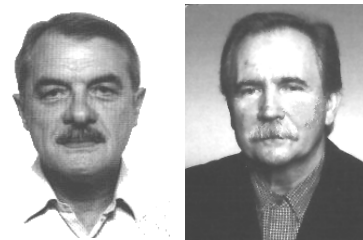


KRITIČKI OSVRT NA PRIMENU ZAKONA O STRATEŠKOJ PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U PROSTORNOM I URBANISTIČKOM PLANIRANJU

CRITICAL REVIEW OF THE LAW APPLICATION CONCERNING THE STRATEGICAL EVALUATION OF INFLUENCES ON THE LIVING ENVIRONMENT IN SPACE AND TOWN PLANNING



UDK: 711:577.4(094.5)
Pregledni rad

Dr Božidar STOJANOVIĆ, dipl. inž. tehnolog.
Dr Nenad SPASIĆ, dipl. inž. arh.

REZIME

Razmatranje zaštite životne sredine u prostornim i urbanističkim planovima u protekloj deceniji zasnivalo se na propozicijama Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o planiranju i uređenju prostora i naselja i Prostornom planu Srbije, budući da drugi zakoni nisu ponudili pogodne instrumente. Nedavno usvojeni Zakon o zaštiti životne sredine uvodi novi instrument za zaštitu životne sredine u planiranju – "Stratešku procenu uticaja na životnu sredinu" (SPU), koja je regulisana posebnim Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. U radu se analizira značenje ključnih karakteristika strateške procene i odredbi zakona o strateškoj proceni, kao i problemi i ograničenja u primeni tog zakona na prostorne i urbanističke planove.

Ključne reči: životna sredina, planiranje, strateška procena uticaja na životnu sredinu.

ABSTRACT

Considerations of the environmental protection in spatial and urban plans in past decade have been based on propositions of the Law on Environmental protection, Law on planning and arrangement of settlements, and Spatial plan of Serbia, because other legislation did not offered suitable instruments. Recently adopted the Law on environmental protection introduce a new instrument for environmental protection in planning – the strategic environmental impact assessment (SEIA), which was regulated by the separate Law on strategic environmental impact assessment. Key characteristics of the law on strategic environmental impact assessment were analysed in this paper, as well as problems and limitations in implementation of that law on spatial and urban plans.

Key words: environment, planning, strategic environmental impact assessment.

UVOD

Glavno uporište za razradu strategija zaštite životne sredine u urbanističkim i prostornim planovima nalazi se još uvek u Prostornom planu Srbije [1], kako u odnosu na specifična pitanja zaštite vazduha, voda i zemljišta, tako i u okviru pojedinih sektora, kao što su poljoprivreda, šumarstvo, enregetika, itd. Pristupi upravljanju zaštitom životne sredine u planovima trebalo bi da se zasnivaju na načelima održivog razvoja, kako sledi:

- zaštita prirodnih vrednosti i nepokretnog kulturnog dobra su apsolutni prioriteti,
- racionalno korišćenje zemljišta, energije, vode i prirodnih resursa,
- primenjivati princip predostrožnosti za aktivnosti koje mogu da izazovu veći ekološki rizik ili nezvesnost ("predvideti i sprečiti" umesto "reagovati i lečiti"),

– obezbediti usaglašenost politika i strategija zaštite životne sredine na svim nivoima i u svim sektorima.

Međutim, u praksi urbanističkog i prostornog planiranja ova pravila se nisu uvek dosledno sprovođila, zbog navike nosilaca ovih poslova da se problemi zaštite životne sredine u planovima shvataju prilično formalistički. Zaštita životne sredine u planovima često se smatra dodatkom koji treba da opravda već definisana planska rešenja, umesto da bude integrisana u proces planiranja i da utiče na planska rešenja. Pored toga, ovakvom stanju doprinelo je i nezadovoljavajuće iskustvo sa dosadašnjom praksom primene pravilnika o "Analizi uticaja objekata na životnu sredinu" [2], i naročito neadekvatnoj zastupljenosti pitanja zaštite životne sredine i održivog razvoja u važećem "Zakonu o planiranju i izgradnji" [3]. U praksi se "Analiza uticaja" često shvatala kao formalni dokument koji služi za dobijanje "ekološke saglasnosti", i to prethodna analiza kao deo urbanističke dokumentacije, a detaljna kao sastavni deo tehničke (projektne) dokumentacije [4].

Adresa autora: IAUS, 11000 Beograd, Bulevar kralja Aleksandra 73/II

Značajan korak ka harmonizaciji naših zakona sa propisima Evropske unije predstavlja donošenje četiri nova zakona iz oblasti zaštite životne sredine koji su stupili na snagu 29.12.2004. godine. To su:

- Zakon o zaštiti životne sredine [5],
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SPU) [6],
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (PU) [7], i
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine [8].

