

Peter LAMOVEC
Ines LUPŠE
Barbara ČERNIČ
Tomaž ČERNE

Stanje glede vzpostavitve pogojev za izvajanje in spremljanje dejavnosti na področju krožnega gospodarjenja s prostorom po izbranih državah Evropske unije

Evropska unija si prizadeva za ničelno neto rast pozidanih zemljišč do leta 2050, njene članice pa so se na ambiciozen cilj odzvale zelo različno. Po poročilu Evropskega omrežja za spremljanje prostorskega razvoja iz leta 2024 nekatere države, kot sta Poljska in Češka, cilja niso opredelile, medtem ko so ga druge, na primer Nemčija in Francija, vključile v strategije, ki jih izvajajo regije ali lokalni organi. Pri izvajanju dejavnosti in uvedbi ukrepov za omejevanje širjenja pozidave se srečujejo s številnimi izzivi zaradi poenotenja terminologije, zakonodajne implementacije in načina spremljanja učinkov uvedenih

ukrepov. V Sloveniji je cilj ničelne neto rasti pozidanih zemljišč vključen v strateške dokumente prostorskega razvoja in varstva okolja, vendar je potreben napredek pri izvajanju predpisov, vzpostavitvi evidenc in strokovni usklajenosti, kar je ključno za trajnostno rabo prostora in varovanje naravnih virov.

Ključne besede: krožno gospodarjenje s prostorom, ničelna neto pozidava, pozidana zemljišča, zapečateni tla, Evropska unija, Slovenija

1 Uvod

Prostorski razvoj se je v preteklosti in se delno še danes udejanja po načelih linearnega gospodarskega modela. Ta temelji na predpostavki, da so viri neomejeni, zlahka dobavljivi in dostopni in da je njihovo pridobivanje poceni. Tudi prostorski razvoj po linearnem načelu tako predvideva neomejenost površin za pozidavo in s tem lahko dostopnost novih zemljišč. Tak model povzroča širjenje pozidanih površin in s tem obremenjevanje okolja. Absolutna omejenost prostora za gradnjo, vplivi pozidave na okolje ter visoki družbeni stroški pridobivanja in urejanja stavbnih zemljišč v prihodnosti ne bodo več omogočali takega načina delovanja. Konflikti interesov so že veliki in se bodo še povečevali. Trend rasti rabe virov in prostora se srečuje z zavedanjem pomena varovanja naravnih ekosistemov, voda, kmetijskih zemljišč in gozdov in ohranjanja kulturne dediščine. Kot odgovor na dane okoliščine se v ospredje evropskih strategij postavlja koncept krožnega gospodarstva, ki temelji na varovanju okolja in naravnih virov, hkrati pa ne zavira gos-

podarskega razvoja. Uveljavlja se ideja, da materialne dobrine nikoli ne postanejo odpadki, temveč se prenovijo in ponovno uporabijo, s čimer se zmanjšujeta raba virov in obremenitev za naravo in omogoči njena obnova.

V prvem objavljenem članku *Kako do krožnega gospodarjenja s prostorom* (Kafol Stojanović idr., 2024) je navedeno, da stanje v zadnjih letih na področju pozidave zemljišč v Sloveniji ni ugodno, zato je očitna potreba po uveljavitvi koncepta krožnega gospodarjenja s prostorom. Podrobneje je predstavljen Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom s poudarkom na ciljnih strateškega načrta in predvidenih ukrepih za doseg krožnega gospodarjenja s prostorom. V tem prispevku želimo obširneje predstaviti ključne dokumente, ki jih je pripravila Evropska komisija in obravnavajo področje omejevanja pozidave tal (drugo poglavje). Iz pregleda teh je razvidno, da je Evropska komisija skozi čas določila pomembnost zmanjševan-

ja rasti pozidave tal. Poudarila je potrebo po opredelitvi jasnih ciljev in nalog držav in Evropske komisije na področju omejevanja pozidave, mogoče instrumente za omejevanje pozidave in predvidela tudi že določene konkretne ukrepe za doseg tega cilja. V prispevku je predstavljen pregled stanja, načinov in doslednost implementacije načela »ničelne neto rasti pozidave zemljišč« v nekaterih državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju: EU) (tretje poglavje). Predstavljena je tudi problematika neenotne terminologije na tem področju, kar otežuje spremljanje trendov in izvajanja ukrepov za doseganje zastavljenega cilja omejevanja pozidave in ničelne neto rasti pozidanih zemljišč po letu 2050, ki ga je leta 2013 opredelil Evropski parlament.

2 Ključni dokumenti za obravnavano temo na ravni EU

Evropska komisija je do danes pripravila tri pomembne dokumente s področja omejevanja širjenja pozidave: Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri (glej Evropska komisija, 2011), *Sedmi splošni okoljski akcijski program Unije do leta 2020* (glej Uradni list Evropske unije, L 354/171, 2013) in *Strategijo EU za tla do leta 2023* (glej Evropska komisija, 2021). V nadaljevanju je za vsakega od njih navedenih nekaj ključnih informacij, pomembnih za obravnavano temo.

Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri je načrt gospodarskega razvoja, ki upošteva omejitve virov in meje zmogljivosti planeta. Načrt med drugim vsebuje ukrepe za povečanje učinkovitosti rabe mineralov in kovin, vode, zraka ter tudi zemljišč in tal. Na področju zemljišč in tal je ključen cilj načrta, da bodo politike EU do leta 2020 v EU in globalno upoštevale svoj neposredni in posredni vpliv na uporabo zemljišč. To naj bi vplivalo, da bo leta 2050 na ravni EU dosežena ničelna neto rast pozidanih zemljišč.

Drugi pomemben dokument za obravnavano področje je *Sedmi splošni okoljski akcijski program Unije do leta 2020*, ki je bil sprejet leta 2013. V njem je zapisana ugotovitev, da degradacija, fragmentacija in netrajnostna raba zemljišč v Uniji ogrožajo zagotavljanje številnih ključnih ekosistemskih storitev in biotsko raznovrstnost ter povečujejo ranljivost Evrope za podnebne spremembe in naravne nesreče. Stalni težavi EU na področju tal sta tudi onesnaževanje in pozidava tal. Vsako leto se več kot 1.000 km² zemljišč uporabi za stanovanjske, industrijske, prometne ali rekreacijske namene. Namen sedmega okoljskega programa pa je zagotoviti, da se bodo zemljišča v EU upravljala trajnostno, da bodo tla ustrezno varovana in da se bo izvajala sanacija onesnaženih območij. Okoljski pomisleki, vključno z varstvom voda in ohranjanjem biotske raznovrstnosti, bi morali biti vključeni v načrtovanje odločitev v zvezi z rabo

zemljišč, da bi te postale bolj trajnostne, in sicer s ciljem, da se do leta 2050 doseže stanje ničelne neto rasti površin pozidanih zemljišč. To naj bi se doseglo s krepitvijo prizadevanj za sanacijo onesnaženih območij, izboljšanjem vključevanja vidikov rabe zemljišč v usklajen postopek odločanja, v katerega so vključene vse ustrezne upravne ravni ter ki je podprt s sprejetjem ciljev v zvezi s tlemi in zemljišči kot omejenim virom in s cilji načrtovanja rabe zemljišč.

Tretji dokument je *Strategija EU za tla do leta 2030*, ki na osnovi obeh predhodno opisanih dokumentov obravnava predvsem varstvo tal in najbolj neposredno določa ukrepe, povezane z omejevanjem širjenja pozidave. Tako kot pri obeh prejšnjih dokumentih je dolgoročni cilj strategije do leta 2050 doseči ničelno neto rast površin pozidanih zemljišč. Za doseganje tega so v strategiji za tla predvideni ukrepi, ki jih izvajajo države članice in Evropska komisija, in določena hierarhija pri načrtovanju rabe zemljišč. Ta temelji na načelih krožnega gospodarjenja z viri. Prvo načelo pri načrtovanju rabe je preprečevanje nove pozidave zemljišč, kjer je to mogoče. Če to ni mogoče, se površine za pozidavo zagotovijo s ponovno uporabo zemljišč, ki so že izkoriščena z rušitvijo obstoječih stavb, sanacijo zemljišč in zgoščanjem pozidave. Za že pozidana oziroma izkoriščena zemljišča se izvedejo ukrepi za izboljšanje ekosistemskih funkcij tal. Države članice naj bi do leta 2023 določile svoje ambiciozne nacionalne, regionalne in lokalne cilje za zmanjšanje neto izkoriščanja zemljišč do leta 2030 in o napredku poročale Evropski komisiji. Prav tako naj bi hierarhijo rabe pozidanih zemljišč po načelih krožnega gospodarjenja s prostorom vključile v načrte ozelenitve mestnih okolij, hkrati pa tudi postopno odpravile finančne spodbude, kot so lokalne davčne ugodnosti za spremembo kmetijskih ali naravnih zemljišč v grajeno okolje, ki so v nasprotju s hierarhijo pri načrtovanju rabe zemljišč iz te strategije.

