

Integralni sektorski pristup rešavanja konflikata u prostoru u planskim dokumentima

**dr Tamara Zelenović Vasiljević¹, Tanja Topo¹, dipl. Inž.zašt.ž.sred.- master,
Svjetlana Reko¹, dipl.inž. arh.**

Apstrakt

Osnovni cilj izrade planske dokumentacije je utvrđivanje strategije razvoja i prostornog uređenja posmatranog prostora, definisanje mera zaštite, pravila uređenja i građenja. Posmatrajući prostor kao celinu, pred planere se stavlja uvek jedan isti izazov koji podrazumeva usklađivanje potreba svih korisnika prostora, uz poštovanje ograničavajućih faktora.

Cilj predmetnog rada je da na primeru izrade Plana generalne regulacije naselja Kovačica prikaže konfliktnu situaciju u obuhvaćenom prostoru koja, bez uključivanja odgovarajućih institucija i postojećih korisnika prostora, seveso operatera i stanovnika Kovačice, ne bi bila rešena na odgovarajući način. Ne rešavanje konflikta u prostoru predstavljalo bi u planskom periodu veliku opasnost kako za postojeće, tako i za buduće korisnike prostora.

Ključne reči: Zaštita stanovništva, Seveso postrojenje, konflikti u prostoru, procena rizika

Integrated and Sectoral Approach to Conflicts Resolution in Space Through Planning Documents

Abstract

The main objective of drafting of the planning documentation is to determine the strategy of development and zoning of the observed space, defining the measures of protection, the specifying the rules of design and construction. Observing space as a whole, planners are always facing the same challenge that involves harmonizing the needs of all users in space with respect to all restricting factors.

The aim of the paper is to show, on the example of the General Regulation Plan of the Kovačica settlement, the conflicts situation in space, that couldn't be possible to be resolved in an appropriate manner without the involvement of relevant institutions and existing users of the space such as Seveso establishment and residents of Kovačica. Failure to resolve the conflict in space would cause a great danger, for both existing and future users of the space.

Key words: Protection of inhabitants, Seveso establishment, risk assessment, conflicts in space

¹ JP Zavod za urbanizam Vojvodine, Novi Sad, Železnička 6, topo.tanja@gmail.com

Uvod

Seveso postrojenje definisano je kao tehnička jedinica unutar kompleksa gde se opasne materije proizvode, koriste, skladište ili se njima rukuje. Postrojenje uključuje svu opremu, zgrade, cevovode, mašine, alate, interne koloseke i depoe, dokove, istovarna pristaništa za postrojenja, pristane, skladišta ili slične građevine, na vodi ili kopnu, a koje su nužne za funkcionisanje postrojenja. (1)

Termin udesa, osim Zakona o zaštiti životne sredine prepoznaje i Zakon o vanrednim situacijama, kao tehničko tehnološka nesreća-udes. U ovom zakonu propisane su obaveze, mere i načini delovanja kao i upravljanja vanrednim situacijama, gde pored udesa, spadaju i elementarne nepogode i katastrofe.

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine vodi Registar postrojenja i utvrđuje i vodi evidenciju o operaterima i Seveso postrojenjima/kompleksima u kojima je povećana verovatnoća od nastanka hemijskog udesa ili sa povećanim posledicama od udesa, a u cilju minimizacije mogućnosti da zbog neadekvatne blizine drugih radnih kompleksa u neposrednom okruženju dođe do pojave tzv. "domino" efekta.

Na utvrđivanje koncepcije prostornog razvoja utiču postojeće delatnosti sa prisutnim faktorima rizika, ugroženost prostora prirodnim nepogodama i funkcionalna namena prostora (4). U zavisnosti od toga da li su seveso postrojenja višeg ili nižeg reda, operateri imaju obavezu da izrade Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa, odnosno Politiku prevencije udesa, koji moraju biti implementirani u Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalaze, a čiji je sadržaj i metodologija izrade uređena Zakonom o vanrednim situacijama.

Osim toga, operater je dužan i da obezbedi informacije o bezbednosnim merama i postupcima u slučaju hemijskog udesa iz Plana zaštite od udesa i dostavi svim pravnim licima i javnim ustanovama (škole, bolnice i dr.), kao i fizičkim licima, koja mogu biti zahvaćena posledicama hemijskog udesa (4).

