

KOMASACIJE PRI VELIKIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKTIH V NEMČIJI

LAND CONSOLIDATION FOR LARGE-SCALE INFRASTRUCTURE PROJECTS IN GERMANY

Andreas Hendricks, Anka Lisec

UDK: 347.2:528.44(430)

Klasifikacija prispevka po COBISS.SI: 1.02

Prispelo: 18.11.2013

Sprejeto: 30.12.2013

DOI: 10.15292/geodetski-vestnik.2014.01.046-068

SCIENTIFIC PAPER

Received: 18.11.2013

Accepted: 30.12.2013

IZVLEČEK

Pri velikih infrastrukturnih projektih je treba pridobiti primerna zemljišča za gradnjo in vzdrževanje, pogosto prinesejo velike spremembe v krajini in drobitev zemljiških parcel posameznega območja, neposredno prizadeti lastnikom zemljišč pa občutno izgubo zemljišč. Dobra praksa na tem področju prihaja iz Nemčije. Tam se tako imenovane »komasacije za velike projekte« izvajajo, da bi izgubo zemljišč in škodo zaradi parcelacije porazdelili med večjo skupino lastnikov zemljišč. V prispevku so predstavljeni rezultati podrobne analize postopka komasacije za velike infrastrukturne projekte v Nemčiji. Postopek vodi urad za komasacije, ki mora pred izvedbo komasacije preveriti številne formalne in vsebinske zahteve. Zemljišča, potrebna za izvedbo velikega infrastrukturnega projekta, mora investitor pridobiti od lastnikov zemljiških parcel na komasacijskem območju, in sicer z nakupom, enakomerno porazdelitvijo izgube zemljišč med lastniki na podlagi načrta komasacije ali z menjavo zemljišč oziroma premestitvijo njihovih izbranih lastnikov. Glavni namen prispevka je predstaviti in analizirati cilje, zahteve in postopek nemških komasacij, usmerjenih v pridobitev zemljišč za uresničitev večjih infrastrukturnih projektov, ki pomenijo velik poseg v prostor.

KLJUČNE BESEDE

komasacije, preurejanje zemljišč, infrastrukturni projekti, poseg v prostor, infrastruktura, pridobitev zemljišč, razlastitev, Nemčija

ABSTRACT

Large-scale infrastructure projects require the acquisition of appropriate land for their construction and maintenance, while they often cause extensive fragmentations of the affected landscape and land plots as well as significant land loss of the immediately affected land owners. A good practice in this field comes from Germany. In Germany, the so-called "land consolidation for large-scale projects" is used to distribute the land loss among a larger group of land owners and to reduce the damages caused by land dissection. In this article, the results of detailed analyses of the land consolidation for large-scale projects' procedures in Germany are presented. The procedure is coordinated by the land consolidation authority, which has to check several formal and content requirements before implementing a land consolidation procedure. The needed land for the large-scale infrastructure project has to be provided by the owners of the land plots in the land consolidation area by selling it to the developer, by balanced land-loss following the land consolidation plan or relinquishment of re-allocation of particular land owners. The main objective of this article is to introduce and analyse the aims, requirements and procedure of German land consolidation for the purpose of land acquisition by large-scale infrastructure projects associated with remarkable spatial interventions.

KEY WORDS

land consolidation, land reallocation, infrastructure projects, spatial intervention, infrastructure, land acquisition, expropriation, Germany

1 INTRODUCTION

For construction of large-scale infrastructure facilities such as roads, motorways and railways, the acquisition of the required land or other kinds of real property is necessary. However, for the purpose of public interest, the state or local community cannot rely on real property markets alone to ensure that real property is acquired when and where it is needed for the greater good (Šumrada, Ferlan and Lisec, 2013). Such a spatial intervention might have a remarkable influence not only on the real property and land plot structure but also on the cultural and natural landscape. Large-scale infrastructure projects are often associated with extensive habitat fragmentation, i.e. loss of a variety of fauna and flora, destruction of existing road and stream networks, detours and erratic access to land plots for farmers, and unecologically shaped agricultural and forestry plots (Figure 1). The immediately affected land owners are subjected to significant land and economic loss due to the construction of such facilities. Furthermore, if the needed land is claimed through expropriation, the developer has to engage in long legal proceedings.



Figure 1: Impact of large-scale infrastructure facilities on land plot structure and landscape – left; reduction of negative impacts of spatial interventions due to large-scale infrastructure projects by means of land consolidation (Source: LGL-BW, 2000).

Along with an active land policy at the state or local community levels, comprehensive land consolidation projects can lead to high efficiency and sustainability of such projects. Land consolidation in large-scale infrastructure projects, as the method reversing the action of land fragmentation, is not new (see also Prosen, 1993; Triglav, 2008). Less is known that land consolidation can be a useful instrument to assemble land for demanding infrastructure projects. This approach has been successfully developed in the German practice. The main purpose of this article is to analyse the aims, requirements and procedure of a specific land consolidation procedure developed in Germany for the purpose of land acquisition and land management in the case of large-scale infrastructure projects. The main aim of this instrument is to reduce and equally distribute the negative economic, social and environmental impacts of such projects.

2 LAND CONSOLIDATION FOR LARGE-SCALE PROJECTS IN GERMANY

In the case of land acquisition for large-scale infrastructure projects of public interest it is generally assumed that the state or local governments should first attempt to purchase the required real property in good faith. However, the owner of the relevant real property may oppose the transaction. In such cases, when there are no alternative locations available, legal systems often empower the state or the local

community to exercise the expropriation procedure as a means of supporting and achieving the desired public benefit. In Germany, an additional solution to land acquisition for public interest is available, i.e. land consolidation for large-scale projects.

In Germany, all actions of general public services have to follow the principle of the *mildest means*, i.e. the means involving the least interference. Expropriation has more impact on the affected land owners than land consolidation, and, further, land consolidation has more impact than land acquisition based on a private contract for sale and purchase. If the developer is not able to assemble all the necessary land plots in the location line, a special procedure to acquire land for large-scale projects of public interest is often used in Germany, pursuant to Art. 87 ff. of the Land Consolidation Act (germ. *Flurbereinigungsgesetz* (*FlurbG*), 2008). The so-called land consolidation for large-scale projects is an instrument for the acquisition of land necessary for spatial interventions associated with public interest. However, this kind of land readjustment instrument preserves the main objectives of land consolidations. The two main traditional objectives of land consolidation are: to improve the land holdings of farms by concentrating their land in use in as few plots as possible, and to support the farms with road infrastructure and other necessary infrastructures. Nowadays, advanced land consolidation projects should support environmental protection and proper management of natural resources (Lisec and Pintar, 2005). In the case of large-scale infrastructure facilities, this kind of land consolidation reduces the negative effects of land fragmentation by consolidation of dispersed land plots, provides solutions regarding access from farm buildings to land plots by building bridges and underpasses for agricultural access combined with a new road network design, and includes the management of existing and new stream and habitat networks. The access field paths should be kept to a minimum, i.e. with the least interference (Figure 1).

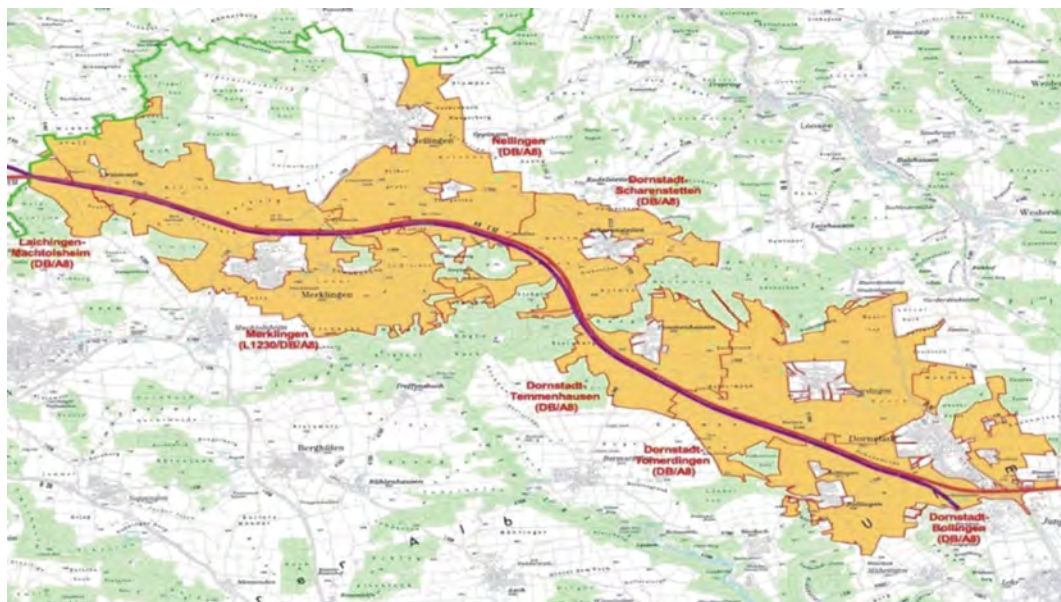


Figure 2: Land consolidation area between Dornstadt and Laichingen for the new railroad and motorway section (Stuttgart –) Wendlingen – Ulm (Source: Meyer, 2013).