Načini vključevanja EU usmeritev v pravno ureditev posamezne države so prikazani v nadaljevanju.

3 Načela uvajanja ničelne neto pozidave v izbranih državah EU

Evropsko omrežje za spremljanje prostorskega razvoja (ang. *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*, v nadaljevanju: ESPON) je v študiji, objavljeni maja 2024, podrobneje predstavilo pregled reševanja izzivov neto ničelne rasti pozidanih zemljišč (ang. *no net land take*, v nadaljevanju: NNLT) in prekritosti tal (ang. *soil sealing*) v nekaterih izbranih evropskih državah. Po poročilu ESPON (2024) se države v zvezi z izvajanjem politike NNLT delijo na tiste, ki niso določile cilja politike za omejitve rasti pozidanih zemljišč (na primer Estonija, Poljska in Češka), in tiste, ki so

Preglednica 1: Cilji za doseganje NNLT v nekaterih izbranih državah EU

Država (regija)	Cilj	Strategija/zakon, ki določa cilj NNLT	Ali je cilj je obvezujoč?
Belgija (Flandrija)	Doseči cilj NNLT do leta 2040.	Strateška vizija načrta prostorske politike Flandrije, sprejeta leta 2018.	Da.
Belgija (Valonija)	Zmanjšanje rasti pozidanih zemljišč za doseg cilja NNLT v letu 2050.	Zakon o prostorskem razvoju (ime-novan kodeks teritorialnega razvoja (CoDT – Code du développement territorial)), ki je začel veljati aprila 2024.	Da.
Francija	Razpoloviti rast pozidanih zemljišč v obdobju 2021–2031 v primerjavi z obdobjem 2011–2021.	Zakon o podnebjju in odpornosti iz leta 2021.	Da.
	NNLT v letu 2050.		
Nemčija	Omejiti rast pozidanih zemljišč na 30 ha/dan do leta 2030.	Strategija trajnostnega razvoja Nemčije, sprejeta leta 2021.	Ne, cilj NNLT ni obvezujoč za dežele in občine.
	Doseči krožno gospodarjenje z zazidljivimi zemljišči v letu 2050.		Sprejele so ga nekatere dežele (Severno Porenje-Vestfalija, Porenje-Pfalško, Baden-Württemberg, Hessen).
Italija	Zmanjševanje rasti pozidanih zemljišč za doseganje NNLT leta 2050.	Okvirni zakon za omejitev rasti pozidanih zemljišč in povečanje kmetijskih površin (sprejet leta 2012).	Ne.
		Leta 2013 je naslednja vlada predlagala postopno zmanjševanje rasti pozidanih zemljišč s ciljem NNLT do leta 2050.	Regiji Lombardija in Benetke sta prenesli nacionalni cilj v regionalno zakonodajo.
			Deželni zakon Emilije - Romanje iz leta 2017 (deželni predpisi o varstvu zemljišč in rabi) določa NNLT od leta 2050 naprej.
Luksemburg	Postopno zmanjšanje rasti pozidanih zemljišč, z vmesnimi cilji, in sicer (a) do leta 2035 doseči zmanjšanje povprečne rasti pozidanih zemljišč na 0,25 ha/dan in (b) od leta 2050 NNLT.	Ta cilj je izražen v nacionalnem strateškem prostorskem načrtu, ki ga je vlada sprejela junija 2023.	Ne, cilj ni zavezujoč. Za izvajanje nacionalnega cilja je izdan priročnik.
Avstrija	Zmanjšanje rasti pozidanih zemljišč na 2,5 ha/dan do leta 2030.	Avstrijska strategija za tla iz leta 2024.	Izvajanje cilja je v pristojnosti zveznih dežel in občin.
Slovenija	Zmanjšanje neto letne rasti pozidanih zemljišč za 25 % do leta 2030 in doseganje ničelne rasti pozidanih površin od leta 2050.	Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (ReNPVO20–30).	Doseganje cilja za občine še ni obvezno. Način doseganja cilja bo določen z operativnim načrtom ministrstva, pristojnega za prostor.
		Resolucija o strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (ReSPR50).	

Vir: D'Ascanio idr. (2024); Österreichische Raumordnungskonferenz (2024); Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030, Ur. l. RS, št. 31/2020; Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050, Ur. l. RS, št. 72/2023.

opredelile nacionalni cilj NNLT na strateški ravni. V državah, ki so opredelile nacionalni cilj NNLT, morajo ta cilj nato še zakonsko sprejeti regije ali zvezne dežele (države), odvisno od deželnih ali regionalnih predpisov (na primer Nemčija, Italija, Belgija), ali pa morajo način izvajanja nacionalno opredeljenega cilja NNLT natančneje opredeliti in izvajati lokalni

organi (na primer Francija in Luksemburg). V preglednici 1 so predstavljeni cilji doseganja NNLT v nekaterih izbranih državah, določenih v državnih strategijah in zakonih. Poleg zgoraj navedenih držav sta vključeni tudi Avstrija in Slovenija.

V nadaljevanju je za države iz preglednice 1 naveden podrobnejši pregled ciljev doseganja NNLT, pri čemer so države razdeljene v tri skupine:

1. države z zavezujočimi cilji za regije in občine;
2. države z priporočilnimi, nezavezujočimi cilji za regije in občine;
3. države, ki nimajo opredeljenega cilja NNLT.

3.1 Države z zavezujočimi cilji za regije in občine

3.1.1 Belgija

Belgija ukrepe za doseg NNLT sprejema regionalno.

Valonija

Cilj NNLT do leta 2050 je vključen v zakon o teritorialnem razvoju (fra. *Code du développement territorial*) in je bil sprejet 1. aprila 2024, posameznim občinam pa po načelih subsidiarnosti nalaga, da morajo uvedene smernice implementirati v svoje občinske razvojne načrte v šestih letih, za kar prejmejo tehnično in finančno podporo s strani regije. Če cilji na ravni občin niso doseženi, imajo regionalni organi možnost ukrepati tako, da revidirajo občinski prostorski načrt. Za doseg ciljev se uvajajo različni ukrepi, kot so davek na nepozidana zemljišča, uvedba prednostne pravice, aktiviranje zemljiških rezerv, pristojbine za urbanistično načrtovanje, namenjeno ustvarjanju cenovno dostopnih in socialnih stanovanj, itd. Sprejeti so bili tudi ukrepi, ki omejujejo dejavnosti na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, kar na primer pomeni prepoved postavitve večjih površin fotovoltaičnih panelov na teh površinah, ukrepi za ohranjanje narave in razvoj biotske raznovrstnosti (na zaščitnih naravnih območjih je prepovedana kakršnakoli gradnja), omejevanje gradnje in spreminjanje tal pa je določeno tudi na poplavno ogroženih območjih. Določene rešitve za doseg NNLT je imela regija vpeljana še pred pojavom ideje o dosegu tega cilja. Že od začetka 90. let prejšnjega stoletja ima Valonija vpeljan instrument revitalizacije urbanih površin, s katerim želi povečati profitabilnost razvoja nepremičnin za zasebne investitorje na teh območjih. Ta instrument omogoča občinam pridobitev regionalnih subvencij za financiranje ureditve javnega prostora okoli zasebnih investicij. Poleg urbane preno-ve pa Belgija že tradicionalno podpira regeneracijo nekdanjih industrijskih območij z javnimi subvencijami in poenostavitvijo postopkov za pridobivanje gradbenih dovoljenj. V procesu sprejemanja teritorialnega razvojnega načrta je valonska vlada ustanovila skupini strokovnjakov, ki združujeta predstavnike različnih sektorjev in posvetovalnih organov. Zadnji obstajajo na občinski in regionalni ravni, sestavljajo pa jih različne vrste udeležencev, vključenih v prostorsko načrtovanje. Leta 2023 so bili vsi udeleženci, ki jih zadeva tema, povabljeni, naj svoja stališča izrazijo v okviru javnega posvetovanja o regionalnem razvojnem načrtu. Oviri na poti za doseg cilja sta pomankanje

znanja na področju upravljanja rabe zemljišč ter uvajanje inovativne in aktivne zemljiške politike. Želja predvsem primestnih občin je, da svoj razvoj nadaljujejo s širjenjem urbanih površin in ne z zgoščevanjem. Finančna sredstva lokalnih oblasti so v Valoniji namreč večinoma odvisna od števila prebivalcev. Zato si posamezne občine prizadevajo za večanje bivanjske privlačnosti, kar pa se bo zdaj moralo izvajati v skladu z zastavljenimi cilji.

