

# ПРОЦЕДУРА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ПРИМЕРУ ПЛАНА ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ ПОСЛОВНО ПРИВРЕДНОГ КОМПЛЕКСА

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCEDURE WITH THE EXAMPLE OF A DETAILED REGULATION PLAN FOR A BUSINESS ECONOMY COMPLEX

## Резиме

У Републици Србији Закон о стратешкој процени утицаја (Службени гласник РС бр.135/04) успоставља методолошки и процедурални оквир израде који промовише Директива Европског парламента и савета о процени утицаја појединих планова и програма на животну средину (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2002 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment).

У раду се посебно указује на процедуру израде СПУ у Републици Србији. Увидом у студију случаја – Стратешку процену утицаја за План детаљне регулације пословно-привредног комплекса “Клисина”, истакнути су проблеми у процедури израде.

Уважавајући постојеће стање у пракси, формулисане су препоруке за унапређење процедуре израде и усвајања СПУ у Републици Србији.

**Кључне речи:** процедура, стратешка процена утицаја, план детаљне регулације

## Abstract

In the Republic of Serbia Strategic Environmental Assessment Law is establishing methodological and procedural framework which promote the Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2002 on the assessment of the effects of certain plans and program on the environment.

In the paper particularly is pointed out the SEA procedure in the Republic of Serbia. The presented case study “Plan of detailed regulation for business area of complex Klisina” stresses problems in the SEA procedure.

Taking into account the current condition in practice, the recommendation are formulated for the promotion of the procedure of the production and adoption of SEA in the Republic of Serbia.

**Key words:** Procedure, Strategic Environmental Assessment, plan of detailed regulation

## Увод

Стратешка процена утицаја (СПУ) је усвајањем, не само Директиве Европског парламента и савета о процени утицаја појединих планова и програма на животну средину (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2002 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment)<sup>1</sup> већ и других обавезујућих докумената, као што је Протокол Стратешке процене утицаја (Protocol on Strategic Environmental Assessment)<sup>2</sup>, ушла у нову фазу развоја. Усвојени документи су остварили значајан утицај за даљи развој СПУ не само у смислу успостављања методолошког и процедуралног оквира, већ и у остварењу значајног просторног утицаја, успостављајући обавезу израде СПУ за све чланице Европске уније (ЕУ), али и за оне које теже њеном чланству.

Иако је од усвајања Директиве СПУ протекло више од 5 година, а од крајњег рока (јул 2004.) за прилагођавање одредбама преко годину дана, прикази искустава у периоду прилагођавања и примени одредаба Директиве СПУ су у стручној и научној литератури недовољно заступљени. То јесте, пре свега, одраз стања у пракси јер све чланице ЕУ

\* Мр Бошко Јосимовић, дпл., Институт за архитектуру и урбанизам Србије

\*\* Мр Тијана Црнчевић, дла., Институт за архитектуру

и урбанизам Србије

<sup>1</sup> У даљем тексту Директива СПУ

<sup>2</sup> У даљем тексту Протокол СПУ

нису у одговарајућем року успеле да своје системе ускладе са одредбама Директиве СПУ. Само 9 земаља чланица ЕУ, међу којима и Велика Британија, су испоштовале успостављен рок, док је осталих 6 то урадило до јула 2005. (Therivel & Walsch, 2005). Оно што се на основу доступних података посебно може истаћи као позитиван утицај који је остварила имплементација одредби Директиве СПУ у односу према процедури примене јесте то да је у Великој Британији 2005. већина СПУ рађена као саставни део планског процеса (80%) у односу на резултат из 2001. године, када је само 51% СПУ било интегрисано у плански процес, односно 42% 1997. године (Therivel & Walsch, 2006). Уважавајући опредељење Републике Србије за европске интеграције, 2004. године је извршена реформа законодавства у области заштите животне средине и његово усклађивање са законодавством ЕУ. У сету закона о животној средини усвојен је и Закон о Стратешкој процени утицаја ("Службени гласник Републике Србије", број 135/04)<sup>3</sup>. Овим Законом формулисан је фундаментални концепт, као и основни процедурални и методолошки оквир израде СПУ. Овим законом уређују се услови, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова

