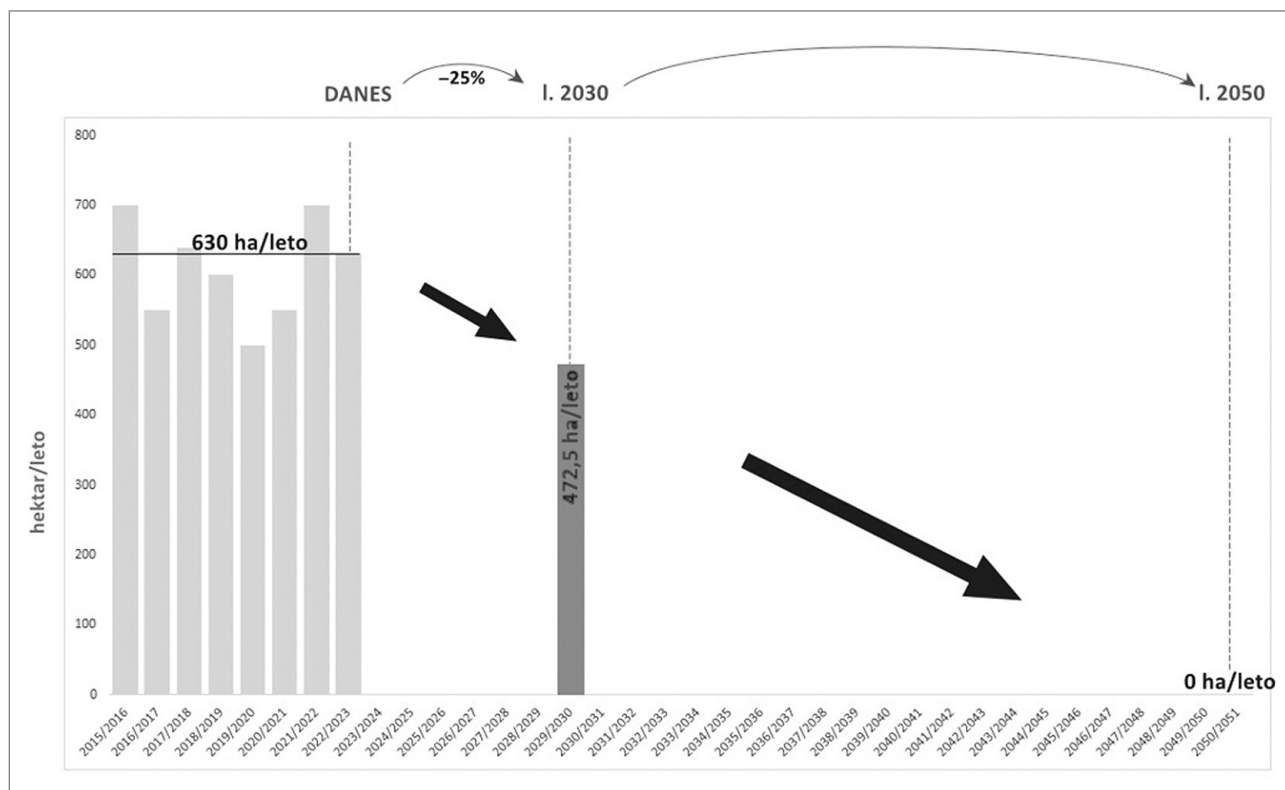
3 Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom

Predlog strateškega načrta je bil izdelan v sklopu projekta »Skupna infrastruktura za prostorske informacije v projektu Zeleni slovenski lokacijski okvir – načrtovanje, vzpostavitev in upravljanje« kot del programa projektov Zeleni slovenski lokacijski okvir. Ta sledi ciljem *Evropskega zelenega dogovora* in v Sloveniji operacionalizira nekatere cilje *Evropske strategije za podatke* (ang. *A European strategy for data*).

