

UDK 711.13 + 711,4/5 + 712,2

VARSTVO ZEMLJIŠČA V LUČI KOMUNALNE ZEMLJIŠKE POLITIKE

Tone KLEMENČIČ *

IZVLEČEK

Varstvo zemljišča je tudi v luči komunalne zemljiške politike vse bolj pomembno vprašanje, čim bolj napreduje proces urbanizacije. Sem sodijo vprašanja internega značaja (kot so predvsem: ruralna izraba stavbnega zemljišča, način zazidave, sitizacije in selitev na obrobje urbanega naselja, pomanjkanje urbanistične dokumentacije ter odpadki in njihovo odstranjevanje) in eksterne značaja (kot so predvsem: prometne povezave z urbanim naseljem, skladišča, terminali in podobno, parcelacija in špekulacija z zemljišči na zunanjem delu teritorija naselij, vpliv mestne rente in prestrukturiranje naselij, predvsem v zvezi s procesom deagrariacije). Na podlagi obravnavanih dejstev obeta biti varstvo zemljišča uspešno le, če bo zasnovano in izvajano ustrezno kompleksno.

ABSTRAKT

Der Bodenschutz im Lichte der kommunalen Bodenpolitik

Der Bodenschutz ist auch im Lichte der kommunalen Bodenpolitik eine, immer mehr bedeutende Frage, und zwar: je mehr schreitet der Prozess des Städtebaues fort. Hierher gehören die Fragen des internen Charakters (wie vor allem: die rationelle Benützung des Baubodens, die Bebauungsart, die Citysation und die Abwanderung in das Randgebiet der städtischen Siedlung, die ungenügende städtebauliche Dokumentation, die Abfälle und ihre Beseitigung) und des externen Charakters (wie vor allem: die Verkehrsverbindungen mit der städtischen Siedlung, die Lager, die Terminals und ähnliches, die Parzellierung und Spekulation mit dem Bauboden auf dem äusseren Teil des Siedlungsterritoriums, der Einfluss der Stadtrente und die Überstrukturierung der Siedlungen, in erster Reihe im Zusammenhang mit dem Prozess der Deagrarisierung). Auf Grund der bearbeiteten Tatsachen kann der Bodenschutz im Rahmen der kommunalen Bodenpolitik nur dann erfolgreich sein, wenn er komplex gegründet und ausgeführt wird.

* Red.prof. dr.zn.iur., dipl.iur.

Institut za komunalno gospodarstvo pri VTOZD GGe, FAGG, Ljubljana, Jamova 2

IV. Jugoslovenski simpozijum

OŠTEĆENJE ZEMLJIŠTA I PROBLEMI NJEGOVE ZAŠTITE

Varstvo zemljišča v luči komunalne zemljiške politike

(referent : prof.dr. Tone Klemenčič, Institut za komunalno gospodarstvo pri VTOZD GGe FAGG v Ljubljani)

UVOD

Zemlja je temelj delu, proizvodnji in oblikovanju pogojev človekovega življenja, njegove rabe in porabe. To ne velja le za obdobje pretežno primarnih dejavnosti, marveč za vsako stopnjo človekovega razvoja, tudi za obdobje, ko prevzamejo sekundarne, terciarne in kvartarne dejavnosti vodilno vlogo v človekovem udejstvanju. Tako je zemlja bila, je in ostane temeljni faktor dela in porabe.

V sodobnem družbenem gospodarskem razvoju, označenem s sorazmerno hitrim procesom industrializacije in urbanizacije, pomen zemlje še narašča. Urbanizacija, ki predstavlja presnavljanje in novo nastajanje naselij, ustrezno novemu načinu družbenega dela, povečanim kulturnim potrebam in novim zahtevam oblikovanja življenja, vse bolj sega po zemljiškem fondu; " ... najmočneje vpliva na razkosavanje in manjšanje kmetijskih zemljišč v ravninah in dolinah, torej na kmetijsko najprimernejših območjih. Po grobih ocenah zajame urbanizacija v zadnjih dveh desetletjih letno okoli 2.000 ha pretežno kmetijskih zemljišč". Od tega odpade na neposredne izgube zaradi razkosavanja zemljiških kompleksov in zastajanja enklav med zazidanimi površinami, ki jih ni mogoče vključiti v intenzivnejšo kmetijsko proizvodnjo, pa ostalo. Glede na to je varstvo zemljišč pomembno vprašanje tudi v luči komunalne zemljiške politike.