Novi zakon o zaštiti životne sredine eksplicitno definiše 11 načela zaštite životne sredine, od koji u planiranju naročito treba imati u vidu sledeća:

- načelo integralnosti,
- načelo prevencije i predostrožnosti,
- načelo očuvanja prirodnih vrednosti,
- načelo održivog razvoja.

Za planiranje razvoja Srbije, a posebno za prostorno i urbanističko planiranje i izgradnju, od posebnog su značaja zakoni o strateškoj proceni uticaja planova i proceni uticaja projekata na životnu sredinu.

Strateška procena uticaja na životnu sredinu je proces koji treba da integriše ciljeve i principe održivog razvoja u prostornim/urbanističkim planovima uvažavajući pri tome potrebu da se izbegnu ili ograniče negativni uticaji na životnu sredinu, te na zdravlje i dobrobit stanovništva. Značaj strateške procene uticaja na životnu sredinu ogleda se u tome što:

- uključuje održivost, baveći se razmatranjem i utvrđivanjem uzroka ekoloških problema na njihovom izvoru, tj. na nivou strategija i planova,
- obrađuje pitanja i uticaje šireg značaja, koji se ne mogu podeliti na projekte, na primer – kumulativni i socijalni efekti,
- pomaže da se proverí povoljnost različitih varijanti razvojnih koncepata,
- izbegava ograničenja koja se pojavljuju kada se vrši procena uticaja na životnu sredinu već definisanog projekta,
- obezbeđuje lokacionu kompatibilnost planiranih rešenja sa aspekta životne sredine,
- utvrđuje odgovarajući kontekst za procenu uticaja konkretnih projekata, uključujući i prethodnu identifikaciju problema i uticaja koji zaslužuju detaljnije istraživanje, itd.

Evropska direktiva o SPU, pod nazivom "Direktiva o proceni efekata politika, planova i programa na životnu sredinu" doneta je 2001. godine [9]. Evropska unija je ostavila rok za primenu SPU–direktive u zemljama članicama od tri godine (2001–2004), za koje vreme je trebalo razraditi procedure za primenu direktive i uputstva za izradu SPU. U Srbiji je, međutim, Zakon o SPU stupio na snagu odmah, a da nije predviđena izrada pratećih pravilnika ili stručnih uputstava. Zbog toga se u praksi mogu očekivati izvesni problemi i različiti pristupi u primeni ovog Zakona.

U ovom radu razmatra se deo bitnih pitanja i mogućih problema u vezi sa primenom zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, koji se odnose na donošenje odluke o izradi SPU, sadržaj i metodologiju izrade izveštaja i postupak odlučivanja o izveštaju o strateškoj proceni.

POLAZIŠTA ZAKONA O STRATEŠKOJ PROCENI UTICAJA

Zakon o SPU sastavljen je od 25 članova i dva priloga. Za razumevanje i pravilno tumačenje SPU prvo treba obratiti pažnju na načela strateške procene, koja proizlaze iz Zakona o zaštiti životne sredine:

1) **Načelo održivog razvoja** – održivi razvoj je uskladen sistem tehničko–tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kome se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Razmatranjem i uključivanjem bitnih aspekata životne sredine u pripremu i usvajanje određenih planova i programa i utvrđivanjem uslova za očuvanje vrednosti prirodnih resursa i dobara, predela, biološke raznovrsnosti, divljih biljnih i životinjskih vrsta i autohtonih ekosistema, odnosno racionalnim korišćenjem prirodnih resursa doprinosi se ciljevima održivog razvoja.

2) **Načelo integralnosti** – politika zaštite životne sredine koja se realizuje donošenjem planova i programa zasniva se na uključivanju uslova zaštite životne sredine, odnosno očuvanja i održivog korišćenja biološke raznovrsnosti u odgovarajuće sektorske i međusektorske programe i planove.

3) **Načelo predostrožnosti** – svaka aktivnost mora biti sprovedena na način da se spreče ili smanje negativni uticaji određenih planova i programa na životnu sredinu pre njihovog usvajanja, obezbedi racionalno korišćenje prirodnih resursa i svede na minimum rizik po zdravlje ljudi, životnu sredinu i materijalna dobra.

