

RAZVOJ PODEŽELJA S POMOČJO KOMASACIJ KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

RURAL DEVELOPMENT WITH LAND CONSOLIDATION

Joc Triglav

UDK: 528.46:711.3

IZVLEČEK

V nalogi je podan pregledni opis komasacij in novosti na tem področju ter izvajanje komasacij v praksi v evropskih državah. Razvoj podeželja s pomočjo komasacij se pogosto izvaja v številnih evropskih državah. Razlog za izvajanje komasacij je v vseh državah precej podoben: potreba po preureditvi neprimerne razdelitve zemljišč in vzpodbujanje učinkovite rabe zemljišč brez spreminjanja statusa lastništva. Ob koncu 20. stoletja so se komasacije razvile v celovito orodje razvoja podeželja z večnamenskimi cilji, ki poleg razvoja kmetijstva npr. omogočajo izboljšanje infrastrukture, povečano zaščito naravnega okolja in izvedbo različnih projektov vzpostavitve rekreacijskih območij. Cilji in postopki komasacij se po posameznih državah razlikujejo v odvisnosti od njihovega zgodovinskega razvoja, kulture, tradicije in zakonodaje. Kljub temu pa so si določene rešitve v posameznih državah Evrope precej podobne in primerljive. V prispevku so nekatere te bistvene razlike in podobnosti podrobneje opisane, predvsem glede organizacije, ciljev, postopkov, stroškov, financiranja in razvojnih možnosti.

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.04

ABSTRACT

An overview and new developments in the field of land consolidation are described in the paper and its implementation in practice, with the focus on the European countries, where rural development by land consolidation is broadly used. Land consolidation is implemented in all countries from a similar reason: the need for readjusting unfavourable land division and promoting the appropriate use of the real property without changing the status of ownership. In the late 20th century land consolidation has transformed into a comprehensive rural development instrument with multi-purpose objectives, which can additionally be used for improving the infrastructure, enhancing landscape and nature protection, and implementing various recreation area projects. The objectives and procedures of land consolidation are different in dependence of each country due to the influence of the historical trends, culture, tradition and legislation in each of the countries. However, some well-proven solutions and features of the land consolidation process have developed similarly in all of Europe. Some of the similarities and differences in the land consolidation procedures in various European countries are described in the paper especially regarding the organisation, objectives, legal procedure, costs and financing, and the development prospects of land consolidation.

KLJUČNE BESEDE

komasacija kmetijskih zemljišč, razvoj podeželja, postopki izvajanja komasacij v različnih državah

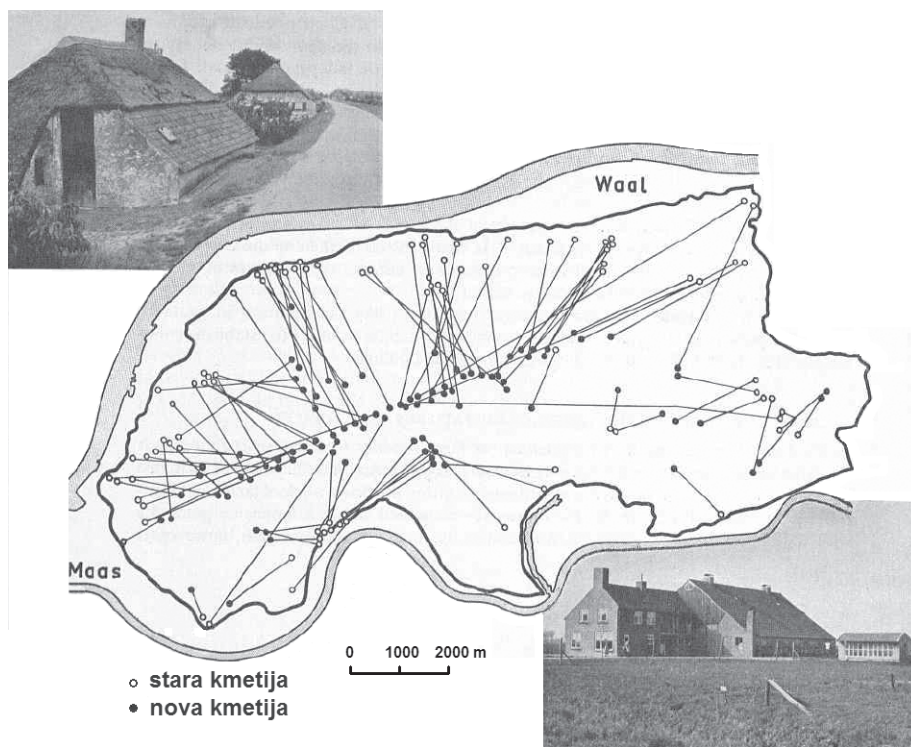
KEY WORDS

rural land consolidation, rural development, implementation procedures in various countries

1 UVOD

Komasacija kmetijskih zemljišč je celovit postopek preurejanja podeželskega prostora, ki ga tvorijo razdrobljena kmetijska zemljišča in/ali gozdovi. Postopki komasacije se po posameznih državah razlikujejo, skupni cilj vsem komasacijam pa je zmanjšanje razdrobljenosti zemljišč z oblikovanjem parcel primerne velikosti, oblike, oddaljenosti in dostopnosti. Vzporedno s tem procesom oblikovanja nove razdelitve zemljišč na komasacijskem območju se praviloma hkrati izvaja proces izboljšanja prometne in vodne infrastrukture, urejanja krajine in varstva okolja ter različni drugi procesi za kvalitetno izvedbo komasacij. Značilna lastnost komasacij je tudi, da so komasacije prostorsko omejene na dogovorjeno območje in da se izvajajo v obliki zaključenih projektov, v katerih sodelujejo lastniki zemljišč na območju komasacije.

Danes uveljavljena oblika komasacij je bila na območju Evrope sprejeta v poznem 19. stoletju in v zgodnjem 20. stoletju, čeprav so današnjim komasacijam podobne postopke v velikem obsegu izvajali že v srednjeveški Evropi, npr. v Angliji in v južnem delu današnje Nemčije. Leta 1963 so bile v zahodni Evropi do takrat izvedene komasacije kmetijskih zemljišč v skupni površini 38 milijonov hektarjev.



