

Boštjan KERBLER
Richard SENDI

Instrumenti zemljiške politike za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj

Eden od ključnih izzivov stanovanjske politike držav in njihovih lokalnih oblasti je zagotavljanje ustrezne oskrbe s stanovanji, zlasti oskrbe s cenovno dostopnimi najemnimi stanovanji. To so stanovanja, za katere stroški najema ne presegajo finančnih zmožnosti gospodinjstva s povprečnimi dohodki, stroški obratovanja pa ne presegajo 30 odstotkov celotnega dohodka gospodinjstva. Ker na ponudbo in povpraševanje na stanovanjskem trgu pomembno vpliva zemljiška politika, so v prispevku predstavljeni primeri izvajanja instrumentov zemljiške politike za doseganje cenovno dostopnih najemnih stanovanj, ki jih uporabljajo državne in lokalne oblasti v različnih evropskih državah, in sicer v Švici, Avstriji, Nemčiji, Belgiji, Franciji in na Nizozemskem.

1 Uvod

Zagotavljanje ustrezne oskrbe s stanovanji, zlasti cenovno dostopnih najemnih stanovanj, je eno od ključnih vprašanj politike držav in njihovih lokalnih oblasti. Poleg potrebe po zagotavljanju določenega števila stanovanjskih enot v absolutnem smislu si prizadevajo tudi za diverzifikacijo ponudbe stanovanj za vse dohodkovne skupine. Na ponudbo in tudi na povpraševanje pomembno vpliva zemljiška politika. Ta politika je namreč mehanizem za vplivanje na razvojne procese ter njihove učinke na družbeno in gospodarsko stanje in okolje. Na splošno imajo zemljišča pomemben vpliv na stroške novogradenj in ceno obstoječih stanovanj. Stroški zemljišč so običajno višji na dobro lociranih območjih z različnimi prednostnimi značilnostmi. Brez aktivne zemljiške politike se morajo investitorji gradnje cenovno dostopnih najemnih stanovanj pogosto usmeriti na območja, ki so na slabših lokacijah ali morajo graditi z večjo gostoto, kar po navadi vodi v nižjo kakovost bivanja. Nekatere države in lokalne oblasti tako poskušajo zagotoviti cenovno dosegljiva najemna stanovanja z znižanjem cen zemljišč, in sicer tam, kjer se ta ukrep lahko izvaja (Lawson in Ruonavaara, 2019).

Ker se v Sloveniji, še posebej v mestnih občinah oziroma njihovih urbanih središčih, soočajo s pomanjkanjem zemljišč, na katerih bi bil mogoča gradnja cenovno dostopnih najemnih stanovanj, in ker to skupaj z velikim povpraševanjem po stanovanjih močno dviguje cene stanovanjskih nepremičnin, so v prispevku poudarjeni tisti instrumenti, da bi lahko bili primerni za izvajanje pri nas, predvsem na občinski ravni.

Ključne besede: stanovanja, cenovno dostopna stanovanja, stanovanjska politika, zemljiška politika, mestne občine

Poleg omenjenega instrumenta zemljiške politike so na voljo še drugi, ki jih država in lokalne oblasti uporabljajo za doseganje stanovanjskih ciljev. V prispevku so zato predstavljeni primeri izvajanja instrumentov zemljiške politike za doseganje cenovno dostopnih najemnih stanovanj v šestih evropskih državah, in sicer v Švici, Avstriji, Nemčiji, Belgiji, Franciji in na Nizozemskem. Ker se v Sloveniji, še posebej v mestnih občinah oziroma njihovih urbanih središčih, soočajo s pomanjkanjem zemljišč, na katerih bi bil mogoča gradnja cenovno dostopnih najemnih stanovanj, in ker to skupaj z velikim povpraševanjem po stanovanjih močno dviguje cene stanovanjskih nepremičnin, so v prispevku še posebej opredeljeni tisti instrumenti, za katere menimo, da bi lahko bili primerni za izvajanje pri nas, predvsem na občinski ravni.

Prispevek je bil pripravljen na podlagi raziskave *Primerjalni pregled instrumentov zemljiške politike v tujini za zagotavljanje dostopnih najemnih stanovanj in predlog možnosti njihove uvedbe na območju Republike Slovenije*. Raziskavo je naročil in financiral Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana, izvedel pa Urbanistični inštitut Republike Slovenije septembra 2021.

2 Značilnosti zemljiške in stanovanjske politike v proučevanih državah

V proučevanih državah so na voljo različne oblike cenovno dostopnih najemnih stanovanj (socialna stanovanja, neprofitna stanovanja itd.). Če imamo za njihova poimenovanja ustrezne primerljive izraze v slovenskem jeziku, smo uporabili te, sicer pa smo njihova poimenovanja smiselno prevedli glede na njihove značilnosti. Kljub poenotenemu poimenovanju izrazov se (lahko) značilnosti posameznih oblik cenovno dostopnih najemnih stanovanj med državami razlikujejo.

2.1 Švica

V Švici lahko občinski organi aktivirajo različne instrumente zemljiške politike za spreminjanje velikosti in oblike zemljiških parcel za spodbujanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. To omogoča spreminjanje pogojev uporabe za določene skupine potencialnih uporabnikov. Poznajo štiri instrumente, ki jih švicarske občinske oblasti uporabljajo za spodbujanje gradnje cenovno dostopnih najemnih stanovanj (glej Debrunner in Hartmann, 2020). Ti izhajajo iz javnega ali zasebnega prava in imajo potencial za branjenje občinskih interesov pred močnimi lastniki zemljišč. Prvi so instrumenti, ki urejajo rabo zemljišč z uporabo javne politike, brez neposrednega vpliva na pravice uporabe zemljišč, kot so ekonomske spodbude za lastnika zemljišča oziroma subvencije za investitorje. Drugi instrument uporablja javno politiko za ureditev pravic uporabe zemljišč pri formalnem lastništvu (coniranje). Tretji instrument vodi do pravne opredelitve lastninskih pravic v pogodbah civilnega zakonika. Četrti instrument prerazporeja lastninske pravice, na primer z razlastitvijo ali ciljnim nakupom zemljišča (odvzem lastninske pravice).

2.2 Avstrija

Za Avstrijo bo predstavljen instrumenta, ki ga je leta 2019 sprejel dunajski mestni svet. Dunaj je mesto, v katerem približno 60 odstotkov prebivalcev živi v cenovno dostopnih najemnih stanovanjih. Ta visoki delež je pomemben za zagotavljanje ustrezne kakovosti življenja, za doseganje mešane družbene strukture in tudi za gospodarski uspeh mesta (Stadt Wien, 2019).

Najemnine na Dunaju so opredeljene tako, da pokrijejo stroške izgradnje, vzdrževanja in izgube vrednosti nepremičnine, obenem pa imajo določeno zgornjo mejo, ki ne sme preseči 25 odstotkov mesečnega neto prihodka najemnika. Ker dunajski cenovno dostopni najemni stanovanjski fond vsebuje več kot

350.000 stanovanj, so lahko tudi najemniki zelo fleksibilni. Če si ustvarijo družino, lahko zaprosijo za večje stanovanje, ko so v pokoju in so se otroci odselili od doma, lahko zaprosijo za manjše stanovanje itd. In tako sistem na Dunaju deluje že skoraj sto let. Povprečna najemnina za stanovanje na povprečni lokaciji na Dunaju s 75 kvadratnimi metri uporabne površine znaša 414 evrov, za občinsko stanovanje znaša ta 313 evrov, tržna najemnina pa je 500 evrov. Za neprofitno stanovanje oziroma subvencioniranje najemnine lahko zaprosi vsakdo, ki ima na Dunaju vsaj dve leti prijavljeno stalno prebivališče, njegova neto plača pa ne sme presežati 3.000 evrov. Posamezniki oziroma gospodinjstva čakajo na neprofitno stanovanje približno dve leti (Mreža stanovanja za vse, 2020).

Da bi zaščitil pretirano rast cen zemljišč, so na Dunaju poleg obstoječih instrumentov in predpisov zaznali potrebo po uvedbi novih instrumentov, ki bodo dunajski model cenovno dostopnih najemnih stanovanj zagotovili tudi v prihodnosti. Dunaj se je zato odločil okrepiti delež cenovno dostopnih najemnih stanovanj na podlagi gradnje teh takih stanovanj z novo obliko namenske rabe zemljišč oziroma novo consko kategorijo, to je »območja, namenjena subvencionirani stanovanjski gradnji« (Mreža stanovanja za vse, 2020).