и програма на животну средину (члан 1). Усвајање Закона о СПУ у односу на планирање, поред значајног потенцијала је, како је истакнуто, "условило и низ ограничења која се односе на имплементацију" и то, пре свега, услед неусклађености Закона о СПУ и Закона о планирању и изградњи, неодоварајућег рока за прилагођавање, недостатка одговарајућих смерница и експертне (Црнчевић, 2005). Поред тога, указано је да између просторног, урбанистичког и процеса израде СПУ "не постоји задовољавајућа координација и синхронизација" и да у пракси "неки планери чак сматрају да су то три међусобно независна процеса" (Стојановић & Спасић, 2006).

У раду се разматра процедура израде СПУ у Републици Србији на примеру Плана детаљне регулације пословно привредног комплекса "Клисина". Узимајући у обзир да процедура значи "законом прописан пут,.. начин рада, поступања" (Вујаклија, 1980.), под процедуром израде СПУ подразумева се поступак израде СПУ на основу законске основе. На основу искуства из праксе, указано је на проблеме, односно ограничења постојећег процедуралног оквира на основу чега су формулисане препоруке за унапређење постојеће праксе.

## ПРОЦЕДУРА ИЗРАДЕ СПУ У СРБИЈИ

Процедура израде СПУ у Републици Србији подразумева неколико фаза које су дефинисане у члану 8. Закона о СПУ:

*Припремна фаза која обухвата:*

- одлучивање о изради стратешке процене,
- избор носиоца израде извештаја о стратешкој процени,
- учешће заинтересованих органа и организација;
- Извештај о стратешкој процени;

*Поступак одлучивања који обухвата:*

- учешће заинтересованих органа и организација,
- учешће јавности,
- извештај о резултатима учешћа заинтересованих органа и организација и јавности,
- оцену извештаја о стратешкој процени,
- сагласност на извештај о стратешкој процени.

Поред фаза у поступку стратешке процене, Закон дефинише и рокове за поједине фазе.

Након спровођења свих фаза у поступку стратешке процене, уколико је добијена сагласност на извештај, створени су услови за даљу процедуру која подразумева усвајање плана са извештајем о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Намера аутора је да у наставку рада упореде процедуру и рокове израде СПУ Плана детаљне регулације пословно-привредног комплекса у односу према одредбама Закона о СПУ. На основу анализе извешће се закључци који би требало да допринесу унапређењу процедуре СПУ у Србији.

<sup>3</sup> У даљем тексту Закон о СПУ

Табела 1.

**Процедура и временски рокови за израду СПУ**

ФАЗА	ПОДФАЗА	РОКОВИ
<b>припремна фаза</b>	одлучивање о изради	нису дефинисани
	избор носиоца израде	нису дефинисани
	учешће заинтересованих органа и организација	давање мишљења у року од 15 дана од подношења захтева за давање мишљења
<b>израда извештаја</b>	/	нису дефинисани
<b>одлучивање</b>	учешће заинтересованих органа и организација	достављање мишљења у року од 30 дана
	учешће јавности	надлежни орган накнадно утврђује рокове трајања јавног увида
	извештај о резултатима учешћа	извештај се израђује у року од 30 дана од дана завршетка јавне расправе
	оцена извештаја	нису дефинисани
	сагласност на извештај	одлучивање о давању сагласности је 30 дана од дана пријема захтева органа надлежног за припрему плана и програма

## ИСКУСТВА ИЗ ПРАКСЕ: ПЛАН ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ ПОСЛОВНО-ПРИВРЕДНОГ КОМПЛЕКСА КЛИСИНА

Стратешка процена утицаја на животну средину Плана детаљне регулације пословно-привредног комплекса "Клисина" у Батајници (у даљем тексту: СПУ Клисина) је једна од првих СПУ урађених у Србији и прва која је усвојена на Комисији за планове у Београду. Повод за израду СПУ Клисина је иницијатива групе приватних инвеститора покренута у циљу израде Плана детаљне регулације којим би се земљиште на локацији која обухвата око 17ha привело намени и створио плански основ за реализацију будућих привредних активности.