Slika 1: Primer komasacije iz obdobja sredine prejšnjega stoletja na Nizozemskem, v kateri so vse stare kmetije ob rečnih bregovih podrli in postavili nove kmetije ob glavni cesti v vasi. Take komasacije so bile v tistem času na Nizozemskem precej pogoste. (Vir: ILRI, 1959)

Vendar so potrebe po komasacijah tudi danes še vedno velike. Po oceni s srečanja evropskih ekspertov za komasacije v Nemčiji leta 1988 je takrat obstajala potreba za izvedbo komasacij na 0,7 milijona hektarjev zemljišč na Nizozemskem, na 1,7 milijona hektarjev zemljišč v Španiji, 4 do 5 milijonov hektarjev zemljišč na Portugalskem, 7,4 milijonov hektarjev v Franciji, 0,3 milijona hektarjev gozdov na Švedskem itd. Pri tem so kot primer navedene le nekatere države zahodne Evrope, medtem ko so današnje potrebe po komasacijah v državah srednje, vzhodne in južne Evrope iz zgodovinskih razlogov še večje.

2 ZAKONODAJA KOMASACIJ KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

V vseh državah, kjer se izvajajo komasacije kmetijskih zemljišč, so komasacije podprte z ustrežno zakonodajo. Danes veljavna zakonodaja na področju komasacij v številnih evropskih državah v splošnem temelji na zakonih, ki so jih države sprejele v 70. letih (Avstrija, Belgija, Nemčija, Norveška, Švedska) ali 80. letih (Nizozemska, Poljska, Francija, Madžarska) prejšnjega stoletja. Zakoni iz tistega časa so bili ob koncu prejšnjega stoletja praviloma dopolnjeni zaradi novih zahtev po komasacijah iz kmetijskih in družbeno-političnih razlogov. Komasacije so postale orodje za nadzorovano zmanjševanje kmetijske proizvodnje in hkrati za povečevanje produktivnosti z zmanjševanjem stroškov kmetijske proizvodnje. Poleg tega so bili cilji komasacij razširjeni na družbeni, ekološki in kulturni vidik razvoja podeželja. Nizozemska v obsežnem in težavnem procesu sodelovanja stroke in politike že od leta 2000 pripravlja novo komasacijsko zakonodajo s še širšimi cilji (Van Dijk, 2004), katere sprejem je predviden v letu 2006.

Dopolnitve komasacijske zakonodaje so po drugi strani še posebej v zahodni Evropi preoblikovale komasacije v večnamensko orodje razvoja podeželja, ki poleg kmetijskega vidika enakovredno obravnava infrastrukturne, vodovarstvene, krajinske, okoljevarstvene in druge vidike razvoja. Na primer, nizozemski zakon o razvoju podeželja (niz. Wet Inrichting Landelijk Gebied), nemški zakon o komasacijah (nem. Flurbereinigungsgesetz) (FlurbG, 2005) ali finski zakon o oblikovanju nepremičnin (fin. kiinteistönuodostamislaki) ne omejujejo komasacij zgolj na kmetijsko funkcijo, temveč omogočajo ustrežno upoštevanje potreb drugih gospodarskih vej in vrst rabe (Vitikainen, 2004). Pod pojmom komasacija pa je v tem prispevku obravnavana predvsem komasacija kmetijskih zemljišč, razen kjer je v tekstu izrecno navedeno širše pojmovanje komasacij.

<i>Jezik</i>	<i>Izraz</i>
<i>angleški</i>	<i>land consolidation</i>
<i>baskovski</i>	<i>lursailen batze</i>
<i>bolgarski</i>	<i>Консолидация на земята</i>
<i>češki</i>	<i>slučování pozemků</i>
<i>danski</i>	<i>jordsammenlægning</i>
<i>estonski</i>	<i>maa massiivistamine</i>
<i>finski</i>	<i>uusjako; tilusten sijoitus</i>
<i>francoski</i>	<i>remembrement</i>
<i>grški</i>	<i>αναδασμός</i>
<i>hrvaški</i>	<i>komasacija</i>
<i>italijanski</i>	<i>accorpamento parcellare</i>
<i>madžarski</i>	<i>földrendezés</i>
<i>makedonski</i>	<i>komasacija</i>
<i>nemški(Nemčija)</i>	<i>Flurbereinigung</i>
<i>nemški (Avstrija)</i>	<i>Kommasierung</i>
<i>nemški (Švica)</i>	<i>Integralmelioration</i>
<i>nizozemski</i>	<i>ruilverkaveling</i>
<i>norveški</i>	<i>jordskifte</i>
<i>poljski</i>	<i>scalenie gruntów</i>
<i>portugalski</i>	<i>emparcelamento rural</i>
<i>ruski</i>	<i>укрупнение земель</i>
<i>slovaški</i>	<i>komasácia</i>
<i>srbski</i>	<i>komasacija</i>
<i>španski</i>	<i>consolidación del suelo</i>
<i>švedski</i>	<i>arrondering; sammanläggning av jordbruksfastigheter</i>

Preglednica 1: Izrazi za komasacijo so v različnih evropskih jezikih zelo različni. (Vir: EIONET, GEMET tezaver, 2005 in ILRI, 1959) Med seboj pa se od države do države vsebinsko in postopkovno razlikujejo tudi komasacije.

3 ORGANIZACIJA IZVAJANJA KOMASACIJ KMETIJSKIH ZEMLJIŠČ

Komasacija kmetijskih zemljišč je upravni postopek, zato je v večini držav organizacija izvajanja komasacij v pristojnosti upravnih organov. Na nivoju države so komasacije praviloma v pristojnosti ministrstev za kmetijstvo. Organizacija izvajanja komasacij je običajno razdeljena na tri nivoje. Poleg pristojnega ministrstva, ki ima najvišjo pristojnost, so za komasacije praviloma pristojni upravni organi na regionalnem in lokalnem nivoju.