4) **Načelo hijerarhije i koordinacije** – procena uticaja planova i programa vrši se na različitim hijerarhijskim nivoima na kojima se donose planovi i programi. U postupku strateške procene planova i programa povećani stepen transparentnosti u odlučivanju obezbeđuje se uzajamnom koordinacijom nadležnih i zainteresovanih organa u postupku davanja saglasnosti na stratešku procenu, kroz konsultacije, odnosno obaveštavanja i davanja mišljenja na plan ili program.

5) **Načelo javnosti** – u cilju informisanja javnosti o određenim planovima i programima i o njihovom mogućem uticaju na životnu sredinu, kao i u cilju obezbeđenja pune otvorenosti postupka pripreme i donošenja ili usvajanja planova i programa, javnost mora, pre donošenja bilo kakve odluke, kao i posle usvajanja plana i programa, imati pristup informacijama koje se odnose na te planove i programe ili njihove izmene.

Predmet strateške procene definisan je članom 5 Zakona: Strateška procena vrši se za planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune, kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata određenih propisima kojima se uređuje procena uticaja na životnu sredinu.

Postupak izrade SPU sastoji se od:

- 1) pripremne faze koja obuhvata:
 - odlučivanje o izradi strateške procene,
 - izbor nosioca izrade izveštaja o SPU, i
 - učešće zainteresovanih organa i organizacija;
- 2) izrada izveštaja o strateškoj proceni;
- 3) postupka odlučivanja koji obuhvata:
 - učešće zainteresovanih organa i organizacija,
 - učešće javnosti,
 - izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti,
 - ocenu izveštaja o strateškoj proceni, i
 - saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni.

ODLUČIVANJE O IZRADI SPU

Odluku o izradi strateške procene donosi organ nadležan za pripremu plana po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija. Zakon predviđa da organ nadležan za pripremu plana izradi predlog odluke o izradi strateške procene uticaja ili predlog odluke o nepristupanju izradi strateške procene uticaja i da zatraži mišljenje navedenih organa. Osnovno pitanje je:

"U kojim slučajevima se mora uraditi SPU, a kada ne mora?"

Doslovnim tumačenjem zakona, izrada SPU se ne bi mogla izbeći ni u jednom slučaju ako bi plan ili izmena i dopuna plana imali značajne uticaje na životnu sredinu.

Organ nadležan za pripremu plana i programa može odlučiti da se ne izrađuje strateška procena, o čemu prethodno pribavlja mišljenje organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija. Ova odluka sadrži podatke o vrsti plana i programa i razlozima zbog kojih se ne izrađuje strateška procena, kriterijume na osnovu kojih je ocenjeno da ne postoji mogućnost značajnijih uticaja na životnu sredinu i druge relevantne podatke na osnovu kojih je odlučeno da se ne pristupi izradi izveštaja o strateškoj proceni. Po pravilu ovaj izuzetak bi se mogao primeniti na manje izmene i dopune plana na nižim nivoima.

Navedene odredbe Zakona su jasne i nesumnjive za nove planove, kada odluku o izradi SPU treba doneti istovremeno sa odlukom o izradi prostornog plana. Međutim, s obzirom na obavezu primenu Zakona i na planove čija je izrada u toku, u praksi se suočavamo sa dve vrste problema: (1) kako uklopiti dinamiku izrade SPU u dinamiku izrade plana predvi-

denu već usvojenim programom i (2) kako postupiti sa predlogom plana koji je prošao sve faze izrade, uključujući i javnu raspravu, ali formalno još nije usvojen [10]?

Radi ilustracije problema navodimo nekoliko primera iz dosadašnje prakse donošenja odluka o potrebi izrade SPU:

1) Izmena GP Beograda 2021 (izmene UMP, LRT i Sportsko selo za Univerziju) – Odluka da se ne pristupi izradi SPU,

2) GP Mladenovca – Odluka da se ne pristupi izradi SPU,

3) Prostorni plan opštine Valjevo – Odluka da se pristupi izradi SPU,

4) Plan Detaljne regulacije poslovno–privrednog kompleksa u Batajnici – Odluka da se pristupi izradi SPU,

5) Plan detaljne regulacije slobodne carinske zone "Lapovo" – Odluka da se pristupi izradi SPU, i brojni drugi primeri.

Budući da se ne raspolaže detaljnim podacima o ovim planovima, niti o donetim odlukama nije moguće detaljnije komentarisati probleme. Međutim, indikativno je da je za dva generalna plana (br. 1 i 2), koji svakako mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, doneta odluka da se ne pristupi izradi SPU, dok je za regulacione planove nižeg nivoa utvrđena obaveza izrade SPU.

