



Društvo krajinskih arhitektov Slovenije
Jamnikarjeva 101, 1000 Ljubljana

Št. dopisa: UO09-05
Datum: 24/08/2009

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
Dunajska cesta 58
1000 Ljubljana

ZADEVA: PRIPOMBE NA OSNUTEK ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O
KMETIJSKIH ZEMLJIŠČIH (ZKZ - C)

Spoštovani,

Na spletnih straneh Ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo (v nadaljevanju: MKGP) je objavljen poziv k podaji pripomb na osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ - C). V Društvu krajinskih arhitektov Slovenije zelo pozorno spremljamo vso zakonodajo, ki vpliva na urejanje in rabo prostora. Tudi novi osnutek ZKZ-C smo prebrali in ugotovili, **da sta utemeljitev in ocena razlogov kot tudi sam osnutek ZKZ nesprejemljivi:**

- ker ne temeljijo na kredibilnih podatkih o stanju kmetijskih zemljišč in trendih v prostoru,
- ker nadaljujejo z normativnim varstvom kmetijskih zemljišč, ki temelji na 27 let starem vrednotenju kmetijskih zemljišč,
- ker v celoti spregledajo, da je že v veljavnem ZKZ podlaga za pripravo novega vrednotenja kmetijskih zemljišč,
- ni potrebe po digitalizaciji veljavne razvrstitve kmetijskih zemljišč na najboljša in druga kmetijska zemljišča, saj so ta že digitalizirana v prostorskih planskih aktih občin in evidentirana pri MOP v Prikazu stanja prostora po določilih ZPNačrt-a,
- ker v ničemer ne podaja finančnih posledic, ki bodo nastale ob morebitni uveljavitvi teh določil
- ker uvaja nedavno opuščeno nadomestilo za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, ob tem pa ne določa, kako bodo na ta način zbrana sredstva tudi porabljena,
- ker v celoti spregleduje, da je »zmogljivost neke dežele, proizvajati kmetijske rastline, ki dobavljajo človeku hrano, odvisna od človeka, znanosti, tehnike pridelovanja in družbenih odnosov in ne samo od proizvodne sposobnosti tal«, kot navaja prof. A. Pirc v Osnovah urejanja kmetijskega prostora (Univerza v Ljubljani, Fakulteta za agronomijo, gozdarstvo in veterinarstvo, 1961, Ljubljana), ki je odlična podlaga, na kateri bi lahko temeljile rešitve spremembe ZKZ.

Člani DKAS smo prepričani, da normativno varstvo, ki povrh vsega temelji na zastareli kategorizaciji kmetijskih zemljišč, postavlja površine kmetijskih zemljišč kot vnaprej izključujoče površine iz siceršnjega demokratičnega odločanja o zelenem skladnem in trajnostnem razvoju družbe. V DKAS pričakujemo, da bo razprava o osnutku prispevala k pripravi sprejemljivejšega akta.

Z lepimi pozdravi,

v imenu ožje delovne skupine za obravnavo osnutka ZKZ -C

Predsednica DKAS
mag. Maja Simoneti, univ.dipl.inž.kraj.arh.



Priloga:
Pripombe na utemeljitev, oceno stanja in posamezne člene

Posredovano:
zaps@zaps.si
[gp.mkgp\(at\)gov.si](mailto:gp.mkgp(at)gov.si)
borut.grzinic@gzs.si

Priloga:

Pripombe na utemeljitev in ocena stanja:

1. **Pripomba:** Normativno varstvo kmetijskih zemljišč je neustrezno, ker je zastarelo in dokazano razvojno neučinkovito.

Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona temelji na »grobi oceni«, da države v našem geoklimatskem pasu potrebujejo za zagotovitev potrebnih količin hrane približno 3000 m² na prebivalca. Ta ocena se naslanja na statistične podatke SURS-a EUROSTAT-a, pri čemer ugotavlja, da sedanja oblika normativnega varstva kmetijskih zemljišč ne zadošča oziroma je nekoliko zastarela, zato je potrebno postopke uskladiti s spremenjenimi določili za načrtovanje prostora.