Monitoring sprememb v prostoru se izvaja na podlagi evidentiranja spremembe namembnosti parcele v zemljiški knjigi po izdaji gradbenega dovoljenja, kar daje regionalnim oblastem možnost transparentnega in merljivega spremljanja razvoja prostora in poročanja o tem valonskemu parlamentu vsaka tri leta. Poleg tega so valonske oblasti regijo razdelile na sedem »bazenov optimizacije prostora«. Ti bazeni ne ustrezajo funkcionalnim regijam, temveč so oblikovani okoli decentraliziranih služb valonske uprave za načrtovanje. So prostorske enote, v okviru katerih bo regija sledila uspešnosti doseganja cilja NNLT do leta 2050 in prostorski optimizaciji, povezani z njim.

Flandrija

Flamska regija se je doseganja cilja NNLT lotila še restriktivneje. Flamski parlament je leta 2023 glasoval za ničelni odvzem zemljišč do leta 2040, ki je trenutno najradikalnejši ukrep v EU. V strateški viziji načrta prostorske politike Flandrije se na poti k NNLT predvideva prehod z zavzema zemljišč s 6 ha/dan leta 2016 na 0 ha/dan v letu 2040 (D'Ascanio idr., 2024). S tem ciljem je flamska vlada uvedla instrument spodbude, in sicer tako, da je določila odškodnino do 80 % vrednosti parcele za lastnike, ki bi bili pripravljeni svoja zemljišča prekategoriizirati iz zazidljivih v nezazidljiva (Sourisseau, 2024). Dejavnosti za doseg ciljev se izvajajo na različnih ravneh – flamska vlada in uprava za prostorski razvoj, okolje, zeleno gospodarstvo in dobrobit živali sta zadolženi za oblikovanje ustreznih ciljev in načel prostorskega razvoja ob upoštevanju NNLT. Vlada v ta namen prispeva ustrezne instrumente in predpise za doseg ciljev na regionalni ravni, za uresničevanje teh pa so na provincialni ravni (pet provinc v regiji) zadolžene deželne vlade, na lokalni pa posamezne lokalne skupnosti. Za večjo učinkovitost je občinam omogočena združitev za povečanje lokalne zmogljivosti, kar pomeni, da lahko več občin tvori novo večjo občino. V dejavnosti za doseg skupnih ciljev NNLT so poleg državnih in lokalnih organov s področja prostora in okolja vključeni tudi znanstvene ustanove, gospodarstvo in civilna družba. Akterji so formalno organizirani, na primer v svetovalnih svetih in tudi z neformalnimi mrežami. Za doseg cilja NNLT so že uvedeni instrumenti prostorskega načrtovanja, ki jih predvideva zakon, kot so različne prostorske politike ali načrti za urejanje območij. V prihodnje so predvideni tudi drugi instrumenti, kot so ozaveščanje, komunikacija, raziskave

itd., saj ti odpravljajo dvome in dvigajo zavedanje o pomenu smotrnega upravljanja prostora.

Flandrija vidi načine omejevanja nove poselitve predvsem v učinkovitejši rabi obstoječih pozidanih struktur, s povečevanjem dejavnosti in vzpostavitvijo ponovne ali začasne rabe, pri čemer sledi tema načeloma:

- prostorska širitev se dopušča le kot izjema, če zanjo obstaja družbena potreba in če alternativne možnosti, ki spodbujajo učinkovitejšo rabo poselitvenega prostora, ne zadoščajo;
- brez neto pozidave odprtega prostora in manjšanje zapečatenosti oziroma prekritosti odprtega prostora.

V zadnjih 10 letih se je dnevni prirast pozidanih površin dejansko zmanjšal na 3,8 ha/dan, k čemer so veliko prispevali razni pilotni in promocijski projekti, ki spodbujajo prostorsko učinkovitost, različne oblike sodelovanja in tudi finančne spodbude. Flamska vlada na primer subvencionira projekte odpečatenja tal, lahko pride do rušenja objektov v okviru projektov razvoja naravnih rezervatov, izvaja pa tudi nakup stanovanjskih objektov ali kmetijskih gospodarstev (prodaja poteka na prostovoljni ravni) na območjih, podvrženim poplavam, ki jih nato poruši in vzpostavi prvotno stanje. Na poti do cilja NNLT v letu 2040 je kljub restriktivnemu cilju še vedno mogoč dodaten odvzem zemljišč, ki pa bi se moral postopoma zmanjševati. Po tem mejniku se bo spodbujala le še prostorska učinkovitost obstoječega poselitvenega območja. Zelo pomembno orodje pri doseganju cilja je spremljanje stanja in trendov, za kar so potrebni kakovostni podatki.

Monitoring: Območje poselitve je v Flandriji že od leta 2013 sistematično spremljan pojav v prostoru. Odvzem zemljišč (ang. *land take*) se preračunava s 3-letno pogostnostjo, kar omogoča natančno spremljanje razvoja prostora, izvedbo analiz in vizualizacijo sprememb. Ker je Flandrija prostorsko razdrobljena, se meritve izvajajo v podrobnem merilu in pri visoki resoluciji. Rezultate je zato težko povezati s podatki zbirke EU, kot je Corine Land Cover, ki izvaja meritve z manjšo natančnostjo (D'Ascanio idr., 2024). V Flandriji je na voljo več različnih podatkovnih zbirk o rabi prostora, vendar so osnove z različnim namenom in na podlagi različnih virov, zato so rezultati dejanskega prirasta in razvoja poseljenih zemljišč med njimi različni. Zaradi tega je flamska uprava raziskovani organizaciji VITO naročila, naj razvije sistem spremljanja rabe tal in odvzema zemljišč v regiji. Na podlagi kombinacije najboljših razpoložljivih prostorskih (GIS) baz podatkov v Flandriji je nastala geopodatkovna zbirka rabe tal z ločljivostjo 10 m. Kazalnik poselitve je izračunan na podlagi flamskega »zemljevida rabe tal«. Za vsako mrežno celico 10 × 10 je na njem opredeljeno, ali je del poselitvenega območja ali ne, rezultati pa so na voljo kot odprti podatki za leta 2013, 2016, 2019 in

2022. Po trenutnih podatkih je poseljenih 32 % regije, 15 % tal pa je zapečatenih oziroma prekritih.

3.1.2 Francija

Na nacionalni ravni je francosko ministrstvo za ekološki prehod in kohezijo ozemelj (fra. *Ministère de l'Écologie*) leta 2022 pripravilo zakon o podnebju in odpornosti, ki na nacionalni ravni določa 50-odstotno zmanjšanje rasti pozidanih zemljišč v obdobju 2021–2031 v primerjavi z obdobjem 2011–2021 in doseganje cilja NNLT v letu 2050. Francoski model teritorialnega upravljanja obsega štiri institucionalne ravni: nacionalno, regionalno, subregionalno in občinsko. Regije v regionalnih načrtih določijo izvajanje nacionalnega cilja glede na lokalno dinamiko in potrebe tako, da navedejo kvote za zmanjšanja rasti pozidanih zemljišč za različna območja glede na predhodno rast pozidanih zemljišč, demografski in ekonomski razvoj. Med različnimi območji regije (urbanimi in podeželskimi) je tako oblikovan nacionalni cilj, da se za 50 % zmanjša rast pozidanih zemljišč. Modularni oziroma diferencirani cilji so vključeni v regionalni razvojni načrt, nato pa implementirani v urbane načrte subregionalnih in lokalnih skupnosti. Regionalni cilji NNLT ne vključujejo površin območij »nacionalne rezerve«, to je 12.000 ha zemljišč, ki so rezervirana za strateške projekte nacionalnega in evropskega pomena. Prav tako ne vključujejo površin sončnih panelov na območjih kmetijskih zemljišč, kjer je omogočena kmetijska raba. Vsaki občini je bil zagotovljen vsaj 1 ha površin za urbani razvoj za obdobje 2021–2031. Lokalni organi za načrtovanje oblikujejo svoje dokumente načrtovanja v skladu z regionalnimi predpisi. Načrtovati morajo v skladu s kvotami, opredeljenimi v regionalnem načrtu. Šibkost sistema je, da je večina regij dodelila »bonus« podeželskim območjem, da bi ohranila tako imenovano »ravnovesje« med podeželskimi in mestnimi območji. To lahko privede do neželenih trendov manjše konkurenčnosti in zmogljivosti mest za stanovanjsko in drugo gradnjo in večjo konkurenčnost območij z nizko gostoto, ki ponujajo več prostora za razvoj. Občine so obvezane poročati o rabi tal vsaka tri leta.