Poučan je problem izrade SPU za planove na području opštine Valjevo, gde je doneta odluka da se pristupi izradi SPU Prostornog plana opštine, ali ostaje problem izrade SPU za Generalni plan grada, Prostorni plan posebne namene za vodnu akumulaciju Rovni i niz planova generalne i detaljne regulacije koji se rade istovremeno. Neki od ovih planova prikazani su na karti (slika 1).



Slika 1. Deo planova u opštini Valjevo

Prostorni plan akumulacije Rovni je u nadležnosti Republike Srbije, dok su svi ostali planovi u nadležnosti Opštine Valjevo. Za donošenje odluke o pristupanju ili ne pristupanju izradi SPU moguća su tri pristupa [11]:

- birokratski, zahtevajući izradu SPU za svaki plan,
- izradu dve SPU, uzimajući u obzir dva nivoa odlučivanja o donošenju plana,
- preliminarno ispitivanje svakog plana korišćenjem kriterijuma za uvrđivanje mogućih značajnih uticaja prema članu 6. Zakona.

Polazeći od načela hijerarhije i koordinacije, kojim se procena uticaja planova i programa vrši na različitim hijerarhijskim nivoima na kojima se donose planovi i programi, navedeni problemi bi se mogli rešiti izradom različitog tipa SPU za različite nivoe planiranja, tim pre što član 16, Zakona nalaže da: "Izveštaj o strateškoj proceni sadrži razradene smernice za planove ili programe na nižim hijerarhijskim nivoima koje obuhvataju definisanje potrebe za izradom strateških procena planova i procena uticaja projekata na životnu sredinu, određuju aspekti zaštite životne sredine i druga pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu planova i programa nižeg hijerarhijskog nivoa".

Na taj način bi se izbeglo dupliranje procena uticaja (da se u roku izrade i donošenja planova ne bi neprekidno bavili procenama uticaja!). Pored toga, na taj način bi se obezbedila racionalnost, ekonomičnost i efektivnost planiranja i ekološkog ocenjivanja planova.

Odluka o izradi SPU treba da sadrži (član 9):

- razloge za vršenje strateške procene prema kriterijumima iz Zakona (Prilog I),
- prikaz pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu koji će biti razmatrani u okviru strateške procene,
- razloge za izostavljanje pojedinih pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu iz strateške procene,
- elemente izveštaja o strateškoj proceni,
- izbor i obaveze nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni (predlog metodologije, sastav stručnog tima, rok izrade i dr.),
- način učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku izrade i razmatranja izveštaja o strateškoj proceni,
- druge podatke od značaja za izradu strateške procene.

Na osnovu obaveznog sadržaja odluke o pristupanju izradi SPU, kao i potrebnih informacija za donošenje odluke o nepristupanju izradi SPU, može se zaključiti da je neophodno za svaki plan uraditi elaborat za donošenje odluke u kome praktično treba izvršiti neku vrstu prethodne procene strateških uticaja plana na životnu sredinu. Veoma je bitno da se valjano odredi obuhvat (značajna pitanja i problemi) strateške procene. Pri tome je od suštinske važnosti da se obu-

hvate stvarno značajni, a ne i oni uticaji koji nisu bitni, što je u dosadašnjoj praksi često bilo uključeno u analize uticaja objekata. Takođe treba uzeti u obzir da, ako na području plana nema kumulativnih i/ili sinergijskih uticaja, pojedinačni značajni uticaji mogu se adekvatno obrađivati u proceni uticaja projekata, pa i u ovakvim slučajevima treba izbegavati dupliranje.

Pitanje izbora nosioca izrade plana je takođe veoma važno, jer prema članu 10. Zakona nosilac izrade izveštaja o SPU može biti pravno ili fizičko lice registrovano za delatnost prostornog i urbanističkog planiranja. Neobično je da se stručno lice smatra kvalifikovanim za izradu izveštaja o SPU ako je učestvovalo na izradi dva plana koji su realizovani. Sumnjivo je da prostorni planer ili urbanista mogu uraditi kvalitetnu SPU samo na osnovu iskustva u izradi planova, a bez dodatne obuke za strateške procene uticaja. S druge strane, šta tačno znači "realizovan plan"? Ako se misli na stvarno implementiran plan malo ko će ispuniti ovaj uslov. Možda bi bilo bolje formulaciju tumačiti kao "izradi dva plana koji su usvojeni (doneti)".