U radu je prikazana problematika usklađivanja planskih rešenja sa zatečenim stanjem u prostoru na primeru Plana generalne regulacije naselja Kovačica (u daljem tekstu: Plan), imajući u vidu da se na teritoriji naselja Kovačica, u Planom predviđenoj radnoj zoni, nalazi postojeće seveso postrojenje tj. seveso kompleks višeg reda. U skladu sa tim, u toku izrade Plana generalne regulacije naselja Kovačica pribavljeni su podaci, uslovi i mišljenja nadležnih organa i organizacija, pripremljena je i analitičko - dokumentaciona osnova planskog dokumenta.

Cilj rada je da prikaže na koji način su implementirani uslovi nadležnog ministarstva u pogledu postojećeg seveso postrojenja, tj. kompleksa višeg reda - skladište TNG operatera „Nafta“ a.d. Beograd, i uticaj toga na utvrđivanje planskih rešenja. Plan se nalazi u fazi javnog uvida i konflikti u prostoru još nisu razrešeni.

Plan generalne regulacije naselja Kovačica

Osnovni cilj izrade Plana je utvrđivanje strategije razvoja i prostornog uređenja naselja, odnosno stvaranje osnova za uređenje i izgradnju prostora u građevinskom području naselja Kovačica, kao i uslova za njegovu dalju razradu. Donošenjem Plana, on postaje osnova za direktno sprovođenje za delove naselja gde je utvrđena regulacija i pravila građenja, odnosno stvaraju se uslovi za izdavanje informacije o lokaciji, lokacijskih uslova i rešenja za odobrenje radova za koje se ne izdaje građevinska dozvola, osim za prostore za koje je utvrđena obaveza izrade plana detaljne regulacije i urbanističkog projekta, kao i za područje dela planiranog koridora državnog puta „Banatska magistrala“. (5)

Ovim Planom se stavljaju van snage do sada važeći planovi koji su doneti za ovaj prostor, dok se legalno izgrađeni objekti, koji su u suprotnosti sa namenom površina utvrđenim ovim Planom, do

privođenja prostora planiranoj nameni mogu sanirati i rekonstruisati samo u obimu neophodnom za poboljšanje uslova života i rada. (5)

U postojećem građevinskom području naselja Kovačica su, prema preovlađujućoj nameni, zastupljene: zona centralnih sadržaja; zona stanovanja; zona radnih sadržaja; zona sporta, rekreacije i zelenila; zona komunalnih i infrastrukturnih sadržaja; zona neizgrađenog građevinskog zemljišta. Najveći deo naselja zauzima stanovanje na oko 200,5 ha (oko 38,4% građevinskog područja naselja).

Planom su definisani: obuhvat Plana, građevinsko područje naselja Kovačica, građevinsko zemljišta izvan građevinskog područja naselja - kompleks zoohigijenske službe, namena površina sa podelom na urbanističke celine i zone prema urbanističkim pokazateljima i drugim karakteristikama, regulacione linije ulica i ostalih površina javne namene, površine javne namene, građevinske linije, planirane trase, koridori i kapaciteti mreža javne komunalne infrastrukture, pravila uređenja i građenja, mere i uslovi zaštite, kao i sprovođenje Plana (5).

Za potrebe definisanja planskih rešenja u južnom delu Kovačice (planirana zona radnih sadržaja) planirano je proširenje obuhvata Plana u odnosu na postojeću granicu građevinskog područja naselja za površinu atarskog puta (katastarska parcela br. 7129/4) i mali deo parcele državnog puta.

Prema planskim rešenjima iz Prostornog plana opštine Kovačica preuzeta je planirana trasa državnog puta I reda br. 24. (građevinsko zemljište za infrastrukturu) i definisana površina za zoohigijensku službu (građevinsko zemljište izvan građevinskog područja naselja).

Pojedinačni radni kompleksi su locirani obodnim delom građevinskog područja naselja i zastupljeni su na površini od oko 43,89 ha.

Ekološka valorizacija prostora

Valorizacijom prostora obuhvata Plana, a prema postojećim podacima o kvalitetu životne sredine na teritoriji naselja Kovačica, identifikovane su zone sa ugroženim kvalitetom vazduha (emisija zagađujućih materija u vazduhu u zoni koridora državnog puta M 24, koji u postojećem stanju prolazi kroz naselje Kovačica).

