

Uloga zaštite životne sredine u održivom prostornom planiranju

Autori: Teodora Tomin Rutar, dipl. pravnik i mr Tamara Zelenović Vasiljević
JP „Zavod za urbanizam Vojvodine“ Novi Sad

Abstrakt: Zaštita životne sredine predstavlja jedan od prioriteta u prostornom planiranju. Funkcija zaštite u planskim dokumentima ostvaruje se postavljanjem principa, ciljeva i definisanjem koncepcije prostora, opštim i posebnim merama zaštite, pravilima uređenja i građenja i kroz planiranu implementaciju planskih dokumenata. Zaštita životne sredine regulisana je velikim brojem pravnih akata, međunarodnim ugovorima i nacionalnim propisima.

U predmetnom radu biće razmatrane specifičnosti pojedinih mera i instrumenata u planskim dokumentima, koje omogućavaju implementaciju kompleksnog sistema zaštite životne sredine u svim oblastima delovanja. Takođe, na primeru jednog planskog dokumenta biće razmatrane mogućnosti primene planskih rešenja iz oblasti zaštite životne sredine u implementacionom periodu, s obzirom na srecifičnu tranzicionu problematiku u svim sferama razvoja Republike Srbije.

Ključne reči: zaštita životne sredine, prostorno i urbanističko planiranje, održivi razvoj.

1. Uvodna razmatranja

1.1. Nacionalna regulativa

Jedan od osnovnih ciljeva prostornog planiranja jeste zaštita životne sredine, odnosno sprovođenje zaštite, unapređenje i očuvanje prirodnih vrednosti područja. Zaštita životne sredine posmatrano kroz izradu planskih dokumenata definisana je i implementirana u veliki broj zakonskih i podzakonskih aktata. U daljem tekstu analizirani su osnovni pravni akti i način na koji regulišu ovu oblast.

Osnovni pravni akt kojim je uređena oblast prostornog i urbanističkog planiranja jeste **Zakon o planiranju i izgradnji** („Službeni glasnik RS“ br. 72/09, 81/09- ispravka i 64/10-US). Članom 9. zakona propisano je da „svi planski dokumenti sadrže obavezne mere zaštite životne sredine propisane procenom uticaja na životnu sredinu, odnosno utvrđene mere zaštite od strane nadležnog organa, u skladu sa posebnim zakonima“. Ovim zakonom propisano je da svi prostorni i urbanistički planovi sadrže naročito „mere zaštite životne sredine“. Podzakonski akt kojim je razrađena izrada planskih dokumenata, Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata („Službeni glasnik RS“, br. 31/10 i 69/10) „bliže propisuje sadržinu, način i postupak izrade planskih dokumenata, način vršenja stručne kontrole kao i uslove i način izlaganja planskih dokumenata na javni uvid“ (član 1). Ovim pravilnikom predviđeno da svi planski dokumenti sadrže pored tekstualnog dela o zaštiti životne sredine i grafički prikaz, odnosno referalnu kartu sa zonama ugroženosti i aktivnosti na zaštiti životne sredine.

Takođe, **Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine** („Službeni glasnik RS“, br. 88/10) reguliše oblast zaštite i unapređenje kvaliteta zaštite životne sredine, definisanaše osnovna opredeljenja, potencijale i ograničenja životne sredine, ciljeve i principe zaštite, kao i koncepciju i smernice zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine.

Zakonom o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09 – dr. zakon i 72/09-dr. zakon) „uređuje se integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje

ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici“. Pojam životne sredine, u skladu sa ovim propisom, jeste „skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život“.

Načela zaštite životne sredine su: načelo integralnosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, načelo održivog razvoja, načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, načelo „zagađivač plaća“, načelo „korisnik plaća“, načelo supsidijarne odgovornosti, načelo primene podsticajnih mera, načelo informisanja i učešća javnosti i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu.