Након претходног мишљења Секретаријата за животну средину од 01.04.2005. године, у коме се оцењује да је за предметни план потребна израда стратешке процене, обрађивачи СПУ урадили су Експертизу за одлуку о изради стратешке процене. У Експертизи су изнети аргументи који указују да није оправдано радити стратешку процену због неколико објеката који могу имати утицај на животну средину, већ да за такве објекте, приликом израде урбанистичких пројеката, треба по потреби израдити Студију о процени утицаја (у складу са одредбама Закона о процени утицаја). Међутим, став надлежног органа, чини се по аутоматизму, био је да је неопходна израда СПУ. Аргумент за овакву одлуку је став да ће предметни план бити основ за развојне активности које могу имати негативан утицај на животну средину. Додатни аргумент за овакав став била је чињеница да се предметни план налази у границама шире "Б"

зоне заштите изворишта водоснабдевања и да из тог разлога мора бити урађена стратешка процена чији допринос треба да се огледа у дефинисању смерница и услова за реализацију будућих активности.

Одлука о изради предметног плана донета је на седници Скупштине града Београда одржаној 30. маја 2005. године ("Службени гласник града Београда", број 11/2005). У Одлуци се, поред осталог, доноси и одлука о приступању изради стратешке процене, избору носиоца израде и начину излагања нацрта плана и стратешке процене на јавни увид, као и року од три месеца за израду планских докумената. Одлука у себи није садржала детаље о изради СПУ.

Након доношења Одлуке, приступило се изради СПУ Клисина у јуну 2005. године и то за план који је фактички већ био завршен. Током израде Извештаја о СПУ, обрађивачи су се суочили са уобичајеним проблемима који постоје у Србији када је проблематика животне средине у питању, а који се односе пре свега на непостојање:

- јединствене методологије за израду СПУ и
- потребних података о стању животне средине на предметној локацији.

Поред ових "уобичајених" проблема, обрађивачи су се сусрели и са чињеницом да се са сигурношћу не зна које ће се активности обављати у планираним објектима, због чега је било тешко проценити могуће утицаје, што је поново отворило питање сврхе и потребе израде стратешке процене.

Проблеми су превазиђени на следећи начин:

- коришћена је методологија за евалуацију и примењен је метод развијен у оквиру научног пројекта који финансира Министарство за науку и заштиту животне средине под називом "Метод за стратешку процену животне средине у планирању просторног развоја лигнитских басена" (Институт за архитектуру и урбанизам Србије). Примењена методологија заснована је на квалитативном вредновању животне средине у подручју плана, непосредном и ширем окружењу, као основе за валоризацију простора за даљи одрживи развој;
- коришћени су расположиви подаци о стању животне средине са најближих мерних места, из "Еколошког атласа Београда" и испитивањем одређених параметара животне средине на самој локацији;

- усмеравањем разраде плана ка нижим хијерархијским нивоима са смерницама за израду студија о процени утицаја на животну средину приликом израде урбанистичких пројеката за појединачне објекте.

Након израде нацрта, Извештај је у јуну 2005. године упућен надлежном органу за послове урбанизма и заинтересованим органима и институцијама, чиме је започела процедура усвајања Извештаја. С обзиром да су заинтересовани органи и институције у законском року дали позитивно мишљење на нацрт Извештаја, стекли су се услови да се документ достави Комисији за планове (и поткомисији за заштиту животне средине која је формирана у оквиру ње). Зачуђујуће, али Извештај се први пут нашао на Комисији за планове тек у децембру, дакле тек након шест месеци од како је започела процедура усвајања Извештаја. Тада је Поткомисија за заштиту животне средине требало да изнесе званично мишљење о нацрту Извештаја, али због потпуне некоординације између ова два тела то није урађено. Из тог разлога је даља процедура усвајања СПУ Клисина одложена, показало се касније, до марта 2006. године. Тада је, након позитивног мишљења Поткомисије за заштиту животне средине, Комисија за планове упутила предметни план са Извештајем о СПУ на јавни увид у трајању од три недеље. У том тренутку, процедура усвајања је трајала читавих десет месеци (јун 2005.-април 2006.год.).