Strateški načrt upošteva določila *Zakona o urejanju prostora* (ZUreP-3, Ur. l. RS, št. 199/21, 18/23, 78/23, 95/23 in 23/24), ki opredeljuje temeljna pravila urejanja prostora, strokovne podlage ter instrumente prostorskega načrtovanja in zemljiške politike. Strateški načrt med drugimi upošteva zakonska določila o racionalni rabi prostora, ki določa, da imajo prenova naselja ali njegovega dela in sprememba rabe obstoječih razvrednotenih in poseljenih območij prednost pred novo pozidavo ter da se poselitev prednostno načrtuje kot notranji razvoj na prostih, razvrednotenih in nezadostno izkoriščenih območjih.

Strateški načrt v uvodu opredeli koncept krožnega gospodarjenja s prostorom, s katerim se določa vrstni red posegov v prostor. Prednostno se spodbujata prenova stavb in sosesk in sanacija razvrednotenih območij pred novo pozidavo. Pri novi pozidavi imajo posegi na razvrednotenih območjih prednost pred tistimi na nezazidanih stavbnih zemljiščih. Pri posegih na nezazidana stavbna zemljišča se prednostno posega na zemljišča, ki so komunalno opremljena, imajo urejen dostop do javnega potniškega prometa, šele ko so te možnosti izčrpane, se lahko posega na nezazidana stavbna zemljišča, ki jih je treba komunalno opremiti. Poseg na kmetijska zemljišča je mogoč, le ko so izčrpane vse prejšnje možnosti, pred tem pa je nujno treba vzpostaviti omilitvene oziroma kompenzacijske ukrepe za posege na kmetijska zemljišča.

Strateški načrt opredeljuje ukrepe za uvedbo krožnega gospodarjenja s prostorom na različnih področjih. Nastal je kot rezultat poglobljene analize študij, strategij in projektov, povezanih z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom, in analize dejanskega stanja v Sloveniji. V načrtu so opredeljene potrebe po njegovi uvedbi, opisan je pričakovani vpliv načrta krožnega gospodarjenja s prostorom in njegova dodana vrednost za udeležence. Opredeljuje ključne prednostne projekte za doseg zastavljenih ciljev, predviden je institucionalni okvir vzpostavitve krožnega gospodarjenja s prostorom v državi, za sledenje uspešnosti izvedbe pa so določeni kazalniki za spremljanje rezultatov dela.



Slika 2: Shematski prikaz strateškega cilja do leta 2030 in od leta 2050 naprej (Bangiev idr., 2023)

V času izdelave strateškega načrta je bil eden od pomembnih rezultatov projekta vključevanje državnih organov v snovanje predlaganih ukrepov, ki bi jih posamezni sektorji ministrstev lahko izvajali za doseg ciljev prehoda družbe v koncept krožnega gospodarstva. V sklopu delavnic s posameznimi resorji, ki so izkazali zanimanje za predstavljeni koncept, so bili obravnavani predlogi ukrepov, ki so se nato v skladu z izsledki delavnic dopolnili oziroma prilagodili do oblike v končnem predlogu, kot je zdaj zapisan v strateškem načrtu.

3.1 Strateški cilji načrta krožnega gospodarjenja s prostorom

Glavni cilj, ki mu sledi strateški načrt, je »zmanjšanje neto letnega prirasta pozidanih zemljišč za 25 % do leta 2030 in ničelni prirast pozidanih površin od leta 2050 naprej«. Gre za okoljski cilj, ki je sprejet na ravni EU ter prenesen tudi v slovenske okoljske in prostorske strategije (ReNPVO20–30, ReSPR50). Strateški cilj torej ne zahteva takojšnje ustavitve dodatne pozidave, temveč da se skupni neto prirast pozidanih površin zniža za približno polovico glede na dosedanje trende.

Podatki Evidence dejanske rabe poseljenih zemljišč (Prostorski informacijski sistem, 2023) ter Matične evidence dejanske

rabe zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture (Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo, 2023) kažejo, da je bila površina pozidanih zemljišč (pozidanih, kot to opredeljuje ZUreP-3) v Sloveniji 115.523 ha, kar je 5,70 % površine Slovenije.