Članom 34. Zakona o zaštiti životne sredine regulisano je da će se „prostornim i urbanističkim planovima obezbediti mere i uslovi zaštite životne sredine, a naročito:

1) utvrđivanje posebnih režima očuvanja i korišćenja područja zaštićenih prirodnih dobara, izvorišta vodosnabdevanja, termalnih i mineralnih izvorišta, šuma, poljoprivrednog zemljišta, javnih zelenih površina, rekreacionih područja i banja;

2) određivanje područja ugroženih delova životne sredine (zagađena područja, područja ugrožena erozijom i bujicama, eksploatacijom mineralnih sirovina, plavna područja i sl.) i utvrđivanje mera za sanaciju ovih područja;

2a) utvrđivanje mera integrisane zaštite i planiranja predela koje obuhvataju područja izvan zaštićenih prirodnih dobara, radi uređenja dugoročne koncepcije, namene i organizacije predela i usklađivanja višenamenskog korišćenja prostora koje ugrožava predeo (poljoprivreda, šumarstvo, vodoprivreda, rudarstvo, energetika, saobraćaj, stanovanje, rekreacije i dr.);

2b) utvrđivanje područja u kojima će se dugoročno sačuvati udaljenosti između objekata u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija u količinama koje su veće od propisanih i stambenih područja, javnih prostora, kao i područja od posebnog značaja, radi zaštite života i zdravlja ljudi i životne sredine;

3) utvrđivanje mera i uslova zaštite životne sredine prema kojima će se koristiti prostor namenjen eksploataciji mineralnih sirovina, odnosno vršiti izgradnja industrijskih i energetskih objekata, objekata za preradu i odlaganje otpada, objekata infrastrukture i drugih objekata čijom izgradnjom ili korišćenjem se može ugroziti životna sredina.“

Prostorni i urbanistički planovi sadrže i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu, koja je regulisana **Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** ("Službeni glasnik RS", br. 135/04 i 88/10). Ovim zakonom uređeni su uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa.

Zakonom o zaštiti životne sredine, definisano je i da „strateška procena uticaja na životnu sredinu vrši se za strategije, planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, infrastrukturnih sistema, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i dr. i sastavni je deo plana, odnosno programa ili osnove.

Strateška procena nema za cilj da konzervira prirodu u cilju njene neophodne zaštite, već da, u skladu sa održivim razvojem, proceni i izabere najpovoljnije plansko rešenje (Filipović D., Obradović, D.,2005).

Strateška procena uticaja na životnu sredinu mora biti usklađena sa drugim procenama uticaja na životnu sredinu, kao i sa planovima i programima zaštite životne sredine i vrši se u skladu sa postupkom propisanim posebnim zakonom.

Strateška procena uticaja planova na životnu sredinu podrazumeva pripremu izveštaja. U skladu sa članom 9. ovog zakona, odluku o strateškoj proceni donosi organ nadležan za pripremu plana, po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine, ako prema kriterijumima propisanim ovim zakonom, utvrdi da postoji mogućnost značajnih uticaja na životnu sredinu. U praksi, odluku o strateškoj proceni donose odeljenja opštinskih (gradskih) uprava koja se bave poslovima zaštite životne sredine. Takođe, saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni daje organ za poslove zaštite životne sredine. U skladu sa članom 22. stav 3. Organ nadležan za pripremu plana ili programa ne može uputiti plan ili program u dalju proceduru usvajanja bez saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni organa nadležnog za zaštitu životne sredine.

Za sve pojedinačne objekte, koji mogu imati negativnog uticaja na životnu sredinu vrši se procena uticaja projekta na životnu sredinu u skladu sa Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu ("Službeni glasnik RS", br. 135/04 i 36/09). Za sve projekte kojima se planiraju i realizuju u određene aktivnosti u prostoru, uključujući promene tehnologije, rekonstrukciju, proširenje kapaciteta ili prestanak rada koji mogu dovesti do značajnog zagađivanja životne sredine ili predstavljaju rizik po zdravlje ljudi, nadležni organ može doneti odluku o potrebi izrade Studije procene uticaja projekta na životnu sredinu.

Procena uticaja projekta na životnu sredinu je sastavni deo tehničke dokumentacije bez koje se ne može pristupiti izvođenju projekta i vrši se u skladu sa postupkom propisanim posebnim zakonom. (član 36).

Osnovni planski dokumenti u oblasti upravljanja zaštitom životne sredine i najveći strateški značaj imaju pored Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, Nacionalni program zaštite životne sredine i Nacionalna strategija održivog razvoja.