2.3 Nemčija

V Nemčiji so socialna stanovanja izrecno namenjena ljudem z nizkimi dohodki, kot so pripravniki, upokojenci ali bolni ljudje. Socialna stanovanja se subvencionirajo, kar pomeni, da se morajo stanovanja, ki se zagotovijo s pomočjo državnih subvencij oziroma javnih sredstev, za določeno obdobje ponuditi kot cenovno dostopna najemna stanovanja. Najemodajalec lahko zahteva le toliko najemnine, kolikor je potrebno za kritje tekočih stroškov in stroškov vzdrževanja. Na splošno se govori o stroškovni najemnini. Slabost tega je, da po izteku tega obdobja (povprečno 12–20 let, lahko tudi več, odvisno od zvezne države) lastnik nepremičnine ni več dolžen ponujati znižanih najemnin, kar lahko privede do tega, da ta stanovanja izgubijo status socialnih stanovanj, s čimer pride do hudega pomanjkanja socialnih stanovanj na občinski ravni (Shahab idr., 2021).

2.4 Nizozemska

Na Nizozemskem imajo vse občine količinsko zastavljene cilje glede ponudbe stanovanj na ravni pokrajine, ki temeljijo na projekcijah regionalnih stanovanjskih potreb. Del teh stanovanjskih entot (običajno med 25 in 40 odstotki) je namenjen za socialna stanovanja. 1. julija 2017 je začela veljati tudi uredba o prostorskem načrtovanju, ki občinam ponuja možnost za zagotavljanje neprofitnih stanovanj z določanjem območij za stanovanjsko gradnjo teh stanovanj v prostorskih načrtih.

Neprofitna stanovanja so namenjena za gospodinjstva s srednje visokimi dohodki, ki torej ne izpolnjujejo pogojev za socialna stanovanja, vendar se trudijo najti primerna stanovanja v okviru svojih finančnih zmožnosti (Gemeente Amsterdam, 2017a; Shahab idr., 2021).

V okviru Nizozemske bo predstavljeno več primerov, med drugim tudi primer mesta in občine Amsterdam. Občina se je dogovorila s stanovanjskimi združenji in najemniki, da razmislijo o tem, kako bi lahko zlasti na območjih, kjer je delež socialnih stanovanj nizek, uporabili tudi zemljišča v zasebni lasti za povečanje deleža socialnih stanovanj. Sprejela je tudi stanovanjsko agendo, t. i. Stanovanjska agenda 2025 (niz. *Woonagenda 2025*), ki je vseobsegajoč okvir, na katerem temeljijo prizadevanja pri usmeritvah občine, da svoje dejavnosti usmeri v vključevanje zasebnega sektorja v razvojne projekte, cilj katerih je prispevati k doseganju socialno- in ekonomsko-mešane strukture stanovanjskih območij. Agenda vključuje urbanistično izhodišče za novogradnje, po katerem naj bi bilo 40 odstotkov stanovanj zgrajenih kot socialna stanovanja, 40 odstotkov kot neprofitna in 20 odstotkov kot tržna najemniška oziroma lastniška stanovanja. V agendi je zastavljena tudi izgradnja določenega minimalnega števila socialnih stanovanj (vsaj 1.200 stanovanj) in neprofitnih stanovanj (vsaj 1.500 stanovanj) na leto kot temelj za vključitev mešanega stanovanjskega programa tudi v zasebni razvoj. V agendi je navedeno, na podlagi katerih razlogov želi občina usmeriti program, ki naj bi se izvajal v zasebnem sektorju. Podrobneje so predstavljeni instrumente, ki bi jih morala občina uporabiti za zagotavljanje različnih tipov stanovanj tudi v zasebnem sektorju, pri tem pa je poudarjeno, da mora občina pri izbiri instrumenta najprej natančno opredeliti svojo vlogo/položaj v različnih razvojnih okoliščinah, in sicer 1. ali gre za zemljišče v lasti občine; 2. ali gre za zasebno zemljišče ali je zemljišče v najemu; 3. ali gre za spremembo namembnosti površine ali stavbe in 4. kaj omogoča prostorski načrt. Občina ima namreč drugačen položaj oziroma različne vloge pri vsaki od navedenih okoliščin. V primeru zemljišča v lasti občine ima občina vodilno vlogo, lahko sama določi načrt izvedbe programa. Občina sprejme prostorsko-strateške odločitve in odločitve o investicijah. Občina ima delno podobno vlogo, tudi ko gre za razvrednotena zemljišča (ang. *brownfields*), na katerih vodi aktivno zemljiško politiko in (s pridobitvijo) poseduje ali postane lastnica zemljišča. Kadar gre za zasebno zemljišče ali zemljišče v najemu oziroma za možnost spremembe namembnosti zemljišča ali stavbe, torej če gre za drugo ali tretjo okoliščino, pa lahko občina za doseganje zastavljenih ciljev uporabi različne instrumentov zemljiške politike (Gemeente Amsterdam, 2017b).

2.5 Belgija in Francija

Za Belgijo bosta v primerjalnem pregledu natančneje predstavljena primera mest oziroma občin Gent in Leuven. V Leuvnu je ponudba cenovno dostopnih najemnih stanovanj poudarjena kot ključno vprašanje socialne politike. Oblikovali so štiristopenjski sistem političnih posegov, da bi zagotovili, da bodo na voljo ustrezna stanovanja za potrebe vsake dohodkovne skupine gospodinjstev (Shahab idr., 2021). V primerjalnem pregledu bomo predstavili tudi zemljiško politiko v Parizu, ki ima predpise za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj določene v načrtu rabe zemljišč za širše urbano območje.

3 Primerjalni pregled instrumentov zemljiške politike v proučevanih državah

V proučenih državah uporabljajo (ali naj bi aktivirali) za reševanje stanovanjskih izzivov različne instrumente zemljiške politike, ki se sicer v vsaki državi izvajajo nekoliko drugače. Vsak instrument poskuša na različne načine doseči cilje zagotavljanja cenovno dostopnih najemnih stanovanj v posamezni lokalni skupnosti (mestu, občini) ali državi. V nadaljevanju so predstavljeni ti primeri uporabe instrumentov zemljiške politike, pri čemer se nekateri od njih pojavljajo v različnih oblikah:

1. coniranje oziroma določanje conskih kategorij namembnosti rabe zemljišč,
2. kvote za cenovno dostopna najemna stanovanja,
3. zajemanje dodane vrednosti zemljišča,
4. pravna opredelitev lastninskih pravic v pogodbah,
5. predkupna pravica,
6. ciljni nakup zemljišča,
7. ustvarjanje zalog zemljišč prek zemljiških skladov,
8. instrument komasacije zemljišč za namen gradnje,
9. razlastitev oziroma odvzem lastninskih pravic,
10. zagotavljanje spodbud in uporaba davčnih instrumentov.

3.1 Coniranje oziroma določanje conskih kategorij namembnosti zemljišč

Coniranje je instrument, ki je povezan s prostorskim načrtom in omogoča vključitev določenih stanovanjskih kategorij v razvojne projekte na zemljiščih v lasti zasebnikov. Ustrezen odlok o prostorskem načrtovanju daje občini možnost za širitev zahtev v prostorskih načrtih, tudi za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Tako lahko občine usmerijo investicije v stanovanjsko gradnjo v posebne kategorije, kot so socialna in neprofitna stanovanja. Ta instrument se uporablja

v primeru spremembe namembnosti iz nestanovanjske v stanovanjsko rabo zemljišč. Za tako spremembo namembnosti zaprosijo zasebni lastniki in v odloku je že vnaprej zapisano, da je to omogočeno ne glede na že obstoječi prostorski načrt, če bodo na zemljišču zgrajena tudi cenovno dosegljiva stanovanja.