The advantage of land consolidation for large-scale projects lies in the fact that land loss is distributed among many participants, as the necessary land is provided by all the participants in the land consolidation area (Figure 2). Furthermore, land owned by the developer can be exchanged for the plots in the location line of the project (Figure 3). The latter is associated with the active land policy of the state or local government, i.e. developer. The land plots that are not in the immediate vicinity of the spatial intervention may be included in the land consolidation/land acquisition for large-scale projects. This broadens the efficiency of land acquisition for the projects associated with large-scale spatial interventions. The inclusion of comprehensive public participation in the procedure is highly important, as it helps to minimise long legal proceedings (LGL-BW, 2000).



Figure 3: Land plots owned by the developer and their allocation in the location line (Source: Meyer, 2013).

Concerning the decision regarding land consolidation for large-scale projects we have to distinguish between substantive and formal (procedural) requirements. Regarding the substantive requirements, the project has to affect agricultural land on a large scale (generally at least 5 hectares). Additionally, the conditions for expropriation to occur must be met. Furthermore, the loss of land must be apportioned among a large number of owners and the disadvantages for the use of the land are to be avoided as much as possible.

Regarding the formal requirements, the procedure to approve the project implementation plan has to be initiated, and the authority responsible for the expropriation has to apply for the initiation of the land consolidation for large-scale projects. The rate of apportionment of the loss of land shall be agreed upon in consultations with the Farmers' Association (land owners). Finally, the land consolidation procedure shall be explained exhaustively and in an appropriate manner to the affected land owners. The attempt of the developer to purchase the affected land plots at market value is not a requirement for the initiation of this kind of land consolidation according to Art. 87 ff. of the Land Consolidation Act. Irrespective

of the provision, a preliminary instruction to regulate the possession of the new plots or a preliminary land consolidation plan must be appended to the application for land consolidation.

The responsible land consolidation authority has to take into account several criteria to fix the boundary of the land consolidation area. The loss of land has to be equally distributed among many land owners in a way acceptable to each owner; generally, the loss of land for the individual land owner should be less than 5% of the area included in the land consolidation. Notably, the boundary of the land consolidation area does not preclude the purchase of additional land by the developer (Figure 3). An additional requirement is the reduction of land fragmentation and the possibility to consolidate the dispersed land plots.

3 PROCEDURE OF LAND CONSOLIDATION FOR LARGE-SCALE PROJECTS

3.1 Standard procedure

The land consolidation procedure is directed by the responsible land consolidation authority (germ. *Flurbereinigungsbehörde*). The Federal States determine which authorities are to be land consolidation authorities and which are to be higher land consolidation authorities (germ. *Obere Flurbereinigungsbehörde*) and shall define their areas of responsibility and competences (e.g. in Baden-Württemberg there are 34 land consolidation authorities and one higher land consolidation authority).

The standard procedure (Figure 4) of land consolidation for large-scale projects starts with preparatory work for the formal initiation. In the first place, the land consolidation authority has to draw up a plan of work. The spatial plan approval of the project in question and the application for land consolidation initiation submitted by the authority responsible for the expropriation are the two legal requirements for the initiation of the procedure. The procedure may also commence when the plan approval procedure for the project has been initiated (cf. Section 3.2). Here, *“the Farmer’s Association, the responsible physical planning authority, the communities and counties as well as any other organizations and authorities to be designated by the supreme authority responsible for agriculture shall be heard”* (Art. 5, Section 2, Land Consolidation Act, FlurbG, 2008). Furthermore, the authorities of the Federal Government, in particular the Federal States concerned, and other competent bodies corporate shall be informed.

“Before the Land Consolidation Decision can take effect, the envisaged land consolidation procedure and the prospective cost incurred shall be explained exhaustively and in an appropriate manner to the land owners who are likely be affected” (Art. 5, Section 1, Land Consolidation Act, FlurbG, 2008). Afterwards, the higher land consolidation authority makes the Land Consolidation Decision and announces it publicly. The affected land owners have a legal remedy against the decision.

The land consolidation authority shall make the necessary investigations to identify the parties concerned. The parties concerned are (Art. 10, Land Consolidation Act, FlurbG, 2008):

- Participants: land plot owners and the owners of (hereditary) building rights, i.e. the right to build on the plot of another person.
- Second-order participants, among them:
 - affected local communities and counties, and other bodies corporate,
 - affected companies involved with water resources and soil,

- affected owners of different rights (e.g. tenant farmers),
- the developer (if the developer owns land plots in the land consolidation area, then the developer is considered a participant).

Only the (first-order) participants are considered as members of the Body of Participants, not the second-order participants. They elect a Land Consolidation Board. The Land Consolidation Board is the partner of the Land Consolidation Authority. It participates in all important decision-making stages and represents the Body of Participants in planning, financing, implementation, and at court.

After the parties are identified and informed about their rights, the value of the original land plots shall be assessed. Generally, the valuation is needed to ensure that the participants acquire plots of equal value in comparison to the value of their input. In the case of land consolidation for large-scale infrastructure projects it is also necessary to determine the extent of land loss for the individual land owner, i.e. participant. If no other options for land acquisition for public benefit exist, then all participants have to provide land for the project proportional to the value of their old land plots and in relation to the aggregated land value of all the plots in the land consolidation area (cf. Section 3.3). *“Any documents relative to the results of the valuation shall be made accessible to the parties concerned for inspection. The results shall be explained to them in a hearing. After settlement of any justified objections, the results shall be officially stated by the land consolidation authority; the statement shall be made public”* (Art. 32, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). The affected land owners have a legal remedy against this decision.

“Upon application of the authority responsible for the project, the land consolidation authority may issue a preliminary instruction in accordance with Art. 36” (Art. 88, No. 3, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). This instruction regulates the possession or the use of land plots needed for the infrastructure project or the exercising of other rights prior of the implementation of the Land Consolidation Plan. This has proved to be a very important instrument to accelerate the process. The needed land plots include the areas in the location line of the infrastructure project, the land plots needed for ecological compensation and replacement surfaces, where the farmers may continue their activities according to the final regulation in the land consolidation plan (Seehusen et al., 2013). *“The instruction may be made contingent on injunctions (e.g. fencing of grazing land) or conditions (e.g. securities for future indemnities). The developer shall pay an indemnity for the disadvantages incurred by the parties concerned in consequence of the preliminary instruction (especially loss of area under cultivation); the aforesaid shall not apply where the disadvantages incurred are compensated for by the preliminary provision of replacement surfaces”* (Art. 88, No. 3, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). The compensation payments for the needed land plots (loss of property) are regulated in detail in Art. 88 of the Land Consolidation Act. The affected land owners have another legal remedy against the preliminary instructions.

The infrastructure plan (plan of paths and water bodies) has to be developed by the land consolidation authority and established in consensus with the board of the Body of Participants, and is subject to an Environment Impact Assessment. In the standard land consolidation procedure it contains a map and a written proposals for the omission, modification and new utilities and public installations (e.g. paths, roads, water bodies, water management installations or landscape elements), a cost estimation, a financial plan and a timetable. The infrastructure plan is the framework for the design and reallocation of the new plots (LGL-BW, 2000). *“The plan shall be discussed at a hearing with the public agencies concerned, including*

