

## Spreminjamo sistem varstva kmetijskih zemljišč

J. Marušič

Ob spreminjanju Zakona o kmetijskih zemljiščih se postavlja vrsta vprašanj. Ključno je seveda: kaj je problem? Zakaj sploh posegamo v sedaj veljavni sistem varstva?

Ključni razlog naj bi bil vse večja in nesprejemljiva pozidava kmetijskih zemljišč, samovolja lokalnih skupnosti pri poseganju na kmetijska zemljišča in zemljiške špekulacije. Ali je pozidava najboljših kmetijskih zemljišč sploh problem našega kmetijstva? Ali morda ni to problem smotrnega urejanja prostora? O tem, kaj se dogaja s kmetijskimi zemljišči, kako se spreminja njihova raba, govorijo uradni podatki iz Statističnega letopisa R Slovenije.

Po Statističnem letopisu RS za leto 2009 so bile spremembe obsega kmetijskih zemljišč med leti 1993 do leta 2005 naslednje:

	1993	2001	2005
gozd	56,5 %	63,3 %	66,0 %
vsa kmetijska zemljišča	38,0 %	30,5 %	27,8 %
odprte površine	1,8 %	1,6 %	1,6 %
vodne površine	0,6 %	0,7 %	0,7 %
pozidano	2,5 %	2,8 %	2,8 %
ceste	0,4 %	1,0 %	1,0 %

Od leta 2001 do 2005 se obseg pozidanih površin ni povečal. Obseg vseh kmetijskih zemljišč se je v istem obdobju zmanjšal za slabe 3 % (2,7%), obseg gozdnih zemljišč pa povečal prav tako za 2,7 %. Obseg pozidanih površin se je povečal za 0,6 %, s tem, da je v letih 2001 in 2005 ostajal v istem obsegu, podobno kot se je v istem obdobju (1993-2001) obseg površine cest povečal za 0,6%, po letu 2001 pa stagnira pri istem obsegu 1% od celotne površine Slovenije. Iz tega lahko sklenemo, da smo v zadnjem obdobju med leti 2001 in 2005 v Sloveniji izgubljali kmetijska zemljišča na račun zaraščanja.

Po istem viru je obseg najboljših kmetijskih zemljišč (njive in vrtovi) v rahlem porastu glede na vsa kmetijska zemljišča v uporabi (vir: Statistični letopis RS 2009).

Leto	Vsa kmetijska zemljišča v uporabi	Njive in vrtovi	Odstotek (glede na vsa k.z.)
2000	508.960	170.849	33,6 %
2004	490.518	175.080	35,7 %
2005	508.759	176.314	34,7 %
2006	490.318	177.780	36,3 %
2007	498.466	175.035	35,1 %
2008	492.424	180.303	36,6 %

Odstotek njiv in vrtov glede na vsa kmetijska zemljišča je od leta 2000 do leta 2008 narasel za 3% z nihanjem med posameznimi leti. Toda obseg njiv in vrtov se je povečal tudi v absolutnih številkah (ne samo v relativnih) za dobrih 9.400 ha. Pozidava zemljišč nedvomno je problem, vendar ne tak, kot se danes prikazuje.

Za opredelitev problema potrebujemo pravo analizo stanja (ne interesno usmerjenih interpretacij). Je res pozidava zemljišč najhujši problem? Pozidava je problem predvsem zato, ker nepovratno izloča zemljišča iz kmetijske rabe. Poraščena zemljišča je mogoče ponovno izkrčiti. Toda sama prepoved pozidave ni zadosten ukrep. Vprašati se, na primer, kaže, zakaj naravne ujme prizadenejo (tudi, če že ne predvsem) nove stanovanjske zgradbe (vtis, ki ga vsakdo lahko dobi ob gledanju televizijskih poročil o plazenju hiš, rušenju skal na hiše ipd.). 'Poriniti' graditelje hiš na kmetijsko manjvredna zemljišča ni tako preprost in enoznačen ukrep, kot bi si lahko mislili.