Monitoring rabe pozidanih zemljišč (ang. *land consumption*) temelji na podatkih iz občinskih zemljiških knjig, v katerih so zemljiške parcele na podlagi obvezne prijave podatkov o gradnjah razvrščene po različnih vrstah rabe (stanovanjska, poslovna, mešana). V monitoring rabe pozidanih zemljišč niso uvrščena zemljišča cest in nepozidanih stavbnih zemljišč. V pripravi je tudi vzpostavitev geoinformacijskega sistema, ki bo omogočal zelo podrobno oceno stopnje pozidanosti tal (ang. *soil artificialisation*) s kakovostno oceno ohranjenosti ekoloških funkcij tal na območju celotne države. Nekatere regije, na primer Ile-de-France, so sicer uvedle celovitejši sistem monitoringa, ki temelji na kombinaciji pravnih podatkov (kot so dovoljenja za načrtovanje), satelitskega nadzora (na primer

Corin Land Cover) in drugih virov (na primer kmetijski popis) (D'Ascanio idr., 2024).

3.2 Države s priporočilnimi, nezavezujočimi cilji za regije in občine

3.2.1 Italija

Italijanska vlada je od leta 2012 obravnavala zmanjšanje rabe zazidanih zemljišč z različnimi osnutki zakonov. Leta 2022 je bil sprejet nacionalni načrt za ekološki prehod (ita. *Piano per la Transizione Ecologica*), ki obravnava zmanjšanje rasti pozidanih zemljišč na prednostnih območjih države. Cilj načrta je doseči NNLT do leta 2030. Italijanska zakonodaja v zvezi s tem določa, da morata urbanistično načrtovanje in določitev rabe zemljišč potekati v skladu s pravili hierarhije rabe zemljišč, ki so vključena v Evropsko strategijo za tla (ang. *EU soil strategy for 2030*): 1. posegom na nova zemljišča se je treba izogniti; 2. več zazidljivih zemljišč je treba ponovno uporabiti; 3. rabo novih zemljišč je treba čim bolj zmanjšati in 4. posege na kmetijska zemljišča je treba nadomestiti. Regije obravnavajo temo NNLT v okviru svojih politik in orodij za načrtovanje. Najaktivnejši sta regiji Lombardija in Emilija - Romanja. Deželni zakon Emilije - Romanje iz leta 2017 (deželni predpisi o varstvu zemljišč in rabi) določa NNLT od leta 2050. Občine so morale prilagoditi svoja orodja za urbanistično načrtovanje do leta 2020 in postopek končati v naslednjih dveh letih. Posegi na kmetijska območja so dovoljeni le za javne potrebe in komunalne objekte v primeru nerazpoložljivosti že urbaniziranih površin. Poseg na nova zemljišča je dovoljen izključno za javna dela v javnem interesu in za strateška naselja, namenjena povečanju privlačnosti in konkurenčnosti določenih območij, in sicer le, če ni drugih možnosti, ki bi vključevale ponovno uporabo že urbaniziranih območij in njihovo regeneracijo. Povečanje zazidljivih površin je omejeno na največ 3 % površine urbaniziranega območja (D'Ascanio idr., 2024). V Emiliji - Romanji, Toskani, na Sardiniji in Siciliji pa se na podlagi zakona iz leta 2014 vse več občin združuje v obvezne medobčinske skupnosti, imenovane *Unioni di Comuni* za skupno načrtovanje skupne infrastrukture, ki preperečujejo novo rabo zemljišč in omogočajo boljše upravljanje odprtega prostora.

Na nacionalni ravni je **monitoring** rabe in prekritosti tal v pristojnosti nacionalnega sistema za varovanje okolja (ita. *Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente* – SNPA), ki ga sestavljajo italijanski inštitut za varstvo okolja in raziskave (ita. *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*, v nadaljevanju: ISPRA) z regionalnimi agencijami in agencijami avtonomnih pokrajin za varstvo okolja. Monitoring se izvaja za celotno državno ozemlje in se posodobi vsako leto. Podatki so zbrani v italijanskem nacionalnem okoljskem informacijskem sistemu (ita. *Sistema Informativo Nazionale Ambienta-*

le – SINA) in so dostopni v odprtem formatu. Monitoring poteka na podlagi nacionalne karte rabe zemljišč po tristopenjski klasifikaciji, ki deli zemljišča na zasedena (ang. *consumed*) in nezasedena (ang. *non-consumed*). Geometrična ločljivost podatkov je usklajena s podatki Copernicus (Sentinel-2) in zagotavlja večspektralne podatke z 10-metrsko prostorsko ločljivostjo. Druga raven klasifikacije ločuje med trajnimi vrstami rabe zemljišč (na primer zgradbe, asfaltirane ceste in površine, železnice) in reverzibilnimi vrstami rabe zemljišč (na primer trajna nahajališča materiala, kamnolomi). Podatki so pridobljeni, pregledani in avtorizirani z metodo fointerpretacije vseh sodelujočih institucij pod nadzorom ISPRA. Monitoring na nacionalni ravni dopolnjujejo nekatere regije, kot so Emilija - Romanja, Lombardija, Benečija in Toskana, ki z regionalnimi zakoni urejajo spremljanje rabe zemljišč. Ob tem je treba opozoriti, da regije različno opredeljujejo termina odvzem zemljišč (ang. *land take*) in prekritost tal (ang. *soil sealing*).

3.2.2 Nemčija

V Nemčiji je bila leta 2002 na zvezni ravni sprejeta nemška strategija za trajnostni razvoj (nem. *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*; ang. *German Sustainable Development Strategy*), ki določa zmanjšanje rasti rabe pozidanih zemljišč na 30 ha/dan do leta 2020. Leta 2016 je zvezna vlada prilagodila cilj NNLT pozidanih zemljišč 30 ha/dan do leta 2030. Nemška vlada je marca 2021 sprejela tudi dopolnitve nemške strategije za trajnostni razvoj, ki določa, da je treba do leta 2050 doseči cilj krožnega gospodarjenja z zemljišči, kar pomeni, da se za poselitev in transport ne uporabljajo več nova zemljišča. Nemška strategija za trajnostni razvoj (The German Federal Government, 2021: 27) določa več kazalnikov za opredelitev cilja »vključujoča, varna, odporna in trajnostna mesta in naselja«. Za zagotavljanje trajnostne rabe tal so opredeljeni trije kazalniki. Poleg kazalnika »rast pozidanih in prometnih površin« še kazalnika »izguba odprtega prostora« in »gostota naselij« (ang. *density of settlements*). Cilj je zmanjšati izgubo odprtega prostora na število prebivalcev in ohranjanje oziroma nezniževanje gostote naselij. Cilji trajnostnega razvoja niso zavezujoči za zvezne dežele in občine, zato je njihovo izvajanje odvisno od politične pripravljenosti lokalnih in zveznih vlad. Nekatere zvezne dežele so opredelile cilje dežele in določene dejavnosti, na primer Severno Porenje - Vestfalija, Porenje - Pfalško, Baden - Württemberg (napovedano je doseganje cilja NNLT do leta 2035), Hessen (določen je cilj 2,5 ha/dan do leta 2030 in dvig meril za minimalno gostoto za nova stanovanjska območja za omejevanje rabe zemljišč) (D'Ascanio idr., 2024).

Monitoring: V Nemčiji se podatki o rabi zemljišč pridobivajo iz podatkov informacijskega sistema realnega katastra nepremičnin (nem. *Liegenschaftskatster Informationssystem* – AL-KIS). Podatke o kazalniku »poseljene in prometne površine«

(nem. *Siedlungs- und Verkehrsfläche*) vsako leto objavi nemški zvezni statistični urad.

3.2.3 Avstrija

Avstrijska strategija za tla (nem. *Bodenstrategie für Österreich*), sprejeta 29. februarja 2024 na avstrijski konferenci prostorskega načrtovanja (nem. *Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK*), določa cilj zmanjšanja rasti pozidanih zemljišč na 2,5 ha/dan do leta 2030. Strategija je skupen načrt države, dežel, mest in občin za postopno zmanjševanje nadaljevanja rasti pozidanih zemljišč, poselitvenih območij in prometnih površin ter tudi zmanjševanja novoprekritih tal do leta 2030. Strategija opredeljuje štiri glavne cilje, 17 posameznih podciljev in 44 ukrepov, predvideva tudi monitoring izvajanja strategije in poročilo o napredku. Glavni cilji so: varovanje prostih (odprtih) in zelenih površin, preprečevanje širjenja pozidave, učinkovit notranji razvoj in krepitev ozavešanja in odnosov z javnostmi. V Avstriji je vsaka zvezna dežela odgovorna za prostorsko načrtovanje in varstvo tal na svojem območju. Največja ovira za doseganje zmanjševanja pozidanosti zemljišč pa je veliko število zemljišč, ki so opredeljena kot stavbna zemljišča. Prav presežek na področju stavbnih zemljišč je prepoznan kot ovira za učinkovito zmanjševanje posegov na nova zemljišča. Zato je bil leta 2022 aktiviran večletni nacionalni program za financiranje prenove opuščanih oziroma degradiranih območij (ang. *brownfield recycling*) in aktivacijo nepozidanih stavbnih zemljišč (del Conte idr., 2024).

