

DOLOČITEV TRAJNO VAROVANIH KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ – METODOLOŠKI POSKUS

DETERMINATION OF PRIME AGRICULTURAL LAND CONSERVATION AREAS – A METHODOLOGICAL ATTEMPT

Nadja Penko Seidl, Mojca Golobič

UDK: 332.624:711

Klasifikacija prispevka po COBISS.SI: 1.04

Prispelo: 21.8.2014

Sprejeto: 16.2.2015

DOI: 10.15292/geodetski-vestnik.2015.02.275-288

PROFESSIONAL ARTICLE

Received: 21.8.2014

Accepted: 16.2.2015

IZVLEČEK

Prispevek izhaja iz problematike zmanjševanja obsega kmetijskih zemljišč v Sloveniji. V njem so obravnavani pristopi k varstvu kmetijskih zemljišč in predvidene nekatere možnosti za določanje trajno varovanih kmetijskih zemljišč (TVKZ). Ker sedanji sistem varstva kmetijskih zemljišč očitno ni dovolj učinkovit, je v pripravi nov koncept za določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč. S tem izzivom so se spopadli tudi študentje 1. letnika magistrskega študija krajinske arhitekture, ki so v okviru predmeta Studio I predlagali nekaj konceptov za določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Najpomembnejša izhodišča za razvoj metodologije so: upoštevanje regionalnih in lokalnih značilnosti kmetijske proizvodnje, zagotavljanje čim višje stopnje samooskrbe, uvajanje novih tehnologij in ohranjanje kulturne krajine.

ABSTRACT

This paper examines the problem of agricultural land decreasing in Slovenia. It discusses different approaches to agricultural land conservation and presents some proposals for the establishment of areas of prime agricultural land. While the current system of agricultural land conservation is obviously inefficient, a new concept for agricultural land conservation is being prepared. This was also the challenge for the students of the first year of a master's degree programme in landscape architecture; they have developed some proposals for prime agricultural land conservation. The most important emphases to be mentioned are: to consider regional and local characteristics of agricultural production, to assure maximum possible self-sufficiency, to introduce new technologies, and to preserve cultural landscape.

KLJUČNE BESEDE

zmanjševanje obsega kmetijskih zemljišč, trajno varovana kmetijska zemljišča, vrednotenje, usklajevanje, kulturna krajina

KEY WORDS

decreasing agricultural land, protected agricultural land, evaluation, reconciliation, cultural landscape

1 UVOD

Slovenija ima po statističnih podatkih iz leta 2013 nekaj manj kot 24 % kmetijskih zemljišč (Pomembnejši podatki o strukturi kmetijskih gospodarstev, Slovenija, 2013), medtem ko je bilo povprečje v državah EU v letu 2010 skoraj 39 % (Stele in Žaucer, 2013). Površina kmetijskih zemljišč se je v dobrih 40 letih zmanjšala skoraj za polovico, z 921.201 hektara kmetijskih zemljišč v letu 1971 (Pregled razvoja kmetijstva 1971–2008), na 472.918 hektarov v letu 2013 (Pomembnejši podatki o strukturi kmetijskih gospodarstev, Slovenija, 2013). Tako imamo v Sloveniji 2545 m² kmetijskih zemljišč na prebivalca, od tega je le 884 m² obdelovalnih zemljišč (Pintar in sod., 2010).

Čeprav kmetijstvo v BDP (razvitih) držav prispeva le majhen delež – povprečje za Slovenijo in EU znaša le 1,2 % (Stele in Žaucer, 2013), ima družbeno zelo pomembno vlogo:

- na njem temelji prehranska varnost posamezne države, ki v zadnjih letih spet pridobiva pomen. Slovenija že dolgo ne dosega več 100-odstotne stopnje samooskrbe in je odvisna od uvoza hrane. V zadnjem času se trendi sicer obračajo, pri potrošnikih se spodbuja kupovanje lokalno pridelane hrane, pri čemer je najmočnejši argument njena višja kakovost;
- kmetijstvo je glavni ustvarjalec kulturne krajine, ki se je izoblikovala v stoletjih neprekinjene rabe, v različnih družbenih in političnih sistemih ter z različnimi orodji in tehnikami. Kulturna krajina, vsaj v evropskem prostoru, velja za najpomembnejšo kulturno dediščino, saj je pri njenem nastajanju sodeloval velik del prebivalstva. Kot taka je eden od temeljnih nosilcev identitete in oblikovalcev človekove navezanosti na prostor;
- kmetijstvo ima pomembno vlogo pri ohranjanju poseljenosti podeželja, saj ustvarja delovna mesta;
- prezreti ne smemo niti njegovega prispevka k ohranjanju in vzdrževanju krajinske pestrosti in biotske raznovrstnosti – slednja je eden od temeljnih konceptov sodobnega varstva narave. Številna območja, zavarovana z naravovarstveno zakonodajo, namreč niso »prvobitna narava«, temveč sistemi, ki jih upravlja človek – tako imenovane tradicionalne kulturne krajine, za katere je značilno prepletanje naravnih in antropogenih elementov ter so nastale in se razvile skozi stoletja kontinuirane – predvsem kmetijske rabe.

Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-C, Uradni list RS, št. 71/2011) v 2. členu določa, da se s prostorskimi akti lokalnih skupnosti kmetijska zemljišča razvrstijo na območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč (v nadaljevanju: TVKZ) in območja ostalih kmetijskih zemljišč. S to ureditvijo se nadomesti razdelitev kmetijskih zemljišč na zemljišča, trajno namenjena kmetijski rabi (K1), in ostala kmetijska zemljišča (K2), ki velja že od 70. let prejšnjega stoletja in za katero se je pokazalo, da jo je nujno preveriti. Pregled sedanjega stanja varovanih kmetijskih zemljišč namreč pokaže, da nekatera zemljišča, ki so uvrščena v kategorijo K1, sploh niso v kmetijski rabi oziroma da kategorizacija ne odraža dejanskega stanja/dejanske kakovosti kmetijskih zemljišč. Zakonski okvir je podrobneje predstavljen v nadaljevanju.

2 VARSTVO KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ V SLOVENIJI

Naravne razmere v Sloveniji so zaradi visokega deleža hribovitega in kraškega sveta manj primerne za kmetovanje. Izjema so večje prodnate ravnine, na katerih so tudi pritiski na kmetijska zemljišča največji, predvsem zaradi širjenja območij infrastrukturnih objektov in urbanizacije. Ta se je tradicionalno sicer umikala zemljiščem, ki so najprimernejša za kmetijsko pridelavo, s pospešenim širjenjem poselitve in

vzporednim posodabljanjem infrastrukturnega omrežja v drugi polovici prejšnjega stoletja pa so bila pogosto iz kmetijske rabe izvzeta prav ta zemljišča.