Podatki o dejanski rabi kmetijskih in gozdnih zemljišč, ki prav tako vsebujejo kategorijo pozidana zemljišča, kažejo, da je v Sloveniji povprečni neto letni prirast pozidanih zemljišč v obdobju 2015–2022 znašal 630 ha na leto (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2023). Nadaljevanje takega trenda bi pomenilo, da bi bilo leta 2030 pozidanih 5,88 % vseh površin, leta 2050 pa 6,50 % teh.

Za doseganje vmesnega cilja bi bila ob predpostavki linearnega zniževanja v obdobju 2023–2030 dopustna skupna neto pozidava zemljišč v obsegu 3.172 ha (namesto 4.410 ha, kot bi izhajalo iz dosedanjih trendov). V celotnem obdobju 2023–2050 pa se ob predpostavljenem linearnem zmanjševanju dopušča skupna dodatna neto pozidava 8.505 ha. To je približno za polovico manj kot v primeru nespremenjenih dosedanjih trendov.

4 Predvideni ukrepi za doseg krožnega gospodarjenja s prostorom

Bistveni del strateškega načrta so ukrepi, ki bodo pripomogli k uveljavitvi krožnega gospodarjenja s prostorom. Razdeljeni so v več skupin, vsaka pa predvideva več različnih ukrepov za dosego zastavljenih ciljev:

1. ukrepi, vezani na prostorsko informacijsko infrastrukturo (7 ukrepov),
2. prostorsko načrtovalski ukrepi (5 ukrepov),
3. zemljiški ukrepi (3 ukrepi),
4. ukrepi opolnomočenja in promocije (4 ukrepi),
5. regulativni ukrepi (2 ukrepa),
6. ekonomski in finančni ukrepi (4 ukrepi).

4.1 Ukrepi, vezani na prostorsko informacijsko infrastrukturo

Informacijska podpora prostorskemu načrtovanju in upravljanju nepremičnin temelji na uradnih podatkih sistema zemljiške oziroma nepremičninske administracije, ki morajo vsebovati vsa dejstva o prostoru in nepremičninah. Gre za podatke o pravnih in fizičnih osebah, ki so nosilci pravic na nepremičninah ter podatke o fizičnih in o pravnih lastnostih nepremičnin (pravice, omejitve in obveznosti nosilcev pravic na nepremičninah). Za pridobitev vseh potrebnih podatkov in informacij v prostoru predvideva strateški načrt te ukrepe:

1. Vzpostavitev in vzdrževanje podatkov o stavbnih zemljiščih, torej podatkov o dejanski rabi poseljenih zemljišč, dejanski rabi javne cestne in železniške infrastrukture, razvrednotenih območjih in nepozidanih stavbnih zemljiščih s pripisom lastnosti in razvojnih stopenj.
2. Vzpostavitev podatkov pozidanosti za določitev izhodišnega stanja pozidanosti in spremljanje doseganja cilja ničelne neto pozidave.
3. Neposredna povezava pravnih dejstev o prostoru s katastrom nepremičnin, kar bo omogočilo preglednost in dostopnost informacij o pravicah, omejitvah in obveznostih nosilcev pravic na nepremičninskih enotah.
4. Vzpostavitev sistema skupnega monitoringa posegov v prostor, ki je namenjen evidentiranju sprememb ter na podlagi tega usmerjanju k ustreznim posegom in preprečevanju nedovoljenih posegov.
5. Uvedba BIM (ang. *Building Information Modelling*) za novogradnje in nadomestne gradnje za boljše načrtovanje in upravljanje stavb v skladu z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom.
6. Vzpostavitev registracije najemnih razmerij, torej podatkov, ki bi nudili podlago za ukrepe stanovanjske politike,

spremljanje najemnin in prevzem v evidenco javnih najemnih stanovanj. Ukrepi so pomembni za ureditev razmer in preglednost na najemnem trgu, kar pozitivno vpliva na aktivacijo praznih stanovanj, s tem pa se manjša potreba po gradnji novih.