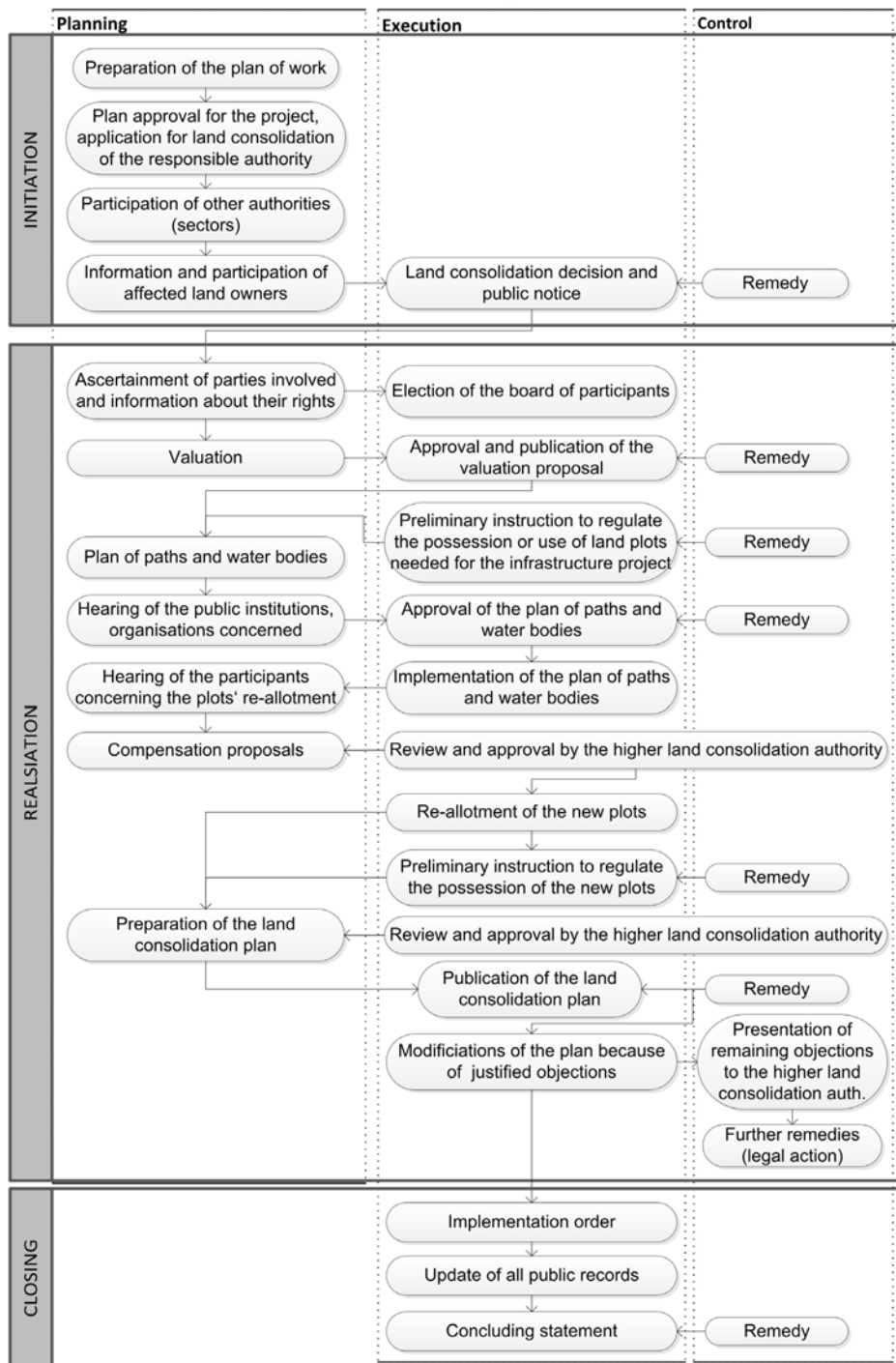


Figure 4: Workflow of the standard land consolidation procedure for large-scale projects (Source: Ministry for Agriculture, Environmental Protection and Spatial Planning Brandenburg, MLUR, 2004).

the Farmers' Association" (Art. 41, Section 2, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). Afterwards, it has to be officially approved by the higher land consolidation authority. The affected land owners have another legal remedy against the decision. The Body of Participants shall be responsible for the construction and maintenance of common infrastructure until the transfer of the responsibilities to the relevant parties.

The land consolidation procedure for large-scale projects includes the planning of new roads, ecological elements, etc., as well as the approval of the proposed arrangements as part of the plan approval procedure for the whole project. For this reason, the early coordination between the developer and the land consolidation authority is essential. In such cases, the infrastructure plan following Art. 41 of the Land Consolidation Act may merely state that "there are no further measures necessary". In practice, in the plan approval procedure for the project, clauses like "*the planning of the ecological compensation or new road network may be modified in the land consolidation procedure, if necessary*" are often used to enable subsequent modifications. These clauses in the project documentation are in accordance with the legal norms if the modifications are necessary to reach the objectives of the land consolidation (Seehusen et al., 2013).

The involvement of land consolidation participants is of high importance when preparing the land reallocation plan. The Land Consolidation Act stipulates: "*before the land consolidation plan is drawn up, the participants shall be heard as to their wishes concerning the re-allotment*" (Art. 57, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). "In compensation for his old land plots each participant shall be entitled to receive land of equal value (less the loss of land for the infrastructure project). [...] In regard to their use, condition, soil quality and distance from the farmstead or the village, the new units allocated to a participant shall be equivalent to his old land plots" (Art. 44, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). The land consolidation authority prepares compensation proposals to be reviewed and approved by the higher land consolidation authority.

The "*provisional transfer of possession*" is another important preliminary measure to accelerate the process. "*Possession of the new land plots (in the whole land consolidation area) may be provisionally transferred to the parties concerned, if the boundaries of the land plots have been staked out in the fields and final proof of the surface and value of the new land plots has been produced [...]. The new layout of the fields shall be made known to the parties concerned and, upon application, explained to them on the spot*" (Art. 65, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). The affected land owners have another legal remedy against the decision.

The land consolidation authority is responsible for the surveying, but may mandate the cadastral authority or private surveyors (germ. *Öffentlich bestellter Vermessungsingenieur*) who have the right to realize surveys in the cadastral area. The land consolidation authority shall summarise the results of the procedure in the land consolidation plan. It shall contain all the relevant information in a transparent way (e.g. old land plots of the participants with the respective rights and duties, new land plots of the participants with the respective rights and duties, cost, compensation regulations). The land consolidation plan replaces the data in the land cadastre and land registry until these records are updated; this is the basis for the updating of all other public registers (LGL-BW, 2000). The land consolidation plan shall be reviewed and approved by the higher land consolidation authority. Afterwards, it has to be published and the affected land owners have another legal remedy against the decision.

“In the case of justified objections the land consolidation authority shall remedy the situation. [...] . Notice of the modifications shall be restricted to the participants affected by them. [...] . Any objections left unsettled after the terminations of the negotiations shall be submitted to the higher consolidation authority” (Art. 60, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). If the objection is dismissed by the higher land consolidation authority, the participants have the right to bring an action against this decision at the land consolidation court. Generally, the land consolidation court is a senate for land consolidation in the supreme administrative court in the particular Federal State. *“The land consolidation court shall determine appeals from administrative decisions taken under this Act, the question whether an administrative decision that has been objected to or omitted shall be passed, and any disputes arisen from the land consolidation procedure and brought before the court prior to the indisputability of the Concluding Statement”* (Art. 140, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008).

The *“implementation order”* is the first step of the closing of the process. *“When the land consolidation plan has become indisputable (no more objections or final decision of the higher consolidation authority or land consolidation court, respectively), the land consolidation authority shall order its implementation. At the time to be fixed in the order the new legal status provided for in the plan shall supersede the previous one”* (Art. 61, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). The implementation includes the updating of all public registers and the realization of payments. The land consolidation plan replaces data in the land cadastre and land registry until these are renewed. *“The land consolidation authority shall conclude the procedure with the statement (Concluding Statement) that the execution according to the land consolidation plan has been affected and that the parties concerned are no longer entitled to any claims that ought to have been considered in the procedure; they shall state whether or not the tasks of the Body of Participants have been completed. The Concluding Statement shall be made known by public notice”* (Art. 149, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). The affected land owners have a final legal remedy against the decision. After the Concluding Statement the notation of land consolidation in the land cadastre and land registry, which has been noted after the land consolidation decision, is deleted.

Table 1: Data for five land consolidation cases of large-scale infrastructure projects in the Federal State North Rhine-Westphalia.

	Name of the land consolidation area				
	Arsbeck	Wesel	Dürwiß	Perrich	Roydorf
Land consolidation area [ha]	353	545	199	366	714
Number of participants	230	150	88	101	219
Land consolidation decision [year]	2006	2007	2004	2002	1983
Start of facility construction [year]	2008	2011	?	2003	?
Start of the implementation of the paths and water bodies plan [year]	2010	2012	?	?	1990
Preliminary instruction to regulate the possession of new plots [year]	2012	?	?	?	1997
Publication of the land consolidation plan [year]	2013	?	2007	2007	2000

The procedural duration and costs depend on different factors (e.g. size of the land consolidation area, number of participants, agricultural use, requirements of road construction and ecological compensation,

annual budget for construction works, etc.), hence it is difficult to assess the average duration and cost. Table 1 gives an illustration of a typical process (“?” means “information not available”).

Minor land consolidation procedures (like Dürwiß) can be completed in a few years if the plan approval procedure for the infrastructure project is finished prior to the beginning of the land consolidation procedure. At least, it is possible to start the project quickly based on the preliminary instruction to regulate the possession or use of land plots needed for the project. In the case of parallel procedures (cf. Section 3.2), the plan approval of the project can, in fact, be the necessary requirement for the preliminary instruction and the process may stagnate at this point. Indeed, land consolidation procedures can take up to 20 years (like Roydorf) or more. The average costs of the procedure and implementation (cf. Section 3.3) of the land consolidation are between 2000 and 3000 € per hectare (in total 4000 to 6000 €), but they differ from case to case due to the reasons mentioned.

3.2 Variants of the standard procedure

Next to land consolidation for large-scale projects, four other types of procedures exist according to the Land Consolidation Act. The standard land consolidation procedure (Art. 1, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008) is the most comprehensive solution to conserving, designing and developing economic, housing and recreational functions of rural areas. Measures of rural road construction, village renewal, water resources management, soil protection, nature conservation and landscape maintenance can be realised (LGL-BW, 2000). The simplified land consolidation procedure (Art. 86, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008) has more or less the same aims as the standard land consolidation procedure. Basically, the simplification consists in the omission of the plan of paths and water bodies. The accelerated consolidation (Art. 91, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008) is focused on the improvement of production and working conditions in agriculture and forestry, where, if possible, entire land plots are exchanged by mutual agreements. Generally, a plan of paths and water bodies is not needed in this case. The voluntary land exchange (Art. 103a, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008) is the rapid and simple solution for the improvement of the agrarian land structure by voluntary exchange of plots between few land owners (LGL-BW, 2000).