Ena temeljnih nalog komunalne zemljiške politike je, pravočasno zagotavljati zadostne količine zemljišč za razvoj urbanih naselij, in sicer na ustreznem kraju, v ustrezni kakovosti in po ustrezni ceni. Pri tem mora komunalna zemljiška politika upoštevati načela naše družbenoekonomske ureditve, po kateri so "zemljišča, gozdovi, vode itd. ... kot dobrine splošnega pomena pod posebnim varstvom in se uporabljajo pod pogoji in na

1) Glej publikacijo "Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije. Zasnova uporabe prostora. Kmetijstvo. Izvleček iz osnovnega gradiva", Zavod SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje, Ljubljana, štev. 3/1, 1975, 51 in 52. stran.

način, kot to določa zakon.²⁾

Toda tu nastajajo številni konflikti, dileme, mnenja, predlogi. Zato predstavlja varstvo zemljišča v luči komunalne zemljiške politike izprepleten sklop problemov internega in eksternega značaja urbanega naselja, ki ga ni mogoče reševati po nekem stereotipnem, za vse primere veljavnem receptu, marveč je treba iz načelnih zasnov tega varstva oblikovati rešitve, prilagojene konkretnim razmeram, kraju, potrebam in možnostim. Glede na to je varstvo zemljišča v luči komunalne zemljiške politike predvsem vprašanje ustreznega metodološkega pristopa, predpostavljajoč temeljito in kompleksno poznavanje dejanskega stanja in tendenc razvoja.

Problemi internega značaja

V sklopu problemov internega značaja se srečujemo predvsem z vprašanji :

1. racionalnosti izrabe stavbnega prostora, gostote naseljenosti in humanega stanovanja;
2. načina zazidave;
3. pojava sitizacije in selitve na obrobje urbanega naselja;
4. pomanjkanje urbanistične dokumentacije, nenačrtnosti gradnje in širjenja "črnih gradenj";
5. odpadkov in njihovega odstranjevanja.

Zemljišče, ki je primerno, da se uporabi kot stavbni prostor, mora izpolnjevati v bistveni meri druge pogoje, kot pa zemljišče, ki se uporablja v kmetijske namene. Pri zemljišču, ki se uporabi kot stavbni prostor, prihajajo v ospredje okolnosti, kot so : nosilnost tal, možnost priključka na prometne poti, ustrezna možnost oskrbe z vodo, energijo in podobno; zelo pomembne so tudi podnebne razmere in druge okolnosti, ki vplivajo na zdravje ljudi in drugih živih bitij. Glede na to je zemljišč, ki so primerna, da se uporabijo kot stavbni prostor, sorazmerno malo. Zato je zahteva po racionalnosti izrabe stavbnega prostora toliko nujnejša, čim širši zamah po zemljiščih zajema proces urbanizacije; ta zahteva pa je kategorična še zlasti takrat, ko urbanizacija v svoj stavbni prostor vključuje tudi zemljišče, ki ga je mogoče uporabiti za kmetijsko proizvodnjo.

Z racionalnostjo izrabe stavbnega prostora se često povezuje vprašanje gostote naseljenosti, zlasti ko gre za izrabo stavbnega prostora v stanovanjske namene. Gostoto nase-

2) Glej Ustavo SR Slovenije, Ur. l. SRS, št. 7-44/74, 102. člen.

ljenosti v naseljih merimo praviloma s številom prebivalcev na hektar stavbnega zemljišča. Pri stavbnem zemljišču je treba ločiti bruto- in neto- površino, pri čemer pomeni bruto-površina celotno površino zazidanega kareja skupaj s cestami, hodniki, javnimi parkirnimi prostori in podobno, medtem, ko neto- površina obsega tlorisno in funkcionalno zemljišče stavb skupaj z dvoriščnimi prometnimi površinami in zelenicami. V naših razmerah je število za racionalno gostoto v stanovanjskih naseljih 200 - 250 prebivalcev na hektar bruto stavbnega zemljišča oziroma 300 - 350 prebivalcev na hektar neto stavbnega zemljišča. To se sklada z rezultati zadevnih vzorcev v Ljubljani, Mariboru, Celju in Kopru po stanju 1969. leta.³⁾

Pri gostoti naseljenosti je upoštevati zahteve humanega stanovanja, kar pomeni, da je mogoče govoriti o tisti gostoti, ki omogoča polni razvoj in nemoteno uživanje stanovanja vsakega prebivalca, pri čemer je treba upoštevati njihovo starostno, spolno, poklicno itd. strukturo. Humano stanovanje vse bolj vključuje tudi kritje potreb po oddihu, razvedrilu, rekreaciji, internem fizikurnem udejstvovanju in podobno.