2.1 Zakonski okvir varstva kmetijskih zemljišč v Sloveniji

Kmetijska zemljišča so zakonsko zaščitena pred spremembo namembnosti že od 70. let prejšnjega stoletja, a se njihov delež ljub temu stalno zmanjšuje. Leta 1973 je bil sprejet Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list SRS, št. 26/1973), leta 1979 pa njegova novela (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih), v kateri je bila s 14. členom uvedena odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. V letih 1981, 1986 in 1990 so sledile spremembe zakona, leta 1996 pa je bil sprejet nov Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ, Uradni list RS, št. 59/1996). Vsaka od navedenih sprememb je sicer prinesla nekaj novosti na področju izračunavanja odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, a je ta skozi celotno obdobje ostajala. S sprejetjem Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1, Uradni list RS, št. 67/2002) in Zakona o graditvi objektov (ZGO, Uradni list RS, št. 110/2002) v letu 2002, s katerima so bila razveljavljena določila ZKZ o plačilu odškodnine, pa je bila odškodnina ukinjena za skoraj deset let. Spet je bila uvedena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o kmetijskih zemljiščih (2011), vendar je bila z njegovo dopolnitvijo v letu 2012 precej zmanjšana. Po novem se, v primerjavi z vsemi prejšnjimi ureditvami, odškodnina plača le za del parcele, ki je dejansko pozidan, ne pa tudi za funkcionalno zemljišče objekta ali celo za celotno parcelo, kot je določal zakon iz leta 2011, ter le za zemljišča, ki imajo višjo boniteto od 50.

Preglednica 1: Površine kmetijskih zemljišč v uporabi in njihovo spreminjanje v obdobju 1991–2011.

	Kmetijska zemljišča v uporabi				Trajni nasadi			
	skupaj	njive in vrtovi ¹⁾	trajni travniki in pašniki ²⁾	trajni nasadi	intenzivni sadovnjaki in oljčniki	kmečki sadovnjaki in oljčniki	vinogradi	drevesnice, trsnice in matičnjaki
Površina 1991* v ha	561.294	195.117	334.329	31.848	4309	10.588	16.735	216
Površina 2001** v ha	509.624	172.672	307.037	29.915	5267	7813	16.602	233
Površina 2011** v ha	458.195	168.744	262.603	26.848	4793	5342	16.351	362
Sprememba 1–91 v ha	– 51.670	– 22.445	– 27.292	– 1933	+ 958	– 2775	– 133	+ 17
Sprememba 1–91 v %	– 9,2	– 11,5	– 8,2	– 6,1	+ 22,2	– 26,2	– 0,8	+ 7,9
Sprememba 11–01 v ha	– 51.429	– 3928	– 44.434	– 3067	– 474	– 2471	– 251	+ 129
Sprememba 11–01 v %	– 10,1	– 2,3	– 14,5	– 10,3	– 9,0	– 31,6	– 1,5	+ 55,4

* Podatki za leto 1991 so vzeti iz Statističnega letopisa 2004.

** Podatki za leti 2001 in 2011 so vzeti iz Statističnega letopisa 2013.

Kot je razvidno iz preglednice 1, se je trend upadanja skupne površine kmetijskih zemljišč v uporabi tudi po ukinitvi odškodnine o spremembi namembnosti v letu 2002 nadaljeval, a s podobno intenziteto kot pred tem. Med letoma 1991 in 2001 se je tako skupna površina kmetijskih zemljišč v uporabi zmanjšala

za 51.670 hektarov oziroma 9,2 %, med letoma 2001 in 2011 pa za 51.429 hektarov oziroma za 10,1 % glede na stanje v letu 2001. Trend upadanja njiv se je med letoma 2001 in 2011 v primerjavi z obdobjem 1991–2001 celo zmanjšal. Cimprič in sod. (2013), ki so primerjale višino odškodnine, določene s posameznim zakonom, so ugotovile, da se je ta bistveno povečala po letu 1990, in se nato stalno zmanjševala. Tudi ob vnovični uveljavitvi v letu 2011 je bila nižja od obdobja pred ukinitvijo. Se pa pojavljajo razlike med kulturami in katastrskimi razredi. Tako se je na primer odškodnina za spremembo namembnosti pašnika v stavbno zemljišče v letu 2011, v nasprotju s preostalimi, precej povečala. V celotnem obdobju je določitev odškodnine temeljila na katastrskih kulturah in katastrskih razredih, ki so bili določeni za posamezen katastrski okraj, z vnovično uvedbo odškodnine v letu 2011 pa so kot podlaga za njen izračun upošteevane bonitetne točke zemljiškega katastra.

Kmetijska zemljišča so bila z 10. členom Zakona o kmetijskih zemljiščih iz leta 1973 (ZKZ, Uradni list SRS, št. 26/1973) razdeljena na najboljša kmetijska zemljišča, ki so trajno namenjena za kmetijsko rabo in katerim se praviloma ne sme spreminjati namembnost, ter ostala kmetijska zemljišča, ki se lahko uporabijo tudi za nekmetijske namene in so kot taka prikazana v prostorskih načrtih občin. V 2. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih iz leta 2011 so kmetijska zemljišča razdeljena na trajno varovana kmetijska zemljišča in ostala kmetijska zemljišča, ki naj bi jih, podobno kot do tedaj K1 in K2, določili s prostorskimi akti lokalnih skupnosti. Vendar tudi po tem zakonu območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč niso »nedotakljiva« glede pred sprememb rabe, saj je v členih 3.č, 3.d in 3.e zapisano, katere izjeme so dovoljene oziroma kateri objekti se lahko načrtujejo na območjih TVKZ. V členih 3.c, 3.d in 3.e zakon sicer posega celo na področje prostorskega načrtovanja, saj podaja usmeritve, da se novi posegi najprej načrtujejo na območjih nekmetijske rabe, nato na preostalih kmetijskih zemljiščih, in to šele, ko so izčrpane vse možnosti na območju trajno varovanih kmetijskih zemljišč, pri čemer se daje prednost zemljiščem z nižjimi bonitetami¹. Člen 3.d predpisuje tudi, da se območja TVKZ ne smejo spreminjati najmanj deset let od uveljavitve prostorskega akta, s katerim so določena, a spet dopušča nekatere izjeme.