V praksi sta danes v uporabi dva osnovna načina oz. modela organizacije izvajanja komasacij. Prvi je t. i. katastrsko-geodetski model (angl. cadastral surveyor model), drugi pa komisijski model (angl. committee model). Pri katastrsko-geodetskem modelu za komasacijo pristojni upravni organ izbere katastrskega geodeta oz. podjetje z licenco za izvajanje katastrske geodezije za izvedbo komasacije. Takšen model je v veljavi npr. v Avstriji, Nemčiji, na Finskem, Švedskem. Pri komisijskem modelu, ki je v veljavi npr. v Belgiji, Franciji, Švici ter na Nizozemskem in Portugalskem, je za izvedbo komasacije odgovorna v ta namen sestavljena komisija, ki jo določi oz. imenuje upravni organ na državnem, regionalnem ali lokalnem nivoju, kar je odvisno od zakonodaje v posameznih državah. V nekaterih državah imajo lastniki zemljišč na območju komasacije svojega predstavnika v komisiji, v drugih državah pa komisijo sestavljajo le člani iz različnih strokovnih organizacij in upravnih organov. Pri obeh navedenih modelih se v delo lahko vključujejo eksperti ustreznih strok.

Lastniki zemljišč na območju komasacije se združujejo v ustrezno organizacijsko obliko, kot je npr. komasacijski odbor, in predstavljajo pomemben člen v procesu komasacije, zato imajo pri izvajanju komasacijskih projektov praviloma odgovorno vlogo. Ta vloga je posebej močna npr. v Franciji, Nemčiji in na Nizozemskem, kjer predstavniki lastnikov lahko sodelujejo v vrednotenju zemljišč ter tudi pri načrtovanju novega stanja zemljišč in vzpostavljanju novega stanja v naravi.

<i>Komasacije v ZR Nemčiji</i>	
<i>Skupna površina vseh komasacij v izvedbi v letu 2003 = 3 073 214 ha</i>	
<i>Število vseh postopkov komasacij v izvedbi v letu 2003 = 4716</i>	
<i>- 1586 obsežnih projektov komasacij</i>	<i>trend ↘</i>
<i>- 1214 poenostavljenih projektov komasacij</i>	<i>trend ↗</i>
<i>- 749 komasacij v primerih prisilnega odvzema zemljišč</i>	<i>trend ⇨</i>

Preglednica 2: Statistika komasacij v ZR Nemčiji leta 2003 (Vir: Thomas, J., 2004)

4 CILJI KOMASACIJE

Cilji komasacije se po posameznih državah razlikujejo, kar je pogojeno predvsem z različnim zgodovinskim razvojem, kulturo, tradicijo in zakonodajo v vsaki posamezni državi. Vseeno lahko cilje komasacije združimo v skupine ciljev s področja kmetijstva in gozdarstva, drugih vej gospodarstva, bivalnega in življenjskega okolja ter drugih.

Cilje komasacij je priporočljivo vsestransko proučiti iz več zornih kotov – s stališča lastnikov zemljišč, drugih zainteresiranih strank, kot so najemniki, imetniki služnostnih pravic, upniki, interesnih skupin kot so vaščani, organizacije za varstvo narave in zaščito okolja, in širše družbe.

Pri tem je treba upoštevati, da lahko imajo udeležene strani v komasaciji različne prioritete ciljev, ki jih želijo s komasacijo doseči. Kmetom je tako lahko najpomembnejši cilj komasacije zmanjšanje proizvodnih stroškov, ostalim vaščanom pa je lahko pomembnejši cilj prilagajanje kmetijske proizvodnje drugim potrebam vaše skupnosti. S stališča države oz. nacionalne

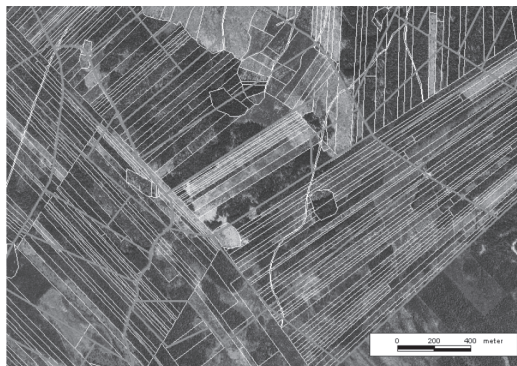
ZR Nemčija: Cilji komasacij	Število ciljev
<i>Kmetijstvo in gozdarstvo (1)</i>	3934
<i>Regionalni transport (2)</i>	1657
<i>Regionalno upravljanje voda (3)</i>	504
<i>Komunalni razvoj (4)</i>	1516
<i>Zaščita in ohranjanje okolja / odlagališča smeti (5)</i>	1036
<i>Zaščita narave / krajinsko načrtovanje (6)</i>	2833
<i>Rekreacija in obnova (7)</i>	1229
$\Sigma(1-7)$	12 709
$\Sigma(2-7)$	8775

Preglednica 3: Preglednica ciljev iz statistike komasacij v ZR Nemčiji leta 2003. Iz preglednice je razvidno, da v Nemčiji nekmetijski cilji že bistveno presegajo kmetijske cilje komasacij. (Vir: Thomas, J., 2004)

ekonomije je lahko poglavitni cilj poleg zniževanja stroškov tudi nadzorovano prilagajanje (povečanje ali zmanjšanje) obsega kmetijske proizvodnje tržnim razmeram. Za kvalitetno komasacijo je potrebno, da so ti cilji med seboj usklajeni tako, da se njihovi učinki med seboj v čim večji meri dopolnjujejo.

4.1 Cilji kmetijstva in gozdarstva

Cilji kmetijstva in gozdarstva so povezani predvsem z izboljšanjem delovnih in proizvodnih pogojev, zmanjševanjem proizvodnih stroškov in nadzorovanjem prilagajanja obsega proizvodnje tržnim razmeram. Komasaacija ima lahko tudi druge pomembne cilje s področja kmetijstva in gozdarstva, ki so pomembni za druge, nanju navezane veje industrije. Med take cilje npr. spadajo združitev skupne lastnine in določitev območij izrabe vodnih površin (ribiške pravice) na Norveškem, obnova strnjenih vaških naselij v Nemčiji in ukrepi za preprečevanje erozije v državah južne Evrope.