Compared to the standard land consolidation procedure, land consolidation for large-scale projects often starts at the start of the plan approval procedure for the project. The main objective of this parallel procedure is to save time. In this case, the plan approval of the project for a large-scale infrastructure facility is needed at the latest at the moment of the provisional transfer of possession or the publication of the land consolidation plan. However, there is the risk of failure of the plan approval procedure for the project for construction of a large-scale infrastructure facility and, as a result, the failure of land consolidation. In such cases, the land consolidation authority should check the possibility to convert the land consolidation procedure for large-scale projects to standard land consolidation or simplified land consolidation, providing that the requirements for the initiation of these procedures are fulfilled (Seehusen et al., 2013). This makes it possible to mitigate the damage made by the division of land plots due to new infrastructure, the consolidation of dispersed plots and settlement of bridges and underpasses, combined with a new design of roads, stream and habitat networks.

Upon the initiation of a standard or simplified land consolidation, sometimes the need for expropriation

arises. In such cases, it is possible to expand the standard land consolidation procedure to the procedure for land consolidation of large-scale projects, or to replace the simplified land consolidation procedure with the land consolidation procedure for large-scale projects. Finally, a combination of the standard procedure and the procedure for large-scale projects may be initiated if the requirements for both procedures are fulfilled. In comparison to the parallel procedure, the advantage is to avoid the change in procedure in the case of failure of the large-scale infrastructure project approval procedure. Table 2 gives an overview of the number and the area of the different land consolidation procedures in Germany in 2012.

Table 2: Land consolidation (LC) procedures in Germany in 2012 (Source: BMEL, 2012).

Procedure	Started procedure		Finished procedure		Running procedures	
	Number	Area[ha]	Number	Area[ha]	Number	Area[ha]
Standard LC procedure (Art. 1)	69	47,491	87	40,677	1252	635,912
Simplified LC procedure (Art. 86)	160	142,744	157	43,658	1400	814,778
LC for large-scale projects (Art. 87)	22	18,177	30	26,500	607	509,255
Accelerated consolidation (Art. 91)	15	8210	33	26,321	220	188,546
Voluntary land exchange (Art. 103a)	0	0	526	7391	867	165,715

3.3 Provision of land and payment for land consolidation of large-scale projects

In the case of land consolidation for large-scale infrastructure projects, the needed land for the project has to be provided by the land owners in the land consolidation area. If there are no other options, all participants have to provide land for the project relative to the value of their old land plots and in relation to the aggregate value of all the land plots of the land consolidation area. Voluntary arrangements reduce this enforced loss of land. The developer may purchase land plots in the foreseen land consolidation area and exchange them for the land along the location line of the infrastructure facility during the land consolidation procedure (Figure 4). On the other hand, a participant may be, subject to agreement, compensated in whole or in part in money instead of in land (Art. 52 Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008), while the land is used for the implementation of the project.

The developer has to pay for the land provided by the participants. Furthermore, there are procedural and implementation costs associated with the procedure. The procedural costs cover the services of public employees, experts and consultants (e.g. for land valuation), and fixed costs of office buildings, office supplies etc. The costs of implementation of a land consolidation project depend on the type of procedure, local conditions and the expected construction measures. Generally, the highest costs are associated with road construction, followed by hydraulic works, soil improvement, landscape management, reorganizing property, surveying and the administration costs of the Body of Participants (LGL-BW, 2000). Generally, it is possible to realize further measures to improve the production and work conditions as well as to promote the general use and development of land (Art. 1, Land Consolidation Act, *FlurbG*, 2008). Nevertheless, it is necessary to distinguish between the costs for the general improvement of the area and the costs occasioned by the developer. The developer has to pay the share of procedural costs occasioned by him, as assessed by the higher consolidation authority. Furthermore, he has to pay

the share of costs of implementation that has been incurred as a result of the allocated surfaces and the construction of common infrastructure due to the project (also assessed by the higher consolidation authority). Finally, the developer has to pay compensation for any other losses (e.g. removal of vegetation or new restrictions in land use).

4 CONCLUSIONS

In Germany, land consolidation for large-scale projects has been successfully used for several decades to eliminate or minimise the disadvantages of such projects. The biggest advantage of the procedure is the reduction of land loss of the land owners in the location line of the new infrastructure facility. On the other hand, this kind of land consolidation minimises the damages caused by division of land plots due to the new infrastructure project, the consolidation of dispersed land plots and necessary bridges and underpasses combined with a new design of road, stream and habitat networks. The developer has the advantage of purchasing land plots outside the location line of the infrastructure facility, which makes the negotiation for the developer much easier. The possibility of regulation of ownership or the use of land plots needed for the infrastructure project or the exercising of other rights prior of the implementation of the Land Consolidation Plan is of high significance for the developer to get quick access to the land in question. Finally, all compensations for the damages incurred by large-scale infrastructure projects are regulated in one procedure. It is a just, objective and verifiable procedure with an extremely low incidence of legal disputes due to a comprehensive inclusion of public participation.

References:

- BMEL (2012). Statistical Monthly Report. Bonn: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.
- FlurbG (2008). Flurbereinigungsgesetz. Bundesgesetzblatt Teil I, 19. 12. 2008, 2794.
- LGL-BW (2000). Land consolidation and land development – more than reorganizing land property. Stuttgart: Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg.
- Lisec, A., Pintar, M. (2005). Conservation of natural ecosystems by land consolidation in the rural landscape. *Acta agriculturae Slovenica*, 85(1), 73–82.
- Meyer, Th. (2013). Without land consolidation for large-scale projects no railway Stuttgart-Ulm? Geodetic Colloquium of the University of Stuttgart. Stuttgart: Univerza v Stuttgartu.
- MLUR (2004). Directive for the realization of land consolidation procedures in the Federal State of Brandenburg. Postdam: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR) des Landes Brandenburg.
- Prosen, A. (1993). Sonaravno urejanje podeželskega prostora (=Sustainable development of rural areas). Ljubljana, University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering.
- Seehusen, A. W., Schwede, T. C., Schwantag, F., Wingerter, K., Mayr, C. (2013). Standard commentary of the Land Consolidation Act. 8th edition. Butjadingen-Stollhalm, Agricola-Verlag GmbH, 800 str.
- Šumrada, R., Ferlan, M., Lisec, A. (2013). Acquisition and expropriation of real property for the public benefit in Slovenia. *Land use policy*, 32, 14–22. DOI: 10.1016/j.landusepol.2012.10.004
- Triglav, J. (2008). Komasacije zemljišč ob gradnji infrastrukturnih objektov v Prekmurju (= Land Consolidation In Connection With The Construction Of Infrastructural Objects in Prekmurje). *Geodetski vestnik*, 52(4), 795–811.

Hendricks A., Lisec A. (2014). Land consolidation for large-scale infrastructure projects in Germany. *Geodetski vestnik*, 58 (1): 46-68.

KOMASACIJE PRI VELIKIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKTIH V NEMČIJI

OSNOVNE INFORMACIJE O ČLANKU:

GLEJ STRAN 46

1 UVOD

Za gradnjo velikih infrastrukturnih objektov, kot so ceste, avtoceste in železnica, je treba pridobiti ustrezna zemljišča ali druge vrste nepremičnin. Kljub javnemu interesu se država ali lokalna skupnost ne more zanesti le na trg nepremičnin, da bi pridobila nepremičnine takrat in tam, kjer se izkaže potreba za projekte v javno korist (Šumrada, Ferlan in Lisec, 2013). Takšni prostorski posegi ne vplivajo le na zemljiško lastniško in parcelno strukturo, ampak lahko tudi na kulturno in naravno krajino. Veliki infrastrukturni projekti so pogosto povezani z obsežnejšo drobitvijo živalskih in rastlinskih habitatov, uničenjem obstoječe cestne in vodne mreže, obvozi in neurejeno dostopnostjo do zemljiških parcel za kmete ter negospodarno obliko kmetijskih in gozdnih zemljiških parcel (slika 1). Neposredno prizadeti lastniki zemljišč zaradi gradnje takšnih objektov utrpijo veliko zemljiško in ekonomsko izgubo. Poleg tega investitorja čakajo dolgotrajni sodni postopki, če se ustrezna zemljišča pridobivajo z razlastitvijo.



Slika 1: Vpliv velikih infrastrukturnih objektov na parcelno strukturo in krajino (levo); zmanjšanje negativnih vplivov posegov v prostor, ki so posledica velikih infrastrukturnih projektov, z ukrepom komasacije (desno) (vir: LGL-BW, 2000).

Aktivna zemljiška politika države ali lokalne skupnosti lahko pri izvajanju obsežnih projektov zemljiških komasacij prispeva k učinkovitosti in vzdržnosti takšnih projektov na visoki ravni. Komasacije pri velikih infrastrukturnih projektih kot metoda, ki je nasprotna postopku drobljenja zemljišč, niso novost (glej tudi Prosen, 1993; Triglav, 2008). Manj je znano, da je lahko komasacija uporaben instrument za pridobivanje ustreznih zemljišč pri večjih infrastrukturnih projektih. Tak pristop se je uspešno razvil v

praksi v Nemčiji. Glavni namen prispevka je analizirati cilje, zahteve in postopek posebnega komasacijskega postopka, ki se je razvil v Nemčiji za pridobivanje in upravljanje zemljišč pri izvajanju velikih infrastrukturnih projektov. Temeljni cilj instrumenta je zmanjšati in enakomerno porazdeliti negativne gospodarske, družbene in okoljske vplive takšnih projektov.