Područje naselja Kovačica sa neposrednim okruženjem u postojećem stanju predstavlja trgovinsko-uslužni i industrijski centar. U analiziranoj prostornoj celini lociran je kompleks silosa „Graneksport“ u Kovačici i AD „Roloplast“, i druge pojedinačne uslužne i poljoprivredne delatnosti. Ovi kompleksi istovremeno predstavljaju i ekološki najugroženija područja.

U neposrednom okruženju obuhvata Plana se nalazi proizvodni centar SUNOKO, koji ima obavezu izveštavanja za PRTR protokol (registar zagađivača i domet zagađenja).

Na osnovu dostupnih podataka iz registra seveso postrojenja, utvrđeno je da se u području obuhvata Plana nalazi seveso **postrojenje**/kompleks višeg reda - skladište TNG operatera „Nafta“ a.d. Beograd.

U neposrednoj blizini predmetnog seveso kompleksa, nalazi se uglavnom obradivo poljoprivredno zemljište, pa se procenjuje da postoji adekvatno područje u kom je dugoročno sačuvana odgovarajuća udaljenost od objekata stambenih područja, javnih prostora, kao i područja od posebnog značaja, radi zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.

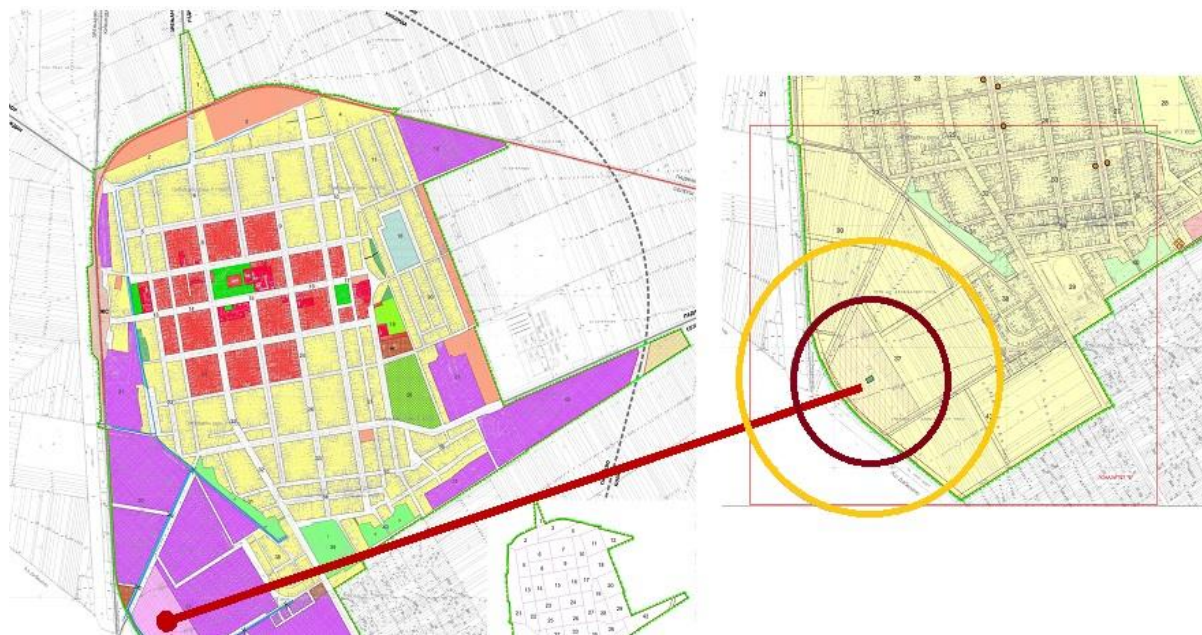
Povredivost prostora

U skladu sa Pravilnikom o sadržini politike prevencije udesa i sadržini i metodologiji izrade Izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa („Službeni glasnik PC“, broj 41/10), polazni osnov za identifikaciju povredivih objekata je udaljenost od minimum 1000 m od granica seveso postrojenja,

odnosno kompleksa, dok se konačna procena širine povredive zone - zone opasnosti, određuje na osnovu rezultata modeliranja efekata udesa.