Slika 2: Primer komasacije gozdnih zemljišč, ki so posebej razširjene na Švedskem in v Skandinaviji. Meje pred komasacijo so v beli barvi, meje nove razdelitve zemljišč po komasaciji pa v rdeči. (Vir: Österberg, T., 2004)

Zmanjšanje razdrobljenosti lastništva na območjih gozdov je smiselni cilj komasacij v gozdnatih državah, kot sta npr. Švedska in Finska. Na Švedskem so že nekaj časa npr. edine komasacije, ki jih izvajajo, namenjene izboljšanju stanja lastniške razdrobljenosti gozdov (Backman, 2002).

Izraziti cilj komasacij je s kmetijskega stališča tudi povečanje aktivnih kmetij z zagotavljanjem dodatnih zemljišč iz komasacijskega fonda zemljišč. V državah, kot so Belgija, Francija, Nemčije, Luksemburg in Nizozemska, kjer je široko razširjen zakup kmetijskih zemljišč, se pri komasaciji ustrezno upoštevajo tako lastniške kot zakupljene površine.

4.2 Cilji drugih vej gospodarstva

Vključitev ciljev drugih vej gospodarstva v komasacijske projekte temelji na dejstvu, da na podeželju kmetijska proizvodnja ni edina gospodarska dejavnost in da kmetijstvo samo ni sposobno zagotavljati dovolj delovnih mest za prebivalstvo podeželja. Zato je treba tudi s pomočjo komasacij ustvarjati pogoje za razvoj podeželja izven osnovne kmetijske dejavnosti. Z izboljšanjem infrastrukturnih pogojev s pomočjo komasacij pa je med drugim lahko omogočen enostavnejši transport in gibanje delovne sile.

4.3 Cilji življenjskega in bivalnega okolja

Eden od ciljev komasacije je tudi zagotavljanje dobrih življenjskih in bivalnih pogojev za prebivalstvo na območju komasacije. To zahteva ohranjanje rastlinske in živalske raznolikosti v naravnem okolju ter zaščito naravnega okolja, npr. z izboljšanjem kvalitete vode, zraka in zemlje ter s preprečevanjem erozije.

4.4 Cilji vzpostavitve drugih vrst rabe zemljišč

S komasacijo lahko preprečujemo pojave konfliktov med različnimi vrstami namenske rabe zemljišč. Tako je treba v vsakem posameznem primeru komasacij objektivno upoštevati dejavnike vrst namenske rabe, kot so:

- zemljišča državnega, regionalnega ali lokalnega pomena, rezervirana za razvoj urbanih območij, industrijske komplekse, prometno in vodno infrastrukturo ipd.,
- rezervirana območja naravnih virov,
- zemljišča za rekreacijo in prosti čas.

V zahodni Evropi, npr. v Nemčiji in na Nizozemskem, so komasacije pogosto del širših regionalnih razvojnih programov in projektov podeželja, pri katerih je naloga komasacij predvsem zagotavljanje pogojev za sistematično namensko rabo zemljišč na podeželju v skladu s širšimi cilji razvojnih programov in projektov.

V južni in vzhodni Evropi ter v skandinavskih državah komasacije zaenkrat niso neposredno vključene v razvojne programe, temveč njihovo izvajanje le posredno podpirajo. Cilji komasacij v teh državah so v splošnem ožji, s poudarjenim glavnim ciljem zmanjšanja razdrobljenosti kmetijskih zemljišč in izboljšanja pogojev izrabe kmetijskih zemljišč, čeprav je pri posameznih komasacijah lahko zaznaven tudi trend vključevanja v različne regionalne razvojne projekte.



Slika 3: Primer ruralno-urbane komasacije v okolici Utrechta na Nizozemskem. Komasacija je namenjena povezavi mestnega okolja s podeželjem z zelenimi območji za naravno rekreacijo. (Vir: Van den Brink, A., 2004)



Slika 4: Primer komasacijskega projekta mesta ob jezeru v Groningenu na Nizozemskem. Površina komasacije je 4000 ha in je med drugim namenjena izgradnji 10 000 stanovanj ter obsežnih poslovnih in rekreacijskih površin, upravljanju vodnih virov in zaščiti narave. (Vir: Van den Brink, A., 2004)

5 POSTOPEK IZVEDBE KOMASACIJE

Postopek izvedbe komasacij je v vseh evropskih državah možno združiti v štiri glavne faze:

- pripravljalna faza,
- faza inventarizacije obstoječega stanja,
- faza načrtovanja nove razdelitve zemljišč in
- faza vzpostavitve nove razdelitve zemljišč.

5.1 Pripravljalna faza

Predpogoj za izvedbo komasacij je v vseh državah ta, da so s komasacijo pridobljene koristi in prednosti večje od stroškov za izvedbo komasacije. Drugi predpogoj, ki je v veljavi v večjem številu držav, je, da je za izvedbo komasacije potrebno predhodno soglasje lastnikov zemljišč. To soglasje mora biti večinsko najmanj v višini predpisanih odstotkov, kriterij pa je lahko predpisani odstotek števila lastnikov in/ali predpisani odstotek površine zemljišč in/ali predpisani odstotek vrednosti zemljišč glede na celotno komasacijo. Tako je npr. v Švici potrebno predhodno soglasje večine lastnikov, ki pa morajo hkrati imeti v lasti več kot polovico površine zemljišč glede na površino celotne komasacije. Po drugi strani pa npr. na Finskem, Švedskem in v Nemčiji o izpolnjevanju predpogojev odloči komasacijski upravni organ na podlagi predhodnih poročil v pripravljalni fazi.

Običajno je, da določitev območja komasacije izvede isti organ, ki komasacijo kasneje tudi izvaja. V praksi se območje komasacije določa na podlagi različnih izhodišč, ki so navedena s primeri nekaterih držav:

- glede na obstoječo upravno razdelitev (Francija),
- po kriteriju funkcionalnosti (Nemčija, Finska),
- po primarnem kriteriju zahtev lastnikov zemljišč (Švedska),
- z vključitvijo le tistih zemljišč, za katera je podano soglasje lastnikov (Danska).