2 KOMASACIJE PRI VELIKIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKTIH V NEMČIJI

Pri pridobivanju zemljišč za velike infrastrukturne projekte javnega interesa splošno velja, da mora država ali lokalna skupnost najprej v dobri veri poskušati kupiti ustrezne nepremičnine. Zgodi pa se lahko, da lastnik posamezne nepremičnine v transakciji ne želi sodelovati. Če ni na voljo nadomestne lokacije, pravni sistemi v takih primerih državi ali lokalni skupnosti praviloma dajejo moč, da uporabi postopek razlastitve, s katerim se podpre in uresniči zahtevana javna korist. V Nemčiji pa je za potrebe pridobivanja zemljišč v javno korist na voljo dodatna rešitev – komasacija za velike projekte.

V Nemčiji je treba pri vseh dejavnostih javne uprave upoštevati načelo najmanjšega negativnega vpliva. Razlastitev na prizadete lastnike zemljišč vpliva bolj kot komasacija, komasacija pa bolj kot kupoprodaja na podlagi zasebnih pogodb. Zaradi vseh teh razlogov se pri velikih projektih uporablja poseben postopek za pridobivanje zemljišč, pri katerem se upošteva 87. člen Zakona o komasacijah (nem. *Flurbereinigungsgesetz* (*FlurbG*), 2008), če investitor ne more kupiti vseh ustreznih parcel na zahtevani lokaciji. Tako imenovane komasacije za velike projekte so instrument pridobivanja ustreznih zemljišč za prostorske posege, ki so v javnem interesu. Z instrumentom za preurejanje zemljišč se ohranjajo glavni cilji zemljiških komasacij. Glavna tradicionalna cilja komasacij sta izboljšati zemljiško strukturo kmetij, tako da se njihova zemljišča v uporabi združujejo v čim manj zemljiških parcel ter opremijo s cestno in drugo infrastrukturo, kadar je to potrebno. Sodobne komasacije morajo vključevati tudi ukrepe varstva okolja in primerno gospodarjenje z naravnimi viri (Lisec in Pintar, 2005). Pri velikih infrastrukturnih projektih je mogoče s takimi komasacijami ublažiti negativne posledice zemljiške razdrobljenosti, pri čemer se uporabljajo zložba razpršenih zemljiških parcel, rešitve za ureditev dostopnosti od kmetij do njihovih zemljiških parcel z gradnjo ustreznih mostov in podvozov za poljske poti v kombinaciji z novim načrtom cestnega omrežja, ter urejanje obstoječih in načrtovanje novih kanalov ter habitatnih mrež. Pri tem morajo biti poljske poti načrtovane tako, da čim manj posegajo v prostor (slika 1).

Prednost komasacij za velike projekte je tudi, da se izguba zemljišč razdeli med večjo skupino udeležencev, saj ustrezna zemljišča prispevajo vsi udeleženci s komasacijskega območja (slika 2). Poleg tega je mogoče v projekt zemljiškega preurejanja vključiti zemljišča v lasti investitorjev, ki se zamenjajo z zemljišči vzdolž načrtovanega infrastrukturnega objekta (slika 3). To je povezano z aktivno zemljiško politiko države ali lokalne skupnosti oziroma investitorja. Investitor lahko v teh primerih v postopke komasacije/pridobivanja zemljišč za velike projekte vključi zemljiške parcele, ki niso v neposredni bližini posega v prostor. To lahko pomembno prispeva k uspešnosti pridobivanja zemljišč za projekte, ki so povezani z velikimi posegi v prostor. Izrednega pomena pri tem postopku je javna udeležba, katere cilj je izogibanje dolgotrajnim pravnim sporom (LGL-BW, 2000).

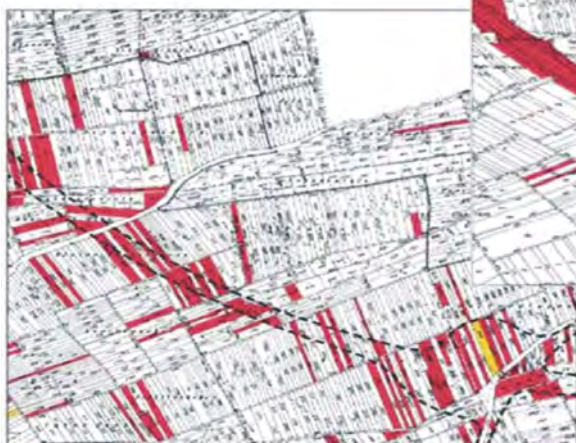
Pri odločanju za uvedbo komasacije za velike projekte je treba ločiti med vsebinskimi in formalnimi (postopkovnimi) zahtevami. Pogoj za uvedbo komasacije pri prvih je, da je treba v projekt vključiti večje območje kmetijskih zemljišč (praviloma najmanj 5 hektarjev). Izpolnjeni pa morajo biti tudi pogoji za

razlastitev. Izguba zemljišč mora biti porazdeljena med več lastnikov, pri čemer se je treba čim bolj izogniti negativnim posledicam pri splošni rabi zemljišč na vplivnem območju.



Slika 2: Komasacijsko območje med Dornstadtom in Laichingenom ob gradnji nove železnice in avtoceste na trasi (Stuttgart–) Wendlingen–Ulm (vir: Meyer, 2013).

Parcele, ki jih je kupil investitor



Investitorjeve parcele po komasaciji



Slika 3: Zemljiške parcele v lasti investitorja in njihova prostorska prerazporeditev vzdolž lokacije linijskega objekta (vir: Meyer, 2013).

Pri formalnih zahtevah je treba poudariti, da je treba začeti postopek sprejemanja izvedbenega načrta za projekt, pristojni organ za razlastitev pa mora vložiti vlogo za začetek komasacije za velike projekte.

S predstavniki združenja lastnikov zemljišč se je treba dogovoriti glede deleža izgube zemljišč zaradi projekta. Vsem prizadetim lastnikom zemljišč je treba jasno in primerno predstaviti celoten postopek komasacije. V skladu s 87. členom Zakona o komasacijah je mogoče tako komasacijo uvesti brez predhodnega poskusa investitorja, da pridobi zemljišča s kupoprodajo. Ne glede na to določilo mora investitor pri vlogi za komasacijo predložiti idejni načrt za preureditev zemljiških parcel oziroma priložiti idejni načrt komasacije.

Pristojni organ za izvedbo komasacije mora pri določitvi meje komasacijskega območja upoštevati številna merila. Pomembno je, da je izguba zemljišč enakomerno porazdeljena med več lastnikov zemljišč in da je to sprejemljivo za vsakega posameznega lastnika; izguba zemljišč za posameznega lastnika naj bi bila v splošnem manjša od 5 % glede na površine, ki jih je posameznik vključil v komasacijo. Tu velja izpostaviti, da določitev meje komasacijskega območja ne ovira investitorja, da v komasacijski sklad s prodajo vključi dodatne zemljiške parcele (slika 3). Dodatna zahteva je, da se s komasacijo zmanjša negativni vpliv drobljenja zemljiških parcel in da je mogoča zložba razpršenih parcel.

3 POSTOPEK KOMASACIJE PRI VELIKIH PROJEKTIH V PROSTORU

3.1 Standardni postopek

Postopek komasacije vodi pristojni organ za zemljiške komasacije (nem. *Flurbereinigungsbehörde*). Zvezne dežele določijo, katere enote so komasacijski uradi in katere organ za zemljiške komasacije na višji ravni (nem. *Obere Flurbereinigungsbehörde*). Pri tem morajo določiti tudi področja odgovornosti in pristojnosti teh uradov (v Baden-Württembergu je na primer 34 komasacijskih uradov in en višji komasacijski urad).

Standardni postopek (slika 4) komasacij za velike projekte se začne s pripravljalnimi deli za uradno sprožitev postopka. Najprej mora komasacijski urad pripraviti načrt dela. Zakonski zahtevi za začetek postopka sta sprejeti prostorski plan za zadevni projekt in vloga za začetek komasacije, ki jo vloži organ, pristojen za razlastitve. Postopek se lahko začne tudi, ko se začne sprejemanje načrta projekta (glej poglavje 3.2).

»Predstavniki kmetov, pristojni organi za prostorsko planiranje, občine in okrožja kot tudi druge organizacije in uradi, ki imajo pooblastilo vrhovne oblasti za področje kmetijstva, morajo imeti pravico sodelovati pri sami pobudi« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 2. odstavek 5. člena). Dodatno morajo biti o pobudi obveščeni uradi zvezne vlade, predvsem posameznih zveznih dežel, in druge pristojne pravne osebe.