Gostota naseljenosti je v pomembni meri odvisna tudi od načina zazidave. Tu ločimo predvsem predvsem med bločno in individualno zazidavo, ki omogočata zelo različno gostoto naseljenosti. Po podatkih prej omenjenih vzorcev v Ljubljani, Mariboru, Celju in Kopru je gostota naseljenosti naslednja :

Način zazidave		Število prebivalcev na hektar stavbnega zemljišča	
		bruto	neto
a = bločna,	b = individualna		
	a	373	558
	b	71	90
a + b skupaj		244	339

Podobna razmerja pokaže tudi faktor izrabe zemljišča (Floor space index), ki izhaja od količnika med skupno bruto etažno površino in površino zemljišča. Faktor izrabe zemljišča

3) Glej publikacijo IKG VTOZD GGe FAGG : " Urbanski stroški komunalnega opremljanja mestnega zemljišča in problem prispevka za njegovo uporabo ", Ljubljana, december 1970, 113. stran.

je za prej navedene vzorce naslednji :

Način zazidave a = bločna, b = individualna	Faktor izrabe zemljišča glede na površino stavbnega zemljišča	
	bruto	neto
a	0,79	1,17
b	0,27	0,34
a + b skupaj	0,56	0,78

Navedena gostota naseljenosti oziroma navedeni faktor izrabe zemljišča je v bistvu povprečje in zato je le orientacijske vrednosti. Vendar bi bilo potrebno z vidika varstva zemljišča o gostoti naseljenosti oziroma o faktorju izrabe zemljišča voditi račun, da bi se mogel stavbni prostor kar najustreznejše uporabiti ob relativno čim manjših komunalnih oziroma urbanskih stroških.

Pri tem prihaja pomembno do izraza velikost naselja. Čim večje je naselje, tem več možnosti je za bločno graditev. Toda pri tem ni prezreti dejstva, da ima večje naselje tudi večje potrebe po večjih prometnih površinah, po večjih zelenih površinah za oddih, rekreacijo, fizkulturo in podobno. S tem se povečujejo skupne površine urbanega naselja. Zato je primernost načina zazidave in faktor izrabe zemljišča presojati individualno po posameznih naseljih, upoštevajoč njihovo velikost, konkretne terenske in druge materialne ter podnebne razmere, strukturo in potrebe prebivalstva, ne zanemarjajoč pri tem tudi vprašanje specifičnih urbanskih stroškov. Konkretna odločitev o tem se naj opira tudi na komparativno dokumentacijo drugih podobnih urbanskih naselij, na znanstvena dognanja ter na tendence razvoja civilizacije in kulture.

V zvezi s tem je upoštevati tudi pojav sitizacije in selitve na obrobje urbanega naselja. Ta razvoj ni tuj na našem ozemlju; v večjih urbanih aglomeracijah v naši republiki, kot so : Ljubljana, Maribor, Celje, Koper, Nova Gorica itd., je selitev prebivalcev na obrobje teh mest vse bolj prisotno, zlasti v zvezi z vrednotenjem tako imenovanih atraktivnih stanovanjskih lokacij. To pa v ustrezno večjem obsegu sega v kmetijski zemljiški sklad. Zato je pojav sitizacije in selitve prebivalcev na obrobje urbanega naselja kritičnejše obravnavati, kot smo to storili doslej, da preprečimo nastajanje razvlečeni h trabanskih naselij, ki relativno zelo močno segajo po kmetijskih površinah.

času, obsegu in kakovosti. Ponovno pa ugotavljamo, da ta dokumentacija zaostaja za dejanskimi potrebami, zaradi česar je še vedno močno prisotna nenačrtnost gradnje; nekateri podatki govorijo celo o povečanju nenačrtnosti gradnje, ki išče "izhod v sili". Poseben problem v tej nenačrtnosti gradnje so tako imenovane "črne gradnje".

Žal, ažuriranih podatkov o "črnih gradnjah" nimamo. V SR Sloveniji so zadnji podatki, ki jih je zbrala republiška urbanistična inšpekcija, iz 1976. leta. Podatki se nanašajo na individualne stanovanjske stavbe, na weekende in na druge stavbe, prikazani po posameznih občinah.⁴⁾ Teh "črnih gradenj" je po istem viru v SR Sloveniji 10.520, od tega odpade na :

individualne stanovanjske stavbe 5.812 stavb ali 55,3 %,
weekende 1.727 " " 16,4 %
druge stavbe 2.981 " " 28,3 %

Pretežni del " črnih gradenj " je na območjih največjih urbanih aglomeracij : Ljubljane, Maribora in Celja, in sicer skupaj 7.284 stavb ali 69,2 % vseh " črnih gradenj " v SR Sloveniji.