Obrazložitev: V DKAS menimo, da ocena stanja ne odraža pravega stanja razmer. Normativno varstvo namreč že dalj časa velja za zastarelo in varstvo kmetijskih zemljišč je treba zato uskladiti s spremenjenimi določili za načrtovanje rabe prostora ter začeti z aktivnim načrtovanjem varstva in razvoja kmetijskih zemljišč v okviru načrtovanja prostorskega, ekonomskega, socialnega in okoljskega razvoja družbe. Izkušnje kažejo, da se normativno varstvo kmetijskih zemljišč v Sloveniji izvaja že vsaj 50 let in ne daje dobrih rezultatov. Površine obdelovalnih kmetijskih zemljišč so se zmanjšale in so v velikem deležu zaraščene, po drugi strani pa so razvojno najbolj perspektivna slovenska mesta ujeta v obroč normativno varovanih kmetijskih zemljišč, v katerem ni primernih pogojev niti za ekonomsko učinkovito kmetijsko pridelavo niti racionalen urbani razvoj.

2. **Pripomba:** 27 let stara kategorizacija kmetijskih zemljišč je neprimerna podlaga za varstvo kmetijskih zemljišč v prihodnje - nujna je priprava novega vrednotenja kmetijskih zemljišč

Predlagatelji ugotavljajo da so bila kmetijska zemljišča doslej vrednotena na podlagi v obdobju od leta 1982 do 1984 napravljene kategorizacije zemljišč in razvrstitve teh zemljišč na dve območji (najboljša in druga kmetijska zemljišča). Ta so vključena v veljavne prostorske akte na podlagi uskladitve interesov kmetijstva z interesi pobudnikov na nivoju lokalne skupnosti ali države. Ugotavljajo tudi, da je ena glavnih pomanjkljivosti obstoječe normativne oblike varstva kmetijskih zemljišč odsotnost kakovostnega vrednotenja kmetijskih zemljišč kot neposredne podlage za prostorske kategorije ter neažurnost obstoječih evidenc (kategorizacije). Te se niso ažurirale in so z vidika sodobnih GIS orodij težko uporabne. Zato naj bi bilo treba obstoječe vrednotenje kmetijskih zemljišč dopolniti. Posodobljena evidenca bo omogočala spremljanje stanja na področju prostorskega načrtovanja na kmetijskih zemljiščih.

Obrazložitev: Ugotavljamo, da se zaradi določanja kmetijskih zemljišč v planskih aktih Republike Slovenije in lokalnih skupnosti ter izvajanja ukrepov kmetijske politike na podlagi prvega odstavka 9. člena zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS št. 59/96 in nadaljnji; v nadaljevanju: ZKZ), kot uradna evidenca že vodijo oziroma bi se morali voditi podatki o kategorijah kmetijskih zemljišč, najboljših in drugih kmetijskih zemljiščih, območjih z omejenimi možnostmi za kmetijstvo, območjih agrarnih operacij in območjih skupnih pašnikov. 3. člen veljavnega ZKZ že določa, da se kmetijska zemljišča v planskih aktih Republike Slovenije in lokalnih skupnosti na podlagi kategorizacije določijo po območjih najboljših in drugih kmetijskih zemljišč ter vodijo v posebni evidenci, povezani z bazo podatkov zemljiškega katastra. 9. člen veljavnega ZKZ določa še, da minister, pristojen za kmetijstvo, predpiše