Još neki od osnovnih propisa, koji se koriste pri izradi planskih dokumenata, su:

- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine ("Službeni glasnik RS", broj 135/04);
- Zakon o zaštiti vazduha ("Službeni glasnik RS", broj 36/09);
- Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini ("Službeni glasnik RS", br. 36/09 i 88/10);
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 107/05, 72/09 i 88/10);
- Zakon o upravljanju otpadom ("Službeni glasnik RS", br. 36/09 i 88/10);
- Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS", br. 36/09, 88/10 i 91/10);
- Nacionalna strategija održivog razvoja ("Službeni glasnik RS", broj 57/08);
- Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012.godine ("Službeni glasnik RS", broj 21/07);
- Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva ("Službeni glasnik RS", broj 8/10);
- Nacionalni program zaštite životne sredine ("Službeni glasnik RS", broj 12/10);
- Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019 ("Službeni glasnik RS", broj 29/10).

1.2.Međunarodna regulativa

Osim nacionalne zakonske regulative, Republika Srbija je potpisnica velikog broja međunarodnih ugovora kojima je preuzela značajne obaveze u oblasti zaštite životne sredine. Među njima, najznačajnije su Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju, Okvirna konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, Kjoto Protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu i mnoge druge.

Osim direktne implementacije međunarodnih konvencija i ugovora u nacionalnu zakonsku regulativu, veliki broj zakona, posebno iz oblasti zaštite životne sredine koji su usvojeni u poslednjih nekoliko godina u velikoj meri se oslanja na zakonodavstvo, odnosno Direktivama EU, s obzirom na činjenicu da je Republika Srbija na jasno definisanom putu integracije u Evropsku Uniju (zakon o strateskoj proceni uticaja na životnu sredinu, zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i mnogi drugi).

2. Mere i instrumenti zaštite životne sredine u planskim dokumentima

2.1. Pravni osnov

Zakonom o planiranju i izgradnji i Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata definisan je sadržaj planskih dokumenata. U daljem tekstu mere i instrumenti zaštite životne sredine biće razmatrani na primeru Prostornog plana opštine Šid.

2.2. Mere i instrumenti zaštite životne sredine u Prostornom planu opštine Šid

Mere i instrumenti zaštite životne sredine u planskim dokumentima prikazane su na primeru Prostornog plana opštine Šid („Službeni list opština Srema“, br. 1/2011), koji je donet u januaru 2011. godine.

Prostornim planom opštine Šid (u daljem tekstu: Plan) strateško plansko opredeljenje u oblasti zaštite životne sredine je usmereno ka postizanju optimalnog i racionalnog korišćenja prirodnih resursa i unapređenje prirodnih i stvorenih vrednosti na predmetnom prostoru. U tom smislu Planom je predviđena zaštita vode, vazduha i zemljišta, od potencijalne degradacije.

Posebno u delu Plana IV Pravila uređenja, 4. Mere zaštite životne sredine propisane strateškom procenom uticaja planskog dokumenta na životnu sredinu vrednovani su i procenjeni mogući značajni uticaji na životnu sredinu do kojih može doći u implementacionom periodu Plana. Takođe, predložene su mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu, i to: opšte mere u toku izgradnje pojedinačnih objekata, opšte mere zaštite prirodnih resursa, mere zaštite vazduha (opšte mere zaštite vazduha, posebne mere zaštite vazduha za postrojenja), mere zaštite voda (opšte mere zaštite voda i posebne mere zaštite voda za postrojenja - privredne subjekte), mere zaštite zemljišta, mere zaštite šuma i šumskog zemljišta, mere zaštite prirodnih dobara i mere zaštite od buke.

U poglavlju 5. Opšti i posebni uslovi i mere zaštite života i zdravlja ljudi, elementarnih nepogoda i tehničko- tehnioloških nesreća i ratnih dejstava, dati su uslovi i mere zaštite života i zdravlja ljudi na području obuhvaćenom Planom.

U poglavlju VI Implementacija plana definisane su mere za podsticanje ravnomernog teritorijalnog razvoja i kooperacije sa susednim jedinicama lokalne samouprave, date su smernice za izradu urbanističkih planova i druge razvojne dokumentacije za područje plana, definisana prioriteta planska rešenja i projekti, učesnici u implementaciji plana i definisane su mere i instrumenti za implementaciju.