Čeprav je glavni namen komasacij izboljšanje pogojev za kmetijsko rabo zemljišč, lahko komasacija vključuje npr. tudi območje središč vasi. Vaški razvojni projekti (nem. Dorferneuerung) so tako v povezavi s komasacijami ob upoštevanju določenih pogojev pogosta praksa prenove središč vasi v Nemčiji.

5.2 Faza inventarizacije obstoječega stanja

Faza inventarizacije vključuje različne naloge in opravila, katerih namen je celovito ugotoviti dejansko obstoječe stanje zemljišč in vsa lastninsko-pravna razmerja na zemljiščih, ki so vključena v komasacijo. Med te naloge štejemo:

- pregled lastniških in drugih stvarnih pravic na zemljiščih,
- razgrnitev obstoječega parcelnega in lastniškega stanja,
- izvedba in razgrnitev vrednotenja zemljišč,

- geodetska izmera oboda zemljišč v komasaciji,
- prevedba zbranih podatkov inventarizacije v digitalno podatkovno bazo.

V fazi inventarizacije se upoštevajo vse stvarne pravice na zemljiščih, kot so najemi, različne vrste služnosti in užitkov, pravice do dostopa, hipoteke in podobno. Inventarizacija v osnovi temelji na grafičnih in opisnih podatkih zemljiškega katastra ter na podatkih zemljiške knjige, ki se po potrebi dopolnijo na podlagi dodatnih podatkov inventarizacije (v Nemčiji in na Nizozemskem). V nekaterih državah, kot na Finskem in Švedskem, je pridobitev in dopolnitev teh podatkov inventarizacije lahko tudi del samega procesa komasacije. Nejasnosti ali spori glede lastniških in drugih pravic ter glede lastniških mej v splošnem se v fazi inventarizacije praviloma urejajo v sodnih postopkih. Na Finskem in Švedskem je na prvi stopnji za urejanje teh nejasnosti ali sporov pristojna geodetska uprava, kar v praksi praviloma bistveno pospeši izvedbo komasacij.

Komasacija temelji na t. i. načelu nadomestitve, po katerem se nobenemu od lastnikov zaradi premestitve in/ali preoblikovanja zemljišč ne sme spremeniti finančna vrednost. Upoštevanje tega načela zagotavlja, da je ovrednoteni vložek zemljišč, ki jih posamezni lastnik vloži v komasacijo, finančno enak vrednosti novih zemljišč, ki so dodeljena temu lastniku. Pri tem je seveda dopustna finančna izravnava, s katero se v obliki doplačil ali izplačil izravna eventualna razlika v vrednosti vloženi in novih zemljišč.

Vrednotenje zemljišč v komasaciji zemljišč s kmetijsko ali gozdno vrsto rabe v splošnem temelji na naravni proizvodni sposobnosti zemljišč. V nekaterih državah pri tem vrednotenju ni upoštevana obstoječa razdalja zemljišča do kmetije ali do središča vasi (v Franciji, Nemčiji, na Nizozemskem in Švedskem). Izvedba vrednotenja in njegova javna razgrnitev je lahko npr. v pristojnosti:

- komisije, ki je pristojna tudi za izvedbo komasacije (na Nizozemskem),
- ekspertov s področja agronomije (v Nemčiji) ali
- geodetskih ekspertov v sodelovanju z zaupniki oz. odborniki (na Finskem in Švedskem).

Za vrednotenje se lahko uporabijo tudi predhodno obstoječe ocenjene vrednosti, če so del podatkov evidence npr. zemljiškega katastra (v Avstriji, Franciji, Nemčiji, Madžarski, na Danskem).

Vsi potrebni podatki inventarizacije se vpišejo v digitalno podatkovno bazo, ki je osnova za vse nadaljnje obdelave v modernih programskih orodjih za izvajanje komasacij. Ta programska orodja praviloma vključujejo številne funkcije, ki podpirajo vse faze izvajanja komasacije, od pripravljalne faze na začetku do vzpostavitve novih zemljišč na koncu. Splošen trend je, da programska orodja omogočajo celovite numerične obdelave in analize podatkov ter različne načine njihove grafične predstavitve, kar zagotavlja vedno lažjo in enostavnejšo obdelavo podatkov ter povečano hitrost in kvaliteto izvajanja komasacij. Programska orodja se sicer od države do države razlikujejo, saj morajo vključevati in podpirati predpisane postopke, ki so v posamezni državi uzakonjeni.

5.3 Faza načrtovanja nove razdelitve zemljišč

Najpomembnejša naloga v fazi načrtovanja je priprava načrta nove razdelitve zemljišč. Tak načrt praviloma mora vsebovati:

- stanje parcel nove razdelitve zemljišč,
- prikaz lastniških kosov in rabe javnih površin,
- prikaz območij, namenjenih za varstvo narave in ohranjanje krajine ter rekreacijskih območij,
- prikaz lokacij služnosti in užitkov ipd.

K načrtu nove razdelitve zemljišč spada opisni del, ki vsebuje različne dokumente, kot npr.:

- opisne podatke o lastnikih oz. imetnikih stvarnih pravic,
- načrt agroinženirskih del (urejanje poti, vodotokov, agramelioracij ipd.),
- načrt naravovarstvenih ukrepov,
- termine prevzema novih zemljišč v uporabo,
- ipd.

Priprava načrta nove razdelitve zemljišč je lahko v pristojnosti:

- komasacijske komisije (v Avstriji, Franciji in na Nizozemskem),
- združenja lastnikov zemljišč (na Bavarskem in v Švici),
- zasebnih izvedencev v sodelovanju s pristojnim upravnim organom (v Španiji),
- katastrskega geodeta v sodelovanju z lastniki zemljišč in strokovnjaki z različnih področij (v Nemčiji, na Finskem in Švedskem).