Pozidava vsakega kvadratnega metra dobrega kmetijskega zemljišča je resnično nacionalni problem. Vsak poseg na kmetijska zemljišča bi moral biti temeljito pretehtan. Toda pri tehtanju ni odločilna samo kakovost kmetijskega zemljišča, temveč nujnost pozidave. Ne moremo, na primer, gradnje avtoceste na nekem mestu, kjer zadene ob dobro kmetijsko zemljišče, prekiniti in nadaljevati, kjer je kmetijsko zemljišče zopet slabše kakovosti. Seveda je mogoče traso zasnovati tako, da bo kolikor mogoče malo prizadela dobra kmetijska zemljišča, oziroma da bo prizadela predvsem slabša zemljišča. Ampak trase lahko začrta samo prometni inženir, ne pa kmetijski strokovnjak. Problem varstva kmetijskih zemljišč ne moremo reševati, če izhajamo iz kakovosti zemljišč, temveč če izhajamo iz dejavnosti, ki ta zemljišča ogrožajo. Preprosto, narediti moramo te dejavnosti take, da bodo v najmanjši meri ogrožale kmetijska zemljišča. Problem pozidave kmetijskih zemljišč lahko reši pravzaprav tisti, ki ta zemljišča ogroža, pa naj se to sliši še tako nenavadno. To pa je tisti, ki načrtuje pozidavo prostora. Urbanizacije prostora pač ne moremo usmerjati tako, da izhajamo samo iz meril kmetijstva. Urejanje prostora ni preprosta dejavnost in zagotovo ne dejavnost, ki bi si jo lahko izvedel posamezen sektor. Ta preprosto ne more problema urejanja videti v vseh njegovih učinkih (in posledicah). Prostorsko urejanje tudi ni zadeva neke stroke, na primer samo urbanistov ali prostorskih planerjev. Če je kje, je interdisciplinarnost in odprtost za javnost nujna pri zadevah urejanja prostora.

Izguba kmetijskih pridelovalnih potencialov ni prostorsko ureditveni problem, temveč problem organizacije kmetijske pridelave. To je problem razvoja novih pridelovalnih tehnologij, in sicer takih, ki bi lahko racionalno izkoriščale zaraščajoča se zemljišča. In to je področje, ki ga mora kmetijski sektor sprejeti kot svojo nalogo in dolžnost pred slovensko družbo. Videti je, kot da se kmetijski sektor tega ne zaveda. Dejansko pobude za S-ZKZ spremljajo netočne navedbe glede dinamike kmetijskih zemljišč v prostoru. Zakaj? Zakaj promotorji sprememb zakona ne opredelijo problema, kakršen je?

2. V Sloveniji smo že zelo zgodaj v 80-tih letih prejšnjega stoletja uveljavili striktno varstvo kmetijskih zemljišč. Varstvo kmetijskih zemljišč je postalo odločilen dejavnik razvoja v prostoru. Empirično je mogoče pokazati, da je v zadnjih desetletjih pozidava prostora postala bolj razpršena in usmerjena na zemljišča, ki so manj ugodna za pozidavo, na primer na bolj strma in na bolj mokra in, žal, tudi bolj plazovita in od voda bolj ogrožena zemljišča. Ko spremljamo poročila o takih dogodkih, vse bolj pogostih, izstopa dejstvo, da so številne ogrožene hiše novogradnje. Premika novogradenj na bolj strme in sploh od naravnih dejavnikov bolj ogrožene lege ni mogoče pripisati (samo) prepovedi zidave na dobrih kmetijskih zemljiščih. Gre gotovo za bolj kompleksne vzroke (relativno manjši stroški 'urbanizacije' ne-urbanega prostora, želja po bivanju v 'naravi', lastništvo zemljišč, lažja dostopnost s terenskimi vozili, lažje urejanje potrebne infrastrukture ipd.). Kljub vsemu se pojavljajo trditve, da dosedanje restriktivno varstvo ni delovalo. Kaj je bilo narobe?

3. Od prvih začetkov neposrednega varstva kmetijskih zemljišč je njegovo uveljavljanje bilo docela v rokah Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in strokovnih služb in institucij, ki jih je pooblaščalo oz. vključevalo to ministrstvo. Lahko bi rekli, da je skrb za kmetijska zemljišča bila v celoti v rokah kmetijskega sektorja. To so bila velika pooblastila, ki so Ministrstvu dajala sorazmerno veliko svobodo, pri odločanju o tem, katera zemljišča varovati. Ali so ta pooblastila uporabljali resnično za varstvo kmetijskih zemljišč. Dvom o tem se je lahko okrepil tudi ob tem, ko je prav zaradi teh pooblastil moral minister za kmetijstvo zapustiti položaj. Zakaj sedaj neki instituciji (sektorju), ki se je skozi dolga leta pokazala kot neustrezna (neustrezen), še naprej omogočati ali celo povečati pooblastila pri varstvu kmetijskih zemljišč? Pooblastila pa S-ZKZ povečuje do te mere, da na nek način prenaša prostorsko planiranje na Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano oziroma v kmetijski sektor.