V pripravi so spremembe zakona o kmetijskih zemljiščih in metodologija za določitev TVKZ. Osnutek Uredbe o trajno varovanih kmetijskih zemljiščih (marec 2013) predvideva, da se kvota TVKZ določi po posameznih lokalnih skupnostih, pri čemer je izhodišče za posamezno lokalno skupnost povprečna boniteta vseh kmetijskih zemljišč v državi. Ta znaša 41,53. Predlog zakona o kmetijskih zemljiščih pa v členu 3.c kot enega od meril za določitev TVKZ predpisuje boniteto, višjo od 35. Posamezna občina naj bi med TVKZ uvrstila vsa zemljišča, ki imajo višjo boniteto od povprečne državne, pri čemer naj TVKZ ne bi obsegala več kot 80 % vseh kmetijskih zemljišč v občini. Dodatna merila, ki naj bi jih poleg bonitetne ocene uporabili za določitev TVKZ, so: obseg in zaokroženost kmetijskih zemljišč, izvedene komasacije, potencial za namakanje, obstoj trajnih nasadov in lokalne značilnosti kmetijske proizvodnje.

3 METODE DELA IN REZULTATI RAZISKAVE

S študenti 1. letnika magistrskega študija krajinske arhitekture smo se pri predmetu Studio 1 spopadli z izzivom razvoja metodologije za določitev TVKZ. Naš namen je bil raziskati variantne koncepte za do-

¹ Boniteta zemljišč je bila za vsa kmetijska in gozdna zemljišča v Sloveniji določena s prevedbenimi tabelami za vsak katastrski okraj iz katastrskih razredov. Bonitetne točke posameznega zemljišča se določajo na razponu od 0 do 100, pri čemer vrednost 0 pomeni zemljišče, ki je pozidano oziroma na njem ni opredeljene katastrske kulture, vrednost 100 pa naj bi imelo zemljišče, ki ima najugodnejše razmere za kmetijsko proizvodnjo, vendar je najvišja določena boniteta 95 (Pravilnik o vzpostavitvi bonitete zemljišč, Uradni list RS, št. 35/2008).

ločitev TVKZ. Glavni cilj, ki smo si ga zastavili, je bil predlagati koncept in metodo za določanje trajno varovanih kmetijskih zemljišč, ju preveriti na izbranem območju – kot testni primer smo podrobneje obravnavali dve območji na prostoru Mestne občine Nova Gorica, na koncu pa oblikovati usmeritve in ukrepe za izvajanje varstva.

3.1 Metoda dela

Delo smo začeli z opredelitvijo problema. V pomoč so nam bile predstavitve posameznih strokovnjakov, ki so sodelovali pri pripravi koncepta varstva TVKZ za novo uredbo. Poleg tega so študentje raziskali problematiko varstva kmetijskih zemljišč in skušali vzpostaviti odnos do različnih stališč, ki govorijo ali v prid ali proti varstvu kmetijskih zemljišč. Delo je potekalo v manjših skupinah, naloga vsake je bila zasnovati strategijo varstva kmetijskih zemljišč s cilji in glavnimi ukrepi. To pomeni, da so se posamezne skupine lahko do problema opredelile popolnoma samostojno, in vsaka je zasnovala lasten koncept določanja TVKZ. Teoretični koncepti so bili pozneje preverjeni na območju Mestne občine Nova Gorica. Izbrani sta bili dve testni območji (slika 1): prvo obsega k.o. Banjšice na Trnovski planoti, drugo pa k.o. Loke, Šmihel, Rožna dolina, Stara Gora in Ozeljan v Vipavski dolini. V zadnjem koraku je bila narejena tudi primerjava TVKZ, določenih po naših metodah, z območji obstoječih K1 in K2, ter s stavbnimi zemljišči, kakor so določena v veljavnem občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Nova Gorica. Nova uredba o vzpostavitvi TVKZ še ni sprejeta, zato v nalogi ne podajamo primerjave z rezultati, ki bi izhajali iz nje.



Slika 1: Območje obdelave v Mestni občini Nova Gorica.

Vsaka skupina je samostojno določila:

- cilje varovanja kmetijskih zemljišč,
- merila in modele, po katerih so bila zemljišča ovrednotena,
- pragove za določitev zemljišč, ki se uvrščajo med TVKZ, ter ostalih kmetijskih zemljišč,
- prostorske enote, znotraj katerih se določa TVKZ (na ravni Slovenije, regije ali občine), ter
- ukrepe, s katerimi se koncept varovanja uresničuje.

Analize in modeli vrednotenja so bili pripravljene s programskimi orodji geografskih informacijskih sistemov (GIS), in sicer smo uporabili programski rešitvi Pro-Val in Arc Map. Pri modeliranju so bili uporabljeni javno dostopni digitalni podatki (na primer digitalni model reliefa, raba, boniteta zemljišč, talno število, namenska raba prostora itd.). Prostorsko modeliranje je potekalo z uporabo rastrskih prostorskih podatkov, pri katerih je bila velikost mrežne celice 12,5 m x 12,5 m za raven občine oziroma testnih območij v občini, ter z uporabo rastrskih prostorskih podatkov, pri katerih je bila velikost mrežne celice 100 m x 100 m, ko so bili izdelani vrednostni modeli za celotno Slovenijo². Območja TVKZ so bila v zadnjem koraku določena za zemljiške parcele. V nadaljevanju so predstavljeni primeri metodologij za določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč.

3.2 Rezultati

Cilji varstva kmetijskih zemljišč so podobni pri vseh skupinah, najpogosteje se pojavljajo:

- povečanje stopnje prehranske samooskrbe,
- varstvo kulturne krajine in
- varstvo strateško pomembnih kmetijskih zemljišč.

V naslednjem koraku so posamezne skupine oblikovale ukrepe, s katerimi uresničujejo uvodoma postavljene cilje. Pri tem je treba poudariti, da en ukrep lahko izpolnjuje več različnih ciljev. Med ukrepi so bili kot najpomembnejši izpostavljeni:

- povečanje površin za pridelavo poljščin in zelenjave ter povečanje skupnega deleža kmetijskih površin,
- razvrščanje kmetijskih zemljišč v kakovostne razrede,
- zaokroževanje kmetijskih zemljišč,
- spodbuda domačega trga ter
- ozaveščanje in izobraževanje.