Za **monitoring** rabe tal je zvezna agencija za okolje (nem. *Umweltbundesamt*) leta 2022 razvila nov podatkovni model za določanje rabe zemljišč in pozidave tal v Avstriji. Model vključuje uradne podatke in podatke daljinskega zaznavanja, kot so podatki o zgradbah iz digitalnega modela krajine, podatki GIP – grafične integracijske platforme, ki omogoča natančen prikaz javnega cestnega omrežja, podatki o površinah v kmetijski rabi, podatki o gozdnih zemljiščih iz zemljevida gozdov, podatki o dejanski rabi zemljišč iz podatkov digitalnega modela krajine, podatki *LISA light* o pokrovnosti tal iz ortofotoposnetkov, zbirni podatki dežel in občin o rabi zemljišč, podatki registra stavb in stanovanj in podatki daljinskega zaznavanja Copernicus. Z novo metodologijo je vzpostavljen sistem za evidentiranje sprememb v obdobju 2022–2025. Določitev trenda rabe zemljišč pa bo mogoča šele konec leta 2028 po evidentiranju sprememb v obdobju 2025–2028 (Umweltbundesamt, 2024).

3.2.4 Luksemburg

Luksemburg je cilj NNLT določil v strateškem prostorskem načrtu (fra. *Programme directeur d'aménagement du territoire*), ki določa politične cilje in strategije za prostorski razvoj države

in ga je vlada sprejela junija 2023. Cilj strateškega prostorskega načrta je doseči povprečno rast pozidanih zemljišč 0,25 ha/dan do leta 2035 in cilj NNLT od leta 2050. Cilj ni zavezujoč za občine, saj so te po ustavi avtonomne na področju načrtovanja svojega prostora. Zato je vlada zanje pripravila priporočila s teoretičnimi maksimalnimi pragovi glede rasti pozidanih zemljišč za načrtovanje njihovega razvoja do leta 2035 in leta 2050. Ob tem sta bili upoštevani središčnost naselij in tipologija območij, na katerih je posamezna občina. Monitoring bo pokazal, ali občine upoštevajo določene pragove.

Monitoring odvzema zemljišč temelji na primerjavi dveh nizov podatkov o rabi zemljišč v različnih časovnih obdobjih, običajno v intervalu treh let. Podatki so zbrani v geografskem informacijskem sistemu luksemburškega zemljiškega informacijskega sistema (LIS-L) in so javno dostopni. Omogočajo monitoring za državo, regije, mesta, občine ali katerokoli drugo izbrano prostorsko enoto. Podatki so na voljo kot odprti podatki za leta 2007, 2015, 2018, 2021 in 2024.

3.2.5 Slovenija

Slovenija je usmeritve EU prevzela s tema uradnima dokumentoma na državni ravni:

- Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (Ur. l. RS, št. 31/2020, v nadaljevanju: ReNPVO20–30),
- Resolucija o strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050 (Ur. l. RS, št. 72/2023, v nadaljevanju: ReSPR50).

Resoluciji sta strateška dokumenta, ki ju je sprejel Državni zbor RS ter nista obvezujoča za regije in občine. ReNPVO20–30 določa cilj, da bo Slovenija s trajnostnim upravljanjem zmanjšala neto letno rast pozidanih zemljišč za 25 % do leta 2030 in dosegla NNLT od leta 2050. Določa tudi ukrepe za doseg navedenih ciljev, kazalnike uspešnosti izvajanja ukrepov in nosilce ukrepov. Tudi ReSPR50 določa želeni trend zmanjševanja neto letne rasti pozidanih zemljišč do 0 % v letu 2050 kot eno od področij, pomembnih za okrepitev prostorske identitete. Ministrstvo za naravne vire in prostor (v nadaljevanju: MNVP) je kot strokovno podlago za doseganje ciljev iz obeh resolucij pripravilo Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030. Ta dokument se je pripravljal v letu 2023 in bil dokončno izdelan v začetku leta 2024 (Geo Slovenija, 2024). V letošnjem letu MNVP nadaljuje dejavnosti, povezane s krožnim gospodarjenjem s prostorom. V letu 2024 so bile dejavnosti usmerjene v vključitev krožnega gospodarjenja s prostorom v Načrt za izvajanje ReSPR50 (ki med drugimi določa tudi pripravo operativnega načrta za doseganje NNLT do leta 2050) in podrobnejše seznanjanje s stanjem na področju krožnega gospodarjenja v drugih državah EU in začetek vzpostavitve terminologije v okvir nalog Geodetskega inštituta

Slovenije. Načini za izvajanje krožnega gospodarjenja se posredno raziskujejo tudi v okviru ciljnoraziskovalnih projektov (na primer Instrumenti za celovito prenovu in oživitev mestnih središč ter Razvoj metod in orodij geografskega analiziranja in GIS-modeliranja z uporabo sodobnih tehnologij v podporo prostorskemu planiranju in načrtovanju ter spremljanju prostorskega razvoja).

V Sloveniji imamo sicer že sprejete predpise, ki omejujejo pozidavo prostora (na primer omejitve načrtovanja nove razpršene poselitve in širjenja stavbnih zemljišč zunaj ureditvenih območij naselij v Zakonu o urejanju prostora (Ur. l. RS, št. 199/2021, v nadaljevanju: ZUreP-3), ter ukrepe, ki spodbujajo prenovu razvrednotenih območij (ZUreP-3, Ur. l. RS, št. 199/2021) in destimulirajo pozidavo kmetijskih zemljišč (plačilo za spremembo namembnosti in obveznost vzpostavitve nadomestnih kmetijskih zemljišč v Zakonu o kmetijskih zemljiščih (Ur. l. RS, št. 71/2011)). Za doseganje cilja bistvenega znižanja neto rasti pozidave zemljišč bo obstoječe predpise na državni in občinski ravni treba zelo dosledno izvajati in jih po potrebi tudi dopolniti.

Monitoring: Podatki, na podlagi katerih lahko v Sloveniji določimo trend rasti pozidave v preteklosti in do danes, so trenutno podatki o dejanski rabi kmetijskih zemljišč, ki jih vodi Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Namenjeni so sicer izvajanju kmetijske politike in ne spremljanju rasti pozidave, so pa edini podatkovni niz v Sloveniji, ki vsebuje podatke v neprekinjeni časovni vrsti, iz katere je mogoče določiti trend. Evidenca stavbnih zemljišč, v okviru katere se bodo podatki o pozidanih površinah vodili v skladu z definicijo pozidane površine v ZUreP-3 in obeh resolucijah, je predpisana v ZUreP-3. Trenutno je končana prva faza, pri čemer so v evidenci že vsebovani inicialni podatki o pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljiščih, ki so bili zajeti v obdobju 2017–2021, vendar vzdrževanje evidence operativno še ni vzpostavljeno. Predlog je pripravilo ministrstvo, pristojno za prostor, z masovnim zajemom na podlagi podatkov: 1. dejanskega stanja v naravi z ustvarjenimi in naravnimi mejami, 2. stanja evidentiranih nepremičnin in lastništva na njih, 3. namenske rabe prostora v skladu z določbami veljavnih prostorskih aktov (MNVP, 2024). MNVP bo za vzpostavitev evidence do konca leta 2026 občinam ponudilo finančno in strokovno-tehnično pomoč. Delovanje te evidence je pomemben korak na poti uresničitve strateških ciljev Slovenije na področju zmanjševanja pozidave novih zemljišč.

3.3 Primeri držav, ki nimajo opredeljenega cilja NNLT

Estonija, Češka in Poljska so evropske države, ki v svojih strateških dokumentih ali zakonodaji niso opredelile ne definicije

ne cilja NNLT. Kljub temu navajajo, da izvajajo določene dejavnosti, ki prispevajo k načelom NNLT. To so zakoni za varovanje tal, kmetijskih zemljišč in gozdov, dejavnosti za ponovno rabo postindustrijskih območij in drugih območij za regeneracijo, dejavnosti za ponovno rabo območij kulturne dediščine in različne dejavnosti za varovanje okolja. Češka nima ne politik ne orodij, ki bi neposredno ali sistematično vključevali NNLT. Estonija bo cilj NNLT vključila ob pripravi nacionalnega prostorskega načrta Estonija 2050 (est. *Üleriigiline planeering »Eesti 2050«*, ang. *National Spatial Plan 2050*), priprava katerega se je začela leta 2023 (Riigi Planeeringud, 2025). Poljska pripravlja koncept razvoja do leta 2050 (pol. *Koncepcja Rozwoju Kraju – KRK 2050*, ang. *National Development Strategy 2050*) (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2025), ki bi lahko vključeval NNLT (D'Ascanio idr., 2024).