Kako v teh primerih preiti od pravne možnosti vključitve posebnih stanovanjskih kategorij do dejanske izvedbe gradnje zelenih stanovanj? Z drugimi besedami, kako pravilno in ob pravem času vključiti stvari v prostorski načrt? Odgovor za to ponuja raziskava rabe tega instrumenta na **Nizozemskem**, in sicer v Amsterdamu. Za začetek morajo biti izpolnjeni pogoji, da se v prostorski načrt vključi določen odstotek socialnega in/ali neprofitnega deleža stanovanj na določenem območju. Nizozemski zakon o prostorskem načrtovanju ponuja to možnost, vendar mora občina s podzakonskim aktom določiti, koliko časa je treba ta stanovanj ohraniti kot socialna ali neprofitna. Poleg tega mora taka uredba določiti tudi najvišjo začetno najemnino za stanovanja z neprofitno najemnino, pri čemer se najvišja začetna najemnina letno indeksira, na primer na podlagi indeksa cen življenjskih potrebščin. Kje, kako in kdaj so zelene kategorije stanovanj vključene v prostorski načrt, se razlikuje glede na lokacijo in glede na to, ali gre za (a) spremembo namembnosti zemljišča ali (b) stavbe. Možnosti za spremembo namembnosti zemljišč nastanejo pri pripravi novega prostorskega načrta oziroma pri novelaciji obstoječega prostorskega načrta. Lahko pa je to tudi prostorska strategija, splošni dokument, ki navaja smernice za prihodnji razvoj na posameznih manjših prostorskih enotah. V primeru razvojnih programov na zemljiščih v zasebni lasti se priprava (osnutka) izvedbenega načrta opravlja kot konkretizacija smernic, določenih v prostorskem načrtu. Sprememba namembnosti stavbe običajno poteka prek vloge za okoljevarstveno dovoljenje, ki zahteva odstopanje od veljavnega urbanističnega načrta. V teh primerih je pomembno, da je investitorju (zasebniku) že od začetka jasno, kakšne so urbanistične zahteve, ki veljajo za izvedbo prenove stavbe. Ta okvir mora biti jasno predstavljen že ob prvem stiku med investitorjem in občino. Občinski ocenjevalec vloge za okoljevarstveno dovoljenje pa mora preveriti, ali pri določeni vlogi za spremembo namembnosti stavbe iz nestanovanjske v stanovanjsko velja zahteva za vključitev deleža socialnih in/ali neprofitnih stanovanj (Gemeente Amsterdam, 2017a).

V **švicarskih občinah** je coniranje relativno nov instrument zemljiške politike za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Vendar pa so v zadnjih letih ukrepi coniranja postali strateško pomembni za usmerjanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj, saj mestnih zemljišč primanjkuje in je potrebna večja prilagodljivost. Ta instrument omogoča občinskim oblastem, da neposredno posegajo v zasebne razvojne načrte, ker so predpisi o coniranju zavezujoči za lastnike zemljišč. Na

voljo je več oblik izvajanja tega instrumenta (glej Debrunner in Hartmann, 2020), in sicer 1. določitev območij za cenovno ugodna stanovanja, 2. določitev območij za zaščito pred obnovo, 3. določitev posebnih območij rabe zemljišč.

1. Območja za cenovno ugodna stanovanja

Na določenih območjih lahko občina od zasebnih lastnikov zemljišč zahteva, da zagotovijo minimalni delež cenovno dostopnih najemnih stanovanj (na primer 50 odstotkov). Tako je mogoče učinkovito povečati količino cenovno dostopnih najemnih stanovanj, saj so vsi zasebni lastniki zemljišč zakonsko dolžni slediti temu cilju na teh območjih.

2. Območja za zaščito pred obnovo

Lastniki zemljišč prejmejo gradbeno dovoljenje za (pre)razvoj, prenovo, posodobitev ali zamenjavo obstoječih stanovanj na teh območjih, le če bodo najemniki lahko ostali v svojih stanovanjih. Lastniki nepremičnin morajo na primer privoliti, da najemnine v treh letih po opravljeni prenovi ne bodo presegle določene ravni. Primarni politični cilj tega ukrepa je ohraniti nizke najemnine, ko je povpraševanje veliko, in preprečiti luksuzne prenove.

3. Posebna območja rabe zemljišč

Uvedba posebnih območij rabe zemljišč je namenjena območjem povečanega javnega interesa, na katerih lahko občinski organi za načrtovanje spodbujajo prostorski razvoj zunaj določb uradnega urbanističnega načrta. Ta ukrep je pravno zavezujoč za javne organe in lastnike zemljišč, vendar se obe strani o razvojnih pogojih zasebnih zemljišč še vedno lahko pogajata, na primer glede gostote zazidave, standardov energetske učinkovitosti, urbanistične zasnove ali zagotovitve cenovne dostopnosti najemnih stanovanj. Instrument v številnih švicarskih mestih uporabljajo predvsem za razvoj nepozidanih industrijskih območij (na primer za preoblikovanje območij nekdanjih železniških postaj). Tudi v stanovanjskem sektorju je instrument dobil nov strateški pomen, saj morajo lokalni načrtovalci povečati gostoto zazidave znotraj občinskih meja in je potrebna večja prilagodljivost. Z uporabo tega instrumenta poskušajo mestne oblasti zlasti povezati cilje gostote s cilji cenovne dostopnosti najemnih stanovanj. Na teh območjih lahko občina na primer od zasebnega vlagatelja zahteva, da mora zagotoviti vsaj 40 odstotkov cenovno dostopnih najemnih stanovanj, lastniki zemljišč pa lahko izkoristijo povečanje gostote za 10 odstotkov v nasprotju z določbami urbanističnega načrta za območje.

Instrument določanja conskih kategorij namembnosti rabe zemljišč za gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj uporabljajo tudi v **Avstriji**, in sicer na Dunaju. S spremembo dunajskega gradbenega zakonika, ki je začel veljati 21. marca 2019, je bila uvedena nova oblika namenske rabe zemljišč oziroma conska kategorija »območja, namenjena subvencionirani

stanovanjski gradnji«, ki bo imela daljnosežne posledice. V skladu s to obliko namenske rabe je določeno, da mora delež cenovno dostopnih najemnih stanovanj na teh območjih obsegati najmanj dve tretjini skupne stanovanjske površine. Cena zemljišč, ki dobijo status te nove oblike namembnosti, torej »območja, namenjena subvencionirani stanovanjski gradnji«, je omejena na 188 evrov na kvadratni meter, prav tako stanovanja, zgrajena na teh zemljiščih, ne morejo biti prodana zasebnikom brez odobritve mesta. Če bi bila prodaja odobrena, ne sme biti namenjena profitnemu najemu – s čimer želijo preprečiti špekulacije. Podjetja, ki na teh zemljiščih oddajajo zgrajena stanovanja, so prav tako omejena s ceno najema – ta je omejena na 4,87 evra na kvadratni meter. Dunaj z novo obliko namenske rabe zemljišč potrjuje svojo mednarodno pionirsko vlogo na področju zagotavljanja socialno pravičnih stanovanj in urbanističnega načrtovanja. Nova oblika namenske rabe zemljišč je zasnovana tako, da smiselno uravnoteži javni interes in lastninske pravice ter sledi sodni praksi ustavnega sodišča, ki zakonodajalcu daje velike možnosti za urejanje stanovanjskih, socialnih in prostorsko razvojnih interesov. Ker bo tudi v prihodnosti del potrebnih novih stanovanjskih gradbenih del izveden na podlagi trenutno veljavnega načrta prostorskega razvoja in da bi bilo tudi v prihodnje omogočeno zagotavljanje zadostnega števila novih cenovno dostopnih najemnih stanovanj, bo tudi v novem prostorskem načrtu praviloma moral biti določen minimalni delež cenovno dostopnih najemnih stanovanj na območjih stanovanjske gradnje, in sicer kot dve tretjini skupne stanovanjske površine (Stadt Wien, 2019; Mreža stanovanja za vse, 2020).

Določanje conskih kategorij namembnosti zemljišč se uporablja tudi v Franciji, in sicer v Parizu (glej Mairie de Paris, 2020). Načrt rabe zemljišč določa: 1. posebne pogoje, ki se nanašajo na stanovanja in zagotavljanje socialnih stanovanj, 2. posebne pogoje, ki se nanašajo na stanovanja in zagotavljanje neprofitnih stanovanj.

1. Posebni pogoji, ki se nanašajo na stanovanja in zagotavljanje socialnih stanovanj

Posebni pogoji se nanašajo na: (a) območja, na katerih je primanjkuje socialnih stanovanj, in na (b) območja, rezervirana za gradnjo stanovanj, med drugim tudi za gradnjo socialnih stanovanj. Za navedena tipa območij je značilno:

- (a) Načrt rabe zemljišč določa, da mora na območjih, na katerih ne primanjkuje socialnih stanovanj, vsaka novogradnja, večja rekonstrukcija ali sprememba namembnosti, ki zahteva pridobitev gradbenega dovoljenja, zagotoviti najmanj 30 odstotkov tlorisne površine stavb za socialna stanovanja. Ta zahteva ne velja, če je skupna tlorisna površina stavb manjša od 800 kvadratnih metrov. Če je projekt del razvojne operacije ZAC^[1] (fra. *zone d'aménagement concerté*), velja zahteva za zagoto-

vitev 30 odstotkov tlorisne površine za socialna stanovanja za celotno načrtovano stanovanjsko območje. V primeru parcelacije zemljišča na določenem območju velja zahteva le za tista zemljišča, na katerih je načrtovana gradnja.