7. Vzpostavitev sistema za podatke o zelenih površinah za večja mesta, kar omogoča boljše načrtovanje ukrepov za ohranjanje ekosistemskih funkcij in zmanjšanje zapečatenja tal ter izvedbo ukrepov sanacije tal.

4.2 Prostorsko načrtovalski ukrepi

V Sloveniji je treba zagotoviti pogoje, da se bodo površine, potrebne za bivanje, rekreacijo in delo, prednostno pridobile s ponovno uporabo stavb in zemljišč namesto z novogradnjo in pozidavo dodatnih zemljišč. Pri tem imajo pomembno vlogo prostorsko načrtovalski ukrepi, predvideni pa so predstavljeni v nadaljevanju.

1. Vključitev načel krožnega gospodarjenja s prostorom v splošne smernice nosilcev urejanja prostora, v katerih bi se opredelila dopustnost pozidave obstoječih stavbnih zemljišč in njihove širitve.
2. Vzpostavitev podatkov ureditvenih območij naselij in trajno varovanih kmetijskih zemljišč.
3. Analiza potenciala mestnih središč za nove dejavnosti (podatki o številu praznih stavb v mestnih središčih po lastništvu in funkciji).
4. Izdelava tematskih akcijskih programov (TAP) po ZUP-3 za stanovanja in gospodarstvo v skladu z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom. Tematski akcijski programi bodo določali ključna prednostna območja za posamezne dejavnosti, usmeritve za določanje namenske rabe prostora, načrtovanje prostorskih ureditev in določanje izvedbene regulacije prostora.
5. Smernice glede odpečatenja tal javnih in zasebnih površin v mestih, ki vključujejo dejavnosti, kot so ozelenjevanje tal in streh, nadomeščanje s prepustnimi materiali, zadrževanje vode ipd., za obnovo naravnih procesov tal in omogočanje infiltracije vode v tla.

4.3 Zemljiški ukrepi

Zemljiški ukrepi so ključni za aktivacijo že pozidanih zemljišč in že zgrajenih stavb, saj prav neurejena parcelna in lastniška razmerja pogosto ovirajo aktivacijo:

1. Lastniško-parcelno prestrukturiranje stavbnih in drugih zemljišč obsega oblikovanje strokovnih podlag in navodil (tudi pilotne projekte) za izvajanje komasacije pozidanih ali nepozidanih stavbnih zemljišč. Vključuje tudi usposobitev kadrov, ki delujejo v sistemu zemljiške administracije, in vzpostavitev službe z interdisciplinarno skupino

strokovnjakov za organizacijsko in strokovno podporo občinam pri izvedbi postopkov upravne komasacije.

2. Spodbujanje izdelave načrtov preskrbe s stavbnimi zemljišči, ki so podlaga za izvajanje ukrepov zemljiške politike občine in države v skladu z ZUreP-3 ter pridobivanje zemljišč, razpolaganje z njimi in upravljanje teh v skladu z zakonom, ki ureja stvarno premoženje države in lokalne skupnosti. Cilj je zagotoviti ustrezen nabor različnih vrst stavbnih zemljišč za gospodarski razvoj oziroma strateške investicije.
3. Aktivna zemljiška politika za aktivacijo razvrednotenih in nepozidanih območij v naseljih predvideva uvedbo posebnih instrumentov za konsolidacijo lastniškega stanja na razvrednotenih območjih, vključno z razlastitvijo že v fazi priprave podrobnega prostorskega načrta, poleg tega pa tudi vzpostavitev skladov stavbnih zemljišč na občinski, medobčinski ali regionalni ravni, ki omogočajo aktivno nastopanje lokalne skupnosti ali regije na trgu zemljišč.