Praksa sprejemanja in potrditve končnega načrta nove razdelitve zemljišč je po posameznih državah različna. Na Danskem npr. je za potrditev načrta potrebno soglasje polovice lastnikov, ki imajo v lasti najmanj 2/3 površine zemljišč in najmanj 2/3 vrednosti zemljišč. Na Portugalskem je za potrditev načrta potrebno soglasje večine lastnikov, računano glede na vrednost obdavčitve zemljišč. Najbolj razširjena pa je praksa, da organ, ki vodi komasacijo, brez posebnega glasovanja potrdi načrt nove razdelitve po predstavitvi le tega lastnikom, in to potem, ko se seznanijo z morebitnimi ugovori lastnikov. Lastniki zemljišč, ki se ne strinjajo z načrtom nove razdelitve zemljišč, imajo tudi možnost pritožbe v okviru upravnega postopka ali sodnega postopka.

5.4 Faza vzpostavitve nove razdelitve zemljišč

Fazo vzpostavitve nove razdelitve zemljišč sestavljajo naloge zamejničenja meja novih zemljišč in prevzem novih zemljišč v posest. V to fazo spada tudi končna razdelitev stroškov komasacije, če je bila komasacija financirana iz več virov. Izvedejo se dogovorjena dela na tistih objektih prometne in vodne infrastrukture, ki še niso bila zaključena v predhodnih fazah izvedbe komasacije.

Komasacija se zaključuje s tem, da se vsi potrebni podatki nove razdelitve zemljišč vpišejo v uradne evidence zemljiškega katastra in zemljiške knjige ter glede na predpise posamezne države tudi v druge evidence in registre.

6 PRITOŽBENI POSTOPKI

V večini evropskih držav imajo lastniki, ki se ne strinjajo s postopki in/ali odločitvami katastrskega geodeta ali komasacijskih komisij, možnost pritožbe na prvi stopnji lokalnemu ali regionalnemu

komasacijskemu upravnemu organu in na drugi stopnji tudi možnost pritožbe ministrstvu kot osrednjemu državnemu organu, ki je pristojen za komasacije. Spori glede končne odločitve pristojnih komasacijskih upravnih organov se lahko nadalje rešujejo po sodni poti. Sodno reševanje sporov v komasacijskih postopkih se po posameznih državah razlikuje in lahko poteka npr.:

- na posebnem nepremičninskem sodišču (na Finskem, Švedskem in v Nemčiji),
- na upravnem sodišču (v Franciji in Španiji),
- na pristojnem lokalnem sodišču (na Nizozemskem).

V večini držav pritožbeni postopki potekajo na treh različnih upravnih ravneh pred uvedbo sodnega postopka, in nato na dveh ravneh sodnega postopka. Pritožbeni postopki, ki potekajo v večstopenjskem procesu, bistveno podaljšujejo celovito vzpostavitev novega stanja komasacije. Komacijski eksperti priporočajo tristopenjski pritožbeni postopek, ki v praksi zagotavlja zadostno raven pravne zaščite lastnikov v komasaciji.

7 STROŠKI IN FINANCIRANJE

Stroške komasacije lahko razdelimo na dva dela:

- stroški postopkov, vključno s stroški komasacijskih upravnih organov, ko so npr. plače, najemnine za prostore ipd.,
- stroški izvedbe, vključno s stroški agroinženirskih del, stroški s komasacijo povezanih drugih projektov, stroški zamejničenja in podobno.

V številnih državah stroške komasacije v večinskem deležu ali v celoti krije država iz proračuna. V tistih državah, kjer morajo del stroškov komasacije pokriti sami lastniki, praviloma v ta namen prejmejo državne pomoči ali ugodna posojila.

8 TRAJANJE POSTOPKA KOMASACIJE

Trajanje postopka komasacije od samega začetka do pravne uveljavitve se po posameznih državah znatno razlikuje. Na Norveškem postopek traja od 2 do 4 leta. Na Švedskem komasacije gozdnih zemljišč trajajo od 5 do 7 let. Povprečni čas trajanja komasacije na Finskem je med 8 in 12 leti. V Nemčiji in na Nizozemskem postopek komasacije lahko traja od 10 do 15 let, s tem da samo pripravljalna faza na Nizozemskem lahko traja tudi več kot 10 let.

Po ugotovitvah strokovnjakov je trajanje postopka komasacije odvisno v največji meri od vsebinskega in količinskega obsega komasacije ter od povezanosti z drugimi projekti v prostoru, predvsem na področju prometne in vodne infrastrukture. Poleg tega čas trajanja komasacije podaljšujejo začetne zamude ter neizkoriščena vmesna obdobja med posameznimi fazami izvedbe, nepopolnost podatkov inventarizacije obstoječega stanja, naraščajoče število nalog v fazi načrtovanja zaradi hitrih strukturnih sprememb v kmetijstvu ter močan trend k doseganju soglasno sprejetih odločitev med udeleženci komasacije.

9 RAZVOJNE MOŽNOSTI KOMASACIJ

Razmere na področju komasacij kmetijskih zemljišč se v zadnjem obdobju temeljito spreminjajo po vsej Evropi. Vlade držav po eni strani želijo zmanjšati proizvodne stroške kmetijske proizvodnje ter s pomočjo ukrepov kmetijskih subvencij in strukturne kmetijske politike zmanjšati kmetijsko proizvodnjo. Po drugi strani pa kmetje želijo ob nezmanjšani kmetijski proizvodnji povečati stopnje prihodka z racionalizacijo izrabe proizvodnih resursov in s prilagajanjem proizvodnje spremembam razmer na trgu. Kot enega od načinov za doseganje teh ciljev kmetje uporabljajo možnosti za povečevanje kmetijskih površin z nakupom ali zakupom zemljišč od tistih kmetov, ki opuščajo kmetijsko proizvodnjo. Problem pri tem je, da takšno povečevanje površin praviloma po drugi strani pomeni tudi povečano razpršenost zemljišč posameznih kmetij, kar posledično pomeni povišane stroške na enoto kmetijskega proizvoda in s tem izničuje prednosti povečevanja površin.

Podoben je problem naraščajoče razdrobljenosti kmetijskih posesti na kmetijah srednje in vzhodne Evrope, kjer sta privatizacija zemljišč in začetek delovanja trga nepremičnin omogočila nove priložnosti za povečevanje površin kmetij.