- (b) Načrt rabe zemljišč vključuje tudi območja, rezervirana za gradnjo stanovanj, med drugim tudi gradnjo socialnih stanovanj (fra. *logement locatif social*), in določa zahtevi, ki ju mora izpolniti vsak nov gradbeni projekt, večje rekonstrukcije ali sprememba namembnosti ne glede na to, ali je za izvedbo projekta potrebno gradbeno dovoljenje ali ne. Prva zahteva se nanaša na minimalno razmerje stanovanj, ki mora biti zagotovljeno v odnosu do skupne tlorisne površine stavb glede na program razvojnega projekta. Druga zahteva se nanaša na minimalno razmerje socialnih stanovanj, ki mora biti zagotovljeno v odnosu do skupne tlorisne površine stavb glede na program razvojnega projekta. Pri obeh zahtevah se pri izračunavanju potrebnih deležev od skupne tlorisne površine stavb odšteje površina pritličja in kletnih prostorov. Ti zahtevi ne veljata v primeru gradnje, prenove, rekonstrukcije ali prizidave objektov v lasti države ali drugega javnega organa, kadar gre za razvojne projekte v javnem interesu.

2. Posebni pogoji, ki se nanašajo na stanovanja in zagotavljanje neprofitnih stanovanj

Posebni pogoji se nanašajo na (a) območja, na katerih ne primanjkuje socialnih stanovanj, in na (b) območja, rezervirana za gradnjo stanovanj, med drugim tudi neprofitnih stanovanj. Za navedena tipa območij je značilno:

- (a) Načrt rabe zemljišč določa, da mora na območjih, na katerih ne primanjkuje socialnih stanovanj, vsaka novogradnja, večja rekonstrukcija ali sprememba namembnosti, ki zahteva pridobitev gradbenega dovoljenja, zagotoviti najmanj 30 odstotkov tlorisne površine stavbe za socialna stanovanja ali neprofitna najemna stanovanja (fra. *logement locatif social ou intermédiaire*). Ta zahteva ne velja, če je skupna tlorisna površina stavb manjša kot 800 kvadratnih metrov. Če je projekt del razvojne operacije ZAC (fra. *zone d'aménagement concerté*), zahteva po zagotovitvi 30 odstotkov tlorisne površine za neprofitna stanovanja velja splošno za celotno načrtovano stanovanjsko območje. V primeru parcelacije zemljišča na določenem območju, velja zahteva za zemljišče, na katerem je gradnja načrtovana.
- (b) Načrt rabe zemljišč vključuje območja rezervirana za gradnjo stanovanj, med drugim tudi neprofitnih stanovanj (fra. *logement intermédiaire*), in določa zahtevi, ki ju mora izpolniti vsak nov gradbeni projekt, večje rekonstrukcije ali sprememba namembnosti ne glede na to ali je za realizacijo projekta potrebno gradbeno

dovoljenje ali ne. Prva zahteva se nanaša na minimalno razmerje stanovanj, ki mora biti zagotovljeno v odnosu do skupne tlorisne površine stavb glede na program razvojnega projekta. Druga zahteva se nanaša na minimalno razmerje neprofitnih stanovanj, ki mora biti zagotovljeno v odnosu do skupne tlorisne površine stavb glede na program razvojnega projekta. Razmerje je doseženo z maksimalno polovico deleža neprofitnih stanovanj. Pri obeh zahtevah se pri izračunavanju potrebnih deležev od skupne tlorisne površine stavb odšteje površina pritličja in kletnih prostorov. Ti zahtevi ne veljata v primeru gradnje, prenove, rekonstrukcije ali prizidave objektov v lasti države ali drugega javnega organa, kadar gre za razvojne projekte v javnem interesu.

3.2 Kvote za cenovno dostopna najemna stanovanja

Uvedba kvot za cenovno dostopna najemna stanovanja je instrument količinskega coniranja, s katerim občina postavlja pogoj, da razmerje med ponudbo in povpraševanjem po poceni stanovanjih ne presega določene ravni. Z uporabo kvot za cenovno dostopna najemna stanovanja lahko občinski organi učinkovito regulirajo ponudbo cenovno dostopnih najemnih stanovanj, saj se gradnja redno nadzoruje in spremlja s količinskimi smernicami. Kvote načrtovalcem tudi pomagajo, da imajo jasno vizijo in cilj, kakšno vrsto in velikost stanovanjskih enot je treba zgraditi v določenem časovnem okviru, na primer do leta 2050. Instrument tudi pomaga mestnim oblastem, da legitimirajo uporabo in uvedbo dodatnih instrumentov politike (na primer nakup zasebnega zemljišča), ki dolgoročno podpirajo tudi povečanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Ker se ta instrument le posredno navezuje na zemljiško politiko, pri našem pregledu nismo uspeli pridobiti informacij o tem, v katerih državah se izvaja oz. ali se je kdaj uporabil (Debrunner in Hartmann, 2020).

3.3 Zajemanje dodane vrednosti zemljišča

Instrument politike zajemanja dodane vrednosti zemljišč je mehanizem za coniranje, s katerim občinske oblasti zajamejo del povečane vrednosti zemljišč, ki je posledica izvedbe investicijskega razvoja določenega območja.

Ta instrument uporabljajo na primer v Švici. V skladu z zveznim zakonom so švicarske občine dolžne za novozgrajena stanovanja na nezazidanih zemljiščih zajeti minimalno davčno stopnjo 20 odstotkov dodane vrednosti zemljišča. Davek se plača, ko se na zemljišču gradi ali ko je zemljišče prodano. Po želji lahko občine zajamejo tudi dodane vrednosti zemljišč, ki nastanejo z ukrepi zgoščevanja na že zgrajenih zemljiščih (po-

novno coniranje). Sredstva, zbrana z instrumentom, občinskim oblastem omogočajo distribucijo, odvzem in premestitev pravic zasebnega sektorja v korist družbenih potreb. Občine lahko na primer zajamejo minimalni delež (na primer 40 odstotkov) dodanih vrednosti zemljišč, ki nastanejo z ukrepi načrtovanja cenovno dostopnih najemnih stanovanj (Debrunner in Hartmann, 2020).

3.4 Pravna opredelitev lastninskih pravic v pogodbah

Instrument pravne opredelitve lastninskih pravic v pogodbah se izvaja v dveh oblikah, in sicer 1. kot pogodba o dolgoročnem najemu zemljišč in 2. v okviru pogodb o urbanem razvoju.

1. Pogodba o dolgoročnem najemu zemljišč
Pogodba o dolgoročnem najemu zemljišča daje lastniku zemljišča pravico, da ohrani zakonito lastništvo, medtem ko pravico do uporabe svojega zemljišča prenese na tretjo osebo. Nanaša se na zemljišča, na katerih imajo zasebniki zakupno pravico, vendar pa namembnost površine ob zakupu še ni določena za stanovanjsko gradnjo. Če je za zemljišče, ki je v občinski lasti, že sklenjen dolgoročni najem, se obstoječa pogodba o najemu zemljišča uporablja kot instrument. Čeprav zemljišče pripada občini, ima zakupnik pravico, da zemljišče uporablja za namen, določen v najemni pogodbi. Če zemljišče ni namenjeno za stanovanja, vendar lastnik (občina) na njem načrtuje gradnjo teh, je treba izvesti spremembo namembnosti zemljišča. Ta ukrep torej daje občini možnost pogajanja s potencialnim investitorjem za stanovanjsko gradnjo (Gerber 2016, 2018; Gemeente Amsterdam, 2017a; Debrunner in Hartmann, 2020). Je pa treba pri spremembah namembnosti zemljišča preveriti, ali je mogoče poleg instrumenta dolgoročnega najema zemljišča uporabiti tudi instrument coniranja. To je še posebej pomembno v primeru izvajanja aktivne zemljiške politike, v kateri občina daje možnosti zasebnim ponudbam in ne želi imeti aktivne vloge. V tem primeru je priporočljivo, da se zelene kategorije stanovanj določijo že v prostorskem načrtu, saj se tako odpirajo možnosti za zasebne pobudnike. To je lahko trdna podlaga za pogajanja o najemu zemljišč. Pomembno izhodišče pri tem je, da lahko občina v procesu pogajanja prilagodi svoje pogoje. Pri tem pa se je treba zavedati, da bolj ko so občinski pogoji omejevalni, večji je negativen učinek na vrednost zemljišča. Čeprav je začetni položaj občine močan, je izvedba programskega cilja občine odvisna od odziva najemnika zemljišča (Gemeente Amsterdam, 2017a).