4.4 Ukrepi za opolnomočenje in promocijo

Uveljavljanje načel krožnega gospodarjenja s prostorom vključuje številne strokovne naloge, za katere trenutno še ni dovolj znanja oziroma usposobljenih strokovnjakov. Za izpolnitev znanja na tem področju so predvideni ti ukrepi:

1. Ustanovitev urada/agencije za krožno gospodarjenje s prostorom, ki skrbi za koordinacijo izvajanja ukrepov različnih vladnih resorjev in sektorskih interesov, nudi podporo pri usmerjanju sredstev za izvedbo projektov (evropskih in obstoječih javnih skladov) ter strokovno in izvedbeno pomoč občinam pri njihovih dejavnostih pri upravljanju prostora. Izvaja tudi usposabljanje ključnih akterjev na področju krožnega gospodarjenja s prostorom in promocijo prednosti takega pristopa ter skrbi za vključevanje teh vsebin v programe raziskovalnih skupin, univerz in visokošolskih zavodov.
2. Ustanovitev delovnih skupin za krožno gospodarjenje s prostorom v času do oblikovanja institucije, opisane v prejšnjem ukrepu. To so strokovna skupina pristojnega ministrstva (ob pomoči zunanjih strokovnjakov), medresorska delovna skupina in vladna usmerjevalna skupina za krožno gospodarjenje s prostorom.
3. Dejavnosti za usposabljanje in opolnomočenje za krožno gospodarjenje s prostorom za dvig splošnega zavedanja o pomenu tega koncepta delovanja ter izvedba usposabljanj in opolnomočenja kadrov, ki delujejo v sistemu zemljiške administracije in na občinah, in lokalnih odločevalcev.
4. Vzpostavitev portala krožnega gospodarjenja s prostorom, ki bo namenjen osveščanju splošne javnosti, promociji krožnega gospodarjenja s prostorom in mreženju udeležencev. Objavljene bodo poljudne razlage koncep-

ta, izobraževalne vsebine, podatki, analize, informacije o delovanju raziskovalnih skupin in strokovnjakov s tega področja, informacije o izvajanju ukrepov, stopnji doseganja ciljev in virih financiranja za izvajanje dejavnosti po načelih krožnega gospodarjenja s prostorom.

4.5 Regulativni ukrepi

Regulativni ukrepi so sestavni del dejavnosti v okviru zemljiških ukrepov in ukrepov prostorskega načrtovanja, saj bo za marsikatero predvideno dejavnost potrebna sprememba obstoječih predpisov. V nadaljevanju sta zato posebej navedena le ukrepa, ki se vsebinsko vežeta na področja gospodarstva in stanovanj:

1. Vzpostavitev sistema upravljanja gospodarskih con in vezanost spodbud za gospodarske investicije na načela krožnega gospodarjenja s prostorom. Ukrep obsega dopolnitev predpisov, ki bi opredeljevali:
 - prednostno upravljanje poslovno-gospodarskih con tako, da se urejena zemljišča s stavbno pravico oddajajo v najem namesto prodaje;
 - upoštevanje načel krožnega gospodarjenja s prostorom kot eno od meril pri podeljevanju investicijskih spodbud;
 - postopki izvedbenih prostorskih aktov za podrobno načrtovanje prednostnih območij za gospodarske cone in postopki dovoljevanja na prednostnih območjih so prednostni;
 - ureditev organizacije razvoja in upravljanja prednostnih območij;
 - posebna določila glede izvajanja ukrepov zemljiške politike.
2. Sprememba predpisov s področja stanovanj s poudarkom na ureditvi razmer za delovanje javnega in zasebnega najemnega trga. Predvidena je prilagoditev obstoječih predpisov in pogojev na stanovanjskem področju, in sicer:
 - izboljšanje pogojev za delovanje javne najemne službe,^[1] to pomeni spremeniti pogoje za udeležbo tako, da bo v tej shemi več stanovanj: uskladitev višine najemnine, da bo ponujena najemnina bližja pričakovani najemnini, in uskladitev pogojev za oddajo stanovanja v to shemo tako, da se zahteva le bistvena dokumentacija;
 - znižanje obdavčitve dohodka od najemnine stanovanj;
 - višja stopnja dajatev za neizkoriščena (prazna) stanovanja;
 - povečanje pravne varnosti lastnikov nepremičnin (najemodajalcev);
 - prednostno zagotavljanje javnih najemnih stanovanj z najemom ali nakupom in po potrebi obnovo obstoječih stanovanjskih enot;
 - vzpostavitev mehanizmov za celovite prenovе sosesk