podrobnejše predpise o razvrstitvi zemljišč v kategorije in razvrstitev zemljišč na najboljša in druga kmetijska zemljišča. Ugotavljamo tudi, da je podlagi 110. člena ZKZ razvrstitev zemljišč v kategorije, določitev kmetijskih zemljišč in prvega ter drugega območja kmetijskih zemljišč v planskih aktih občin ostala v veljavi tudi po uveljavitvi ZKZ v letu 1996, razen na območjih kjer so občine po uveljavitvi ZKZ uveljavile spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin dolgoročnega plana občin. Zato bi morala biti nujna in prednostna naloga MKGP, da takoj pripravi »novo vrednotenje« kmetijskih zemljišč, saj je bilo zadnje »vrednotenje« opravljeno v letih 1982 - 1984. Digitalizacija podatkov o kategorijah kmetijskih zemljišč, ki temelji na merilih in kriterijih vrednotenja iz leta 1982, ni smiselna, saj bo časovno potratna in ne bo prinesla relevantnih rezultatov. Kmetijska zemljišča je potrebno ovrednotiti na podlagi sodobnih meril in pri tem upoštevati smeri zelenega razvoja družbe, kar mora nujno vključevati tudi upoštevanje prostorsko načrtovalskih izhodišč.

3. **Pripomba:** Sprememba ZKZ bi morala temeljiti na natančnem poročilu o stanju kmetijskih zemljišč, ne pa na podatkih, ki so zaradi metodološke razlike pri zajemu podatkov medsebojno neprimerljivi in se nanašajo samo na obdobje 2002 - 2007.

Med razlogi za pripravo osnutka sprememb ZKZ je naveden podatek, da se je od leta 1991 do 2007 zmanjšalo 62.800 ha kmetijskih zemljišč v uporabi. Dodatno je po podatkih evidence dejanske rabe (vir: Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, MKGP, 24. julij 2009) kmetijskih zemljišč v zaraščanju je okrog 21.600 ha, k temu je treba dodati še cca. 7300 ha kmetijskih zemljišč poraslih z gozdnim drevjem.

Obrazložitev: Predlagatelj navaja zavajajoče podatke. Dejstvo je, da se v Sloveniji obseg kmetijskih zemljišč zmanjšuje. Vendar na podlagi dosegljivih podatkov spremembe ZKZ ne bodo mogle pomembno vplivati na ta trend, saj je bistveni razlog zmanjševanja kmetijskih zemljišč njihovo zaraščanje z gozdom, kar je posledica opuščanja rabe. Predlagatelj osnutka spremembe ZKZ ne navaja analize, na podlagi katere bi lahko sklepali, ali je zaraščanje za predlagatelja pozitiven ali negativen pojav, ali je zaraščanje posledica zelenih procesov v območju Nature 2000, ali je zaraščanje posledica slabih socialnih in drugih življenjskih pogojev kmetov, ki zato opuščajo obdelovalne površine in iščejo priložnost drugje.

Ne glede na nekatere prispevke v medijih, ki govorijo o njivah, ki jih nadomešča beton, je z vidika varstva kmetijskih zemljišč bolj zaskrbljujoč trend spreminjanja njiv v travnike, zaraščajoče se površine in v največji meri v gozd. Predlagamo, da se pred nadaljnjo obravnavo osnutka ZKZ pripravi poročilo o stanju kmetijskih zemljišč v Sloveniji in na podlagi poročila ovrednotijo nastale spremembe vsaj z zgoraj omenjenih vidikov. Pri tem naj se podatki zajemajo po enotni metodologiji, saj trenutno dostopni podatki (SURS, EUROSTAT, KMETIJSKI INŠTITUT RS, MOP) niso medsebojno primerljivi. Tako je npr. 0,5 % (527 ha) povečanja urbanih površin, ki predstavlja spremembo skupne vsote površin (vir: ARSO), ki so bile opredeljene kot pozidana in sorodna zemljišča leta 2002 in leta 2007 ni z vidika varstva kmetijskih zemljišč ne bi smelo biti posebej zaskrbljujoče.