Povredivu zonu predstavlja prostor u okviru koga opasne materije oslobođene u toku udesa mogu biti u koncentracijama definisanim kao koncentracije od značaja, a povredivi objekti su svi ljudi, flora, fauna, objekti i elementi životne sredine u okviru povredive zone, koji mogu imati posledice zbog hemijskog udesa.

Slika 1. Prikaz namene površina Plana generalne regulacije naselja Kovačica i povredivih zona postojećeg seveso kompleksa



Za predmetni seveso kompleks na Planom obuhvaćenom prostoru, operater je izvršio modeliranja efekata hemijskih udesa, u skladu sa Pravilnikom o sadržini politike prevencije udesa i sadržini i metodologiji izrade Izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa, čiji se rezultati mogu smatrati prihvatljivim.

Upoređujući izvršena modeliranja efekata hemijskih udesa, nadležni organ kao najgori mogući scenario na odnosnom kompleksu razmatra eksploziju para tečnosti u stanju ključanja (tzv. BLEVE - Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion), na skladišnom rezervoaru za TNG kapaciteta 250 m³.

Povredivim zonama u odnosu na kompleks višeg reda - skladište TNG operatera „Nafta“ a.d. Beograd (opasna materija tečni naftni gas - TNG), smatraju se sledeće zone toplotne radijacije:

- (31,6 kw/m²) potencijalno smrtonosni efekti hemijskog udesa u roku od 10 sekundi (u oko 50% slučajeva) - na razdaljini do 326 metara od mesta udesa;
- (15,9 kw/m²) potencijalno smrtonosni efekti hemijskog udesa u roku od 10 sekundi (u oko 1% slučajeva) - na razdaljini od 479 metara od mesta udesa;
- (12 kw/m²) opekotine I stepena u roku od 10 sekundi - na razdaljini od 554 metara od mesta udesa.

U postupku dobijanja uslova za ovaj Plan, dobijeni su uslovi i ograničenja koja su formulisana u odnosu na postojeći seveso kompleks, čime se pravovremeno definisala odgovarajuća namena površina.

U skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine, nadležni organ, radi utvrđivanja područja, u kojima će se dugoročno sačuvati odgovarajuće 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, u cilju zaštite životne sredine, je dao sledeće uslove:

1. Zabranjena je izgradnja novih objekata javne namene, objekata stanovanja i turističkih objekata, na prostoru od 326 metara od označene lokacije najgoreg mogućeg scenarija kompleksa skladište TNG operatera „Nafta“ a.d. Beograd;
2. Prilikom izgradnje novih objekata u blizini navedenih seveso kompleksa u Kovačici, pod **povredivom zonom** sa aspekta hemijskog udesa, razmatrati zonu od 554 metara od označene lokacije mogućeg scenarija hemijskog udesa sa opasnom materijom TNG, kompleksa skladišta TNG;
3. Prilikom **razmatranja** izgradnje novih industrijskih objekata u obuhvatu Plana, prilikom izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola, shodno modeliranim efektima hemijskih udesa, obavezno upoznati potencijalne investitore sa opasnostima od hemijskog udesa na odnosnoj lokaciji.

Slika 2. Prikaz položaja predmetnog seveso kompleksa u odnosu na okruženje



Konfliktnu situaciju na planskom području predstavlja činjenica da se u povredivoj zoni seveso kompleksa, prema izjašnjenju dostavljenim u toku javnog uvida Plana, nalazi izgrađen poslovni objekat (za koji je dobijeno rešenje o građevinskoj dozvoli), a za koji je iskazana namera da se koristi kao Dom za odrasle i starije sa medicinskom negom. Ovaj objekat se nalazi u graničnom području zone radnih sadržaja (u okviru koje su opredviđene proizvodne, skladišne i poslovne delatnosti).

Pozitivan aspekt predstavlja činjenica da u neposrednom okruženju seveso postrojenja nema postojećih objekata javne namene, kao ni stambenih i turističkih objekata, te su definisana rešenja koja ovaj prostor opredeljuju za zonu radnih sadržaja.