(regulativni ukrepi, finančni mehanizmi, strokovna podpora izvajanju prenov); celovite prenove vključujejo energetska, potresna in funkcionalna prenova; ureditev pogojev za izvajanje prenov v večstanovanjskih stavbah z razdrobljenim lastništvom;

- ureditev pogojev glede kratkoročnega oddajanja namestitev.

4.6 Ekonomski in finančni ukrepi

Izvajanje načrtovanih ukrepov in uveljavljanje načel krožnega gospodarjenja s prostorom bo zlasti na področju sanacije razvrednotenih območij, obnove obstoječih objektov, uvajanja prostorsko-načrtovalskih instrumentov in aktivne zemljiške politike po načelih krožnega gospodarjenja s prostorom in zagotavljanja podatkov o pravnem statusu razvitosti zemljišč na mikroravni od države, občin in zasebnih investorjev zahtevalo dodatne dejavnosti in z njimi povezane stroške. Hitro in strogo uveljavljanje načel krožnega gospodarjenja s prostorom samo s spremembo predpisov bi kratkoročno lahko povzročilo začasno zmanjšan obseg investicij. Zato je smiselno, da država sočasno z uvajanjem regulatornih omejitev zagotovi tudi mehanizem spodbude v obliki sofinanciranja javnih in zasebnih naložb, ki so v skladu z načeli krožnega gospodarjenja s prostorom. V tem okviru je smiselna ustanovitev samostojnega javnega sklada za krožno gospodarjenje s prostorom pri ministrstvu, pristojnem za prostorsko politiko. Poleg tega so za spodbujanje upravljanja prostora po načelih krožnega gospodarjenja predvideni ti ekonomski in finančni ukrepi:

1. Višja davčna obremenitev neizkoriščenih zemljišč in stanovanj za spodbujanje izkoriščanja že razpoložljivih nepremičnin namesto pridobivanja in investiranja v nove (davek na stanovanja, ki niso v uporabi lastnika in tudi niso oddana v najem; davek na nepozidana zazidljiva stavbna zemljišča, pri čemer davek od urejenih stavbnih zemljišč plačuje lastnik, od neurejenih stavbnih zemljišč pa občina, na ozemlju katere leži zemljišče). Prihodki iz teh dajatev so namenski prihodek načrtovanega sklada za krožno gospodarjenje s prostorom.
2. Znižanje obdavčitve dohodka od najemnine stanovanj, kar bi povečalo ponudbo najema obstoječih neizkoriščenih stanovanj in znižalo spodbudo za črni najem.
3. Sprememba sistema in višine obračunavanja odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, ki bi bila v sorazmerju z ocenjenim povišanjem vrednosti zemljišča zaradi spremembe namembnosti.
4. Vzpostavitev sklada krožnega gospodarjenja s prostorom, ki bi financiral izvajanje ukrepov, ki jih opredeljuje strateški načrt, in sofinanciral investicijske projekte, ki upoštevajo načela krožnega gospodarjenja s prostorom ali prispevajo k njihovemu uresničevanju. Sklad bi kot

sofinancer ali sovlagatelj (z občinami in zasebnimi investitorji) podpiral predvsem naložbe na teh področjih:

