

Ajda KAFOL STOJANOVIĆ
Barbara ČERNIČ
Tomaž ČERNE
Janez ŠUŠTERŠIČ
Ines LUPŠE

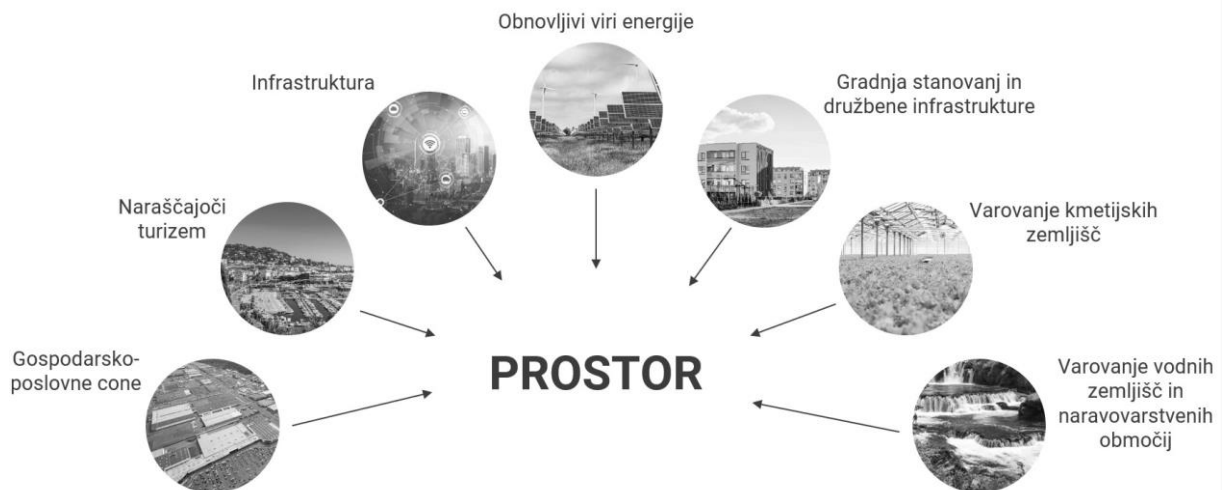
Kako do krožnega gospodarjenja s prostorom?

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 aktivnosti v prostoru, prostorskega načrtovanja, ukrepov zemljiške politike ter graditve. V letu 2023 je bil pripravljen *Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030*, ki predvideva 25 prostorsko načrtovalskih, zemljiških, regulativnih in drugih ukrepov, ki predstavljajo realizacijo koncepta krožnega gospodarjenja s prostorom. Ukrepi bodo pripomogli k doseganju oziroma približanju cilju, ki smo ga kot država prevzeli v svoje strateške dokumente, to je ničelni neto prirast pozidanih zemljišč od leta 2050 dalje.

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 se v zadnjem času nanj vršijo vedno večji pritiski. Gospodarstvo, zlasti kmetijske in proizvodne dejavnosti ter tudi nekatere storitvene, kot sta trgovina in turizem, za svoje delovanje potrebujejo obsežne površine. Dobra mobilnost ljudi in blaga je zahtevani 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 pa so varovanje naravnih ekosistemov, voda, kmetijskih zemljišč in gozdov ter ohranjanje kulturne dediščine, vedno bolj pomembne družbene vrednote. Vse navedeno predstavlja konflikte interesov v prostoru, ki bodo v prihodnje morali najti skupno pot za doseg svojih ciljev in zadostitev potreb. V luči tega se v ospredje evropskih in mednarodnih strategij postavlja koncept krožnega gospodarjenja, ki temelji na varovanju okolja in naravnih virov, a hkrati ne zavira gospodarskega razvoja ter odgovarja potrebam sodobne družbe. Temelji na ideji, da materialne dobrine nikoli ne postanejo odpadki, temveč se prenovijo in ponovno uporabijo, in da se narava stalno obnavlja. Predstavlja 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 na način, da v največji meri rabi 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 mestoma vodi v njegovo degradacijo. Omejenost prostora in naravnih virov takega načina delovanja že danes ne omogoča več. Koncept krožnega gospodarjenja je zato izrednega pomena tudi za prostorski razvoj in bi moral postati osrednje vodilo vseh aktivnosti v prostoru, prostorskega načrtovanja, ukrepov zemljiške politike ter graditve.