Kmetijski inštitut RS je v zvezi s povečanjem urbanih površin v letih 2002 - 2007 ugotovil, da je bilo v obdobju 2002-2007 pozidanih oziroma urbaniziranih skupno 19.712 ha, kar predstavlja 22,5 % povečanje urbanih površin. Velika razlika, ki je nastala med obema podatkom, je rezultat spremenjene metodologije podrobnejšega rastrskega zajemanja podatkov, ne pa dejanskega trenda v prostoru. Razlika glede na podatke ARSO je nastala predvsem zaradi

podrobnosti zajema ne-urbanih in ne-kmetijskih površin (npr. zelenice znotraj urbanih območij ipd.), ki so bile v bazi leta 2002 zajete v kategorijo »pozidana in sorodna zemljišča«, v verzijah 2007 pa so jih ponekod izdvojili. Natančnejša analiza sprememb rabe zemljišč (vir: Kmetijski inštitut RS) pa ne zajema površin drugih kategorij rabe tal, zato skupne bilance izračunanih sprememb, nastalih v obdobju 2002 - 2007 sploh ne bi smeli medsebojno primerjati.

Najbolj skrbi dejstvo, da ni opravljena podrobnejša analiza evidentiranih pozidanih tal in to z vidika različnih urbanih rab (evropski infrastrukturni koridorji, energetika, širjenje mest, naselij) in vidika »časa« urbanizacije. Znano je, da so se npr. ceste in poti, zgrajene že pred stoletji, glede na metodologijo evidentiranja do podrobnejše analize zajemale kot npr. kmetijska zemljišča, ob podrobnejši analizi pa so prikazana kot urbanizacija v obdobju od 2002 do 2007. V tem času torej ne vemo, do kolikšnega povečanja porabe kmetijskih zemljišč je dejansko prišlo v obdobju 2002 - 2007. Zato posebej opozarjamo, da mora biti osnutek spremembe ZKZ utemeljen na resničnih, verodostojnih in metodološko skladno pripravljenih podatkih.

4. Pripomba: Predlagatelj v osnutku ZKZ v obrazložitvah vizije varstva kmetijskih zemljišč in prostorskega razvoja kmetijstva ne prikaže jasno.

Obrazložitev: MKGP mora jasno načrtovati vizijo razvoja kmetijstva in aktivno načrtovati svoj prostorski razvoj ter ob tem upoštevati omejitve, kot to velja za druge nosilce urejanja prostora. Kot prostorski načrtovalci posebej poudarjamo, da mora določiti območja načrtovanih kmetijskih operacij in drugih večjih posegov v prostor (npr. namakalni sistemi), predvsem pa mora določiti prioriteta zemljišča za nadaljnjo kmetijsko rabo in zemljišča, na katerih bi bila sprememba rabe ob predpostavki ustreznih nadomestil sprejemljiva z vidika varovanja kmetijskih potencialov.

5. Pripomba: Predlagatelj v osnutku ZKZ opredeljuje načine upoštevanja MKGP kot NUP v postopkih prostorskega načrtovanja.

Ta določila so nepotrebna, ker postopek prostorskega načrtovanja (priprave prostorskih aktov) za vse NUP določa prostorska zakonodaja. MKGP je eden od NUP in mora v teh postopkih sodelovati na predpisan način in pri tem upoštevati tudi druge dejavnike oz. akterje v prostoru in v postopkih prostorskega načrtovanja.

Pripombe na posamezne člene ZKZ-C:

- 2. člen; 2. odstavek navaja: *Za kmetijska zemljišča po tem zakonu se štejejo tudi zemljišča, ki so v prostorskih aktih določena kot stavbna, vodna ali druga zemljišča, po evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (v nadaljnjem besedilu: evidenca dejanske rabe) pa so v kmetijski rabi in so večja od 0,3 hektara.*

To določilo naj se črta, saj je nesprejemljivo, ker popolnoma izničuje vlogo in pomen prostorskega akta, ki določa namensko rabo prostora (OPN, DPN). Hkrati je to določilo v neskladju z 2. odstavkom 7. člena, ki pravi: *Na zemljiščih, ki so s prostorskim aktom lokalne skupnosti namenjena za nekmetijske namene, se ne sme napraviti trajnih nasadov oziroma kako drugače ovirati predvidene namembnosti teh zemljišč.*