- področje oskrbe s stanovanjskimi nepremičninami, ki se zagotovijo predvsem z obnovo obstoječega stanovanjskega fonda ali izgradnjo novih stavb na razvrednotenih zemljiščih;
- področje gospodarstva: naložbe v urejanje gospodarskih con na razvrednotenih območjih, programi hkratne in celostne obnove oziroma oživljanja starih mestnih jeder za turistične, kulturne in stanovanjske namene (hkratna obnova za vse tri namene);
- področje urejanja prostora in zemljiške politike: naložbe v sanacijo razvrednotenih območij, obnova starih in nefunkcionalnih objektov, povečanje uporabne vrednosti objektov kulturne dediščine, ozelenitev gradbenih parcel, stavb in javnih površin v mestih in naložbe v komunalno opremljenost zemljišč, katerih uporaba za gradnjo objektov ustreza načelom krožnega gospodarjenja s prostorom (na primer strnjena pozidava);
- področje snovne ekonomije, kar bi pomenilo naložbe z visokim deležem ponovne uporabe materialov za gradnjo ali sanacijo objektov na razvrednotenih območjih.

Načrtuje se, da bi sklad deloval kot enotna vstopna točka za investitorje. Ti že danes pridobivajo finančno podporo iz različnih skladov, vendar je treba pri vsakem skladu kandidirati posebej, kar lahko povzroči neusklajenost med načrtovanim potekom investicije in časom pridobitve sredstev, včasih pa tudi onemogoči pravočasno prijavo. Sklad bi bil nosilec izvedbe postopka prijave projekta za sofinanciranje iz različnih javnih, evropskih in zasebnih virov, nato pa tudi nosilec izvedbe projekta oziroma nadzora nadnjo.

Državni proračun bi moral zagotoviti namensko premoženje ob ustanovitvi sklada in sredstva za izvajanje ukrepov v prvih letih delovanja. Ta sredstva se lahko kratkoročno povečajo iz evropskih virov, z enkratnim prenosom neizkoriščenih sredstev drugih skladov in tudi z zadolževanjem sklada. Dolgoročno je mogoče pričakovati, da se bo dejavnost sklada vsaj delno financirala iz donosov njegovih naložb in namenskih virov.

5 Sklep

Krožno gospodarjenje s prostorom bi moralo postati ključna paradigma prostorskega razvoja Slovenije. Vpeljava koncepta in njegovo dosledno izvajanje bo pripomoglo k doseganju ciljev s področja varstva okolja in urejanja prostora in cilja, ki smo ga kot država prevzeli v svoje strateške dokumente, to je ničelni neto prirast pozidanih zemljišč od leta 2050 naprej.

Predlagani ukrepi v strateškem načrtu so razen nekaterih izjem dolgoročni. V prihodnje jih bo treba podrobneje načrtovati do izvedbene ravni in pri tem sodelovati z različnimi udeleženci (javnost, strokovna javnost, politika) ter, seveda, začeti izvajati.

Najpomembnejši predpogoj za izvajanje predvidenih ukrepov je splošno sprejetje oziroma strinjanje z razlogi in cilji krožnega gospodarjenja s prostorom. Za pozitivno podobo ciljev in ukrepov je zelo pomemben način komunikacije z laično in strokovno javnostjo. Javnost se mora zavedati, da izvrševanje načrta krožnega gospodarjenja s prostorom ne pomeni prepovedi širjenja pozidave. Načrt predvideva, da lahko v Sloveniji dosežemo zastavljene cilje brez večjih pretresov in postopoma. Poleg tega je treba javnosti predstaviti, da prinaša izvrševanje načrta predvsem obnovo prostora, torej stavb in celotnih naselij, ne pa samo omejevanje njihovega širjenja. Navsezadnje pa izvrševanje načrta pomeni tudi izziv ter razvojne in poslovne priložnosti za slovenski urbanizem, arhitekturo, geodezijo, informatiko, gradbeništvo, obrt in tudi druga področja.