4 Terminološka doslednost kot osnova za spremljanje trendov in sprejemanje ukrepov za uvajanje načel krožnega gospodarjenja s prostorom

V tem poglavju želimo opozoriti na neskladno terminologijo, povezano s krožnim gospodarjenjem s prostorom. Ugotavljamo, da se pojmi, vezani na temo upravljanja prostora, neenotno uporabljajo na različnih ravneh: med državami, regijami in posameznimi strokami, pri čemer je podobna terminologija razdrobljena po posameznih strokovnih področjih in njihovih sektorskih predpisih. Uporabljeni pojmi, ki opisujejo določen proces, obremenitev, stanje ali vpliv (v nadaljevanju: pojavi), so si pogosto podobni, vendar ne enaki. Neenotna uporaba terminologije pa ustvarja zmedo pri razumevanju pojavov v prostoru ter tudi pri razumevanju zahtev in predpisov, vezanih nanje. Za spremljanje stanja in trendov, sprejemanje odločitev in ukrepov, vezanih na določeno problematiko, je namreč nujna pravilna in dosledna interpretacija pojavov v prostoru in okolju, kar pomeni enopomenskost pojmov in njihovo jasno opredelitev. Elisabeth Marquard idr. (2020) ob tem ugotavljajo, da je enopomensko razumevanje pojmov bistveno za učinkovito izmenjavo znanja na nacionalni in mednarodni ravni ter tudi za poenoteno spremljanje doseganja zastavljenih ciljev in poročanje o tem. To pa vpliva na verodostojnost kvantitativnih ciljev, določenih v okviru politik upravljanja prostora in varovanja okolja.

Težavo potrjuje pregled literature, ki je bila uporabljena za pripravo tega prispevka, saj je analiza pokazala, da uporaba izrazov ni popolnoma poenotena niti med različnimi pravno zavezujočimi dokumenti. Hkrati so določeni izrazi, ki so v različnih virih vezani na obravnavano temo, že trdno zasidrani, vendar

se v praksi kaže, da njihov pomen ni enopomensko opredeljen ali pa je pomanjkljiv. Tudi če je pojem v teoretičnem smislu v različnih virih opredeljen enotno, se lahko pojavi razlika v metodologiji njegovega merjenja oziroma opazovanja.

Za ponazoritev neenotne rabe terminologije sta v tem članku podrobneje predstavljena dva vira:

- Strategija EU za tla do leta 2030 (2021) (v slovenskem in angleškem jeziku) in
- končno poročilo projekta ESPON iz leta 2024 (glej D'Ascanio idr., 2024) (v angleškem jeziku).

Več virov v slovenskem in angleškem jeziku je bilo analiziranih v okviru podpore pri uvajanju koncepta krožnega gospodarjenja s prostorom (naročnik MNVP) in predstavljenih v zaključnem poročilu Geodetskega inštituta Slovenije (2024).

4.1 Ponazoritev neenotne rabe terminologije na primeru pravnih aktov EU

Strategija EU za tla do leta 2030 (Evropska komisija, 2021) je uradni pravni akt EU in je kot taka prevedena v vseh 24 jezikov EU, tudi v slovenščino. V tem dokumentu sta pogosto uporabljena angleška izraza *soil sealing* (v slovenskem prevodu dokumenta *pozidava tal*) in *land take* (v slovenskem prevodu dokumenta *izkoriščanje zemljišč*), vendar pomen v okviru tega dokumenta ni nikjer jasno opredeljen. Je pa v dokumentu navedeno, da bo Evropska komisija angleški pojem *net land take* (v slovenskem prevodu dokumenta *neto izkoriščanje zemljišč*) opredelila s področno zakonodajo za tla (ang. *Directive on soil monitoring and resilience*, uporablja se tudi poimenovanje *Soil monitoring law*). Prav tako je navedeno, da bo Evropska komisija razširila skupino strokovnjakov za varstvo tal ter jo pooblastila tudi za razvoj kazalnikov za zdravje tal in določitev njihovega razpona vrednosti, ki bi jih bilo treba doseči za zagotovitev dobrega zdravja tal do leta 2050. Strokovna skupina Evropske komisije bo uravnoteženo dopolnjena, da bi se zagotovili strokovno znanje in nasveti s strani poslovnih in strokovnih organizacij ter tudi akademskih in znanstvenih organizacij in civilne družbe.

4.2 Ponazoritev neenotne rabe terminologije v tujini

Neenotna uporaba terminologije v tujini je predstavljena na osnovi rezultatov projekta ESPON (D'Ascanio idr., 2024). K opredelitvi posameznega pojma je dodan tudi komentar, v katerem so zapisani določeni predlogi, ki niso obvezujoči, ampak temeljijo na lastni oceni, narejeni na osnovi te raziskave. Navedeni so primeri rabe dveh ključnih pojmov za izvajanje politike ničelnega prirasta pozidanih zemljišč. To sta pojma, ki

sta prevedena iz angleških poimenovanj *land take* in *net land take*. V povezavi s tema izrazoma se uporabljajo še drugi pojmi, ki so z njima tesno povezani, na primer *artificialisation*, ki je prav tako pojasnjen v prispevku.

1. Artificialisation

Na osnovi končnega poročila ESPON (D'Ascanio idr., 2024) je razvidno, da se izraz v splošnem uporablja za proces preoblikovanja naravnih ali kmetijskih zemljišč v umetne ali pozidane površine, vendar dokončne poenotene definicije še ni. V Belgiji, na primer, prihaja pri razumevanju tega izraza do velikih razlik že med posameznimi regijami (Valonija, Flandrija in Bruselj). V prostorski zakonodaji Valonije se za pozidavo zemljišč v angleškem jeziku uporablja izraz *artificialisation of land*, medtem ko se v Flandriji pojem *artificialisation* sploh ni v uporabi, namesto njega se je uveljavil izraz *land take*, ki je opredeljen kot povečanje poselitvenih območij (ang. *settlement area*). Do zmede pa ne prihaja le zaradi rabe različnih izrazov med posameznimi državami oziroma regijami, ampak tudi zaradi nejasnih definicij, iz katerih ni popolnoma jasno, katere vrste pozidanih zemljišč pravzaprav zajema določen izraz. Zaradi navedenega belgijske regije v odzivu na postopek priprave osnutka zakona o spremljanju tal predlagajo razjasnitev terminologije.

Komentar: Po oceni, narejeni na osnovi te raziskave, se v evropskem prostoru glede pomena tega izraza trenutno pojavlja velika zmeda, zato bi lahko k večjemu poenotenju pripevala opredelitev, da pojem *artificialisation* izraža proces. Ta proces poteka, kadar opazujemo stanje, ki ga opredeljujemo z angleškim izrazom *land take*, in tudi, kadar opazujemo stanje, ki ga opredeljujemo z angleškim izrazom *soil sealing*. Ali bomo gledali preoblikovani obseg zemljišč, ki so bila odvzeta naravnim površinam v širšem ali ožjem smislu, pa je odvisno od namena, zaradi katerega merimo prvi kazalnik (*land take*) oziroma drugega (*soil sealing*). Preoblikovani obseg zemljišč torej opredelimo z drugim pojmom, ki opisuje stanje (*land take* oziroma *soil sealing*), kar pa za opredelitev pojma *artificialisation*, ki izraža proces, ni bistveno.