- 2. člen; 5. in 6. odstavek navaja: *Ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, je v postopkih prostorskega načrtovanja nosilec urejanja prostora za kmetijska zemljišča v skladu s predpisi, ki urejajo prostorsko načrtovanje. Smernice in mnenja ministrstva, pristojnega za kmetijstvo, so za pripravljavce prostorskih aktov zavezujoča.*

To določilo posega v pristojnosti ZPNačrta, zato je nepotrebno in naj se črta. Upoštevanje smernic v postopkih prostorskega načrtovanja razen v zelo posebnih primerih (npr. z zakonsko podlago) ne more biti vnaprej opredeljeno kot zavezujoče, saj ZPNačrt v 49. členu določa postopek usklajevanja, kadar dopolnjenega osnutka prostorskega akta ni mogoče uskladiti s smernicami in v skrajni situaciji določa tudi postopek potrjevanja predloga prostorskega akta na Vladi RS (51. člen, 6. odstavek). Zato je predlagana rešitev osnutka ZKZ neskladna z določili ZPNačrta in bi njena uveljavitev terjala temeljito prilagoditev prostorske zakonodaje. Predlagamo, da predlagatelj zagotovi novo vrednotenje kmetijskih zemljišč in izdelavo kakovostnih, na sodobnih pristopih utemeljenih načrtov prostorskega razvoja kmetijstva in gozdarstva, ob tem pa opredeli območja z različnimi stopnjami varovanja kmetijskih zemljišč (upoštevajoč omejitve v prostoru, pa tudi druge dejanske ali pričakovane razvojne potrebe). Posebej poudarjamo, da mora zagotoviti tudi medsebojno uskladitev izhodišč in prostorskih načrtov kmetijskega in gozdarskega resorja, saj praksa kaže, da sta medsebojno izrazito neusklajena.

- 2. člen; 8. odstavek navaja: *Minister, pristojen za kmetijstvo, v enem letu po uveljavitvi tega zakona podrobneje določi pomožne kmetijsko-gozdarske objekte iz prvega odstavka tega člena in določi podrobnejša merila za razvrstitev kmetijskih zemljišč iz tretjega in četrtega odstavka tega člena.*«

Glede na dejstvo, da se trenutno pospešeno pripravljajo občinski planski akti in je v pripravi več desetih DPN, bi bilo nujno treba skrajšati rok za sprejem Pravilnika.

- 9. člen; zadnji odstavek navaja: *Minister, pristojen za kmetijstvo, podrobneje predpiše način razvrstitve zemljišč ter vzpostavitve, vodenja in upravljanja evidence v enem letu po uveljavitvi tega zakona.*

Pozdravljamo namero za pripravo tega pravilnik in opozarjamo, da je predpisani rok odločno predolg ob dejstvu, da se trenutno pospešeno pripravljajo občinski planski akti in je v pripravi več desetih DPN.

- 9. a člen; 1. odstavek navaja: *Območij razvrstitve zemljišč ni mogoče spreminjati, razen v primerih, ki jih določa zakon, ki ureja prostorsko načrtovanje, in pod pogoji iz petega odstavka 2. člena tega zakona, pri čemer se mora v prostorskih aktih upoštevati:*

- *od izvedljivih variant je treba izbrati tisto, ki najmanj posega na najboljša kmetijska zemljišča;*

To določilo je nesprejemljivo, saj je v popolnem nasprotju s principi prostorskega načrtovanja. V postopkih prostorskega načrtovanja namreč poteka usklajevanje med različnimi resorji in interesi. Kmetijska zemljišča se praviloma obravnavajo kot ena najpomembnejših omejitev, ne more pa biti z zakonom opredeljena kot popolnoma prioriteta in izključujoča omejitev.