4. Nazadnje se moramo vprašati, ali je sistem varstva kmetijskih zemljišč, kakršnega uveljavljamo v Sloveniji, sploh pravi. Prepoved poseganja na zemljišče ali neke njegove rabe je, podobno kot določanje rabe zemljišč, način urejanja prostora, torej je del prostorskega načrtovanja. Zato zanj veljajo ista spoznanja in načela, kot za druge prostorsko planerske dejavnosti. Z Zakonom o regionalnem prostorskem planiranju iz 1967 so se zavarovana območja določala s prostorskim planom, kar pomeni, da je neposredno varstvo zemljišč bilo lahko usklajeno ob soočanju različnih interesov do prostora. Tak postopek prostorskega planiranja v teoriji prostorskega planiranja imenujejo diskurziven pristop, ker se pač različni družbeni diskurzi soočajo ob pripravi in usklajevanju prostorskega plana. Ta diskurziven sistem varstva je v Sloveniji postopoma nadomestilo opredeljevanje zavarovanih

zemljišč ali območij zunaj postopka priprave skupnega načrta. V veliki meri je taki spremembi botrovala prav zahteva za varstvo kmetijskih zemljišč. Sicer je danes v Sloveniji tak sistem neposrednega, torej iz postopka načrtovanja prostora izločenega varstva zemljišč in območij, uveljavljen tudi na področju varstva narave, varstvo kulturne dediščine, varstva gozdnih rezervatov, in tudi voda. Tak način urejanja prostora v teoriji prostorskega planiranja označujejo kot institucionalen pristop k urejanju prostora. Institucionalni pristop pomeni, da si posamezen normativni princip v družbi pridobi status družbene institucije. Skozi institucionalizacijo se potem tak princip uveljavlja kot družbena norma. Ker gre v primeru kmetijskih zemljišč za varstveno normo, se tudi tu pokaže značilen fenomen varstvenih standardov, namreč ta, da postajajo ti standardi s časom (in z bogatenjem družbe) vse bolj zahtevni. V načelu naj bi pomenili varstveni standardi družbeno koristen in zato tudi družbeno še sprejemljiv obseg omejitev. Po definiciji torej pomenijo najmanjši obseg varstva in zato po svoji naravi težijo k večji zahtevnosti, k temu, da postajajo bolj omejujoči. To lastnost varstvenih normativov je empirično potrjena in jo je mogoče pokazati tako za dopustne ravni onesnaževanja okolja kot za prostorske rezervate. Območja trajno namenjena kmetijski rabi so tak varstveni normativ. Naslednja pomembna lastnost varstvenih normativov je, da so običajno vezani na družbene sektorje, preverjanje njihovega uveljavljanja pa strokoven problem. Posamezen sektor postane pred družbo 'odgovoren' za uveljavljanje nekega normativnega principa, kar seveda pomeni, da si od 'pogače družbenega odločanja' prisvoji ustrezen kos, izpelje pa ga kot problem stroke.

5. Žal prostora ni mogoče urejati skozi sektorje. Sektorji ne morejo ustvariti skupne 'platforme' za sporazumevanje. Prav značilno v tem pogledu je dogajanje v zvezi z varstvom ogroženih vrst v ZDA. Tu so v skladu z Zakonom o ogroženih vrstah v prostoru opredelili območja, ki so bila neposredno varovana, podobno kot v Evropi sistem Natura 2000. Za varstvo je bila zadolžena služba za prostoživeče živali in ribištvo. Zaradi konfliktov v prostoru so kasneje uvedli načrt varstva habitatov kot skupno 'platformo' za usklajevanje. Pri njegovi pripravi naj bi sodelovali vsi deležniki, tako potencialni investitorji kot varstvene službe, predvsem pa lokalnih javnosti. Odločanje o varstvu so 'odvzeli' sektorju. Sektor je postal zgolj eden od deležnikov, ki so sodelovali pri odločanju. Zanimivo je, da so ta planski sistem obravnavajo v ameriški politološki literaturi kot primer deliberativne (posvetovalne) demokracije.

Na nek način pravzaprav tudi S-ZKZ vnaša korekturo v sistem varstva kmetijskih zemljišč, in sicer s planiranjem. Hudo narobe je samo, da sedaj prostorsko planiranje prenaša v kmetijski sektor. Prostorsko planiranje ni sektorska dejavnost (čeprav poklicno opredeljena). Prostorsko planiranje je integrativna, nadsektorska dejavnost. Namesto, da bi se kmetijski sektor ukvarjal z razvojem kmetijstva, boljše politiko, boljše organizacijo, novimi tehnologijami, se poskuša predstaviti kot prostorsko planerska dejavnost. Ali se za tem morda ne skriva želja po razpolaganju z rento, ki jo ustvari prekvalifikacija kmetijskih v zazidljiva zemljišča? Minister, ki je moral odstopiti, je nazorno dokazal, kaj tako razpolaganje omogoča.