V nadaljevanju predstavljamo pet variantnih predlogov za določanje trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Pristopi k obravnavanemu problemu so bili različni, saj so imele skupine proste roke pri izbiri izhodišč. Cilj naloge je bil pri vseh oblikovati predlog metodologije za določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč. Vsem predlogom je skupno, da želijo v prostoru v prvem koraku poiskati zemljišča, ki so po naravnih in/ali ustvarjenih danostih najprimernejša za kmetijsko pridelavo. Vsak koncept določitve kmetijskih zemljišč naj bi bil – z upoštevanjem regionalnih značilnosti – uporaben na celotnem območju Slovenije. Prva dva izhajata prav iz regionalnih posebnosti: naravne značilnosti posameznega kmetijskega okoliša oziroma statistične regije so izhodišče za določitev kmetijskih panog, ki se spodbujajo na posameznem

² Velikost rastrske celice 12,5 m x 12,5 m je bila izbrana, ker je to raster, v katerem je izdelan digitalni model reliefa, uporabljen v modeliranju. Taka velikost celice je bila ocenjena tudi kot primerna za obdelavo na lokalni ravni, medtem ko je bila za modeliranje primernosti prostora za kmetijstvo na ravni celotne države izbrana ustrezno večja celica, to je 100 m x 100 m.

območju. Naslednja dva predloga za izhodišče postavita različne cilje varovanja kmetijskih zemljišč: razvoj različnih oblik kmetijske proizvodnje, varstvo kulturne krajine in doseganje čim višje stopnje prehranske samooskrbe. Zadnji predlog, podobno kot prva dva, izhaja iz značilnosti prostora, obenem pa so v okviru tega koncepta študentje skušali preveriti možnosti za razvoj urbanega kmetijstva.

3.2.1 Kmetijski okoliši kot izhodišče za določitev TVKZ

Prvi koncept določitve TVKZ temelji na tako imenovanih kmetijskih okoliših. Slednji so bili opredeljeni kot »geografske enote, katerih členitev se opira na enote, kakor so opredeljene znotraj naloge Regionalna razdelitev krajskih tipov v Sloveniji, pri čemer so pomembni faktorji razdelitve enotnost površinskega pokrova, reliefa in podnebja«. Razdelitev na kmetijske okoliše omogoča (slika 2), da se varovanje kmetijskih zemljišč zagotovi na celotnem območju države, to je tudi na območjih, na katerih so razmere za kmetovanje lahko nekoliko slabše, a je kmetijstvo pomemben dejavnik z vidika ohranjanja krajinske pestrosti, biotske raznovrstnosti in poseljenosti podeželja. Ta koncept tudi omogoča, da se na območjih, na katerih je veliko zelo kakovostnih kmetijskih zemljišč, ta ne varujejo v celoti, temveč se dopušča razvoj drugih dejavnosti. Slovenija je po tem konceptu razdeljena na 11 kmetijskih okolišev, v vsakem se posebej opredeli bonitetni prag, do katerega se kmetijska zemljišča varujejo pred spremembo namembnosti. Vsak okoliš je, ob upoštevanju meril relief, podnebje in površinski pokrov, notranje relativno homogen, obenem pa se po teh merilih razlikuje od preostalih okolišev.



Slika 2: Kmetijski okoliši, kakor so bili opredeljeni v enem od konceptov.

Bonitetne ocene so bile razdeljene v deset razredov (1–10, 11–20 itd.), nato je bil za vsak kmetijski okoliš izračunan delež bonitetnih ocen po posameznem razredu. Za vsak okoliš naj bi se poleg zemljišč, ki naj bi se uvrstila med TVKZ, določili sezname kultur, ki so v njem bolj ali manj primerne, ter načine obdelave

kmetijskih zemljišč. S tem naj bi spodbujali kulturne rastline, ki v danih naravnih razmerah najbolj uspevajo in potrebujejo najmanj »zunanjih vložkov«, na primer gnojenja, škropljenja, namakanja itd., obenem pa so najmanj občutljive za ekstremne vremenske pojave.

Merila za določitev TVKZ se pri njivah opirajo na bonitetno oceno zemljišč, medtem ko so bila za določitev trajno varovanih območij vinogradov, sadovnjakov in pašnikov uporabljena dodatna merila. Za vinogradniška območja so to na primer tip tal, ekspozicija, naklon in nadmorska višina. Vsako merilo je ocenjeno na petstopenjski lestvici, pri čemer ocena 1 pomeni najmanjšo primernost in ocena 5 največjo primernost – severne lege so tako ocenjene z 1, vzhodne z 2, zahodne s 3, jugozahodne in jugovzhodne s 4 ter južne s 5. Enaka, le nekoliko drugače ovrednotena merila so uporabljena za sadovnjake. Ker pa meril večinoma ne moremo združevati linearno, saj je njihova kombinacija pomembnejša od vsakega posameznega merila, so bila v naslednjem koraku posamezna merila združena s serijo matrik, s katerimi so bile ocenjene kombinacije posameznih dejavnikov. Tako je na primer območje, ki sicer leži na najvišje ovrednoteni ekspoziciji za vinograde (jug – ocena 5), a na neustrezni nadmorski višini za vinograde (na primer nad 600 metri – ocena 1), z vidika primernosti za vinogradništvo popolnoma neustrezno in v matriki dobi oceno 1, ne pa povprečja ocen 1 in 5.

V zadnjem koraku je bila kot dodatno merilo uvedena tako imenovana »lokacija zemljišča«, ocenjena na tristopenjski lestvici (0–2). Ocena 2 je pripisana vsem kmetijskim zemljiščem, ki so sklenjena in obdana z drugimi kmetijskimi zemljišči, ocena 1 kmetijskim zemljiščem, ki ležijo na primer sredi gozda, ob prometnicah ali so razdrobljena, ocena 0 pa zemljiščem, ki so izolirana od preostalih kmetijskih površin, obdana s pozidanimi površinami (urbana območja, infrastruktura) in so v neposredni bližini onesnaževalcev. Vse tri kategorije »lokacije zemljišča« so bile tudi kartografsko prikazane.

Po določitvi območij kmetijskih zemljišč, ki naj bi se varovala, so bila ta razdeljena še v dve kategoriji – tako imenovana strogo varovana kmetijska zemljišča, ki naj bi tudi v planskih dokumentih ostala kmetijska zemljišča, in varovana kmetijska zemljišča – ta zasedajo manjši delež površin, ležijo predvsem v neposredni bližini naselij in jim bo mogoče spreminjati rabo za potrebe širjenja poselitve.