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

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 tloris zmanjšajo ekosistemske funkcije ali pa se, v primeru zapečatenja tal, le te popolnoma izgubijo. Vedno večja pozidanost tal med drugim močno vpliva na spreminjanje sestavin okolja (na primer nižanje podtalnice zaradi zmanjšane prepustnosti tal za padavine) in na 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 situacijo 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 *Evropska zelena dogovora* (ang. *The European Green Deal*) je, da Evropa postane prva podnebno nevtralna celina. Kot ključni pristop pri omejevanju pozidave in zapečatenja tal se izpostavlja 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 bodoče stremela k revitalizaciji prostora, s čimer se ustavi rast pozidave tal in razpršenost zazidave ter poveča delež raščenege terena. Davoška deklaracija, h kateri se je s podpisom zavezala tudi Slovenija, vpeljuje pojem »kultura gradnje« (nem. *baukultur*) in 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*), integrirala 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. Slednje 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 še številne druge instrumente in ukrepe za ustavljanje rasti pozidanosti in zmanjšanja deleža razvrednotenih območij. Za doseg zastavljenih ciljev na nivoju Slovenije je potrebno vzpostaviti primerne pogoje in aktivnosti na tem področju podpreti z ustreznimi prostorsko načrtovalskimi, zemljiškimi, regulativnimi in ekonomskimi ukrepi, podprtimi s celovito in integrirano prostorsko informacijsko infrastrukturo ter osveščanjem in opolnomočenjem odločevalcev in drugih akterjev, ki posegajo v prostor. V luči tega je nastal predlog *Strateškega načrta krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–*

2030 (v nadaljevanju: strateški načrt) (Bangiev idr., 2023), in sicer v sklopu projekta z nazivom »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 poudarke predloga strateškega načrta, s poudarkom na načrtovanih ukrepih, in utemeljujemo potrebo po njegovi vpeljavi v luči trenutnega stanja prostora v Sloveniji.

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

V Sloveniji smo priča neugodni situaciji glede pozidanosti zemljišč, stanja stavb in stanovanj, razvrednotenih območij in trendov gradnje, ki govorijo v prid ideji krožnega gospodarjenja s prostorom. Na podlagi razpoložljivih podatkov in glede na trenutne trende je, brez uvajanja načel krožnega gospodarjenja s prostorom, pričakovati hitro rast novih pozidanih zemljišč. Podatki kažejo, da gre nova pozidava pogosto na račun zemljišč, ki so po dejanski rabi trenutno v kmetijski funkciji. Od leta 2015 je bilo kar 30 % gradbenih dovoljenj izdanih na površinah v kmetijski dejanski rabi (Bangiev idr., 2023). Po drugi strani pa smo – enako se pojavlja 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 v velikosti več kot 2.000 m² znotraj mestnih naselij oziroma več kot 5.000 m² izven mestnih naselij, s skupno površino 3.225 ha, kar predstavlja 0,16 % površine Slovenije. Ta območja, ob primerni revitalizaciji, predstavljajo 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. Na drugi strani pa 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 % objektov pa je potrebnih celovite preнове, 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 s prostorom, kot je krožno gospodarjenje s prostorom, lahko 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 z nazivom »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* ter 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 kot tudi določilo, da se poselitev prednostno načrtuje kot notranji razvoj v prostih, razvrednotenih in nezadostno izkoriščenih območjih.