2. Pogodba o urbanem razvoju
Pogodba o urbanem razvoju ali razvojna pogodba je instrument, pri katerem se investitorji pogajajo z lokalnimi oblastmi o podrobnostih urbanega razvoja na določenem območju. Na voljo so različne oblike takih sporazumov – od sklopa več po-

godb do preprostih sporazumov. Običajno občine postavljajo različne zahteve, preden dodelijo lokacijsko dovoljenje. Konkretno prostorsko-urbanistične zahteve, ki jih morajo izpolniti investitorji, so lahko zagotovitev zelenih površin, upoštevanje predpisanih omejitev glede gostote zazidave oziroma gabaritov objektov, zagotovitev ustreznih parkirnih zmogljivosti itd. Ob teh lahko občina zahteva tudi zagotovitev določenega deleža cenovno dostopnih najemnih stanovanj ali celo to, da investitor plača nekatere razvojne stroške (Shahab idr., 2021). Instrument se lahko uporabi, tudi če želi zasebni lastnik zemljišča popraviti zahteve glede uporabe, ki so določene na njegovi zasebni parceli v že sprejetem prostorskem načrtu območij, in sicer s ponovnim pogajanjem o pogojih z občinskim organom za načrtovanje. Načrtovalci se lahko strinjajo s takimi (ponovnimi) pogajanja z zasebnim vlagateljem, na primer za spodbujanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Če je občina omejena z razpoložljivimi zemljišči, je tako pogajanje lahko tudi v interesu občine, saj ji lahko omogoči izvedbo investicij, potrebnih za povečanje ponudb cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Z razvojnimi pogodbami lahko občinski organi v javnem interesu hitro, prilagodljivo in samo za določene zasebne lokacije spremenijo »pravila igre« (Feldges, 2019; Debrunner in Hartmann, 2020).

Obe obliki instrumenta opredelitve lastninskih pravic v pogodbah se izvajata tudi v različnih evropskih državah.

Pogodbo o dolgoročnem najemu uporabljajo lokalne skupnosti v Švici. Tam se zemljišča za najem odobrijo do 100 let v zameno za letno plačilo najemnine. Ob koncu obdobja najema se vse izboljšave zemljišča, ki jih je naredil lastnik stavbe, povrnejo lastniku zemljišča v skladu s pogoji prvotne pogodbe. Kar zadeva cenovno dostopna najemna stanovanja, švicarska mesta ta instrument pogosto uporabljajo za sodelovanje z neprofitnimi stanovanjskimi združenji. V praksi ostaja občina lastnica zemljišča, medtem ko se lastništvo stavbe prenaša na zasebno tretjo osebo, kot je neprofitna stanovanjska zadruga. Občina kot lastnik zemljišča ima od prihodkov od najemnine stabilen vir dohodka, vendar ne nosi finančnih tveganj za upravljanje uporabe stavbe, hkrati lahko določi posebne zahteve glede uporabe njenega zemljišča, na primer v zvezi z zagotavljanjem socialne mešanosti prebivalcev, ravno najemnine ali doseganjem ciljev cenovno dostopnih najemnih stanovanj (Debrunner in Hartmann, 2020).

Kar se tiče zahteve glede gradnje cenovno dostopnih najemnih stanovanj, ki jih občine izvajajo z instrumentom pogodb o urbanem razvoju (razvojnih pogodb), se lokalne skupnosti med seboj zelo razlikujejo. V Dortmundu v Nemčiji morajo na primer investitorji 25 odstotkov svojih razvojnih projektov nameniti cenovno dostopnim najemnim stanovanjem, v Esnu pa 30 odstotkov. Za zadnje mesto so razvojne pogodbe

standardni postopek pri investicijah za novogradnjo, še posebej ker mesto nima lastnih zemljiških rezerv (Shahab idr., 2021).

V Gentu v Belgiji morajo investitorji zagotoviti najmanj 20 odstotkov socialnih stanovanj in najmanj 20 odstotkov neprofitnih stanovanj (Shahab idr., 2021).

Diemen na Nizozemskem si v okviru tega instrumenta prizadeva zagotoviti najmanj 30 odstotkov socialnih stanovanj pri vseh novogradnjah oziroma 100 odstotkov socialnih stanovanj v primeru gradnje na zemljiščih v lasti občine (Shahab idr., 2021).

3.5 Predkupna pravica

Predkupna pravica občini zagotavlja prvostopenjsko pravico pri prodaji zasebne lastnine, na primer zemljišča. Z drugimi besedami, lokalnim oblastem je treba najprej ponuditi nakup nepremičnine, preden jo lahko prodajalec ponudi kateri koli drugi osebi ali subjektu. Občina v načrtovalski praksi uporablja predkupno pravico, če ima zasebno zemljišče strateški pomen za razvoj njenega celotnega območja, na primer za gradnjo socialne infrastrukture in tudi za gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Občinam omogoča tudi, da preprečijo špekulacije z zemljišči, ki bi na splošno lahko ovirala gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj (Nahrath, 2018; Debrunner in Hartmann, 2020; Shahab idr., 2021).

Vendar pa uporaba tega instrumenta ni pogosta, saj je precej zahtevna zaradi njegove omejene politične sprejemljivosti, kar je razvidno iz primerov mest Herne in Marl v Nemčiji (Shahab idr., 2021).

Podobno je na Nizozemskem, kjer občine raje sklepajo razvojne pogodbe z investitorji in nerade omejujejo lastninsko pravico na zemljiščih s predkupnimi pravicami. V Diemnu ta instrument vseeno uporabljajo, in sicer v kombinaciji z načrti namembnosti območij, in ga obravnavajo tudi kot primerne za preprečevanje špekulativne prodaje zemljišč, ki bi povečala knjigovodsko vrednost zemljišč. Višje knjigovodske vrednosti, ki jih povzročijo špekulativne prodaje, namreč otežujejo uresničitev zelenih investicij v stanovanjsko gradnjo in posledično otežujejo uresničevanje ciljev stanovanjske politike, še posebej za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj (Shahab idr., 2021).

3.6 Ciljni nakup zemljišča

Ciljni nakup zemljišč je instrument, ki lokalni skupnosti zagotavlja popolno pravico razpolaganja in pooblastilo za podelitev pravic uporabe zemljišč v njeni lasti. Kot lastnik zemljišča je

mesto ali občina zadolžena za zagotavljanje stanovanj v skladu z javnim interesom in lastnimi preferencami, kot so izpolnjevanje socialnih ciljev, zaščita najemnikovih pravic, zagotavljanje stanovanjske ponudbe za starejše in tudi cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Vendar je zagotavljanje lastnih zemljišč z instrumentom ciljnega nakupa precej težavno. Nakup zemljišča je namreč drag in v mestnih oziroma občinskih svetih politična večina za podporo temu instrumentu ni vedno zagotovljena. Zato številne lokalne skupnosti raje posegajo v pravice zasebnih lastnikov zemljišč oziroma investitorjev na druge načine oziroma z drugimi instrumenti, v Švici na primer z instrumentom coniranja (Debrunner in Hartmann, 2020).

3.7 Ustvarjanje zalog zemljišč prek zemljiških skladov

Pri instrumentu zemljiških skladov gre za nakup in ustvarjanje zalog zemljišč s strani javnega ali poljavnega subjekta ter sprostitve zemljišč za izvedbo zelene strategije za doseganje javnih ali zasebnih ciljev ali kombinaciji obeh za javno stanovanjsko gradnjo in v okviru tega tudi za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. S tem instrumentom lahko občina odkupi nezazidana ali razvrednotena zemljišča. Občine strateško kupujejo zemljišča za različne namene, na primer zato, da imajo aktivno vlogo na trgu zemljišč, zaradi izvajanja razvojnih načrtov, zaradi neposrednega vključevanja v razvojne projekte itd.