3.2.2 Varovanje kmetijskih zemljišč glede na značilnosti statističnih regij

Drugi koncept določitve TVKZ se opira na statistične regije kot funkcionalna območja oziroma območja medobčinskega povezovanja. Deleži kmetijskih površin se po posameznih regijah precej razlikujejo, na prvem mestu je tako podravska regija s 40 % kmetijskih površin, medtem ko jih je v zasavski regiji le približno 3 %. Goriška statistična regija z 18 % kmetijskih površin je v slovenskem povprečju. Koncept temelji na spodbujanju kmetijskih rab, ki so značilne za posamezno občino, zato je bil v prvem koraku izračunan odstotek površin njiv, sadovnjakov, vinogradov in travinja v regiji in občini. Pri varovanju imajo prednost rabe, ki se v posamezni občini pojavljajo v večjem deležu kot v regiji in so tako značilne za njeno območje.

Modeli vrednotenja prostora so bili izdelani za posamezno kmetijsko rabo. Izbrana merila so bila ovrednotena različno, upoštevajoč zahteve posamezne kmetijske rabe. Pri vinogradih in sadovnjakih je bil tako večji poudarek na ustrezni osončenosti in ekspoziciji, medtem ko sta bila pri iskanju najboljših površin za njihive odločilna tip tal in bonitetna ocena. Trenutna dejanska raba, če je kmetijska, ni vplivala na oceno, dve zemljišči imata namreč lahko popolnoma enake razmere za kmetijstvo, a je na enem travnik in na

drugem sadovnjak, kar pa ne vpliva na potencial tega zemljišča. Nižje so bila ovrednotena gozdna ali pozidana zemljišča.

Isto območje je lahko hkrati primerno za različne rabe, zato je bil v zadnjem koraku uveden pojem »*priporočene rabe*« – to je običajno raba, ki je bila v prvem koraku analize prepoznana kot »značilna« za posamezno občino glede na regijsko povprečje.

3.2.3 TVKZ kot temelj za konvencionalno in alternativno pridelavo hrane ter ohranjanje kulturne krajine

Tretji koncept določitve TVKZ je usmerjen v določitev dveh tipov varovanih kmetijskih zemljišč – (1) tistih, ki imajo največji pridelovalni potencial, in (2) tistih, ki so pomembna predvsem z vidika ohranjanja kakovosti kulturne krajine. Pri tem so prva razdeljena na območja, primerna za konvencionalno pridelavo, ter območja za alternativno pridelavo. Druga so na območjih izjemnih krajin in tistih, ki so bila v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004) opredeljena kot območja krajin s prepoznavnimi značilnostmi. To so predvsem manjša krajinska območja, v katerih so ohranjeni tradicionalni vzorci, strukture in načini gospodarjenja, in so kot taka tudi vizualno privlačna.

Vrednotenje primernosti zemljišč z največjim pridelovalnim potencialom za konvencionalno pridelavo je bilo zasnovano s štirimi modeli, s katerimi so bila ovrednotena zemljišča z vidika primernosti za (1) poljedelstvo, (2) vinogradništvo, (3) sadjarstvo in (4) travinje. Merila, upoštevana pri določanju primernih območij, so bila: (1) za poljedelstvo: talno število, ekspozicija, naklon, nadmorska višina in obstoječa raba – pri čemer so na primer najvišje ovrednotena območja z najvišjim talnim številom, najnižjim naklonom in ki so že v kmetijski rabi; (2) za vinogradništvo in (3) sadjarstvo: ekspozicija, naklon in nadmorska višina – pri tem merilu so na primer nižje ovrednotena območja v dolinskem dnu, ki jih zaradi temperaturne inverzije lahko prizadene pozeba, ter (4) za travinje: ekspozicija in naklon. Določena je bila tudi minimalna površina, ki je pogoj, da se neko zemljišče uvrsti med TVKZ – za poljedelstvo in sadjarstvo znaša 2 hektara, za vinogradništvo 1 hektar in za travinje 8 ha³. Kjer se na enem območju prekrivajo potenciali za več kmetijskih rab, je uvedena tako imenovana »*priporočena raba*« – tista, ki ima na neki lokaciji najvišjo vrednost s pridelovalnega, ekonomskega in/ali estetskega vidika.

3.2.4 Visoka stopnja prehranske samooskrbe

Slovenija ne dosega več samooskrbe s hrano. Po podatkih Statističnega urada RS je bila v letu 2010 samooskrba z zelenjavo 31 %, z žiti 56 %, s krompirjem 83 %, z mesom in jajci pa nad 80 % (Statistične informacije št. 4, poglavje Kmetijstvo in ribištvo). Pri četrtem konceptu določitve TVKZ je bila kot glavni cilj postavljena čim višja stopnja prehranske samooskrbe – na državni ravni naj bi v povprečju znašala 70 %. Da bi dosegli tako raven, bi bilo v mehanizem trajnega varstva kmetijskih zemljišč treba vključiti tudi površine, ki niso več v kmetijski rabi, kar je vprašljivo. Kljub temu so bile te površine določene in opredeljene kot rezervne oziroma »*potencialne površine*« za kmetijsko pridelavo.

V prvem koraku je bil izračunan ustrezen obseg kmetijskih površin po posameznih panogah, na katerih bi lahko pridelali dovolj hrane, da bi uresničili cilj 70 % samooskrbe na ravni države. Izhodišči sta bila

³ Navedene površine se nanašajo na sklenjene komplekse zemljišč (in ne na posamezne parcele), ki so bila ovrednotena kot zemljišča z dobrim potencialom za posamezno rabo.

podatka o današnji stopnji samooskrbe in deležu površin v kmetijski rabi. V model iskanja primernosti zemljišč za uvrstitev med TVKZ so zajete vse potencialne površine za (1) njivsko rabo, (2) sadjarstvo, (3) vinogradništvo, (4) oljkarstvo ter (5) travništvo in pašništvo – tako tiste, ki so že v kmetijski rabi, kot tiste, ki se zaraščajo ali so že poraščene z gozdom, a bi glede na naravne dejavnike (predvsem tla in relief) na njih lahko vzpostavili kmetijsko rabo. Slednje so bile opredeljene kot »*potencialne površine*« za kmetijsko rabo in niso bile uvrščene med TVKZ – med TVKZ so bile namreč uvrščene le površine, ki so že v kmetijski rabi in imajo največji pridelovalni potencial oziroma najugodnejše razmere za kmetovanje. Potencialne površine so nekakšna rezerva, saj se na njih lahko vzpostavi kmetijska raba, če se povečajo potrebe po novih kmetijskih površinah.

3.2.5 Zemljišča s potencialom za kmetijsko rabo in urbano kmetijstvo

V petem konceptu določitve TVKZ se upošteva vse bolj uveljavljeno »*urbano kmetijstvo*« in poleg iskanja najprimernejših zemljišč za njive, vrtnarsko proizvodnjo, trajne nasade ter travnike in pašnike vključuje tudi območja s potencialom za razvoj urbanega kmetijstva.