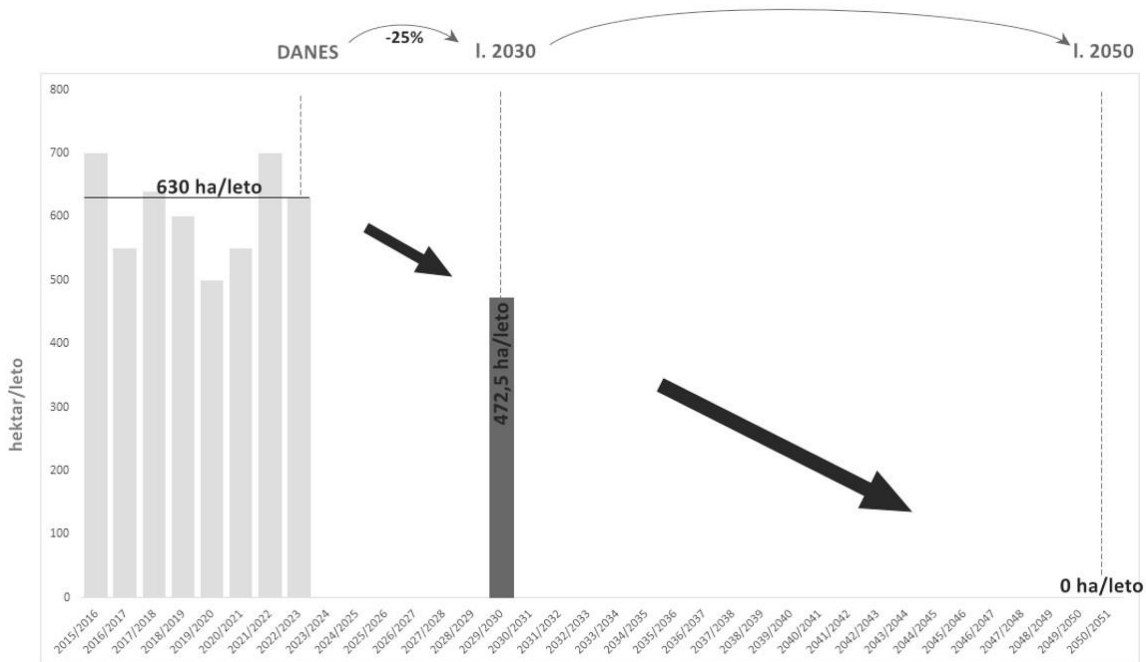
Strateški načrt uvodoma opredeli koncept krožnega gospodarjenja s prostorom, s katerim se določa vrstni red posegov v prostor. Prednostno se spodbuja prenova stavb in sosek ter sanacija razvrednotenih območij pred novo pozidavo. Pri novi pozidavi se prednostno posega na razvrednotena območja pred posegi na nezazidana stavbna zemljišča. Pri posegih na nezazidana stavbna zemljišča se prednostno posega na zemljišča, ki so komunalno opremljena, imajo urejen dostop do javnega potniškega prometa in šele, ko so te možnosti izčrpane, se lahko posega na nezazidana stavbna zemljišča, ki jih je treba komunalno opremiti. Poseg na kmetijska zemljišča je možen le, ko so vse prejšnje možnosti izčrpane, pred tem pa je nujno 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 deležnike. Opredeljuje ključne prednostne projekte za doseg zastavljenih ciljev, predviden je institucionalni okvir vzpostavitve krožnega gospodarjenja s prostorom v državi, za sledenje uspešnosti izvedbe pa določa kazalnike za spremljanje in rezultatov dela.

V času izdelave strateškega načrta je kot enega izmed pomembnih rezultatov projekta predstavljalo 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 končnega predloga, kot je sedaj zapisan v strateškem načrtu.

3.1 Strateški cilji načrta krožnega gospodarjenja s prostorom

Osrednji cilj, ki ga zasleduje 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 in prenešen tudi v slovenske okoljske ter prostorske strategije (ReNPVO20–30, ReSPR50). Strateški cilj torej ne zahteva takojšnje ustavitve dodatne pozidave, zahteva pa, da se skupni neto prirast pozidanih površin zniža za približno polovico glede na dosedanje trende.



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

Podatki Evidence dejanske rabe poseljenih zemljišč (Prostorski informacijski sistem, 2023) in 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 predstavlja 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 takšnega trenda bi pomenilo, da bi bilo leta 2030 pozidanih 5,88 % vseh površin, leta 2050 pa 6,50 % vseh površin.

Za doseganje vmesnega cilja bi, ob predpostavki linearnega zniževanja, bila 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 skupno dodatno neto pozidavo 8.505 ha. To je približno polovico manj kot v primeru nespremenjenih dosedanjih trendov.

4 Predvideni ukrepi za doseg krožnega gospodarjenja s prostorom

Bistveni del strateškega načrta predstavljajo ukrepi, ki bodo pripomogli k uveljavitvi krožnega gospodarjenja s prostorom. Ukrepi so razdeljeni v več skupin, vsaka skupina pa predvideva več različnih ukrepov za doseg 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 in 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 strateški načrt predvideva naslednje 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 ter razvojnih stopenj.
2. Vzpostavitev podatkov pozidanosti za določitev izhodiščnega 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 in na podlagi tega usmerjanju k ustreznim posegom ter preprečevanju nedovoljenih posegov.
5. Uvedba BIM (ang. *Building Information Modelling*) za novogradnje in nadomestne gradnje za boljše načrtovanje in upravljanje stavb v skladu s principi 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. Ukrep je pomemben 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 potrebno zagotoviti pogoje, da se bodo površine, potrebne za bivanje, rekreacijo in delo, pridobile prednostno s ponovno uporabo stavb in zemljišč namesto novogradenj in pozidave dodatnih zemljišč. Pomembno vlogo pri tem imajo prostorsko načrtovalski ukrepi, predvideni pa so sledeči:

1. Vključitev načel krožnega gospodarjenja s prostorom v splošne smernice nosilcev urejanja prostora, v katerih bi se opredelilo 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 po funkciji).
4. Izdelava tematskih akcijskih programov (TAP) po ZUreP-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, za načrtovanje prostorskih ureditev ter določanje izvedbene regulacije prostora.