.....
Ajda Kafol Stojanović, mag. prost. načrt.
Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana
E-pošta: ajdakafol@gis.si

Barbara Černič, univ. dipl. geogr.
Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana
E-pošta: barbara.cernic@gis.si

Mag. Tomaž Černe
IGEA d. o. o., Brezovica pri Ljubljani
E-pošta: tomaz.cerne@igea.si

Dr. Janez Šušteršič
RE-FORMA d. o. o., Ljubljana
E-pošta: janez.sustersic@re-forma.si

Mag. Ines Lupše
Ministrstvo za naravne vire in prostor, Ljubljana
E-pošta: ines.lupse@gov.si

Opombe

[1] Javna najemna služba je oblika pomoči države pri zagotavljanju najemnih stanovanj, pri kateri država najema nezasedena stanovanja v zasebni lasti in jih nato oddaja naprej podnajemnikom. Nosilec vzpostavitve, organizacije in delovanja javne najemne službe je Stanovanjski sklad Republike Slovenije. Vlogo povezovalca in izvajalca storitev med najemnikom in najemodajalcem v celotnem procesu upravljanja najemnega stanovanja izvaja Služba za javni najem stanovanj.

Viri in literatura

Bangiev, G., Čeh, M., Černe T., Črnič, P., Grilc, M., Kafol Stojanović, A., idr. (2023): *Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030*. Ljubljana.

Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (2023): *Matična evidenca dejanske rabe zemljišč javne cestne in javne železniške infrastrukture*. Dostopno na: <https://draba.drsi.si> (sneto 2. 3. 2023).

Evropska komisija (2023a): *Soil Strategy for 2030*. Dostopno na: https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land/soil-strategy_en?prefLang=sl (sneto 11. 8. 2023).

Evropska komisija (2023b): *Evropski zeleni dogovor*. Dostopno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sl (sneto 12. 8. 2023).

Evropska unija (2023): *New European Bauhaus*. Dostopno na: https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_en (sneto 16. 8. 2023).

Geodetska uprava Republike Slovenije (2023): *Javni geodetski podatki*. Dostopno na: <https://ipi.eprstor.gov.si/jgp/data> (sneto 4. 4. 2023).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (2023): *RKG statistika*. Dostopno na: https://rkg.gov.si/razno/Statistika_GR (sneto 11. 8. 2023).

Ministrstvo za naravne vire in prostor (1991a): *Protokol o izvajanju Alpske konvencije iz leta 1991 o urejanju prostora in trajnostnem razvoju*. Ljubljana.

Ministrstvo za naravne vire in prostor (1991b): *Protokol o izvajanju Alpske konvencije iz leta 1991 na področju varstva tal*. Ljubljana.

Ministrstvo za naravne vire in prostor (2023): *Pregledovalnik baze funkcionalno razvrstjenih območij v Sloveniji*. Dostopno na: <http://crp.gis.si> (sneto 2. 3. 2023).

Prostorski informacijski sistem (2023): *Evidenca dejanske rabe poseljenih zemljišč*. Dostopno na: https://pis.eprstor.gov.si/pis/evidenca-dejanske-rabe?view_mode=0 (sneto 2. 3. 2023).

Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (ReNPVO20–30). Uradni list Republike Slovenije, št. 31/20 in 44/22. Ljubljana.

Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (ReSPR50). Uradni list Republike Slovenije, št. 72/2023. Ljubljana.

Statistični urad Republike Slovenije (2024): *Stanovanja po naseljenosti in letu zgraditve, kohezijski in statistične regije, Slovenija, večletno*. Dostopno na: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/08612115.px> (sneto 28. 2. 2024).

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3). Uradni list Republike Slovenije, št. 199/21, 18/23, 78/23, 95/23 in 23/24. Ljubljana.

Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije (2021): *Davoška deklaracija*. Dostopno na: <https://belaknjiga.zaps.si/Davoska-deklaracija> (sneto 20. 7. 2023).

Združenje zgodovinskih mest Slovenije (2023): *Pobuda za mestna središča*. Škofja Loka.