Merila za določitev najprimernejših zemljišč za njive, vrtnarsko proizvodnjo, trajne nasade ter travnike in pašnike se ne razlikujejo bistveno od prejšnjih konceptov. Za območja, namenjena urbanemu kmetijstvu, pa je poleg ugodnih naravnih razmer treba izpolniti še merilo, da zemljišča ležijo v neposredni bližini stanovanjskih območij, predvsem tistih z večstanovanjskimi stavbami. V veljavnem prostorskem načrtu Mestne občine Nova Gorica (MONG) je sicer že predvidenih nekaj površin, namenjenih vrtnarstvu. Poleg teh bi kot začasna območja za urbano kmetijstvo lahko opredelili tudi območja, ki so sicer stavbna zemljišča, a na njih še nekaj let ne pričakujemo gradnje. Pri tem je treba poudariti, da ta zemljišča ne bodo uvrščena med TVKZ, saj gre le za začasno kmetijsko rabo na sicer stavbnih zemljiščih.

3.3 Ovrednotenje rezultatov s primerjalno analizo

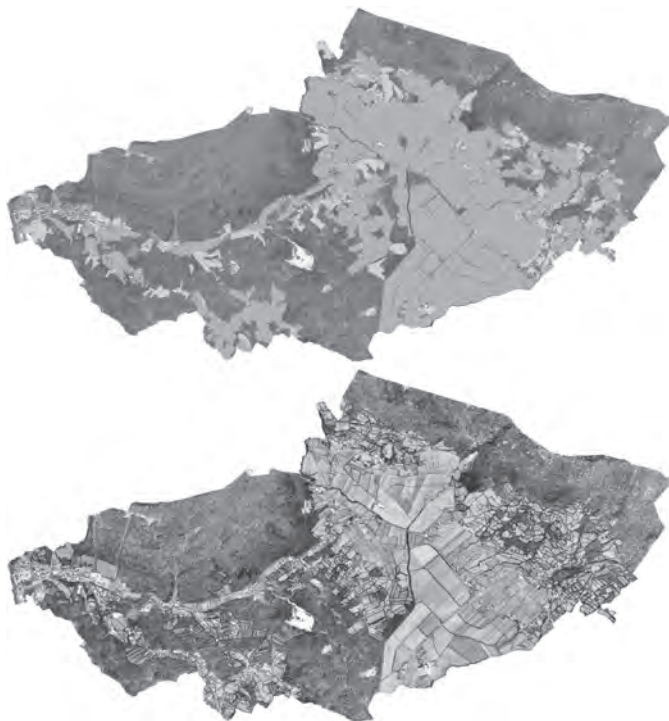
Primerjava predlaganih območij TVKZ z obstoječimi območji K1 in K2 na testnih območjih je pokazala, da se v večini konceptov za uvrstitev v območje trajno varovanih kmetijskih zemljišč predlaga podoben ali nekoliko višji delež zemljišč, kot so sedaj uvrščena med K1. Na obravnavanem območju je takih 31,3 % zemljišč, med K2 jih je uvrščenih nadaljnjih 6,8 %, medtem ko se po posameznih predstavljenih konceptih med TVKZ uvršča od 31 pa do 39 % kmetijskih zemljišč. Dva od predstavljenih konceptov poleg TVKZ določita še eno kategorijo kmetijskih zemljišč (desni stolpec v preglednici 2), vendar je ne moremo v obeh primerih enačiti s K2. Pri konceptu kmetijskih okolišev so to namreč zemljišča, ki so neposredno ob naseljih in na katerih je dopustna širitev pozidave, medtem ko so pri konceptu samooskrbe ta zemljišča nekakšna »rezerva«, ki bi jo uporabili, ko bi se povečala potreba po hrani in s tem po obdelavi kmetijskih zemljišč. Ta zemljišča danes niso v kmetijski rabi, vendar imajo ugodne naravne razmere in bi bilo na njih mogoče vzpostaviti kmetijska zemljišča.

Kljub različnim izhodiščem in modelom vrednotenja so študentje s posameznimi koncepti prišli do precej podobnih rezultatov, kar je razvidno s slik 3 in 4. Na sliki 3 so prikazana trajno varovana kmetijska zemljišča na celotnem testnem območju na dnu Vipavske doline, določena po konceptih (1) kmetijskih okolišev kot izhodišča za določitev TVKZ in (2) TVKZ, usmerjenih v konvencionalno in alternativno pridelavo. Razlike se pojavljajo predvsem na robovih, kar je razvidno na detajlnem prikazu (slika 4). To

niti ni presenetljivo, saj so posamezne skupine pri oblikovanju vrednostnih modelov v osnovi upoštevale podobna merila, ki so bila tudi ovrednotena podobno – z vidika primernosti območij za kmetijsko pridelavo. Pri tem je treba poudariti, da so bili predlogi območij TVKZ izdelani zgolj z upoštevanjem primernosti za kmetijsko pridelavo in brez usklajevanja z drugimi dejavnostmi.

Preglednica 2: Odstotki površin, predlaganih za zavarovanje, in primerjava s sedanjo razdelitvijo kmetijskih zemljišč na K1 in K2 za obravnavano območje.

OBSTOJEČI PLANSKI AKT IN PREDSTAVLJENI KONCEPTI	K1 v planskih aktih oziroma TVKZ v posameznih konceptih	K2 v planskih aktih oziroma ostala KZ v posameznih konceptih
Obstoječi načrt oziroma namenska raba prostora	31,3	6,8
1. koncept: kmetijski okoliši kot izhodišče za določitev TVKZ	31	3,1 (dopustna sprememba)
2. koncept: statistične regije kot izhodišče za določitev TVKZ	36	/
3. koncept: konvencionalna in alternativna kmetijska pridelava – kulturna krajina	39,3	/
4. koncept: samooskrba		
Vipavska dolina	32	35 (rezervna)
Banjšice	35	2
5. koncept: urbano kmetijstvo	32	/