Po posameznih navedenih mestih in skupaj je slika naslednja :

Mesto	Število "črnih gradenj" po vrstah stavb			
	skupaj	indiv. stan. stavbe	weekendi	druge stavbe
Ljubljana	4.411	2.582	252	1.577
Maribor	2.070	1.620	150	300
Celje	803	493	89	221
skupaj	7.284	4.695	491	2.098

Na ta tri mesta odpade od " črnih gradenj " v SR Sloveniji po vrstah stavb na individualne stanovanjske stavbe 80,8 %,
weekende 28,4 %,

4) Glej prilogo 1 v " Informaciji o izvajanju urbanistične in zemljiške politike z vidika urejanja prostora", Ljubljana, oktobra 1977, katero informacijo je pripravil Republiški sekretariat za urbanizem v sodelovanju z Republiškim sekretariatom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Republiškim komitejem za varstvo okolja in z Zavodom SRS za družbeno planiranje.

druge stavbe 70,4 %,

kar zgovorno kaže, da so večja urbana naselja glavno področje za " črne gradnje ", če izvzamemo " črne gradnje " weekendov, ki so, razumljivo, locirani izven velikih urbanih aglomeracij.

Nadaljnja pomembna ugotovitev, ki izhaja iz prednjih podatkov, je, da daleč pretežni del " črnih gradenj " na območju navedenih velikih urbanih aglomeracij odpade na individualne stanovanjske stavbe, in sicer 64,5 %; na druge stavbe 28,8 %, a na weekendole 6,7 %. To potrjuje ugotovitev, da je priseljevanje v večje urbane aglomeracije znatno večje, kot je v njih razpoložljivi stanovanjski prostor skupaj s tekočo, urbanistično urejeno stanovanjsko graditvijo.

Nadaljnja ugotovitev, ki izhaja iz prednjih podatkov, je tudi, da se " črne gradnje " v celoti distribuirajo v določenem razmerju z aglomeracijsko velikostjo navedenih mest. To kaže, da z večjo urbano aglomeracijo naraščajo tudi okolnosti, ki povzročajo, pospešujejo oziroma omogočajo " črne gradnje ".

Vzroki za " črne gradnje " so številni. V globalu jih lahko razvrstimo v primarne in sekundarne. Kot primarne vzroke je omeniti predvsem :

- dinamiko industrializacije in proces deagrarizacije, ki sta prehitela oziroma še vedno prehiteta dinamiko urejene, načrtne urbanizacije in stanovanjske graditve;
- izgradnja stanovanj po tržnem principu povzroča visoke cene, tako da je v takih pogojih stanovanje vse manj dostopna dobrina ekonomsko manj sposobnemu prebivalstvu, ki je pa predvsem tisto, ki v procesu deagrarizacije šele prihaja iz vasi v mesta;
- premalo je tudi razpoložljivih zazidljivih zemljišč; v glavnem gre skrb občin za tem, da oskrbijo stavbna zemljišča za veliko predvsem bločno graditev; z urbanističnimi programi, načrti in redi določene površine površine za individualno stanovanjsko gradnjo in za počitniška naselja ostajajo velikokrat plansko neobdelane;
- med primarnimi vzroki " črnih gradenj " ni prezreti dejstva, da je postopek za regularno graditev v velikem številu primerov dolgotrajen, zaradi česar se mnogi " črni graditelji " odločajo za " fait accompli ", za " dovršeno dejstvo " in začnejo z nedovoljeno gradnjo, mnogi od teh z upanjem, da zadevo kasneje konvalidirajo; v tej zvezi govorimo tudi o tako imenovanih " sivih gradnjah ".

Med sekundarne vzroke je med drugim šteti predvsem :

- neučinkovitost občinskih inšpekcijskih služb in zadevnih upravnih organov;

- možnost improvizacije gradnje, ki se izvaja izpod usvojenih gradbenih norm in normativov;
- razvlečevanje gradnje, tako imenovana gradnja " po fazah ";
- odpoved obstoječemu standardu (odpoved priključku na vodo vod, kanalizacijo, komunalno energetiko in podobno);

Mnoge "črne gradnje" je mogoče konvalidirati in jih zato imenujemo " sive gradnje ", ki jih postopno vsklajujemo z zadevnimi urbanističnimi dokumenti. Seveda ob tem pa nastajajo nove " črne gradnje ", kar predstavlja še vedno veliko oviro na poti k načrtovanemu, urbansko urejenemu izgrajevanju naselij.