IZRADA IZVEŠTAJA O SPU

Izveštaj o strateškoj proceni je dokument kojim se opisuju, vrednuju i procenjuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu od kojih može doći implementacijom plana i određuju mere za izbegavanje ili smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu. Osnovni sadržaj izveštaja propisan je članom 12 Zakona:

- polazne osnove strateške procene,
- opšte i posebne ciljeve strateške procene i izbor indikatora,
- procenu mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu,
- smernice za izradu strateških procena na nižim hijerarhijskim nivoima i procene uticaja projekata na životnu sredinu,
- program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana,
- prikaz korišćene metodologije i teškoće u izradi strateške procene,
- prikaz načina odlučivanja, opis razloga odlučujućih za izbor datog plana sa aspekta razmatranih varijantnih rešenja i prikaz načina na koji su pitanja životne sredine uključena u plan,
- zaključke do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni predstavljene na način razumljiv javnosti, i
- druge podatke od značaja za stratešku procenu.

Osnova za detaljnu razradu sadržaja SPU je obuhvat koji je definisan odlukom o izradi strateške procene, zatim elementi iz članova Zakona od 13. do 17. i iz priloga I i II.

Jedna od bitnih specifičnosti sadržaja strateške procene planova u odnosu na procenu uticaja projekata je da se u okviru polaznih osnova strateške proce-

ne analiziraju sadržaj i ciljevi plana i programa, te njihov odnos sa drugim planovima i programima.

S obzirom na dosadašnju praksu izrade planova i neusklađenost Zakona o planiranju i izgradnji sa Zakonom o SPU, kod izrade SPU za planove čija je izrada već počela mogu se očekivati problemi u razmatranju varijanti, definisanju indikatora i načina njihovog vrednovanja. Takođe, mogu se očekivati i drugi metodološki problemi kod izrade strateške procene, s obzirom da se u Evropi koristi veći broj metoda zavisno od tipa plana. Na primer, to mogu biti sledeće metode: ekspertske ocene, učešće javnosti, kontrolne liste i matrice, scenariji i simulacije, prostorne analize korišćenjem GIS-tehnologije, multikriterijalna analiza, SWOT analiza, kost-benefit analiza, analiza povredivosti, analiza rizika i druge [12].

Posebno je važno, a nedovoljno definisano pitanje metoda određivanja značajnih uticaja, za koje su u Prilogu I Zakona o SPU dati samo osnovni elementi. Kao pogodan pristup predlaže se model vrednovanja uticaja izveden na osnovu metodologije britanskog ministarstva za životnu sredinu [13]. Značaj uticaja procenjuje se u odnosu na veličinu (intenzitet) uticaja i prostorne razmere na kojima se može ostvariti uticaj. Uticaji, odnosno efekti, planskih rešenja, prema veličini promena se ocenjuju brojevima od -3 do +3, gde se znak minus odnosi na negativne, a znak plus za pozitivne promene, kako je prikazano u tabeli 1. Ovaj sistem vrednovanja primenjuje se kako na pojedinačne indikatore uticaja, tako i na srodne kategorije preko zbirnih indikatora. U tabeli 2 prikazani su kriterijumi za vrednovanje prostornih razmera mogućih uticaja.

Tabela 1. Kriterijumi za ocenjivanje veličine uticaja

Veličina uticaja	Oznaka	O p i s
Kritičan	-3	Jak negativan uticaj
Veći	-2	Veći negativan uticaj
Manji	-1	Manji negativni uticaj
Nejasan uticaj	0	Nema podataka ili nije primenjivo
Pozitivan	+1	Manji pozitivni uticaj
Povoljan	+2	Veći pozitivan uticaj
Vrlo povoljan	+3	Jak pozitivan uticaj

Oznake ocena negativnih uticaja (-), Oznake ocena pozitivnih uticaja (+)

Tabela 2. Kriterijumi za ocenjivanje razmera uticaja

Značaj uticaja	Oznaka	O p i s
Globalni	V	Moguć globalni uticaj
Državni	IV	Moguć uticaj na nacionalnom nivou
Regionalni	III	Moguć uticaj u okviru prostora regije
Opštinski	II	Moguć uticaj u prostoru opštine
Lokalni	I	Moguć uticaj u zoni izvora uticaja

Pored toga, dodatni kriterijumi mogu se izvesti prema karakteru uticaja, odnosno posledica. U tom smislu mogu se definisati različiti uticaji/efekti: kratkotrajni, dugotrajni, reversibilni i ireversibilni efekti. Verovatnoća da će se neki procenjeni uticaj dogoditi u stvarnosti takođe predstavlja važan kriterijum za donošenje odluka u toku izrade plana. Verovatnoća uticaja određuje se prema sledećoj skali procenjenih efekata: (1) procenjeni efekti izvesni, (2) verovatni, (3) manje verovatni i (4) isključeni.