- 9. a člen; 1. odstavek nadalje navaja:

proučiti je treba možnosti in predvideti rešitve razvoja kmetijskih gospodarstev, katerih razvoj je onemogočen ali omejen zaradi drugih posegov v prostor. Nujno je treba predpisati obvezno metodologijo za takšno preučitev.

- 9. a člen; 1. odstavek nadalje navaja:

- *kmetijska gospodarstva, ki jih je treba preseliti iz naselja, se praviloma umestijo na rob naselja, čim bližje njihovih kmetijskih zemljišč;*

Ta zahteva je glede na to, da gre za zakon, popolnoma preveč konkretna, saj ne pušča možnosti za kakovostne prostorske rešitve pri iskanju lokacij za umestitev kmetije, ki ne bo moteča za prebivalce in bo omogočala dobro funkcioniranje in prostorski razvoj kmetije.

- 9. a člen; 1. odstavek nadalje navaja:

- *predložiti je treba območja za zagotovitev nadomestnih kmetijskih zemljišč,*

Treba je določiti, v kateri fazi prostorskega načrtovanja je to potrebno. Določitev nadomestnih zemljišč je lahko izjemno kompleksna naloga, ki bo lahko po zapletenosti in trajanju primerljiva s pripravo celotnega prostorskega akta! Ta alineja se lahko uveljavi šele po sprejetju Pravilnika iz zadnjega odstavka 9.a člena.

- 9. a člen; 1. odstavek nadalje navaja:

- *v kolikor fizično nadomeščanje kmetijskih zemljišč ni možno se vrednost investicije poveča za vrednost izgubljenega resursa - finančno nadomestilo. Obseg finančnega nadomestila mora biti določen v sklopu priprave osnutka prostorskega akta. Finančno nadomestilo se nakazuje na posebno proračunsko postavko, ki se koristi za izboljšanje upravljanja kmetijskih zemljišč. Nakazilo mora biti nakazano pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja.*

Treba je v čim krajšem času (rok je treba določiti v zakonu!) zagotoviti podzakonski akt za opredelitev vrednosti izgubljenega resursa - finančno nadomestilo. Opredeljeni namen zbranih sredstev ni ustrezen. Sredstva bi bilo treba dosledno namenjati izvedbi ostalih nadomestnih ukrepov (usposabljanje zaraščenih kmetijskih zemljišč, komasacija, izboljšanje fizike in kemije tal, namakalni sistemi), ki lahko celo bistveno bolj kot nadomestno zemljišče (praviloma na tleh slabšega pridelovalnega potenciala) prispevajo k ohranjanju in razvoju kmetijstva ter posledično k zagotavljanju prehranske varnosti. Možne ukrep naj se ustrezno opredeli. Predpiše naj se izvedba analize, ki naj odgovori na vprašanje, kateri ukrep je upoštevajoč značilnosti in razvoj kmetijstva na obravnavanem območju najbolj primeren.

- 9. a člen; zadnji odstavek navaja: *Minister, pristojen za kmetijstvo, podrobneje predpiše način in kriterije za določitev območij za zagotovitev nadomestnih kmetijskih zemljišč in višino finančnega nadomestila.*

Treba je predpisati rok za sprejem ustreznega podzakonskega akta, saj bo šele po njegovi uveljavitvi mogoče uresničevati večino določil 9.a člena.

- Prehodne in končne določbe:

Zakon je potrebno dopolniti, tako bodo za vmesno obdobje do uveljavitve podzakonskih aktov, ki jih zakon nalaga pristojnemu ministru, dane podlage oziroma jasna navodila za nadomeščanje kmetijskih zemljišč, za odmerjanje odškodnin zaradi spremembe namembnosti in za druge ukrepe, ki jih osnutek ZKZ nalaga udeležencem v postopkih prostorskega načrtovanja in pridobivanja dovoljenj za posege v prostor.