Upanje, da bo sedanja " kriza zavrila " črne gradnje", je realno le toliko, kolikor je za " črne gradnje " manj materialnih in finančnih možnosti. Toda gledamo na daljši rok bo pomanjkanje materialnih in finančnih sredstev število " črnih gradenj " še povečalo, le da bo to povečanje na nižjem nivoju. Takšne gradnje na nižjem nivoju bo verjetno mnogo težje konvalidirati, kot mnoge dosedanje " črne gradnje" z večjim standardom in z večjim posluhom za bodoči urbanski razvoj naselij.

"Črne gradnje" v globalu nesmotrno razvlečujejo naselja in mnogokrat kruto posegajo v kmetijsko zemljišče, ga razkosavajo, drobijo, vnašajo povsem tuje elemente v ta prostor, zaradi katerih je otežena arondacija kmetijskih zemljišč, njihovo racionalno obdelovanje in hasnovanje. Nič manjši problem niso " črne gradnje " za racionalno in uspešno komunalno opremljanje naselij. " Črne gradnje ", ki so na obrobju naselij, če se konvalidirajo, zahtevajo znatno večje specifične stroške komunalnega opremljanja kot pa druge gradnje, ki se izvajajo na urbanistično urejenih kompleksih. Zato velja v smotrno zastavljeni, kompleksni komunalni zemljiški politiki se še posebej ukvarjati z reševanjem problema " črnih gradenj " in s tem prispevati k splošnemu varstvu zemljišč, tudi zemljišč, primernih za kmetijsko proizvodnjo.

V razpravljanju o varstvu zemljišč v luči komunalne zemljiške politike predstavljajo odpadki in njihovo odstranjevanje zelo velik problem. Z razvojem industrializacije se odpadki vse bolj gomilajo na vseh področjih človekove dejavnosti. Navaaja se, da je pri nas v elektroindustriji nekaj nad 20 % odpadkov, pri obdelavi kovin v povprečju 18 % odpadkov, v tekstilni industriji 13 %, v papirniški industriji 16 %, grafični industriji 22 % odpadkov itd. Velik del industrijskih odpadkov se vrača v proizvodnjo, predvsem velik delež v grafični in papirni industriji, najmanj v gumarski in steklarski industriji. Pri odstranjevanju industrijskih odpadkov so posebne težave z odpadnim mavcem, železovo galico, žveplovo kislino, rdečim boksitnim blatom, z različnimi anorganskimi solmi in solmi, ki nastajajo ob

ob mehčanju vode v energetskih objektih, s pepelom pri toplarnah, solmi iz talin za kaljenje kovin, intermediati pri organskih sintezah, odpadki, ki vsebujejo mineralna olja, odpadki iz obratov živilske industrije, odpadki pri rudarski dejavnosti, metalurški industriji itd. Z razvojem civilizacije, kulture, načina življenja itd. pa v naseljih sorazmerno hitro naraščajo odpadki v porabi, osebni - gospodinjski, skupni in splošni.

Toda vsak odpadek zahteva svoj prostor. Pri današnjem sorazmerno hitrem naraščanju odpadkov v naseljih se vse bolj zaostrojuje vprašanje odstranjevanja odpadkov. Pri tem so načini odstranjevanja odpadkov različni. V poštev prihajajo predvsem :

1. odlaganje odpadkov,
2. sežiganje odpadkov (kot končni akt),
3. kompostiranje,
4. rekuparacija in reciklaža ter
5. sežiganje odpadkov kot tehnološki proces, predvsem za pridobivanje :
 - a) toplote na primer v okviru toplarne,
 - b) energije,
 - c) surovin za novo proizvodnjo (kot rekuparacija in reciklaža).

Vse bolj se išče kompleksna rešitev odstranjevanja odpadkov, ki bo:

- zajela vse odpadke,
- jih napravila neškodljive ter
- jih uporabila v proizvodne namene.

Takšna kompleksna rešitev se nakazuje v sortiranju odpadkov za potrebe rekuparacije in reciklaže ter v sežiganju odpadkov kot tehnološkem procesu za pridobivanje toplote, energije in surovin za novo proizvodnjo.