Na Nizozemskem je ustvarjanje zalog zemljišč prek zemljiških skladov instrument, ki je zelo uveljavljen med občinami. Občina Herne je na primer ustanovila podjetje za urbani razvoj, ki strateško kupuje in prodaja zemljišča za razvojne projekte mesta. Ta instrument omogoča občini vključitev v aktivno zemljiško politiko brez vlaganja lastnih sredstev (Shahab idr., 2021).

Instrument zemljiških skladov se izvaja tudi v Belgiji. Občina Leuven, ki je v preteklosti imela zelo omejeno količino zemljišč, si v zadnjem času zelo prizadeva kupovati zemljišča. Z uporabo instrumenta zemljiških skladov je začela občina dobivati aktivno vlogo pri zagotavljanju cenovno dostopnih najemnih stanovanj z neposrednim sodelovanjem v fazi gradnje, z drugimi besedami, začela je graditi cenovno dostopna najemna stanovanja na svojih kupljenih zemljiščih (Shahab idr., 2021).

3.8 Instrument komasacije zemljišč zaradi gradnje

Komasacija ali zložba zemljišča zaradi gradnje (ang. *land readjustment*) je instrument, ki prilagodi meje posameznih zemljiških enot tako, da zemljišča postanejo primernejša za izvedbo

razvojnih programov v javnem interesu, kot so prometna in socialna infrastruktura ter cenovno dostopna najemna stanovanja (Shahab in Viallon 2019). Instrument komasacije zemljišč zaradi gradnje ima precej prednosti in tudi nekatere slabosti.

Prednosti instrumenta komasacije zemljišč zaradi gradnje so (Lozano-Gracia idr., 2013; Lawson in Ruonavaara, 2019):

- ni potreben znaten začetni kapital za plačevanje nadomestil obstoječim lastnikom zemljišč in s tem znižuje stroške investicij za javne in zasebne investitorje;
- je bolj pravičen v primerjavi z drugimi načini združevanja zemljišč, ker koristi in stroške razvoja zemljišč nosijo posamezni lastniki nepremičnin;
- zmanjšuje potrebo po izseljevanju velikega števila prebivalcev;
- deluje kot institucionalna ureditev, ki omogoča širše sodelovanje skupnosti pri razvoju zemljišč;
- krepi partnerstva med javnimi in zasebnimi deležniki.

Slabosti instrumenta komasacije zemljišč zaradi gradnje so (Lozano-Gracia idr., 2013; Lawson in Ruonavaara, 2019):

- povzroči lahko konflikte z obstoječimi lastniki stanovanjskih nepremičnin, kar lahko omejuje možnosti za doseganje soglasja;
- zahteva močen zakonodajni okvir in je pogosto predmet dolgotrajnega političnega procesa;
- potrebno je veliko časa za izvedbo investicij in povrnitev vloženih sredstev;
- postopki določanja vrednosti zemljišč in potrebnih prispevkov so lahko sporni.

Nemčija velja za eno od pionirskih držav pri izvajanju instrumenta komasacije zemljišč zaradi gradnje. V preteklosti so nemške občine ta instrument pogosto uporabljale za ureničevanje razvojnih načrtov, v zadnjem času pa so nekaterih nemških občinah (na primer v Dortmundu in Essnu) to prakso začeli opuščati. Vzrok za to niso omenjene slabosti tega instrumenta, ampak dejstvo, da so obstoječa razvojna območja pogosto majhne površine zgoščevanja ali opuščena zemljišča, pri katerih ni vključenih veliko lastnikov. Pogosto gre le za eno parcelo, pri kateri ni treba preurejati meja lastnine (Alterman, 2007; Home, 2007; Shahab idr., 2021).

Je pa komasacija zemljišč zaradi gradnje in njihovo prilagajanje družbenim potrebam učinkovit instrument zlasti v državah, v katerih je dostop do zemljišč omejen, oziroma v lokalnih skupnostih, ki nimajo dovolj zalog zemljišč v javni lasti (Lawson in Ruonavaara, 2019).

3.9 Razlastitev oziroma odvzem lastninskih pravic

Zemljišča je mogoče pridobiti tudi z instrumentom razlastitve oziroma odvzema lastninskih pravic, vendar pa ta zelo redko izvaja. Pravica do zasebne lastnine je namreč v demokratičnih državah z ustavo zaščitena kot temeljna pravica. Omenjena je lahko le, če 1. obstaja pravna podlaga in ključen javni interes, 2. je ukrep sorazmeren in 3. se plača celotno nadomestilo za razlastitev oziroma odvzem (Debrunner in Hartmann, 2020).

V Švici na primer sodišča zelo ozko razlagajo težo javnega interesa zlasti v stanovanjskem sektorju, tako da so lastniške omejitve omejene, razlastitve pa v mednarodni primerjavi redke. Zaradi tega pravnega položaja je politična legitimnost uporabe razlastitve za dostopno cenovna najemna stanovanja nizka, saj je lastništvo politično sporno, dolgo in drago (Alterman, 2010; Debrunner in Hartmann, 2020).

3.10 Zagotavljanje spodbud in uporaba davčnih instrumentov

V Švici uporabljajo dve obliki spodbud (glej Debrunner in Hartmann, 2020), in sicer 1. subvencije na strani ponudbe in 2. subvencije za neprofitna stanovanjska združenja.

1. Subvencije na strani ponudbe

V stanovanjskem sektorju švicarske občine zasebnim tretjim osebam zagotavljajo subvencije na strani ponudbe v obliki gospodarskih spodbud, kot so neposredna posojila, davčne olajšave, bančne garancije ali ugodne hipoteke, na primer neprofitnim združenjem ali zasebnikom.

2. Subvencije za neprofitna stanovanjska združenja

Lastniki zasebnih stanovanj morajo pripadati zvezni krovni organizaciji, da lahko koristijo subvencije na strani javne ponudbe za stanovanjske namene. Organizacija nadzoruje, da njeni člani (predvsem neprofitne zadrage in fundacije) zagotavljajo cenovno ugodna stanovanja po načelu stroškovne najemnine.

4 Izbor instrumentov zemljiških politik za njihovo izvajanje v Sloveniji

Med predstavljenimi instrumenti zemljiške politike, ki jih uporabljajo v tujini, so nekateri, ki bi jih za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj lahko uporabljali tudi v Sloveniji. V nadaljevanju so navedeni tisti, za katere menimo, da bi bili lahko primerni za izvajanje na občinski ravni. Ob vsakem izbranem instrumentu je tudi obrazložitev, zakaj menimo, da

bi lahko bil ustrezen. Poleg tega je tudi navedeno, ali za izbrani instrument pri nas že obstaja zakonska podlaga.

Coniranje oziroma določanje conskih kategorij namembnosti zemljišč

Instrument omogoča vključitev določenih stanovanjskih kategorij v razvojne projekte na zasebnih zemljiščih. To je še posebej pomembno za tiste občine, ki nimajo v lasti veliko zemljišč. Med različnimi oblikami tega instrumenta je še posebej priporočljiva uvedba posebnih območij rabe zemljišč, saj lahko občine tako spodbujajo prostorski razvoj zunaj določil prostorskega razvoja. Vendar pa mora občina sprejeti poseben odlok o prostorskem načrtovanju, ki ji daje možnost za širitev zahtev v prostorskih načrtih, tudi za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Čeprav je ukrep pravno zavezujoč za javne organe in tudi za zasebne lastnike zemljišč, vseeno omogoča, da se lahko obe strani pogajata o razvojnih pogojih na zasebnih zemljiščih. Tako lahko občina učinkovito poveča količino cenovno dostopnih najemnih stanovanj, saj so vsi zasebni lastniki zemljišč zakonsko dolžni slediti temu cilju na izbranih območjih, zaradi bonitet pa se zasebni investitorji lažje odločajo za gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj.

Pravna opredelitev lastninskih pravic v pogodbah

V okviru instrumenta pravne opredelitve lastninskih pravic v pogodbah sta priporočljivi obe njegovi obliki, in sicer 1. pogodba o dolgoročnem najemu zemljišč in 2. pogodba o urbanem razvoju.