Klasična komasacija kmetijskih zemljišč ima osnovni cilj zmanjšanja razdrobljenosti kmetijskih posesti in zagotavljanja koristi na podlagi povečane intenzivnosti kmetijske proizvodnje. Iz tega razloga so potrebe po komasacijah še vedno velike, vendar pa mora biti izvajanje komasacij tako hitro in ekonomično, da lastniki kmetijskih zemljišč na lastnih primerih občutijo razliko v povečanih koristih.

Vloga komasacij se s širitvijo njenih ciljev stalno povečuje in s tem se komasacija kot instrument zemljiške politike utrjuje tudi izven tradicionalnega kmetijskega okolja. Praktično v vsej zahodni Evropi se povečuje razvojni trend vključevanja komasacij v širše programe razvoja podeželja, različne okoljevarstvene programe, programe prenove vasi ali programe izboljšanja prometne in vodne infrastrukture.

Glede razvoja samega postopka komasacije se po vsej Evropi pojavlja skupen problem, ki ga predstavljajo preobsežni projekti komasacij, tako glede površine, stroškov kakor tudi glede preobremenitve izvajalcev in s tem tudi trajanja izvedbe komasacij. Hitre spremembe v razvoju kmetijstva sredi 90. let prejšnjega stoletja so namreč narekovele potrebo po pospešenem izvajanju komasacij. Po drugi strani so omejeni finančni potenciali tako držav kot lastnikov povečali pritisk na zniževanje stroškov postopkov komasacij.

Ključni dejavnik uspeha komasacije bo v prihodnje uveljavitev komasacijskih projektov, pri katerih bo postopek izvedbe čim bolj enostaven, poceni in kratek. To je možno doseči predvsem:

- z zmanjševanjem velikosti komasacijskih projektov,
- s polno izrabo digitalnih podatkov obstoječih evidenc in registrov,
- s pomočjo orodij sodobne informacijske tehnologije,
- s kombiniranjem in hkratnim izvajanjem več faz komasacijskega projekta,
- z zmanjševanjem čakalnih obdobj med posameznimi fazami in dejanji in

- z izogibanjem vzporednim projektom, ki zavirajo izvedbo komasacije.

Poudarek v razvoju komasacij bo torej osredotočen na reševanje nekaterih ključnih prostorsko omejenih problemov. Primeri takih poenostavljenih komasacij so manjši in prilagodljivi postopki, ki zajemajo eno vrsto rabe zemljišč ali eno vrsto kmetijske proizvodnje, kot npr.:

- komasacije vinogradov,
- komasacije vodnih površin,
- posebni postopki komasacij v Nemčiji,
- komasacije gozdov na Švedskem.

Komasacije na prostovoljni osnovi so naslednje področje, kjer se v prihodnosti nakazujejo spremembe. Doseganje popolnega soglasja med vsemi lastniki o vključitvi v komasacijo in še posebej o strinjanju z novo dodeljenimi zemljišči je namreč izjemno težaven in pogosto tudi preveč dolgotrajen proces, soglasje pa je praviloma še težje doseči, če je število udeležencev komasacije veliko. To dejstvo zožuje možnosti izvajanja prostovoljnih komasacij na majhne lokalne projekte. Problematika se po navedbah nekaterih strokovnjakov zaostre do te mere, da so potencialno lahko uspešne le prostovoljne komasacije, pri katerih je število udeležencev med 5 do največ 10.

Kot posledica tega trenda se v državah zahodne Evrope uveljavlja pristop, ki uvaja z zakonom predpisano obvezno udeležbo v komasaciji. Prostovoljne komasacije so namreč postale ekonomsko neučinkovite in preveč dolgotrajne, poleg tega je pri njih možnost neuspešnega zaključka vedno velika. Eden od poglobitvenih ciljev komasacije pa je, da se z njo finančni učinki dosežejo hitro in v čim večji meri, zato se za učinkovito izvedbo komasacije uporablja zakonska prisila, s katero je odpor posameznikov presežen, kar omogoča vzpostavitev nujnih sprememb s komasacijo, ko je enkrat odločitev o uvedbi komasacije sprejeta na upravnem nivoju.

Po drugi strani pa je očitno, da je treba vse dosedanje prednosti komasacij ne samo ohraniti, temveč jih še dodatno razvijati. To pomeni, da bodo cilji komasacij morali biti čim bolj skladni s širšimi cilji programov regionalnega razvoja in da bodo v prihodnje komasacije postale vse bolj celovito orodje za izvedbo teh programov. Z vidika povečanja kvalitete komasacij bodo predhodne študije okoljskih vplivov (angl. EIA - Environmental Impact Assessment) in študije družbenih vplivov (angl. SIA - Social Impact Assessment) imele vedno večji pomen. Napori za pospeševanje učinkovitosti in kvalitete komasacij bodo tudi povečali preglednost komasacijskih postopkov.

10 ZAKLJUČEK

Izjemno pomembnost komasacij kot sestavnega dela trajnostnega razvoja poudarjajo številne deklaracije in dokumenti na visoki mednarodni politični in strokovno-znanstveni ravni. Tako npr. Potsdamska deklaracija rural 21 (Potsdam, 2000) iz leta 2000 močno poudarja potrebo po varni zemljiški posesti, dostopnosti zemljišč in virov, delujočih zemljiških trgih, trajnostnem preoblikovanju lastniških razmerij in celovitih strategijah razvoja podeželja ter zahtevo, da mora moderno upravljanje zemljišč zagotavljati pravno zanesljivost vseh dejstev v zvezi z lastništvom in rabo zemljišč.

Še bolj konkretna je Münchenska izjava o komasaciji (Prosen, 2002) kot orodju za razvoj podeželja v državah srednje in vzhodne Evrope ter v Skupnosti neodvisnih držav, ki so jo sprejeli na mednarodnem simpoziju Zemljiška razdrobljenost in komasacija v srednji in vzhodni Evropi leta 2002. Münchenska izjava povzema temeljna vprašanja komasacije, usmeritve trajnostnega razvoja podeželja, vodilna načela komasacije in priporočila za čim večjo uporabo komasacij v državah srednje in vzhodne Evrope ter v Skupnosti neodvisnih držav. Zbir znanstvenih in strokovnih spoznanj ter izkušenj je zajet tudi v priporočilih za komasacije Mednarodne organizacije ZN za prehrano in kmetijstvo FAO (FAO, 2003).