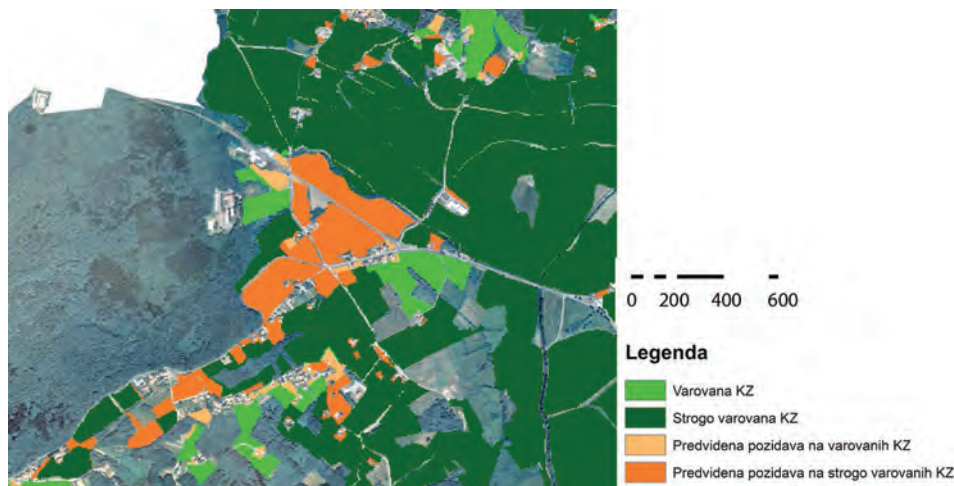
Slika 3: Trajno varovana kmetijska zemljišča: (1) koncept določitve TVKZ, ki izhaja iz kmetijskih okolišev – zgoraj; (2) koncept določitve TVKZ, usmerjenih v konvencionalno in alternativno pridelavo – spodaj.

Čeprav so bila območja TVKZ v okviru posameznih konceptov določena za zemljiške parcele, v članku ne podajamo pregleda ujemanja oziroma neujemanja zemljiških parcel, ki so ali niso uvrščene med TVKZ po posameznih konceptih. Glavni razlog je, da so se vrednostni modeli, uporabljeni za določitev TVKZ, med sabo razlikovali. Za smiselnost primerjave pa bi morali v vsak koncept, po katerem so bila določena TVKZ, vstopati isti vrednostni model.



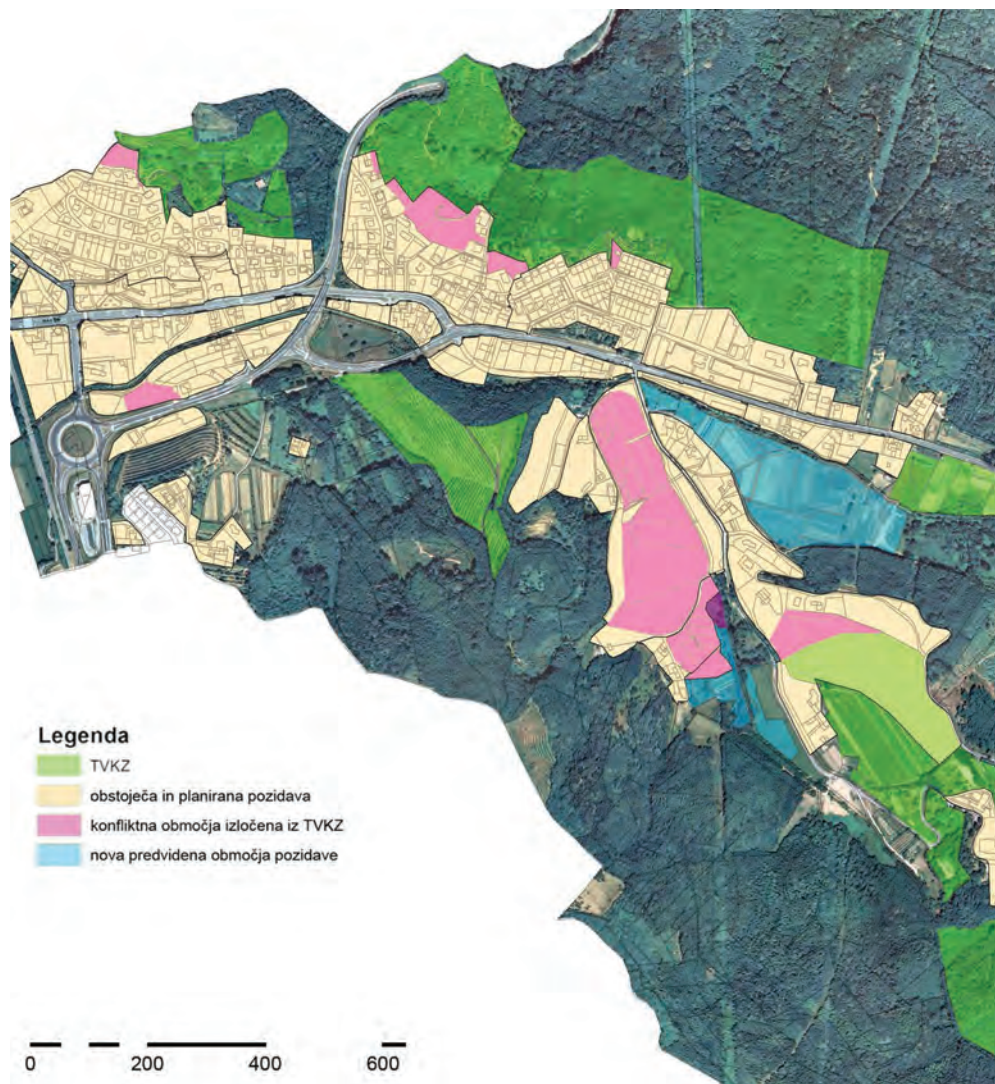
Slika 4: Prikaz trajno varovanih kmetijskih zemljišč, določenih po različnih konceptih (od leve proti desni: (1) koncept določitve TVKZ, ki izhaja iz kmetijskih okolišev; (2) koncept določitve TVKZ, ki izhaja iz značilnosti statističnih regij; (3) koncept določitve TVKZ, usmerjenih v konvencionalno in alternativno pridelavo; (4) koncept določitve TVKZ za čim večjo samooskrbo; (5) koncept določitve TVKZ, pri katerem se upošteva tudi urbano kmetijstvo).

V zadnjem koraku je bila zato narejena primerjava med zemljišči, ki so v občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Nova Gorica (OPN MONG) predvidena za pozidavo, in zemljiščih, ki so opredeljena v predstavljenih konceptih kot TVKZ. Ti kategoriji se po pričakovanih prekrivata predvsem ob mejah naselij. Prekrivanje stavbnih zemljišč iz OPN MONG in predlogov TVKZ je tako največje na območju ob Ajševici, kjer je predvidena nova športno-rekreacijska cona, omeniti velja tudi območje vzhodno od Rožne doline (sliki 5 in 6).



Slika 5: Območja konfliktov med stavbnimi zemljišči po OPN Nova Gorica in predlaganimi TVKZ – Ajševica.