1. Pogodba o dolgoročnem najemu zemljišč

Pogodba daje občini možnost pogajanja s potencialnim investitorjem v stanovanjsko gradnjo. Ta oblika instrumenta je zanimiva predvsem za občine, ki imajo na voljo zemljišča za gradnjo stanovanj, vendar nimajo dovolj sredstev, da bi to lahko izvedle. Pogodba o dolgoročnem najemu zemljišča daje občini možnost, da zemljišča ne proda, ampak ohrani nad njim zakonito lastništvo, vendar pa mora spremeniti namembnost zemljišča, če to ni namenjeno za stanovanja. Priporočljivo je, da se ta instrument uporabi skupaj z instrumentom coniranja.

2. Pogodba o urbanem razvoju ali razvojna pogodba

Ta instrument je prav tako priporočljiv, še posebej kadar občina spreminja ali pripravlja prostorski načrt. Občina omogoči, da se upoštevajo tudi interesi zasebnih investitorjev na določenem območju, vendar pa lahko v zameno za to postavi svoje zahteve. Zahteva lahko tudi zagotovitev določenega deleža cenovno dostopnih najemnih stanovanj in da investitor plača nekatere razvojne stroške. Instrument se lahko uporabi tudi, kadar želi zasebni lastnik zemljišča izboljšati zahteve glede uporabe, ki so določene na njegovi zasebni parceli v že sprejetem prostorskem

načrtu območij, in sicer s ponovnim pogajanjem o pogojih. Občina se lahko strinja s takimi (ponovnimi) pogajanjmi z zasebnim vlagateljem in tudi pristane na njegove pogoje v zameno za gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Instrument je zanimiv posebej za občine, ki nimajo veliko svojih zemljišč, lahko pa z razvojnimi pogodbami, ki so v javnem interesu, učinkovito postavljajo svoje zahteve in relativno hitro uresničijo zastavljene cilje glede zagotavljanja cenovno dostopnih najemnih stanovanj.

Zagotavljanje spodbud in uporaba davčnih instrumentov

Instrument z različnimi spodbudami in davčnimi olajšavami spodbuja zasebne investitorje in neprofitna stanovanjska združenja, da v zameno za prejeto spodbudo gradijo cenovno dostopna najemna stanovanja. Priporočljiv je za občine, ki nimajo veliko svojih zemljišč niti veliko sredstev za gradnjo stanovanj. Hkrati instrument h gradnji stanovanj spodbuja tudi manjše zasebne investitorje.

Ta instrument je pravzaprav opredeljen že v Stanovanjskem zakonu in njegovih spremembah (SZ-1, SZ-1E) (Ur. l. RS, št. 69/03 ... 90/21), ki v 151.a členu določa, da lahko zasebni investitorji v primeru zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju pri gradnji neprofitnih stanovanj pridobijo ugodnosti, kot so ugodnejša posojila, sofinanciranje prenove zaradi pridobivanja novih stanovanjskih površin, ustanovitev stavbne pravice v korist neprofitne stanovanjske organizacije, komunalno opremljene ali neopremljene zemljiške parcele kot stvarni vložek javnega partnerja in sofinanciranje komunalnega urejanja že pridobljenih zemljiških parcel. Pogoj za to je, da zasebni investitor najprej pridobi status neprofitne stanovanjske organizacije (vzpostavljane katerih je prav tako določeno v zakonu).

Tudi v 45. členu Zakona o stavbnih zemljiščih (ZSZ) (Ur. l. RS, št. 44/97... 199/21 – ZUreP-3) je navedena možnost opustitve plačila komunalnega prispevka, če gre za gradnjo socialnih in neprofitnih stanovanj. Zakon o stavbnih zemljiščih še določa, da lahko občina v nekaterih primerih proda ali odda zemljišče brez javnega razpisa – eden izmed teh primerov je gradnja socialnih in neprofitnih ter zadržnih stanovanj in stanovanjskih hiš, kar je lahko spodbuda za občine in zasebne investitorje.

Instrument bi bilo v okviru zakonskih določil smiselno kar najpogosteje izvajati.

V okviru 62. člena Gradbenega zakona (GZ-1) (Ur. l. RS, št. 199/21) je določeno, da se lahko izdaja gradbenega dovoljenja vodi po skrajšanem ugotovitvenem postopku, če investitor zah-

tevi za izdajo gradbenega dovoljenja priloži določena dokazila. Smiselno bi bilo razmisliti, da se ta spodbuda upošteva, če se investitor zaveže, da bo določen del stanovanj namenil za cenovno dostopna (najemna) stanovanja.

Predkupna pravica

Instrument predkupne pravice se lahko uporablja, če ima zasebno zemljišče strateški pomen za razvoj celotnega območja lokalne skupnosti, na primer za gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Instrument tudi omogoča, da se preprečijo špekulacije z zemljišči, ki bi na splošno lahko ovirale gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj.

Instrument je že vključen v slovensko zakonodajo, saj Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ) (Ur. l. RS, št. 44/97... 199/21 – ZUreP-3) določa, da imata občina ali država predkupno pravico na nezazidanem stavbnem zemljišču, na katerem je s prostorskim izvedbenim načrtom predvidena gradnja socialnih in neprofitnih stanovanj (14. člen). Instrument bi bilo v okviru zakonskih določil smiselno kar najpogosteje izvajati.

Instrument predkupne pravice za nakup zemljišča je opredeljen tudi v Stanovanjskem zakonu in njegovih spremembah (SZ-1, SZ-1E) (Ur. l. RS, št. 69/03 ... 90/21), vendar je to določilo omejeno s tem, da se nanaša le na javne organe in ne na zasebnike. Po 154. členu je namreč občina dolžna obvestiti Stanovanjski sklad Republike Slovenije o nameravani prodaji zazidljivega zemljišča, ki je v lasti občine in je s prostorskimi načrti opredeljeno za gradnjo večstanovanjskih stavb, z navedbo pogojev prodaje in mu ponuditi, da ga odkupi pod enakimi pogoji. V takih primerih je Stanovanjski sklad Republike Slovenije občino dolžen obvestiti o svoji odločitvi, ali bo izkoristil predkupno pravico. Če tega v 14 dneh po prejemu obvestila občine o nameravani prodaji ne stori, se šteje, da predkupne pravice ne bo izkoristil.

Razlastitev oziroma odvzem lastninskih pravic

Zemljišča je mogoče pridobiti tudi z instrumentom razlastitve oziroma odvzema lastninskih pravic. Pravica do zasebne lastnine je sicer z ustavo zaščitena kot temeljna pravica, vendar je lahko tudi omejena, če obstaja pravna podlaga in ključen javni interes.

Taka zakonska podlaga v Sloveniji obstaja, in sicer v okviru 23. člena Zakona o stavbnih zemljiščih (ZSZ) (Ur. l. RS, št. 44/97... 199/21 – ZUreP-3). Zakon vzpostavlja zakonsko podlago za razlastitev v korist občine ali države v primeru gradnje socialnih in neprofitnih stanovanj, kadar tako gradnjo določa prostorski izvedbeni načrt in če pristojni občinski organ ali vlada posebej ugotovi, da je gradnja predvidenega v javno korist.

Tako kot v Zakonu o stavbnih zemljiščih (ZSZ) je instrument razlastitve nepremičnine, ki se lahko med drugim uveljavi tudi za gradnjo javnih najemnih stanovanj, opredeljen tudi v 203. členu Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3) (Ur. l. RS, št. 199/21).

Instrument bi bilo v okviru zakonskih določil smiselno kar najpogosteje izvajati, vendar pa je pogosto težava, da občine v prostorskih izvedbenih načrtih take gradnje ne predvidevajo. Zato bi bilo treba tako gradnjo najprej jasno opredeliti v prostorskih načrtih, pri čemer bi bilo ob kakršni koli spremembi prostorskega načrta smiselno razmisliti tudi o vključitvi določil, povezanih z instrumentom coniranja, in pogodbi o urbanem razvoju oziroma razvojni pogodbi kot obliki instrumenta pravne opredelitve lastninskih pravic v pogodbah.

5 Sklep

V tujini imajo ustrezne instrumente zemljiške politike, na podlagi katerih lokalne skupnosti ali država zagotavljajo dostop do cenovno ugodnih najemnih stanovanj. Tudi v Sloveniji že imamo zakonsko podlago za izvajanje nekaterih od teh instrumentov, zato bi jih bilo na občinski ravni smiselno kar najpogosteje izvajati.