2. Land take

Kot kaže končno poročilo ESPON (D'Ascanio idr., 2024), se izraz ne uporablja enopomensko, ampak tako v smislu že omenjenega procesa preoblikovanja naravnih ali kmetijskih zemljišč v umetne ali pozidane površine (ang. *artificialisation*) kot tudi v smislu določitve stanja oziroma količine odvzetih zemljišč, ki so posledica poteka zgornjega procesa v določenem časovnem obdobju. V Luksemburgu se v okviru pojma *land take* upošteva količina odvzetih zemljišč glede na dejansko rabo. Pri spremljanju tega kazalnika se upoštevajo zemljišča, dejanska raba katerih se je iz naravnih in kmetijskih zemljišč spremenila v pozidana zemljišča za stanovanjsko rabo (zgradbe,

hiše), komercialno rabo (pisarne, tovarne itd.), asfaltirane ali utrjene površine (ceste, železnice, parkirišča, krožišča itd.), ter zemljišča, ki niso pozidana, vendar so bila močno oblikovana s človekovo dejavnostjo, zaradi česar jih je mogoče kategorizirati kot umetna (gradbišča, kamnolomi, rudniki, odlagališča itd.). V to kategorijo spadajo tudi umetne »zelen« površine (mestni parki in vrtovi, objekti za šport in prosti čas itd.). V Flandriji je *land take* opredeljen kot povečanje poselitvene površine. Pri tem je območje poselitve opredeljeno v skladu z načrtom za Evropo – *Roadmap to a resource efficient Europe COM(2011) 571*. Po tej opredelitvi gre za prostor, ki ga zaseda človekova dejavnost, to je prostor, ki ga uporabljamo za stanovanja, trgovino in industrijo, prometno infrastrukturo, rekreacijo in šport, rastlinjake, parke in vrtove. V nekaterih državah (na primer v Franciji) ali regijah (na primer v Emiliji-Romanji v Italiji) v okviru pojma *land take* upoštevajo tudi nepozidana zemljišča, če jih občine razglasijo za zazidljive. Upoštevajo torej tudi zemljišča, ki so predvidena za pozidavo, čeprav so v tem trenutku še prosta, kar ni v skladu z definicijo, da je za spremljanje kazalnika *land take* pomembno dejansko stanje.

Komentar: Na osnovi opravljene raziskave se predlaga, da je definicija pojma *land take* osnova tudi za opredelitev pojmov *net land take* in *no net land take*. Ker je zgoraj predlagano, da se za proces spreminjanja (pol)naravnih zemljišč v pozidana zemljišča uporablja izraz *artificialisation*, predlagamo rabo izraza *land take* za opis stanja, ki ponazarja količino odvzetih (pol)naravnih zemljišč za pozidavo. Taka definicija je tudi v skladu z drugima izrazoma, ki sta izpeljana iz izraza *land take*, to sta *net land take* in *no net land take*, ki prav tako ponazarjata stanje oziroma ciljno stanje glede količine odvzetih (pol)naravnih zemljišč v določenem obdobju.

3. Net land take

ESPON (D'Ascanio idr., 2024) za Italijo navaja, da je sicer *net land take* izračunan kot razlika med porabo kmetijskih, naravnih in polnaravnih zemljišč in njihovim povečanjem (na primer zaradi rušenja, odstranjevanja utrjenih površin ali drugih obnovitvenih ukrepov). Na prvi pogled je definicija primerna, vendar je težava v definiciji pojma *land take*, iz katerega izvira pojem *net land take*. Ta v Italiji ni enotno določen in se pogosto opira na opredelitev umetnega talnega pokrova, ki je v skladu z definicijo Evropske agencije za okolje (glej Arnold idr., 2023) opredeljen kot *artificial surfaces and constructions* in pomeni vse površine, na katerih je bila naravna krajina spremenjena ali je pod vplivom gradbenih dejavnosti človeka, pri čemer so izključena območja mestnega zelenja in vegetacije. Vendar je taka definicija pojma *land take* v nasprotju s prakso večine drugih obravnavanih držav, saj izključuje na primer mestne parke.

Komentar: V osnovi pojem *net land take* izraža razliko med površino, ki je bila kmetijskim in naravnim zemljiščem odvzeta

na račun razvoja stavbnih zemljišč za umestitev novih dejavnosti v prostor, ter zemljišči, ki so bila vrnjena med kmetijska in naravna zemljišča. Vendar podroben pregled stanja pokaže, da definicije pojma *net land take* niso primerljive med seboj, kar izvira iz razlik v definiranju pojma *land take*, ki so posledica ločenega načrtovanja in ločenih političnih odločitev v posameznih regijah. Če želimo pojem *net land take* določiti enopomensko, moramo namreč predhodno enopomensko opredeliti pojem *land take*, kar pa v praksi še ni doseženo. Predlagamo enako opredelitev pojma, kot je navedena v ReSPR50: »Neto letna rast površin pozidanih zemljišč je povečanje površine pozidanih zemljišč v enem letu, ki se določi po enačbi: $\text{neto rast površin pozidanih zemljišč} = \text{površina pozidanih zemljišč v letu } n - \text{površina pozidanih zemljišč v letu } n-1$. Za površine pozidanih zemljišč se štejejo območja na zemeljski površini, ki obsegajo: gradbene parcele stavb in gradbenih inženirskih objektov s pripadajočimi zemljišči.« (ReSPR50, Ur. l. RS, št. 72/2023).

4.3 Ponazoritev neenotne rabe terminologije v Sloveniji

Tudi primeri iz slovenske literature jasno kažejo neenotno rabo slovenskih izrazov. Nekateri pojmi v angleškem jeziku v slovenskem niso enotno poimenovani. Kot primer lahko navedemo oba ključna angleška izraza *land take* in *soil sealing*. Za prvega v slovenski literaturi najdemo izraze *pozidava* (Agencija Republike Slovenije za okolje, 2023; ReNPVO20–30, Ur. l. RS, št. 31/2020), *pozidana zemljišča* (Agencija Republike Slovenije za okolje, 2023), *rast površin pozidanih zemljišč* (ReSPR50, Ur. l. RS, št. 72/2023), *izkoriščanje zemljišč* (Evropska komisija, 2021). Izraz *soil sealing* pa se v Strategiji EU za tla do leta 2030 (Evropska komisija, 2021) prevaja kot *pozidava tal*, v ReSPR50 (Ur. l. RS, št. 72/2023) pa kot *prekritost tal*. Da je zmeda še večja, so prevodi za različne pojme včasih skoraj identični. Tako že iz zgornje navedbe opazimo, da Agencija Republike Slovenije za okolje v ReNPVO20–30 izraz *pozidava* uporablja za poimenovanje angleškega pojma *land take*, hkrati pa se skoraj enak izraz, to je *pozidava tal*, v Strategiji EU za tla do leta 2030 uporablja kot sinonim za angleški izraz *soil sealing*. Dosledneje je treba uporabljati tudi pravilno zaporedje besed v besednih zvezah. Zaporedja se je treba držati vsaj v okviru posameznega dokumenta, zelo priporočljivo pa bi se ga bilo držati tudi na splošno pri vsaki uporabi. Nedosledna uporaba namreč povzroča nepotrebno zmedo in nejasno sporazumevanje. Za primer navajam ReNPVO20–30, kjer se v istem dokumentu pojem rasti površine pozidanih zemljišč pojavlja v veliko različicah, in sicer kot *neto rast površine pozidanih zemljišč*, *površina pozidanih površin*, *površine zemljišč pozidanih površin*, *neto letna rast pozidanih zemljišč* in *ničelna rast pozidanih površin*. Na osnovi literature, ki je bila uporabljena za pregled stanja terminologije v tem projektu, lahko sicer potrdimo, da

v posameznem dokumentu večinoma velja, da se isti izrazi uporabljajo za poimenovanje istih pojmov. Dobro je tudi, da se nekateri določenih težav v zvezi s terminologijo že zavedajo in nanje opozarjajo. Tako je v ReNPVO20–30 navedeno, da poimenovanje kazalnika *pozidava* ni ustrezno in da bo v prihodnje deležen celovite prenove. Prednost bo dana kazalniku *neto rast površin pozidanih zemljišč*. Vodenje *pozidanih zemljišč* (prej omenjeni kazalnik *pozidano*) pa bo treba voditi ločeno. Novo poimenovanje kazalnika je že vključeno v ReSPR50. Za dokončno poenotenje terminologije bi bila potrebna nadaljnja raziskava, ki bi analizirala drugo strokovno literaturo, s čimer bi lahko pripravili širši nabor izrazov in njihovih definicij. Po naboru vseh potrebnih izrazov, opremljenih z definicijami, bo morala slediti poglobljena razprava med strokovnjaki različnih resorjev, rezultat katere bo izbor najustrežnejšega enotnega poimenovanja za posamezen pojem, ki opisuje neki pojav, stanje ali proces. Ko bomo postopno dosegli enotnejšo uporabo izrazov med vsemi uporabniki v posameznih državah in na ravni Evrope, bodo izpolnjeni pogoji, ki jih potrebujemo za dosledno sledenje prizadevanjem posameznih držav za doseganje ničelne rasti površin pozidanih zemljišč in oceno njihove uspešnosti pri teh prizadevanjih.