INTEGRISANJE SPU U PROCES IZRADI I DONOŠENJA PLANOVA

Proces pripreme planova i strateških procena njihovog uticaja na životnu sredinu vode i donose nadležni organi za donošenja planova, po proceduri propisanoj Zakonom. Pri donošenju odluka treba da se uvažava argumentovano mišljenje svih odgovornih organa i organizacija, kao i svih zainteresovanih strana (investitora, građana, nevladinih organizacija, medija i drugih). Dobra praksa u zemljama EU pokazuje da zainteresovane strane treba da imaju realnu mogućnost da utiču na proces donošenja odluka, a ne samo da budu konsultovane i informisane. To znači da je smisao novog pristupa ovom pitanju adekvatno i "transparentno" uključivanje javnosti i zainteresovanih strana u proces donošenja odluka po pitanjima zaštite životne sredine na višem nivou od dosadašnje prakse formalnog organizovanja javne rasprave o predlogu prostornog/urbanističkog plana.

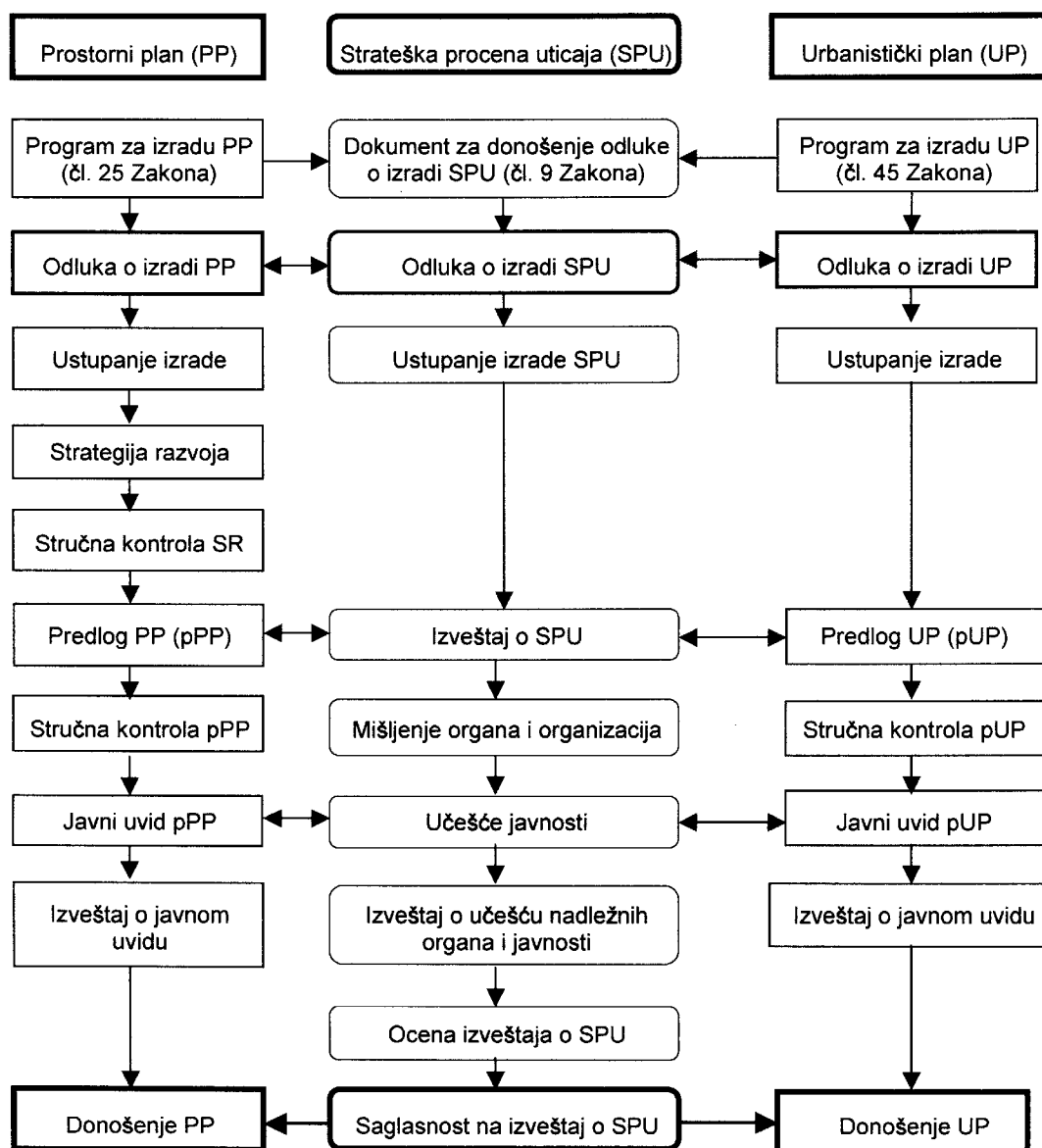
Član 18. Zakona o SPU definiše učešće zainteresovanih organa i organizacija, koji mogu da daju svoje mišljenje u roku od 30 dana. Organ nadležan za pripremu plana obezbeđuje učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni (član 19).