Odstranjevanje odpadkov kot komunalna dejavnost je pri nas še sorazmerno malo razvito. Podatki za 1976. leto kažejo, da je od skupno deponiranih odpadkov v 14 večjih slovenskih mestih kar 66 % v Ljubljani, 21 % v Mariboru in le 13 % v drugih mestih. V manjših naseljih odstranjevanje odpadkov ni urejeno; često se odlagajo ob bregovih potokov in rek ali v raznih globelih, predvsem na gozdnem področju, s čimer je mnogokrat hudo prizadeto varstvo zemljišč, njihova uporabnost in kakovost. S tem je vse bolj prizadeto tudi varstvo tekoče in podtalne vode, še predvsem pitne vode.

Problemi eksternega značaja

Na področju eksternega značaja je glede varstva zemljišča v luči komunalne zemljiške politike obravnavati predvsem :

1. prometne povezave z urbanim naseljem, pentlje na mestnem obrobju;
2. skladišča, deponije, terminale in podobno;
3. parcelacijo in špekulacijo z zemljišči na zunanjem delu teritorija urbanih naselij, vpliv mestne rente, črne gradnje;
4. prestrukturiranje naselij - predvsem v zvezi s procesom deagrarizacije.

Uresničevanje načela, da vodimo v naselja le tisto, kar ima opravka v naselju, a vse drugo naj čim hitreje obide naselje, ima globoko ekonomsko logiko in se kaže v razvijanju tako imenovanih tangencialnih prometnih sistemov, ki se dotaknejo urbanega obrobja in tam razdvajajo promet v naselje in mimo naselja po tako imenovanih tranzitnih progah, cestah. Da se to vrši nemoteno in z ustrežno hitrostjo, se organizira izvennoivjski promet preko pentelj. Te prometne pentlje pa zahtevajo znatne površine, s čimer se mnogokrat močno posega v kmetijsko zemljišče.

Da se zavaruje kmetijsko, pa tudi stavbno zemljišče, se glede prometnih pentelj vse bolj utemeljujejo zahteve :

- a) da se njihova mikrolokacija izbira na terenu, ki kar najmanj prizadene kmetijsko in stavbno zemljišče (za nujne druge urbane namene), upoštevajoč ekonomiko prometa;
- b) da se prometne pentlje izvajajo prostorsko racionalno, s kar mogoče najmanjšo porabo prostora, upoštevajoč norme varnega prometa;
- c) da se vmesna zemljišča, ki so s pentljami odvzete kmetijski proizvodnji, uporabijo kot prostor za druge potrebe prometa, predvsem v podzemlju: za garažiranje, cestno mehanizacijo in podobno ;
- d) da se isto zemljišče uporabi za večvrstni promet " v nadstropjih " po sistemu stebričaste gradnje.

Da se prometne pentlje, preko katerih se urbano naselje povezuje s širšim prostorom, razbremenijo, se za dostop v ožjo urbano regijo, ki se vse bolj delikuje kot pestro zasnovan rekreacijski pas okoli urbanega naselja, snuje sistem tako imenovanih " izpadnih cest " (Ausfallstrassen), ki ne motijo tangencialnega in tranzitnega prometa. Izkušnje o tem so ugodne (glej Bremen, Hannover, Bern, Zürich itd.). Za sistem teh izpadnih cest se praviloma oziroma v glavnem uporabijo že obstoječe cestne oziroma prometne povezave na obrobju naselja.

Nadaljnje aktualno vprašanje eksternega značaja glede varstva zemljišča v luči komunalne zemljiške politike so skladišča, razne deponije, terminali in podobno. Te naprave imajo v povprečju velike zahteve po zemljiščih, kar postaja z vidika varstva zemljišča toliko težje breme, čim bolj so te dislocirane, sledeč ozkimi interesom posameznih uporabnikov oziroma je njihovo lociranje rezultat trenutnih možnosti. Glede na to se z vidika varstva zemljišča v luči komunalne zemljiške politike oblikujeta dve temeljni stališči :

- a) da se skladišča, deponije, terminali in podobno dolgoročno načrtujejo, upoštevajoč tudi nove potrebe v planiranem obdobju in po možnosti še ustrezno dalje, in
- b) da se za te naprave išče skupni zemljiški kompleks, pri čemer je mogoče veliko prihraniti predvsem glede prometnih površin, ki so lahko v veliki meri skupne; mikrolokacija teh naprav se izvaja po sorodnosti in komplementarnosti njihovega poslovanja.