V zahodni Evropi je proces spreminjanja vloge komasacij v smeri vključitve v sodobne prostorske strategije in programe dolgotrajen in težaven ter še zdaleč ni zaključen. Formalna podlaga, ki povzema pravila razvoja podeželja, je podana v predpisu Evropskega sveta No. 1257/1999 (EC, 1999), ki poudarja potrebo po multidisciplinarnem pristopu h kompleksni politiki razvoja podeželja in vključuje postopke komasacij, obnove in razvoja vasi, razvoj osnovnih storitev za podeželsko gospodarstvo in prebivalstvo ter tehnik za upravljanje kmetijstva, zaščito in ohranjanje podeželske dediščine itd.

Tudi cilj držav srednje in vzhodne Evrope mora biti, da iz izkušenj razvitejših držav v svojo obstoječo prakso komasacij prevzamejo tiste rešitve, ki bodo komasacijam zagotovile odgovorno vlogo v skupni strategiji njihovega trajnostnega razvoja. Doseči ta cilj pa ni enostavna naloga, saj kopiranje kompleksnih rešitev in vzorcev iz tujine enostavno ni izvedljivo brez celovitega upoštevanja lastnih zgodovinskih, družbeno-ekonomskih in drugih okoliščin. Pri tem pa je hkrati potreben temeljit miselni preskok od ozkih in čisto kmetijskih rešitev k celovitim rešitvam, v katerih so komasacije le del usklajenega nacionalnega razvoja (Van Dijk, 2002).

Iz dosedanjega opisa je razvidno, da je spekter komasacij po evropskih državah tako vsebinsko kot postopkovno zelo obsežen. V kontekstu strukturne politike Evropske unije komasacije nedvomno pridobivajo na pomenu. Zato tudi v tistih državah zahodne Evrope, kjer je komasacijam v zadnjem času malo »pošla sapa«, objektivno lahko pričakujemo njihovo renesanso. Iz tega razloga je komasacija priporočljiv instrument za reševanje problemov strukturne politike tudi v novih državah Evropske unije in v vzhodnem delu naše celine. Seveda, ob upoštevanju dejstva, da sodobne komasacije ne poznajo nekega splošnega vseevropskega standarda, temveč so njihovi cilji, vsebine in postopki odvisni predvsem od vsake posamezne države posebej ter od njenih specifičnih okoliščin.

Naš planet je vedno bolj poseljen, urbaniziran, povezan, globaliziran, tehnološko razvit in informatiziran, a hkrati vedno bolj naravno ogrožen in krhek. To vpliva na naše okolje, biološko raznovrstnost, varnost, dostopnost naravnih virov in na naš trajnostni razvoj. Dolžnost naše vrste je, da ta svet upravljamo s pametjo, v dobro vseh živih bitij na planetu. V ta mozaik zaželenega dobrega upravljanja človeštva vsekakor sodijo tudi komasacije z vsemi svojimi dobrimi lastnostmi in pozitivnimi učinki na naravo, okolje, ljudi in gospodarstvo!

Literatura in viri:

Backman, M., Rural Development by Land Consolidation in Sweden, FIG XXII International Congress, Washington, D.C., ZDA, 19.–26. april 2002

EIONET, GEMET Thesaurus (<http://www.eionet.eu.int/gemet>)

FAO, The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe, FAO Land Tenure Studies 6, FAO, Rim, Italija, 2003

ILRI & Jacoby, E.H., Working Party On Consolidation Of Holdings organized under the Sub-Commission on Land and Water Use of the European Commission on Agriculture-F.A.O., Land Consolidation in Europe, International Institute for Land Reclamation and Improvement, Wageningen, Nizozemska, 1959

Österberg, T., Land Consolidation in Sweden, Symposium on Modern Land Consolidation, Volvic (Clermont-Ferrand), Francija, 10.–11. september 2004

Potsdam Declaration rural 21, World Congress rural 21, Potsdam, Nemčija, junij 2000

Prosen, A., Münchenska izjava o komasaciji kot orodju za razvoj podeželja v državah srednje in vzhodne Evrope ter v Skupnosti neodvisnih držav, Simpozij Zemljiška razdrobljenost in komasacija v srednji in vzhodni Evropi, München, Nemčija, 25.–28. februar 2002

Thomas, J., Modern Land Consolidation – recent trends on land consolidation in Germany, Symposium on Modern Land Consolidation, Volvic (Clermont-Ferrand), Francija, 10.–11. september 2004

Van Den Brink, A., Modern Land Consolidation in the Netherlands, Symposium on Modern Land Consolidation, Volvic (Clermont-Ferrand), Francija, 10.–11. september 2004

Van Dijk, T., Wanted: alternatives for program-driven land consolidation, Symposium on Modern Land Consolidation, Volvic (Clermont-Ferrand), Francija, 10.–11. september 2004

Van Dijk, T., Central European Land Fragmentation in the Years to Come – A Scenario Study into the Future Need for Land Consolidation in Central Europe, FIG XXII International Congress, Washington, D.C., ZDA, 19.–26. april 2002

Vitikainen, A., An Overview of Land Consolidation in Europe, FIG Commission 7 Annual Meeting 2004 & Symposium on Modern Land Consolidation, Clermont-Ferrand, Francija, 8.–14. september 2004

Zakonodaja:

European Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations, Official Journal of the European Communities, L160 EN, Bruselj, 26. junij 1999

(http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leg/1257_en.pdf)

FlurbG – Flurbereinigungsgesetz, juris GmbH, Saarbrücken, Nemčija, 2005

(<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/flurbg/gesamt.pdf>)

Joc Triglav, univ. dipl. inž. geod.

Območna geodetska uprava Murska Sobota

Slomškova ulica 19

SI-9000 Murska Sobota

E-pošta: joc.triglav@gov.si

Prispelo v objavo: 16. januar 2006

Sprejeto: 2. marec 2006