Isti organ izrađuje izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti koji sadrži sva mišljenja o SPU, kao i mišljenja izjavljenih u toku javnog uvida i javne rasprave o planu. Racionalno je vršiti razmatranje predloga plana i izveštaja o SPU istovremeno.

Organ nadležan za pripremu plana dostavlja izveštaj o SPU zajedno sa izveštajem o stručnim mišljenjima i javnoj raspravi organu nadležnom za zaštitu životne sredine na ocenjivanje. Ocenjivanje se vrši prema kriterijumima iz priloga II zakona. Na osnovu ove ocene organ nadležan za zaštitu životne sredine daje svoju saglasnost na izveštaj o SPU u roku od 30 dana od dana prijema zahteva za ocenjivanje.

Ako se u okviru izrade SPU utvrdi da može doći do prekograničnih uticaja prilikom implementacije plana, o tome se obaveštava i traži mišljenje od druge države, u skladu sa Protokolom o strateškoj proceni u prekograničnom kontekstu [14].

Posle prikupljanja i obrade svih mišljenja organ nadležan za pripremu plana dostavlja predlog prostornog plana zajedno sa izveštajem o SPU nadležnom or-



Slika 2. Postupak integrisanja Strateške procene uticaja u proces izrade i donošenja planova

ganu na odlučivanje. Posle usvajanja plana nadležni organ obezbeđuje javnosti dostupnost informacija o strateškoj proceni i rezultatima učešća zainteresovanih strana.

Shema za integrisanje strateške procene uticaja u proces izrade i donošenja planova prikazana je na slici 2. Ova shema je izvedena na osnovu odredbi Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o SPU. Očigledno je da između ova tri procesa ne postoji zadovoljavajuća koordinacija i sinhronizacija. U praksi neki planeri čak smatraju da su to tri međusobno nezavisna procesa.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Strateška procena uticaja planova i programa na životnu sredinu predstavlja jedan od instrumenata za obezbeđivanje perspektive za održivi razvoj u prostornom i urbanističkom planiranju. U razvijenim zemljama, a posebno u Evropi, SPU je nastala posle više od

tri decenije iskustva sa procenama uticaja projekata na životnu sredinu u svetu, kao odgovor na ograničenu metodologiju za analizu uticaja projekata/objekata kada je u pitanju širi prostor i njegove implikacije na sveukupni održivi razvoj planskog područja.

Iako u Srbiji imamo iskustvo više od jedne decenije u primeni analize uticaja objekata na životnu sredinu, izvesno je da u ovoj oblasti zaostajemo za razvijenijim zemljama Evrope. U našoj praksi, prethodna procena uticaja projekata na životnu sredinu uključivana je u određene vrste planova (planovi posebne namene, regulacioni planovi), ali iskustva nisu dobra. Naime, kontekst i sadržaj procesa donošenja odluka o planovima u mnogo čemu je različit od donošenja odluka o realizaciji pojedinačnih projekata. Zbog toga se ne može smatrati da je SPU direktna transformacija procedure i postupka za procenu uticaja projekata za nivo planova, odnosno strateška proce-

na uticaja plana na životnu sredinu nije zamena za dosadašnju "Prethodnu analizu uticaja". Novi instrument-SPU nadgrađuje, a ne derogira procenu uticaja projekata, koja i dalje ostaje važan instrument procene efekata u životnoj sredini u slučaju pojedinačnih projekata, odnosno objekata.

U ovom radu su razmatrane neke bitne zakonske odredbe o proceduri izrade strateške procene i karakteristike izveštaja o SPU. Identifikovani su ključni problemi u sprovođenju zakona koji proizlaze, prema mišljenju autora, sa jedne strane zbog nedosledne primene načela SPU u pojedinim odredbama Zakona, a sa druge zbog nedovoljne pripremljenosti i osposobljenosti većine učesnika u procesu izrade i donošenja prostornih planova za primenu novog instrumenta u planiranju, naročito na lokalnom nivou. Opravdana je bojazan da bi moglo doći do improvizacija u sprovođenju zakona, donošenju odluka o izradi, odnosno nepristupanja izradi, kao i neizvesnost kakav kvalitet strateških procena uticaja prostornih planova na životnu sredinu možemo očekivati.