5. Smernice glede odpečatenja tal javnih in zasebnih površin v mestih, ki vključujejo aktivnosti kot so ozelenjevanje tal in streh, nadomeščanje s prepustnimi materiali, zadrževanje vode ipd., s ciljem obnove naravnih procesov tal in omogočanja infiltracije vode v tla.

4.3 Zemljiški ukrepi

Zemljiški ukrepi so ključni za aktivacijo že pozidanih zemljišč in že zgrajenih stavb, saj ravno 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. Obsega tudi usposobitev kadrov, ki delujejo v sistemu zemljiške administracije in vzpostavitve 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 predstavljajo podlago za izvajanje ukrepov zemljiške politike občine in države v skladu z ZUreP-3 in pridobivanje, razpolaganje in upravljanje z zemljišči 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 znotraj naselij, 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 opolnomočenja in promocije

Uveljavljanje načel krožnega gospodarjenja s prostorom vključuje številne strokovne naloge, za katere trenutno še ni dovolj znanja oziroma usposobljenih strokovnjakov. Za izpopolnitev znanja na tem področju so predvideni 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), nudi strokovno in izvedbeno pomoč občinam pri njihovih aktivnostih upravljanja s prostorom. 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. Aktivnosti usposabljanja in opolnomočenja 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, ter lokalnih odločevalcev.
4. Vzpostavitev portala krožnega gospodarjenja s prostorom, ki bo namenjen osveščanju splošne javnosti, promociji krožnega gospodarjenja s prostorom in mreženju deležnikov. Objavljene bodo poljudne razlage samega koncepta, 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 Reglativni ukrepi

Reglativni ukrepi so sestavni del aktivnosti zemljiških ukrepov in ukrepov prostorskega načrtovanja, saj bo za marsikatero predvideno aktivnost potrebna sprememba obstoječih predpisov. V nadaljevanju sta zato posebej navedena le dva 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. Ukrepi obsega dopolnitev predpisov, ki bi opredeljevali:

- prednostno upravljanje poslovno-gospodarskih con na način, 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:

- izboljšanje pogojev za delovanje javne najemne službe^[1], to pomeni spremeniti pogoje za udeležbo na način, da bo v tej shemi več stanovanj: uskladitev višine najemnine, da bo ponujena najemnina bližja pričakovani najemnini, ter uskladitev pogojev za oddajo stanovanja v to shemo na način, 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 prenove sosesk (reglativni ukrepi, finančni mehanizmi, strokovna podpora izvajanju prenov). Celovite prenove vključujejo tako energetske, potresne in funkcionalne prenove. Urediti pogoje 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 mikro ravni, od države, občin in zasebnih investitorjev zahtevalo dodatne aktivnosti in z njimi povezane stroške. Hitro in strogo uveljavljanje načel krožnega gospodarjenja s prostorom zgolj s spremembo predpisov bi na kratki rok lahko povzročilo začasno zmanjšan obseg investicij. Zato je smiselno, da država vzporedno 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 oziru je smiselna ustanovitev samostojnega

javnega sklada za krožno gospodarjenje s prostorom v pristojnosti ministrstva, pristojnega za prostorsko politiko. Poleg tega so za spodbujanje upravljanja prostora po načelih krožnega gospodarjenja predvideni sledeči 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 katere ozemlju zemljišče leži). Prihodki iz teh dajatev so namenski prihodek načrtovanega sklada za krožno gospodarjenje s prostorom.
2. Znižanje obdavčitve dohodka od najemnine stanovanj, kar bi spodbudilo večjo 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, ter sofinanciral investicijske projekte, ki bodo upoštevali načela krožnega gospodarjenja s prostorom ali prispevali k njihovemu uresničevanju. Sklad bi kot sofinancer ali sovlagatelj (z občinami in zasebnimi investitorji) podpiral predvsem naložbe na naslednjih področjih:
 - področje oskrbe s stanovanjskimi nepremičninami, ki se zagotovijo predvsem z obnovo obstoječega stanovanjskega fonda ali z 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 jeter 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 ter 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 in 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 potrebno 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 in nato tudi nosilec izvedbe oziroma nadzora nad izvedbo projekta.

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

Predlagani ukrepi v strateškem načrtu so, razen nekaterih izjem, dolgoročne narave. V bodoče jih bo potrebno podrobneje načrtovati do izvedbenega nivoja, pri tem komunicirati z različnimi deležniki (javnost, strokovna javnost, politika) in, seveda, pričeti 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 potrebno javnosti predstaviti, da izvrševanje načrta prinaša 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 z najemnim stanovanjem vrši 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.eprostor.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.eprostor.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/0861211S.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.

V TISKU