»Preden se sprejme odločitev o uvedbi komasacije, je treba podrobno in primerno predstaviti postopek načrtovane komasacije in s tem povezane stroške vsem predvidenim prizadetim lastnikom zemljišč« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 2. odstavek 5. člena). Ko so vsi predvideni prizadeti lastniki zemljišč seznanjeni s postopkom in stroški, višji komasacijski urad sprejme odločbo o uvedbi komasacije, ki jo mora javno objaviti. Prizadeti lastniki imajo pravico, da se na odločbo pritožijo.

Komasacijski urad mora preveriti in določiti vse stranke v postopku. Po zakonu so to (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 10. člen):

- komasacijski udeleženci: lastniki zemljiških parcel in nosilci (dednih) stavbnih pravic, to je pravice imeti stavbo na parceli drugega lastnika;
- preostali udeleženci na drugi ravni, med njimi so najpomembnejše naslednje skupine:

- prizadete lokalne skupnosti, okrožja in druge pravne osebe,
- prizadete družbe, ki delujejo na področjih vodnih virov in tal,
- prizadeti nosilci različnih pravic (na primer najemniki),
- investitor (če ima v lasti zemljiške parcele na komasacijskem območju, je komasacijski udeleženec).

Člani komasacijskega sveta so le komasacijski udeleženci, ne pa tudi preostali udeleženci na drugi ravni. Člani komasacijskega sveta izvolijo komasacijski odbor, ki v postopku komasacije kot partner sodeluje s komasacijskim uradom. Vključen je v vse pomembne postopke in odločitve ter zastopa komasacijski svet pri načrtovanju, financiranju, izvedbi in na sodišču.

Po tem, ko so določene stranke v postopku in so seznanjene s svojimi pravicami, se izvede vrednotenje zemljiških parcel. Glavni namen vrednotenja je, da z novo razdelitvijo zemljišč komasacijski udeleženci dobijo zemljišča v isti skupni vrednosti, kot je bila vrednost vloženih zemljišč. Pri komasacijah za velike infrastrukturne projekte je treba v tem koraku določiti tudi obseg izgube zemljišč za posameznega lastnika oziroma komasacijskega udeleženca. Komacijski udeleženci morajo za projekt prispevati zemljišča sorazmerno glede na vrednost vloženih zemljišč v komasacijo in skupno vrednost zemljišč komasacijskega območja, če ni druge možnosti za pridobitev zemljišč v javno korist (glej poglavje 3.3).

»*Vsa dokumentacija, ki se nanaša na rezultate vrednotenja zemljišč, mora biti dostopna za vpogled vsem strankam v postopku. Rezultati vrednotenja jim morajo biti javno predstavljeni. Po tem, ko so rešene vse upravičene pripombe, mora rezultate vrednotenja uradno sprejeti komasacijski urad; sklep mora biti javno objavljen*« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 32. člen). Prizadeti lastniki zemljišč imajo zakonsko pravico, da se na odločitev pritožijo.

»*Na podlagi vloge za komasacijo organa, pristojnega za projekt, lahko komasacijski urad izda predhodna navodila ureditve v skladu s 36. členom*« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 3. točka 88. člena). Ta navodila lahko urejajo lastništvo ali rabo zemljiških parcel, ki so potrebne za infrastrukturni projekt, ali uveljavljanje drugih pravic pred izvedbo komasacijskega načrta. To se je izkazalo za izredno pomemben instrument, ki pospešuje izvedbo postopka. Zemljišča, potrebna za infrastrukturni projekt, obsegajo zemljišča na območju umestitve linijskega objekta v prostor, zemljišča za ekološke izravnave in nadomestne površine, na katerih lahko kmetije po načrtu nove ureditve zemljišč nadaljujejo svoje dejavnosti (Seehusen et al., 2013). »*Navodila so lahko pripravljena ob upoštevanju različnih omejitev (na primer ograda pašnikov) ali drugih pogojev (na primer zaščite pred potencialno škodo v prihodnje). Če se pojavijo izgube zaradi ukrepov iz predhodnih navodil ureditve, mora investitor upravičeni stranki plačati odškodnino (predvsem ob izgubi obdelovalnih površin); to ne velja, ko se odškodnina za izgubo poravnava v obliki nadomestnih zemljišč s predhodno odločbo*« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 3. točka 88. člena). Plačila odškodnine za pridobitev ustreznih zemljišč so natančneje opredeljena v 88. členu Zakona o komasacijah. Prizadeti lastniki zemljišč imajo možnost pritožbe na predhodna navodila nove ureditve.

Načrt infrastrukturne ureditve (načrt ureditve mreže poti in vodnih teles) pripravi komasacijski urad in mora biti usklajen s komasacijskim odborom, ki zastopa komasacijski svet, za sam načrt pa je treba izdelati tudi oceno vpliva na okolje. Pri standardnem postopku komasacije vsebuje načrt infrastrukturne ureditve grafični prikaz in pisni predlog za opustitve, spremembe ali gradnjo komunalnih in drugih javnih

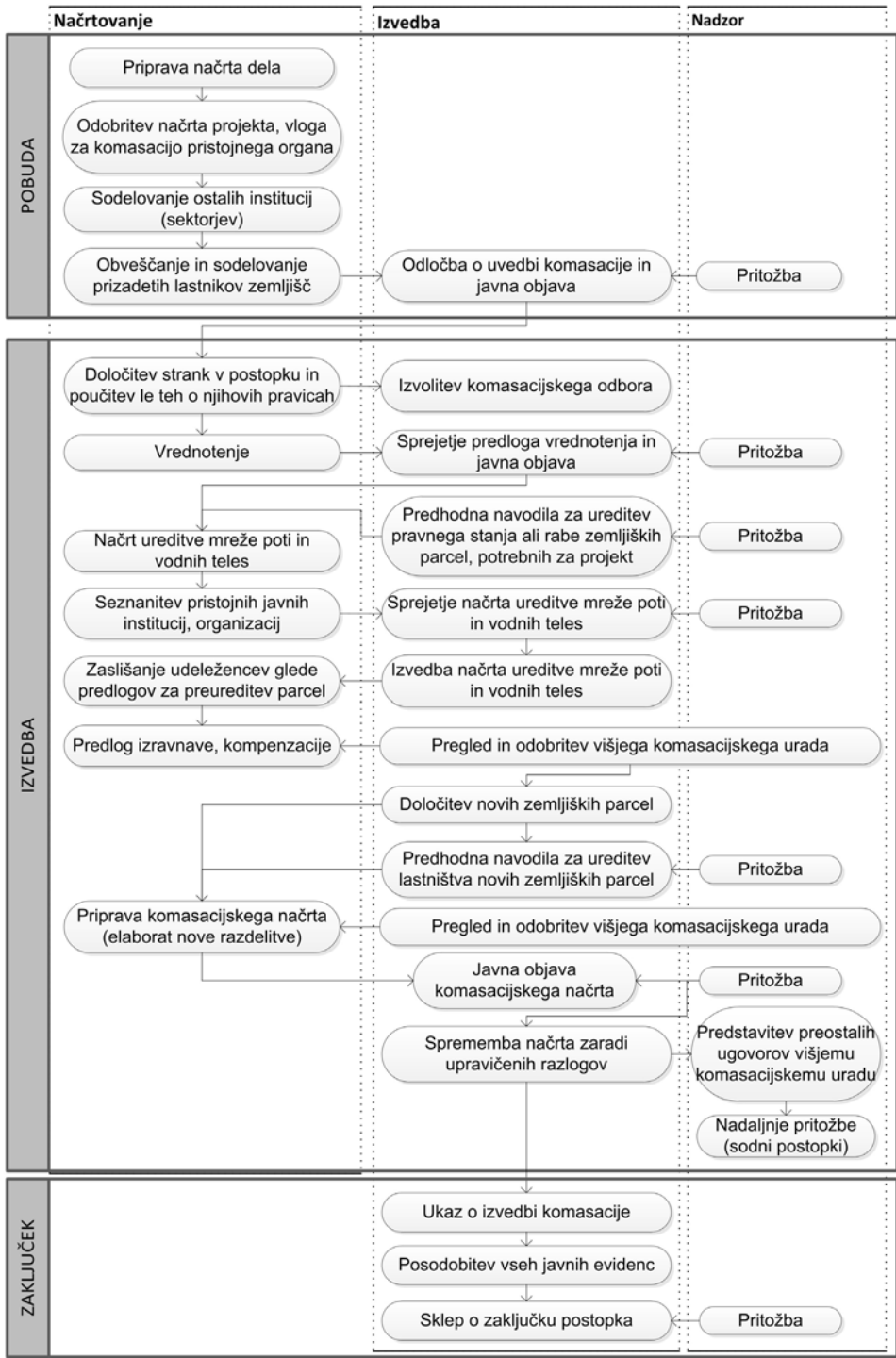
napeljav (na primer poti, cest, vodnih teles, infrastrukture za upravljanje voda ali krajinskih elementov), skupaj z oceno stroškov, finančnim in časovnim načrtom izvedbe. Načrt je temeljni okvir za načrtovanje in preurejanje novih zemljiških parcel (LGL-BW, 2000). »Načrt mora biti predstavljen in usklajen s pristojnimi javnimi institucijami, tudi z združenjem lastnikov zemljišč« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 2. odstavek 41. člena). Načrt infrastrukturne ureditve mora odobriti višji komasacijski urad. Prizadeti lastniki zemljišč imajo spet možnost pritožbe na to odločitev. Do prenosa obveznosti vzdrževanja skupnih naprav na stranke, ki so pristojne za to, je za gradnjo in vzdrževanje skupnih infrastrukturnih ureditev zadolžen komasacijski odbor.