5 Sklep

Iz predstavljenega pregleda stanja, načinov in doslednosti implementacije načela ničelne *neto rasti pozidave zemljišč* v nekaterih državah članicah EU je razvidno, da se EU in države članice vse bolj zavedajo problematike rasti pozidave tal. Evropska komisija ob upoštevanju tega pred svoje države članice postavlja ambiciozen cilj ničelne neto rasti pozidanih zemljišč do leta 2050. Nanj so se članice odzvale različno. Po poročilu ESPON (D'Ascanio idr., 2024) se države delijo na države, ki si cilja dosega NNLT do leta 2050 niso zastavile, in države, ki so opredelile nacionalni cilj NNLT na strateški ravni. V zadnjih morajo ta cilj nato še zakonsko sprejeti regije ali zvezne dežele (države), odvisno od deželnih ali regionalnih predpisov (na primer Nemčija, Italija, Belgija), ali pa morajo način izvajanja nacionalno opredeljenega cilja NNLT natančneje opredeliti in izvajati lokalni organi (na primer Francija in Luksemburg). Kljub napredku pri izvajanju dejavnosti in uvedbi ukrepov za omejevanje širjenja pozidave v številnih članicah EU ostajajo izzivi pri enotni terminologiji, zakonodajni implementaciji in spremljanju učinkov ukrepov. Enotna uporaba terminologije in doslednejše spremljanje rasti pozidanih površin bosta ključna za oceno uspešnosti prizadevanj za zmanjševanje pozidave. Tako bo mogoče doseči dolgoročni cilj trajnostnega upravljanja prostora in ohranjanja nepovratno izgubljenih naravnih virov, kot so kmetijska zemljišča in biotska raznovrstnost. V Sloveniji sta bila narejena pomembna koraka z vključitvijo cilja NNLT v strateške dokumente, kot sta ReNPVO20–30 in

ReSPR50, in zagonom podpornih dejavnosti, kot je izdelava Strateškega načrta krožnega gospodarjenja s prostorom. Kljub temu je treba okrepiti izvajanje obstoječih predpisov, poenotiti terminologijo, dokončati vzpostavitev evidenc ter izboljšati usklajenost med državnimi, regionalnimi in lokalnimi organi. Poleg tega je treba nadaljevati raziskave in razprave, da se dosežeta širša strokovna usklajenost in primerljivost na ravni EU.

.....
Dr. Peter Lamovec
Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana
E-pošta: peter.lamovec@gis.si

Mag. Ines Lupše
Ministrstvo za naravne vire in prostor, Ljubljana
E-pošta: ines.lupse@gov.si

Barbara Černič, univ. dipl. geogr.
Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana
E-pošta: barbara.cernic@gis.si

Mag. Tomaž Černe
IGEA d. o. o., Brezovica pri Ljubljani
E-pošta: tomaz.cerne@igea.si

Opombe

[1] Pokrovnost tal – *CORINE Land Cover* (CLC; CORINE – *Coordinating of information on the environment*) je program za usklajevanje informacij o okolju, ki ga je Evropska unija sprejela leta 1985 za določitev in smiselno razvrstitev pokrovnosti tal in izdelavo kakovostne baze podatkov. Podatki o pokrovnosti tal v kombinaciji z drugimi tematskimi podatki so nov kompleks informacij, ki so potrebne na področju kmetijstva, gozdarstva, regionalnega in prostorskega načrtovanja, inventarizacije naravnih virov, spremljanja okolja in sprememb v njem. Program *CORINE Land Cover* je razvit za oblikovanje konsistentnih in homogenih podatkov za celotno Evropsko unijo. Njegov obseg je razširjen tudi na druge evropske države, kjer projekt poteka ali je končan. Rezultat projekta *CORINE Land Cover* Slovenije je osvežena baza podatkov, ki je usklajena s primerljivimi bazami drugih evropskih držav (Copernicus, Europe's eyes on Earth, 2024).

[2] ÖROK (nem. *Österreichische Raumordnungskonferenz*) je skupna organizacija zvezne vlade, dežel in občine za usklajevanje prostorskega načrtovanja in regionalnega razvoja na nacionalni ravni.

Viri in literatura

Agencija Republike Slovenije za okolje (2023): *Tla in površje. Pozidava*. Dostopno na: <https://kazalci.arso.gov.si/index.php/sl/content/pozidava-1> (sneto 5. 11. 2024).

D'Ascanio, R., Desjardins, X., Devos, T., Dupont, V., Estèbe, P., Leclercq, A., idr. (2024): *ESPO »No net land take – policies and practices in European regions«*. Main administrative, economic, political or social challenges to implement No Net Land Take (NNLT). Luxembourg, Evropsko omrežje za spremljanje prostorskega razvoja.

del Conte, L., Fiedler, L., in Scheurer, L. (2024): *Towards no net land take*. Dostopno na: https://eukn.eu/wp-content/uploads/2024/06/2024_Towards-no-net-land-take_Report_EUKN.pdf (sneto 5. 7. 2024).

Arnold, S., Kosztra, B., Banko, G., Milenov, P., Smith, G., Hazeu, G., Bock, M., Caetano, M., in Perger, C. (2023): *Explanatory documentation of the EAGLE concept*. København, Evropska agencija za okolje.

Copernicus, Europe's eyes on Earth (2024): *CORINE land cover*. Dostopno na: <https://land.copernicus.eu/en/products/corine-land-cover> (sneto 18. 9. 2024).

Evropska komisija (2011): *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij*. Časovni okvir za Evropo, gospodarno z viri. Bruselj.

Evropska komisija (2021): *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij*. Strategija EU za tla do leta 2030. Koristi zdravih tal za ljudi, hrano, naravo in podnebje. Bruselj.

Geo Slovenija (2024): *Strategija RSS. Strateški načrt krožnega gospodarjenja s prostorom 2024–2030. Skupna infrastruktura za prostorske informacije v projektu Zeleni slovenski lokacijski okvir – načrtovanje, vzpostavitev in upravljanje*. Ljubljana, Ministrstvo za naravne vire in prostor, Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo.

Geodetski inštitut Slovenije (2024): *Izvedba razvojnih in strokovno tehničnih nalog na področju urejanja prostora 2024. Druge strokovno tehnične naloge na področju urejanja prostora: Podpora pri uvajanju koncepta krožnega gospodarjenja s prostorom*. Zaključno poročilo. Ljubljana.

Kafol Stojanović, A., Černič, B., Černe, T., Šušteršič, J., in Lupše, I. (2024). Kako do krožnega gospodarjenja s prostorom. *Urbani izziv, strokovna izdaja*, 19, str. 24–31.

Marquard, E., Bartke, S., Gifreu i Font, J., Humer, A., Jonkman, A., Jürgenson, E., idr. (2020): Land consumption and land take: Enhancing conceptual clarity for evaluating spatial governance in the EU context. *Sustainability*, 12(19), 8269, str. 1–21.

Ministrstvo za naravne vire in prostor (2024): *Prostorski informacijski sistem. Evidenca stavbnih zemljišč*. Dostopno na: <https://pis.epror.gov.si/pis/evidenca-stavbnih-zemljisc> (sneto 27. 11. 2024).

Österreichische Raumordnungskonferenz (2024): *Bodenstrategie für Österreich, 2024*. Dostopno na: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt_RO/OEREK-co_Bodenstrategie2024.pdf (sneto 7. 10. 2024).

Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030. Uradni list Republike Slovenije, št. 31/2020. Ljubljana.

Resolucija o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2050. Uradni list Republike Slovenije, št. 72/2023. Ljubljana.

Riigi Planeeringud (2025): *National Spatial Plan 2050*. Dostopno na: <https://riigiplaneering.ee/en/national-spatial-plan/national-spatial-plan-2050/national-spatial-plan-2050> (sneto 23. 1. 2025).

Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 »Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta«. Uradni list Evropske unije, L 354/171. Bruselj.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2025): *What is the National Development Concept 2050*. Dostopno na: <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/what-is-the-national-development-concept-2050> (sneto 23. 1. 2025).

Sourisseau, N. (2024): *Are EU countries following the "no-net-land take in 2050" recommendation?*. Dostopno na: <https://energy-cities.eu/are-eu-countries-following-the-no-net-land-take-in-2050-recommendation> (sneto 16. 9. 2024).

The German Federal Government (2021): *German sustainable development strategy*. Dostopno na: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1941044/bdb1a9f7f4c14005a1a3e92a6c-ce777d/2021-07-09-kurzpapier-n-englisch-data.pdf?download=1> (sneto 22. 10. 2024).

Umweltbundesamt (2024): *Methodik ab 2022*. Dostopno na: <https://www.umweltbundesamt.at/umwelthemen/boden/flaecheninanspruchnahme/datengrundlage> (sneto 27. 11. 2024).

Zakon o urejanju prostora. Uradni list Republike Slovenije, št. 199/2021. Ljubljana.

Zakon o kmetijskih zemljiščih. Uradni list Republike Slovenije, št. 71/2011. Ljubljana.