V primeru nedovoljno dodelanega perspektivnega programa oziroma programa z nedovoljno časovno perspektivo je v skupnem zemljiškem kompleksu upoštevati tudi rezerve, vendar tako, da jih je mogoče uporabiti za več namenov po izbiri. Pri vsem tem je treba imeti čim bolj jasno vizijo o razvoju celotnega prometa (na zemlji, v zraku in na vodi) na območju urbanega naselja.

Z razvojem urbanizacije postajata parcelacija in špekulacija z zemljišči na zunanjem delu teritorija urbanih naselij vse večji problem. S tem se usodno sega v tisto kmetijsko zemljišče, ki naj bi bilo neposredno blagovno kmetijsko proizvodno območje, zaledje za urbano naselje. Namesto tega se ta zemljišča razkosavajo in polagoma spreminjajo v stavbna zemljišča, na katerih se mnogokrat nemoteno uveljavljajo "črne gradnje", ki včasih oblikujejo kar cela nova, divja naselja.

Vzrok za tak razvoj in poseg v kmetijska zemljišča na zunanjem delu teritorija urbanih naselij je v možnosti anticipirati mestno rento na zemljišču, ki je urbano in komunalno še povsem neobdelano, a že pričakuje, da enkrat v bodočnosti bo vključeno v urbani organizem. Na ta način prihajajo lastniki teh zemljišč do ogromnega premoženja brez dela, s čimer se grobo krši eno temeljnih načel našega družbenega gospodarskega reda, namreč načelo delitve po delu. Spričo tega se interes za kmetijsko proizvodnjo na teh zemljiščih zmanjšuje, raste in razvija se pa špekulacija s prometom s temi zemljišči. Ni redek primer, da so dobra kmetijska zemljišča na urbanem obrobju tudi znatno slabše obdelana, kot pa so obdelana mnogo bolj oddaljena kmetijska zemljišča; včasih ostajajo tudi brez obdelave, ker so že v prometu oziroma se z bližnjim prometom zemljišča špekulira.

Poseben problem varstva zemljišča v luči komunalne zemljiške politike predstavlja prestruk-

turiranje naselij, ki je v zvezi s procesom deagrarizacije. Tu ni toliko problem tako imenovanih izumirajočih naselij, iz katerih se prebivalci izseljujejo v urbana naselja, dasi je tudi to vse večji problem kulturne podobe prostora, kot pa ravno naselij, ki sicer lepim vaškim ambientom, ostarevajo in propadajo, ko se pa v njihovi neposredni bližini pojavljajo neka nova naselja sredi polj in travnikov z mnogokrat zelo pisanimi, celo neokusnimi fasadami, hoteč dati tem naseljem nek urbani značaj. Ta naselja, ki so mnogokrat podoba neurejenih vtisov iz tujine, spreminjajo našo deželo v dolgo vas z relativno zelo velikimi posegi v dobro kmetijsko zemljo.

Rešitev tem pojavom je treba iskati predvsem v ustrezno zasnovanem občinskem prostorskem planu, s katerim se namenijo zemljišča za potrebe kmetijstva in gozdarstva, upoštevajoč pri tem družbene plane, naravne razmere in družbene potrebe v občini. Z občinskim prostorskim planom se zemljišča, ki so namenjena za potrebe kmetijstva, razvrstijo :

- a) v zemljišča, ki so trajno namenjena za kmetijsko proizvodnjo in
- b) v druga kmetijska zemljišča, na katerih so lahko tudi posebej opredeljena območja, na primer za potrebe turizma, za gradnjo počitniških hišic in podobno, toda v postopku za izdajo lokacijskih dovoljenj na teh območjih sodeluje tudi kmetijska zemljiška skupnost.

Za zemljišča, namenjena za kmetijstvo in gozdarstvo s prostorskim delom družbenega plana občine, velja splošno načelo, da se njihova namembnost lahko spremeni s spremembo prostorskega dela družbenega plana občine samo, če se za to ugotovi družbeni interes v skladu s kriteriji, določenimi v dogovorih o temeljih družbenega plana SR Slovenije in občine in če se v družbeni plan občine vnesejo take spremembe planiranih kmetijskih prostorsko - ureditvenih operacij, da plan kmetijske proizvodnje ne bo zmanjšan. V tem primeru je investitor dolžan zagotoviti sredstva, ki bodo skupaj z odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč zadoščala za izvedbo spremenjenih planiranih kmetijskih prostorsko - ureditvenih operacij.⁵⁾

Izkušnje in analize v svetu kažejo, da je v smeri racionalnejše izrabe stavbnega zemljišča, s čimer se pospešuje in povečuje varstvo zemljišča sploh, posvetiti še posebno skrb :

5) Glej 2. člen zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o kmetijskih zemljiščih,

Ur. l. SRS, št. 11-583/81.