U svakom slučaju dobro je da je Zakon o SPU počeo da se primenjuje, pa makar u mnogim slučajevima i izvan konteksta načela održivog razvoja, a problemi uočeni u početnoj fazi sprovođenja Zakona moraju se rešavati sistematskim aktivnostima nadležnih organa, kao i zainteresovanih strana u budućnosti.

Pored problema koji su diskutovani u ovom radu u skoroj budućnosti će biti potrebno dati odgovore na mnoga još ne pokrenuta pitanja, kao što su:

- kako će zainteresovane strane interpretirati zakonske odredbe?
- kako prevazići neusklađenost pristupa u Zakonu o planiranju i Zakona o SPU (na primer u pogledu načina definisanja ciljeva, indikatora i alternativa)?
- koje metode će biti prihvaćene kao relevantne u različitim fazama i nivoima izrade SPU?
- kako nedvosmisleno definisati šta su to značajni uticaji plana na životnu sredinu od strateškog značaja za različite nivoe planiranja?
- koji je racionalan i pošten način uključivanja zainteresovanih strana u proces odlučivanja o SPU?
- ko i kojim metodama ocenjuje kvalitet SPU?
- u kojoj meri uvođenje SPU usporava proces donošenja odluka i izdavanja građevinskih dozvola?
- kako će učesnici u procesu planiranja i procene uticaja razumeti korist od SPU?

Konačno, može se zaključiti da je strateška procena uticaja planova na životnu sredinu privukla pažnju svih učesnika u procesu planiranja i donošenja planova. U početnoj fazi implementacije Zakona o strateškoj proceni dominira pristup koji smo imali sa "Analizom uticaja objekata", koji kako je već navedeno nije ispunio očekivanja u smislu održivog razvoja.

Sprovođenje Zakona o strateškoj proceni nije samo pravno i tehničko pitanje, već je, takođe, pokaza-

telj aktuelnog političkog i demokratskog karaktera donošenja odluka o prostornim i urbanističkim planovima. Pored toga, ukoliko uključivanje strateške procene uticaja u proces planiranja dovede do usporavanja procesa izrade i usvajanja planova, odnosno procesa izdavanja odgovarajućih dozvola za izgradnju, posledice mogu biti pogubne za investicioni razvoj Srbije, kako u odnosu na interese stranih tako i domaćih investitora. Dakle, implementaciju SPU u Srbiji treba stalno usavršavati, budući da to čine i države članice Evropske Unije posle prve godine obavezne primene SPU.

Na kraju, potreba za usavršavanjem svih aspekata strateške procene životne sredine je glavni zaključak konferencije koja je održana u Pragu krajem septembra 2005. godine pod nazivom "A Global Conference on Strategic Environmental Assessment "International experience and perspectives in", u kojoj je učestvovalo više od 450 stručnjaka iz 65 zemalja iz celog sveta.

LITERATURA

- [1] Prostorni plan Republike Srbije, Sl. Glasnik RS, 1996
- [2] Pravilnik o analizi uticaja objekata odnosno radova na životnu sredinu, Sl. glasnik RS, br. 61/1992
- [3] Zakon o planiranju i izgradnji, Sl. glasnik RS, br.47/2003
- [4] Stojanović B. (2002), Upravljanje životnom sredinom u prostornom i urbanističkom planiranju-Stanje i perspektive, u monografiji "Noviji pristupi i iskustva u planiranju", IAUS, str.119-140
- [5] Zakon o zaštiti životne sredine, Sl. glasnik RS, br. 135/2004
- [6] Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Sl. Glasnik RS, br.135/2004
- [7] Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Sl. Glasnik RS, br. 135/2004
- [8] Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Sl. Glasnik RS, br. 135/2004
- [9] EU Parliament and Council Directive on assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, 2001/42/EC
- [10] Stojanović B. (2005), Primena zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u prostornom planiranju, (uvodno predavanje), Zbornik radova sa skupa "Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine", GE, APPS-Beograd, str. 49-56
- [11] Stojanović B. (2005), Application of EIA/ system in land use planning - Experience from Serbia, A Global Conference on Strategic Environmental Assessment "International experience and perspectives in ", Prague, Czech Republic, 26.-30. 09. 2005
- [12] Stojanović B. (2004), Program istraživanja za projekat TP6501 "Metode za stratešku procenu životne sredine u planiranju prostornog razvoja lignitskih basena", IAUS
- [13] Stojanović B. (2005), Program za izradu "Strateške procene uticaja prostornog plana područja Kolubarskog lignitskog basena na životnu sredinu", IAUS
- [14] UNECE Protocol on the Strategic Environment Assessment, Kiev, 2004.