Pri komasacijah za velike projekte sta načrtovanje novih poti, ekoloških elementov itn. ter odobritev predlaganih ureditev del postopka odobritve celotnega projekta. Zaradi tega je izrednega pomena, da investitor in komasacijski urad dobro sodelujeta že v začetnih fazah. V opisanih primerih je lahko glede na določilo 41. člena Zakona o komasacijah v načrtu infrastrukturne ureditve zapisano le »ni potrebnih dodatnih ukrepov«. V praksi se v postopku odobritve projekta pogosto uporabi izjava »načrt ekoloških izravnav ali nove mreže poti je lahko spremenjen v postopku komasacije zemljišč, če je to potrebno«, s čimer se omogočijo morebitne naknadne spremembe predlaganih ureditev. Tako določilo v projektni dokumentaciji je v skladu s pravnimi določili, če so spremembe predlaganih ureditev potrebne za uresničitev ciljev komasacije (Seehusen et al., 2013).

Pri pripravi načrta nove razdelitve zemljišč je izrednega pomena vključevanje komasacijskih udeležencev. V Zakonu o komasacijah je navedeno: »Preden je izdelan načrt nove razdelitve zemljišč, morajo biti komasacijski udeleženci zaslišani, da podajo svoje želje glede preureditve« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 57. člen). »Vsak komasacijski udeleženec naj bi za vložene stare zemljiške parcele dobil zemljišča enake vrednosti (zmanjšane za izgubo zaradi infrastrukturnega projekta). [...] Nove zemljiške enote, dodeljene z zložbo komasacijskemu udeležencu, morajo biti enakovredne vložnim zemljiškim parcelam glede na rabo, pogoje obdelave, kakovost tal in oddaljenost od kmetijskih poslopij ali vasi« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 44. člen). Komasacijski urad pripravi predlog kompenzacije, ki ga mora pregledati in odobriti višji komasacijski urad.

Drugi, izredno pomemben ukrep za pospešitev postopka je »začasna posest«. »Lastništvo novih zemljiških parcel (na celotnem komasacijskem območju) je mogoče začasno prenesti na upravičene udeležence, če so na terenu zakoličene meje novih zemljiških parcel in če so bile izračunane in preverjene površine ter vrednosti novih zemljiških parcel [...]. Nova razdelitev zemljišč mora biti jasno predstavljena komasacijskim udeležencem in na zahtevo prikazana na kraju samem« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 65. člen). Prizadeti lastniki zemljišč imajo možnost pritožbe na te odločitve.

Za geodetsko izmero je zadolžen komasacijski urad, ki pa lahko pooblasti geodetsko upravo ali zasebne geode (nem. Öffentlich-bestellter Vermessungsingenieur), pooblaščen za geodetsko izmero na področju zemljiškega katastra. Komasacijski urad mora pripraviti komasacijski načrt oziroma elaborat nove razdelitve. V njem morajo biti pregledno prikazani vsi pomembni podatki za prikaz sprememb (tj. stare zemljiške parcele komasacijskih udeležencev z vsemi pravicami in dolžnostmi, nove zemljiške parcele komasacijskih udeležencev z vsemi pravicami in dolžnostmi, stroški, pravila izravnav). Komasacijski načrt nadomesti podatke v zemljiškem katastru in zemljiški knjigi, dokler se ne posodobijo v obeh evidencah; to je temelj za posodobitev vseh drugih javnih registrov (LGL-BW, 2000). Komasacijski načrt mora



Slika 5: Potek standardnega postopka komasacije za velike projekte (vir: Ministrstvo za kmetijstvo, varstvo okolja in prostorsko planiranje, Brandenburg, MLUR, 2004)

pregledati in odobriti višji komasacijski urad. Sledi njegova javna objava in prizadeti lastniki zemljišč imajo spet možnost pritožbe na odločbo o odobritvi komasacijskega načrta.

»V primeru upravičenih ugovorov mora komasacijski urad upoštevati pripombe. [...] Obvestilo o spremembah se pošlje le komasacijskim udeležencem, ki so neposredno prizadeti. [...] Vse pripombe, ki niso bile upoštevane do konca pogajanj, je treba posredovati višjemu komasacijskemu uradu« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 60. člen). Če višji komasacijski urad pripombo zavrne, ima komasacijski udeleženec pravico do vložitve tožbe pri komasacijskem sodišču. V splošnem je komasacijsko sodišče svet za komasacije pri višjem upravnem sodišču posamezne zvezne dežele. »Komasacijsko sodišče mora rešiti pritožbe na upravne odločitve, ki so sprejete po tem zakonu, in odgovoriti na vprašanje, ali naj se upravna odločitev, ki je predmet ugovora ali pritožbe, sprejme; odločiti mora tudi o vseh sporih, ki izvirajo iz komasacijskega postopka in so bili posredovani na sodišče pred pravnomočnim sklepom o zaključku postopka« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 140. člen).

Tako imenovani »ukaz o izvedbi komasacije« je prvi korak na končni stopnji postopka. »Ko postane komasacijski načrt pravnomočen (nič več določil ali končnih odločitev višjega komasacijskega urada ali komasacijskega sodišča), mora komasacijski urad ukazati njegovo izvedbo. V roku, ki je določen v ukazu, se morajo izvesti vsa pravna določila iz komasacijskega načrta« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 61. člen). To vključuje posodobitev vseh javnih registrov in izvedbo vseh izplačil. Komasacijski načrt začasno nadomesti podatke zemljiškega katastra in zemljiške knjige, dokler ni vneseno novo stanje. »Komasacijski urad zaključi postopek komasacije s sklepom (sklep o zaključku postopka), v katerem ugotovi, da se je komasacijski načrt dejansko izvedel in da ni več možnosti za ugovore prizadetih strank, ki bi jih morali upoštevati v samem postopku; v sklepu mora biti jasno zapisano, ali so dela komasacijskega odbora izvedena. Sklep o zaključku postopka mora biti javno objavljen« (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 149. člen). Prizadeti lastniki zemljišč imajo pravico do pritožbe na končno odločitev. S sklepom o zaključku postopka se izbrišeta zaznamka o komasaciji v zemljiškem katastru in zemljiški knjigi, ki sta bila vnesena ob njeni uvedbi.

Preglednica 1: Podatki za pet primerov komasacij za velike infrastrukturne projekte v zvezni deželi Severno Porenje-Vestfalija

	Ime komasacijskega območja				
	Arsbeck	Wesel	Dürwiß	Perrich	Roydorf
Površina komasacijskega območja [ha]	353	545	199	366	714
Število udeležencev	230	150	88	101	219
Uvedba komasacije [leto]	2006	2007	2004	2002	1983
Začetek gradbenih del [leto]	2008	2011	?	2003	?
Začetek izvajanja načrta urejanja poti in vodnih teles [leto]	2010	2012	?	?	1990
Načrt ureditve pravic na novih zemljiških parcelah [leto]	2012	?	?	?	1997
Uveljavitev komasacijskega načrta [leto]	2013	?	2007	2007	2000

Trajanje in stroški postopka so odvisni od različnih dejavnikov (velikosti komasacijskega območja, števila komasacijskih udeležencev, vrst kmetijske rabe, zahtev za gradnjo cest in ekološko izravnavo, letnih sredstev za izvajanje gradbenih del ipd.). Zaradi teh razlogov je zelo težko oceniti srednje vrednosti tra-

janja in stroškov postopka. V preglednici 1 je podanih nekaj primerov časovnega in stroškovnega okvira standardnih postopkov („*pomeni ,ni podatka’*“).

Majhne komasacije (na primer Dürwiß) se lahko končajo v nekaj letih, če je bil že pred njihovim začetkom sprejet in odobren projekt gradnje infrastrukturnega objekta. Pomembna pomoč pri začetku komasacije je namreč že del projektne dokumentacije – predhodna navodila za ureditev pravnega stanja ali rabe zemljiških parcel, potrebnih za navedeni projekt. Če obstajajo vzporedna navodila (glej poglavje 3.2), lahko nastane težava, saj je odobritev projekta lahko nujna zahteva za predhodna navodila in postopek komasacije lahko obstane na tej točki. Zaradi vseh teh razlogov lahko postopki komasacije zahtevajo dvajset let (na primer Roydorf) ali več. Povprečni stroški postopka in izvedbe komasacije (glej poglavje 3.3) znašajo od 2000 do 3000 EUR na hektar (skupno stroški preurejanja znašajo med 4000 in 6000 EUR), ki pa so lahko spremenljivi zaradi že navedenih razlogov.