V eni od skupin so študentje naredili še en poskus – razvili so svoj model potenciala za poselitev in predlagali nadomestna stavbna zemljišča, na katera bi se lahko širila pozidava, če nekatera zemljišča, ki so po veljavnem OPN opredeljena kot stavbna, razglasijo za TVKZ. Prikazana so na sliki 6.



Slika 6: Območja konfliktov med stavbnimi zemljišči po OPN Nova Gorica in predlaganimi TVKZ – Nova Gorica ter predlog novih (nadomestnih) stavbnih zemljišč.

4 RAZPRAVA IN SKLEP

Namen predstavljene naloge je bil zasnovati različne koncepte varstva kmetijskih zemljišč pred spremembo rabe. Kakor je razvidno iz predstavljenih primerov, so študentje k nalogi pristopili različno, a njihovi koncepti kljub temu stremijo k izpolnjevanju osnovnega cilja: poiskati zemljišča, ki so najbolj primerna za kmetijsko pridelavo, in jih ohraniti v kmetijski rabi.

Glede na rezultate je s posameznimi predlogi določitev TVKZ opredeljena enaka površina ali celo nekaj več površin zemljišč, kakor jih je sedaj uvrščenih v kategorijo K1 na izbranem območju obdelave. Obseg

trajno varovanih kmetijskih zemljišč tako niha od 31 pa do 39,3 % vseh zemljišč obravnavanega območja, medtem ko je po sedanjem sistemu varstva v kategorijo najboljših kmetijskih zemljišč uvrščenih 31,3 % zemljišč. Kakor je prikazano že v prejšnjem poglavju, rezultati navajajo k sklepu, da na nacionalni ravni ni bistvenega pomena, katero metodo uporabimo za določitev TVKZ, saj pridemo do zelo podobnih rezultatov. Preizkus pa je tudi pokazal, da bo novo določanje trajno varovanih kmetijskih zemljišč zanesljivo privedlo do konfliktov z razvojnimi pobudami v lokalnih skupnostih, zato je pomembno predvsem, da bo izbrani pristop transparenten in argumentiran.

Pri tem je treba poudariti, da je bil pri določitvi TVKZ upoštevan zgolj vidik iskanja najprimernejših kmetijskih zemljišč, ne pa druge dejavnosti, ki bi jih bilo sicer nujno upoštevati pri določanju TVKZ, saj je treba pri pripravi prostorskih načrtov nameniti del zemljišč tudi zanje. V vseh predstavljenih konceptih določitve TVKZ se namreč pojavlja prekrivanje predlaganih območij TVKZ z območji, ki so v OPN MONG opredeljena kot stavbna, kar kaže na potencialne konflikte v usmerjanju prostorskega razvoja. Smiselno je torej, da se pri določanju TVKZ najprej opravi vrednotenje vseh kmetijskih zemljišč, ki bo podlaga za usklajevanje z razvojnimi cilji občin ter varstvenimi in razvojnimi usmeritvami posameznih sektorjev, končna območja TVKZ pa naj se opredelijo na podlagi usklajevanja interesov v prostoru.

Literatura in viri:

- Cimprič, T., Zavodnik Lamovšek, A., Liseč, A. (2013). Analiza višine plačila za spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč v Sloveniji po letu 1979. *Geodetski vestnik*, 57 (3), 561–577. DOI: <http://dx.doi.org/10.15292/geodetski-vestnik.2013.03.561-577>
- Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Mestne občine Nova Gorica. Uradni list RS, št. 95/2012.
- Pomembnejši podatki o strukturi kmetijskih gospodarstev, Slovenija, 2013. Statistični urad RS. http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5760, pridobljeno 6. 6. 2014.
- Stele, A., Žaucer, I. (2013). O kmetijstvu doma in drugje po EU. Ljubljana, Statistični urad Republike Slovenije. http://www.stat.si/doc/pub/kmetijstvo_EU.pdf, pridobljeno 6. 6. 2014.
- Pregled razvoja kmetijstva 1971–2008. Statistični urad RS. http://www.stat.si/letopis/2009/16_09/16-01-09.htm, pridobljeno 18. 8. 2014.
- Pintar, M., Lobnik, F., Bohanec B. (2010). Apel proti pozidavi kmetijskih zemljišč. http://www.bf.uni-lj.si/fileadmin/users/1/agronomija/Oddelek/izjava_za_javnost_KZem.pdf, pridobljeno 6. 6. 2014.
- Statistični letopis (2004). Poglavlje Kmetijstvo in ribištvo. Statistični urad Republike Slovenije. http://www.stat.si/StatWeb/doc/letopis/2004/16_04/16-06-04.htm, pridobljeno 18. 8. 2014.
- Penko Seidl N., Golobič M. (2015). Določitev trajno varovanih kmetijskih zemljišč – metodološki poskus; *Geodetski vestnik*, 59 (2): 275-288. DOI: 10.15292/geodetski-vestnik.2015.02.275-288
- Statistični letopis (2013). Poglavlje Kmetijstvo in ribištvo. Statistični urad Republike Slovenije. http://www.stat.si/StatWeb/doc/letopis/2013/16_13/16-06-13.html, pridobljeno 18. 8. 2014.
- Statistične informacije št. 4. Poglavlje Kmetijstvo in ribištvo. Statistični urad Republike Slovenije. <http://www.stat.si/doc/statinf/15-SI-277-1201.pdf>, pridobljeno 18. 8. 2014.
- Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004). Uradni list RS, št. 76/2004, 9217–9277.
- Zakon o graditvi objektov (2002). ZGO-1. Uradni list RS, št. 110/2002, 13084–13132.
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (1973). Uradni list SRS, št. 26/1973.
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (1996). Uradni list RS, št. 59/1996, 5132–5149.
- Zakon o kmetijskih zemljiščih – uradno prečiščeno besedilo (2011). ZKZ-UPB2. Uradni list RS, št. 71/2011, 9479–9498.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o kmetijskih zemljiščih (2011). ZKZ-C. Uradni list RS, št. 43/2011, 5681–5690.
- Zakon o urejanju prostora (2002). ZUreP-1. Uradni list RS, št. 110/2002, 13057–13084.

asist. dr. Nadja Penko Seidl, univ. dipl. inž. kraj. arh.
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta
Jamnikarjeva cesta 101, SI-1000 Ljubljana
e-naslov: nadja.penko@bf.uni-lj.si

izr. prof. dr. Mojca Golobič, univ. dipl. inž. kraj. arh.
Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta
Jamnikarjeva cesta 101, SI-1000 Ljubljana
e-naslov: mojca.golobic@bf.uni-lj.si