- a) uvažanju izvennivojskega prometa v urbanih naseljih, odstranjevanje prometnih mašitev in pospeševanju prevozne hitrosti v naseljih ter
- b) smotnemu izkoriščanju prostih površin in rezervatov v naseljih.

Znano je dejstvo, da z večanjem urbane aglomeracije naraščajo tudi potrebe po prometnih površinah, in sicer v celoti prekoproporcionalno. Ta problem je mogoče omiliti predvsem z večanjem propustnosti prometnih poti v naselju. Na tej poti se uveljavljajo na eni strani administrativni ukrepi, kot so na primer : enosmerne ulice, tako imenovane prometne "celice" (na primer : mesto Bremen) in podobno, na drugi strani pa razni tehnični ukrepi, kot so : signalizacija in semaforizacija, prometni pasovi, zeleni prometni valovi, izvennivojsko križanje prometnih poti itd. Izkušnje in konkretna merjenja prometa kažejo, da je med tehničnimi ukrepi predvsem uvažanje izvennivojskega prometa v urbanih naseljih uspešno sredstvo, ki omogoča vsklajen hitrejši ritem prometa na celotnem zadevnem področju, a obenem zagotavlja še večjo varnost vozil in ljudi.

V tej zvezi je vse več pritrdilnih raziskav za uvažanje metrojskega prometa, ki omogoča največjo možno prevozno hitrost in temu ustrezno hitro fizično kontaktiranje med posameznimi deli urbanega naselja. Teorijo, da je metrojski promet potreben oziroma možen le v zelo velikih urbanih aglomeracijah, v aglomeracijah z več milijoni prebivalcev, je dejanska praksa že dolgo desavuirala, saj se metrojski promet uvaža že v mestih s pod milijon prebivalci (n.pr. Zürich s 436.000 prebivalci, Liege z nekaj preko 300.000 prebivalci itd.), celo že v mestih z nekaj preko 100.000 prebivalci (na primer: Bonn). V bistvu gre za faktor čas, kar pa obenem zelo močno vpliva na zmanjševanje potreb po prometnih površinah in s tem tudi po zemljiščih, če tudi gre tu predvsem za stabna zemljišča v širšem pomenu besede.

Kolikor danes nimamo sredstev za tovrstne investicije, pa je kazno, da se v večjih naših urbanih aglomeracijah že danes ukvarjamo s problematiko uvažanja metrojskega prometa in v ta namen prilagajamo zazidavo, prometno povezavo in podzemamo potrebne rezervate. Na ta način utegnemo bistveno olajšati pristop k gradnji metroja, pospešiti njegovo gradnjo in jo tudi poceniti, ko bodo za to ustrezni materialni pogoji. Sodimo, da je že danes ta naloga aktualna predvsem za mesto Ljubljano, kjer mestni promet, takšen, kakršen je, vse bolj zaostaja za potrebami.

Varstvo zemljišča se pospešuje tudi s tem, da smotno izkoriščamo proste površine in rezervate v naseljih. Mnogo rezervatov v naših urbanih naseljih je zanemarjenih, neurejenih, brez prave uporabe, ki bi pa lahko z raznimi provizoriji in z drugo začasno uporabo pomemb-

no prispevali h gospodarskemu in drugemu družbenemu razvoju urbanega naselja. Na ta način bi se lahko razbremenil del potreb po novih zemljiščih.

Končno, če smo zvesti znanstveni resnici, je treba dodati, da ima razvoj urbanskih naselij zelo velik gospodarski pomen tudi za okoliško kmetijsko zemljišče, kateremu narašča diferencialna renta in s tem tudi njegova vrednost. Zato je treba iskati pravo mero med varstvom zemljišča in razvojem urbanih naselij. To bi moralo prihajati do ustreznega izraza tudi, ko gre za odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, za odškodnino pri izkoriščanju kamna, mivke, gramoza, peska in opekarske glin. Tisti del odškodnine, ki predstavlja zajemanje mestne rente, bi temu ustrezno moral iti tudi v korist razvijanja in graditve naselij, predvsem njihove infrastrukture.