Ne glede na to, za katere instrumente zemljiške politike se občina odloči za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj, je priporočljivo, da najprej vse svoje vizije, načrte, pogoje in zahteve v zvezi z zagotavljanjem cenovno dostopnih najemnih stanovanj jasno in nedvoumno opredeli v strateškem dokumentu, in sicer po zgledu Stanovanjske agende 2025 (glej Gemeente Amsterdam, 2017b), ki jo imajo v Amsterdamu. Priporočljivo bi bilo, da se pri pripravi takega dokumenta v primerjavi z amsterdamsko stanovanjsko agendo naredi še korak naprej in se dokument pripravi samo za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj, ne za vsa stanovanja. V njem bi bilo smiselno upoštevati usmeritve v zvezi z zagotavljanjem cenovno dostopnih najemnih stanovanj, ki so zapisane v Nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 – Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReN-SP15–25) (Ministrstvo za okolje in prostor, 2015), na primer:

- da je treba na območjih, na katerih je potreba po stanovanjih velika, nujno zagotoviti kombinacijo ukrepov s področja zemljiške in davčne politike, ki bodo spodbudili investitorje h gradnji primernih stanovanj in tako dolgoročno omogočili stabilen stanovanjski trg;
- da je treba spodbujati ustanavljanje javno-zasebnih partnerstev, ki bi omogočala ponudbo javnih najemnih stanovanj po dostopnejših cenah, pri čemer bi moral biti vsaj del izgrajenih namenskih stanovanj dolgoročno

namenjen za javno stanovanjsko oskrbo (v višini deleža vloženih javnih sredstev);

- da bo na območjih, na katerih je potreba po stanovanjih največja, Stanovanjski sklad Republike Slovenije prednostno namenil sredstva za gradnjo javnih najemnih stanovanj, s čimer bo najmanj 60 odstotkov sredstev namenjenih financiranju gradnje novih najemnih stanovanj;
- da bo pozornost usmerjena predvsem v pridobivanje in komunalno opremljanje zemljišč za izvajanje aktivne zemljiške politike, saj je smiselno, da država in lokalne skupnosti v obliki komunalno opremljenih zemljišč prispevajo začetni vložek za zagotavljanje zadostnega števila stanovanj, namenjenih javni stanovanjski oskrbi. Ker država priznava izvirno pristojnost občin za prostorsko načrtovanje na lokalni ravni, je v stanovanjskem programu zapisano, da jim bo kot podporo pri zagotavljanju stanovanjske oskrbe prebivalcev ponudila pomoč v obliki prenosa zemljišč v državni lasti na lokalne skupnosti;
- da je treba za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj po zgledu iz tujine odpirati tudi možnost za uvajanje novih alternativnih oblik bivanja, kot so stanovanjske zadruge;
- da sta opredeljena tudi finančna ukrepa – določeno nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek, v stanovanjskem programu pa je tudi zapisano, da država z oblikovanjem zemljiške politike poskrbi za izvajanje ukrepov za spodbujanje lokalnega razvoja, kar bo dolgoročno povečalo privlačnost za dodatne investicije.

Predlagani strateški dokument za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj bi bil za občine trdna podlaga za izvajanje priporočljivih (ali katerih koli drugih) instrumentov zemljiške politike za zagotavljanje cenovno dostopnih najemnih stanovanj in tudi za vse spremembe obstoječega prostorskega načrta ter tudi za pripravo novih prostorskih načrtov v prihodnje, ki (še) dodatno odpirajo možnosti za (lažje) izvajanje opisanih instrumentov zemljiške politike.

Predlog je zelo priporočljiv, saj se je na podlagi pregleda slovenskih občinskih dokumentov s področja stanovanj, gradnje, prostorskega načrtovanja in urejanja prostora pokazalo, da občine v njih niso opredelile območij za gradnjo cenovno dostopnih najemnih stanovanj, zelo redke pa v svojih dokumentih poudarjajo potrebo po gradnji cenovno dostopnih najemnih stanovanj (na primer Mestna občina Ljubljana).

.....
Izr. prof. dr. Boštjan Kerbler, strokovno-raziskovalni svetnik
Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana
E-pošta: bostjan.kerbler@uir.si

Dr. Richard Sendi, znanstveni svetnik
Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana
E-pošta: richrad.sendi@uir.si

Opombe

[1] Razvojni operacija ZAC je urbanistično-načrtovalski ukrep za izvedbo opremljanja stavbnih zemljišč zaradi njihove dodelitve ali poznejše dodelitve javnim ali zasebnim uporabnikom.

Viri in literatura

Alterman, R. (2007): Much more than land assembly: Land readjustment for the supply of urban public services. V: Hong, Y., in Needham, B. (ur.): *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*, str. 57–86. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

Alterman, R. (2010): *Takings international: A comparative perspective on land use regulations and compensation rights*. Čikago, ABA Publications.

Debrunner, G., in Hartmann, H. (2020): Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land Use Policy*, 99(104993), str. 1–12.

Feldges, V. (2019): *Städtebauliche Verträge*. Basel, Lecture CUREM CAS Urban Management Zurich.

Gemeente Amsterdam (2017a): *Stedelijk Kader voor particuliere transformaties: Beleidskader voor de realisatie van sociale en middeldure woningen in particuliere plannen*. Dostopno na: <https://docplayer.nl/107279231-Stedelijk-kader-voor-particuliere-transformaties.html> (sneto 14. 10. 2021).

Gemeente Amsterdam (2017b): *Woonagenda 2025: Voldoende, betaalbare en goede woningen*. Dostopno na: <https://openresearch.amsterdam.nl/page/58802/woonagenda-2025> (sneto 14. 10. 2021).

Gerber, J. D. (2016): The managerial turn and municipal land-use planning in Switzerland – evidence from practice. *Planning Theory and Practice*, 17(2), str. 192–209.

Gerber, J. D. (2018): A Swiss perspective on time-limited property rights: Strategic use for active land policy. V: Gerber, J. D., Hartmann, T., in Hengstermann, A. (ur.): *Instruments of land policy – dealing with scarcity of land*, str. 260–264. Routledge.

Gradbeni zakon (GZ). Uradni list Republike Slovenije, št. 199/21. Ljubljana.

Home, R. (2007): Land readjustment as a method of development land assembly: A comparative overview. *Town Planning Review*, 78(4), str. 459–483.

Lawson, J., in Ruonavaara, H. (2019): *Land policy for affordable and inclusive housing: An international review*. Dostopno na: <https://smartland.fi/wp-content/uploads/Land-policy-for-affordable-and-inclusive-housing-an-international-review.pdf> (sneto 14. 10. 2021).

Lozano-Gracia, N., Young, C., Lall S. V., in Vishwanath, T. (2013): *Leveraging land to enable urban transformation: lessons from global experience*. Policy Research Working Paper. Washington, Svetovna banka.

Mairie de Paris (2020): *Paris land use plan: Regulations – general urban zone*. Dostopno na: <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/16107d9c38a049046444a7b6301df1aa.ai> (sneto 14. 10. 2021).

Ministrstvo za okolje in prostor (2015): *Resolucija o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025 (ReNSP15–25)*. Ljubljana.

Mreža stanovanja za vse (2020): *Dobre prakse stanovanjske preskrbe*. Dostopno na: http://stanovanjazavse.si/wp-content/uploads/2020/09/Stanovanja-za-vse_analiza-dobrih-praks.pdf (sneto 14. 10. 2021).

Nahrath, S. (2012): Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der nachhaltigen Entwicklung. *Nomos Verlagsgesellschaft*, 53(3), str. 414–443.

Shahab, S., Hartmann, T., in Jonkman, A. (2021): Strategies of municipal land policies: housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. *European Planning Studies*, 29(6), str. 1132–1150

Shahab, S., in Viallon, F. (2019): A transaction-cost analysis of swiss land improvement syndicates. *Town Planning Review*, 90(5), str. 545–565.

Stadt Wien (2019): *Planungsgrundlagen zur Widmung »Gebiete für geförderten Wohnbau«: Eine Widmung für leistbares Wohnen in der solidarischen Stadt*. Dostopno na: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf> (sneto 14. 10. 2021).

Stanovanjski zakon (SZ-1). Uradni list Republike Slovenije, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO in 90/21. Ljubljana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona (SZ-1E). Uradni list Republike Slovenije, št. 90/21. Ljubljana.

Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ). Uradni list Republike Slovenije, št. 44/97, 67/02 – ZV-1, 110/02 – ZUreP-1, 110/02 – ZGO-1 in 199/21 – ZUreP-3. Ljubljana.

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3). Uradni list Republike Slovenije, št. 199/21. Ljubljana.