3.2 Različice standardnega postopka

Zakon o komasacijah poleg standardnega postopka predvideva še štiri različne vrste komasacij za velike projekte. Standardni postopek komasacije (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 1. člen) je najbolj napredna rešitev za ohranjanje, oblikovanje in razvoj gospodarskih, stanovanjskih in rekreacijskih funkcij podeželja. S to obliko komasacije je mogoče uveljavljati različne ukrepe za gradnjo poljskih poti, obnovo podeželja, upravljanja vodnih virov, varovanja tal, ohranjanja narave in nege krajine (LGL-BW, 2000). Cilji pri poenostavljenem komasacijskem postopku (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 86. člen) so podobni kot pri standardnem postopku. Poenostavitev postopka se nanaša predvsem na opustitev urejanja poljskih poti in vodnih teles. Pospešena komasacija (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 91. člen) se osredotoča na izboljšanje razmer v kmetijstvu in gozdarstvu, kjer gre, če je mogoče, le za menjavo celotnih zemljiških parcel na podlagi medsebojnega dogovora. V splošnem za take komasacije ni ustreznega načrta poljskih poti in vodnih teles. Prostovoljna menjava zemljišč (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 103a. člen) je hitra in enostavna rešitev za izboljšavo pridelovalnih pogojev kmetijske zemljiške strukture na podlagi prostovoljne menjave zemljišč med maloštevilnimi lastniki zemljišč (LGL-BW, 2000).

Komasacije za velike projekte se pogosto začnejo že, ko se prične postopek odobritve projekta, kar je razlika v primerjavi s standardnim postopkom. Glavni namen vzporednega poteka postopkov je, da se prihrani čas. V navedenem primeru je treba odobriti projekt gradnje velikega infrastrukturnega objekta najpozneje, ko se izvede začasen prenos zemljiške posesti ali objavi in uveljavi komasacijski načrt. Pri načrtu projekta za gradnjo velikega infrastrukturnega objekta obstaja žal tveganje glede odobritve projekta, zaradi česar se lahko ustavi tudi komasacija. V takem primeru poskuša komasacijski urad poiskati rešitve, kot so sprememba komasacije za velike projekte v klasično ali poenostavljeno komasacijo, če so seveda izpolnjeni pogoji za njeno uvedbo (Seehusen et al., 2013). To je ena od rešitev, ki omogoča vsaj zmanjšanje škode, nastale ob delitvi zemljiških parcel zaradi novega infrastrukturnega objekta, da se omogoči zložba razpršenih zemljišč ter uredijo ustrezni prehodi v obliki mostov in podhodov, pri čemer se upoštevajo nova ureditev poti in potokov ter mreže habitatov.

Včasih se po uvedbi standardnega ali poenostavljenega postopka komasacije pojavi potreba po razlastitvi. V takih primerih je mogoče standardni postopek komasacije razširiti na komasacijo za velike projekte ali poenostavljeni postopek komasacije nadomestiti s komasacijo za velike projekte. Mogoča je tudi kombi-

nacija komasacije po standardnem postopku in komasacije za velike projekte, če so izpolnjeni vsi pogoji zanju. Prednost v primerjavi z vzporednimi postopki je v tem, da se izognemo spremembi postopka, če velik infrastrukturni projekt ni sprejet. V preglednici 2 je podan pregled števila projektov in skupne površine komasacijskih območij za različne vrste komasacij v Nemčiji za leto 2012.

Preglednica 2: Pregled komasacijskih projektov v Nemčiji za leto 2012 (vir: BMEL, 2012)

Postopek	začetek postopka		konec postopka		komasacije v teku	
	število	površina [ha]	število	površina [ha]	število	površina [ha]
standardni postopek komasacije (1. člen)	69	47.491	87	40.677	1252	635.912
poenostavljeni komasacijski postopek (86. člen)	160	142.744	157	43.658	1400	814.778
komasacija za velike projekte (87. člen)	22	18.177	30	26.500	607	509.255
pospešena komasacija (91. člen)	15	8210	33	26.321	220	188.546
prostovoljna menjava zemljišč (103a. člen)	0	0	526	7391	867	165.715

3.3 Zagotavljanje zemljišč in financiranje komasacije pri velikih projektih

Pri komasacijah za velike infrastrukturne projekte se zemljišča, potrebna za njihovo izvedbo, pridobijo od lastnikov zemljiških parcel na komasacijskem območju. Če ni alternativne rešitve, komasacijski udeleženci zagotovijo zemljišča za projekt na podlagi vrednosti njihovih vloženih starih zemljiških parcel glede na skupno vrednost vseh zemljiških parcel na komasacijskem območju. S prostovoljnimi ureditvami je mogoče zmanjšati vsiljeno izgubo zemljišč. Investitor namreč lahko kupi zemljiške parcele na predvidenem komasacijskem območju in jih potem v postopku komasacije zamenja s površinami zemljišč vzdolž linije infrastrukturnega objekta (slika 4). Na drugi strani obstaja možnost, odvisno od dogovora, da investitor za vložena zemljišča za projekt komasacijskemu udeležencu v celoti ali delno plača odškodnino v denarju (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 52. člen), in ta zemljišča je potem mogoče uporabiti za izvedbo projekta.

Investitor mora udeležencem komasacije plačati zemljišča, pridobljena za projekt. Poleg tega so s komasacijskim postopkom povezani stroški postopka in izvedbe komasacije. Prve sestavljajo stroški plač javnih uslužbencev, stroški strokovnjakov in svetovalcev (na primer za vrednotenje zemljišč) in stalni stroški pisarn, povezani z nepremičninami, pisarniškim materialom ipd. Stroški projekta komasacije so odvisni od vrste postopka, lokalnih razmer in pričakovanih gradbenih ukrepov. V splošnem je najdražji del gradnja cest, sledijo ukrepi, kot so hidravlične ureditve, izboljšave tal, nega krajine, prerazporejanje lastninskih pravic, zemljiška izmera in administrativni stroški komasacijskega odbora (LGL-BW, 2000). Praviloma je mogoče izvajati tudi druge ukrepe za izboljšavo pridelovalnih in delovnih razmer ter ukrepe za izvajanje splošnih ukrepov rabe in razvoja zemljišč (Zakon o komasacijah, *FlurbG*, 2008, 1. člen). Pri tem je pomembno razlikovati med stroški, ki se nanašajo na splošne izboljšave območja, in naključnimi stroški investitorja. Investitor mora pokriti delež stroškov postopka, ki so povezani z obravnavanim investicijskim projektom in jih določi višji komasacijski urad. Poleg tega mora investitor plačati delež stroškov izvedbe, ki so nastali zaradi alokacije površin in gradnje skupne infrastrukture zaradi projekta

(tudi ta strošek določi višji komasacijski urad). Investitor mora navsezadnje plačati odškodnino za kakršne koli druge izgube (na primer odstranitve rastlinja, nove omejitve v rabi zemljišč).

4 SKLEP

Komasacije za velike projekte v prostoru se v Nemčiji zelo uspešno izvajajo že desetletja, njihov cilj je odpraviti ali zmanjšati škodo zaradi takšnih projektov. Največja prednost postopka je zmanjšanje izgube zemljišč za lastnike, ki imajo zemljišča na lokaciji novega infrastrukturnega projekta. Na drugi strani omogoča taka vrsta komasacij zmanjšanje škode, ki nastane z delitvijo zemljiških parcel zaradi novega infrastrukturnega objekta, omogoči se zložba razpršenih zemljišč ter uredijo ustrezni prehodi v obliki mostov in podhodov, pri čemer se upošteva nova ureditev poti, potokov in mreže habitatov. Prednosti za investitorja so predvsem v tem, da lahko za projekt kupi zemljiške parcele zunaj meje načrtovanega infrastrukturnega objekta, kar mu izredno olajša postopek pogajanj. Možnost urejanja lastništva ali rabe zemljiških parcel, ki so potrebne za infrastrukturni projekt, ali urejanje drugih pravic pred izvedbo komasacijskega načrta je izrednega pomena za investitorja, saj lahko hitro pridobi ustrezna zemljišča. Na koncu je treba še izpostaviti, da se vse izravnave, ki so namenjene odpravi škode zaradi velikega infrastrukturnega projekta, določijo v enem postopku. Ta je pravičen, objektiven in preverljiv, število pravnih sporov pa je zaradi dejavne udeležbe zainteresirane javnosti izredno nizko.

Literatura:

Glej literaturo na strani 57.

Hendricks A., Lisec A. (2014). Komasacije pri velikih infrastrukturnih projektih v Nemčiji. *Geodetski vestnik*, 58 (1): 46-68.

dr. Andreas Hendricks

Universität der Bundeswehr München
Werner-Heisenberg-Weg 39, D-85577 Neubiberg, Nemčija
e-naslov: andreas.hendricks@unibw.de

Andreas Hendricks, PhD

Universität der Bundeswehr München
Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg, Germany
e-mail: andreas.hendricks@unibw.de

izr. prof. dr. Anka Lisec, univ. dipl. inž. geod.

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo
Jamova cesta 2, SI-1000 Ljubljana
e-naslov: anka.lisec@fgg.uni-lj.si

Assoc. Prof. Anka Lisec, PhD

University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering
Jamova cesta 2, SI-1000 Ljubljana, Slovenia
e-mail: anka.lisec@fgg.uni-lj.si