U oblasti zaštite životne sredine, na primeru Prostornog plana opštine Šid, kao prioriteta planska rešenja, koja će doprineti unapređenju životne sredine na teritoriji opštine definisana su:

- formiranje jedinstvenog katastra zagađivača na teritoriji Opštine i uspostavljanje monitoring sistema za praćenje kvaliteta vazduha, vode i zemljišta, kao i monitoring buke;
- izrada lokalnog plana upravljanja otpadom;
- izrada projektne dokumentacije za sanaciju i rekultivaciju neuređenih deponija komunalnog i drugog otpada i stočnog groblja, kao i ostalih degradiranih površina;
- uključivanje Opštine u sistem regionalnog deponovanja komunalnog otpada, za region regionalne deponije na teritoriji opštine Inđija.

Razvoj, uređenje, korišćenje i zaštita prostora u obuhvatu Plana, odnosno realizacija planskih rešenja sprovodi se na osnovu mera i instrumenata za implementaciju Plana, koje se zasnivaju na izradi odgovarajućih planskih dokumenata i programa, izvorima finansiranja, odgovarajućoj institucionalnoj podršci i informatičkoj podršci.

3. Zaključna razmatranja

Sistem zaštite životne sredine u Republici Srbiji uređuje se donošenjem zakona i podzakonskih akata. Time se ostvaruje održivo upravljanje prirodnim resursima, zaštita i unapređenje životne sredine, kao i adekvatno planiranje, organizovanje i korišćenje prostora. Međutim, iskustvo je pokazalo da veliki broj ovih zakonskih i drugih propisa nije uspio (i nije mogao) da usklađeno ostvari zaštitu životne sredine. Veliki broj Zakona nije ni imao jasno definisane ciljeve, pa samim tim nije mogao da obezbijedi zadovoljavajuće efekte u pogledu odgovornog odnosa prema korišćenju prirodnih vrijednosti i zaštite životne sredine. Takođe, pokazalo se i to da je prilikom izrade planskih dokumenata, „ekološka dimenzija” u velikom broju slučajeva zanemarivana, a veliki broj planskih rješenja, koja su prihvatana, odrazio se negativno na životnu sredinu (Filipović, D., Obradović, D., 2005).

Razvoj, uređenje, korišćenje i zaštita prostora u obuhvatu Plana, odnosno realizacija planskih rešenja realizovaće se na osnovu mera i instrumenata za implementaciju Plana, koje se zasnivaju na izradi odgovarajućih planskih dokumenata i programa, izvorima finansiranja, odgovarajućoj institucionalnoj podršci i informatičkoj podršci.

Odgovarajući planskih dokumenti i programi koje je potrebno izraditi kako bi se omogućila dalja implementacija prostornih planova definisani su u poglavlju Smernice za izradu urbanističkih planova i druge razvojne dokumentacije za područje Plana.

Izvori finansiranja razvoja i zaštite planskog područja zavisiće od vrste prioriteta projekata koji će se realizovati i nivoa nadležnosti. Osnovne linije finansiranja činiće budžetska sredstva republičkog, pokrajinskog i opštinskog nivoa, kreditna sredstva fondova i banaka, kao i učešće u različitim programima Evropske Unije radi korišćenja finansijskih sredstava.

Institucionalna podrška se odnosi na aktivno učešće svih subjekata koji su navedeni kao učesnici u implementaciji ovog Plana. U tom smislu opštine treba da budu glavni nosioci i koordinatori,

koji će vršiti koordinaciju svih aktivnosti za realizaciju Plana i koji će preko svojih predstavnika i stručnih ljudi učestvovati u svim aktivnostima na implementaciji Plana.

Praćenje i koordinaciju aktivnosti na realizaciji Plana potrebno je obezbediti kroz odgovarajući informacioni sistem u kome je potrebno, pored praćenja promena u prostoru, omogućiti objedinjeno i praćenje turističke ponude i potražnje, kao i praćenje komplementarnih aktivnosti u poljoprivredi. Ovo će omogućiti permanentnu procenu ukupnih efekata svih aktivnosti u prostoru na zaštitu životne sredine.

4. Literatura

1. Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine („Službeni glasnik RS“, br. 88/10),
2. Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“ br. 72/09, 81/09- ispravka i 64/10-US),
3. Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09 – dr. zakon i 72/09-dr. zakon),
4. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ("Službeni glasnik RS", br. 135/04 i 88/10),
5. Prostorni plan opštine Šid („Službeni list opština Srema“, br. 1/2011),
6. Filipović, D., Obradović, D.(2005): Strateška procena uticaja u prostornom planiranju – instrument za utvrđivanje značaja planskih rešenja za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, Glasnik Srpskog geografskog društva, Sveska LXXXV - Br. 2, Beograd