U cilju sprečavanja i smanjivanja posledica velikog hemijskog udesa, podaci dobijeni za potrebe izrade predmetnog Plana treba da predstavljaju osnov za eventualno određivanje lokacija novih seveso postrojenja, kontrolu izmena u postojećim seveso postrojenjima i izgradnju novih objekata u blizini postojećih seveso postrojenja (saobraćajnice, veoma korišćene javne površine i stambene zone idr.), kada su mesto i izgradnja tih objekata takvi, da mogu povećati rizik od velikog hemijskog udesa ili pogoršati njegove posledice.

Zaključna razmatranja

Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji uvedena je novina u pogledu učešća javnosti u procesu izrade planske dokumentacije. Rani javni uvid u materijal koji se priprema za potrebe blagovremenog upoznavanja javnosti sa planskim područjem, ciljevima izrade plana i očekivanim efektima planiranja, stvara mogućnost za zainteresovanu javnost da blagovremeno utiče na konkretizovanje planskih rešenja. Tokom izrade materijala za rani javni uvid za predmetni Plan, odnosno u toku ranog javnog uvida nije dobijeno mišljenje na materijal od strane Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, nego tek u fazi Nacrta plana, kroz izdavanje posebnih uslova za potrebe izrade Plana.

Postojeći konflikt, odnosno blizina objekta za palijativnu negu u odnosu na seveso kompleks, nije rešen u dosadašnjim fazama izrade Plana jer nisu bile dovoljno poznate činjenice o statusu ovog objekta, da li je legalan ili ne.

Tokom javnog uvida Plana, investitor odnosno vlasnik objekta se obratio obrađivaču sa zahtevom da se deo prostora na kojem se nalazi njegov objekat izuzme iz ograničenja i da se promeni namena tog prostora u stambeni, iako je dobio građevinsku dozvolu da izgradi poslovni objekat.

Ono što je neophodno pomenuti je i činjenica da je Zakonom o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji, samostalnim članom 134 definisano da odredbe drugih zakona kojima se na drugačiji način uređuju pitanja koja su predmet uređivanja ovog zakona, neće se primenjivati, osim zakona i propisa kojima se uređuje zaštita životne sredine. S tim u vezi, jasno je da prioritet u rešavanju potencijalnih konflikata u prostoru ima zaštita životne sredine.

Sistemom prevencije velikih hemijskih udesa, operateri, lokalni organi vlasti i Vlada Republike Srbije raspoložu informacijama o najgorim scenarijima u oblasti velikih hemijskih udesa na teritoriji Republike Srbije, za svaku od lokalnih samouprava koje na svojoj teritoriji imaju seveso komplekse, što omogućava pripadnicima Sektora za vanredne situacije MUP-a Republike Srbije pripremi odgovor. Ovakav način postupanja je preuzet od država članica Evropske unije, tj. iz Seveso direktive EU, mada je trenutno nepotpuno zakonski uređen u Republici Srbiji. U Evropskoj uniji, primenom člana 13. Seveso direktive, države članice obezbeđuju da ciljevi prevencije velikih udesa i ograničavanja posledica udesa po zdravlje ljudi i životnu sredinu budu uzeti u obzir pri kreiranju politike korišćenja zemljišta i drugih relevantnih politika. Ciljevi se ostvaruju kroz kontrolu: lokacija novih kompleksa, modifikacija kompleksa i novih građevinskih objekata uključujući saobraćajne pravce, mesta za javnu upotrebu i naselja u blizini kompleksa, gde lokacija kompleksa ili građevinski objekti mogu biti izvor velikog udesa ili povećati rizik ili posledice njegovog nastanka.

LITERATURA

- (1) Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni list RS“135/04, 36/09, 72/09-dr., 43/11-US, 2011)
- (2) Zakon o vanrednim situacijama („Službeni list RS“ br. 111/09, 92/11 i 93/12, 2012)
- (3) Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09-ispravka, 64/10-US, 24/11, 121/12, 42/13-US, 50/13- US, 98/13- US, 132/14 i 145/14, 2014)
- (4) Zelenović Vasiljević, T., Pihler, V., Pivnički, S., & Srđić, B. (2015). Zaštita od hemijskih udesa na seveso postrojenjima u PPPPN zaštićenih područja „Okanj bara“ i „Rusanda“,
- (5) JP Zavod za urbanizam Vojvodine (2016). Nacrt Plana generalne regulacije naselja Kovačica