С обзиром на потпуну изолованост локације од окружења, није постојало интересовање за план и стратешку процену, изузев од стране самих инвеститора, јавни увид је протекао фактички без учешћа јавности и било каквих примедби. Када је то констатовано на Комисији за планове, Извештај је у Складу са Законом о СПУ упућен Секретаријату за заштиту животне средине који је надлежан за давање сагласности на Извештај. С обзиром на одређене примедбе које је овај Секретаријат имао на нацрт Извештаја, након десет месеци процедуре усвајања, позитивног мишљења заинтересованих органа, институција, Поткомисије за заштиту животне средине и јавног увида који је завршен без примедби, обустављена је даља процедура усвајања Извештаја док се не поступи по примедбама Секретаријата. Након што је обрађивач поступио по примедбама, створени су услови да се План са Извештајем о СПУ Клисина усвоји у јуну 2006. године, годину дана након што је процедура усвајања започета.

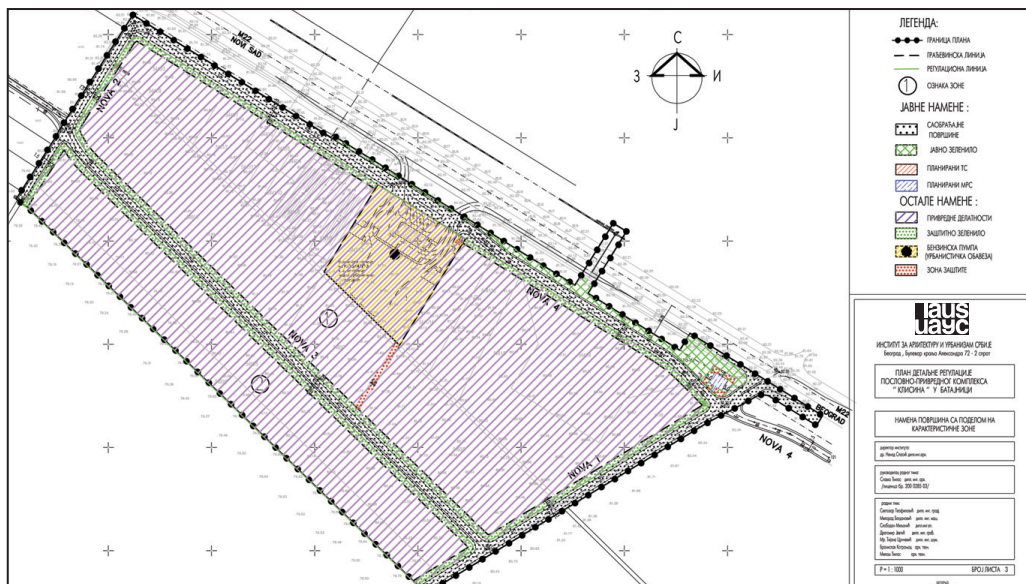
Дијаграм 1.

**Процедура СПУ Клисина у односу на Закон о СПУ**



На основу дијаграма, на први поглед се може закључити да су рокови дефинисани Законом о СПУ испоштовани у процедури СПУ Клисина. Међутим, проблем је настао у фазама СПУ за које Закон о СПУ није дефинисао рокове. То се, пре свега, односи на рок од предаје извештаја о СПУ надлежном органу до стављања СПУ на јавни увид. Наиме, у том периоду Комисија за планове треба да да стручну оцену извештаја, а обрађивач да поступи по примедбама. На тај начин се стичу услови да се извештај пусти у даљу процедуру усвајања, односно на јавни увид. У случају СПУ Клисина, ова фаза је из непознатих разлога трајала готово 10 месеци. На тај начин читава процедура усвајања и урбанистичког

плана и СПУ одвија се неприхватљивом динамиком. Имајући у виду да је СПУ Клисина прва која је прошла комплетну процедуру усвајања у Београду, било је очекивано да она траје мало дуже, али свакако не годину дана. Овоме је поред почетне некоординације између Комисије за планове и Поткомисије за заштиту животне средине, допринела и мањкавост Закона о СПУ који није предвидео рокове за ову фазу оцењивања извештаја о СПУ. С друге стране, укључивање органа надлежног за послове заштите животне средине само у процедури давања сагласности на извештај о СПУ, према мишљењу аутора, није у Закону о СПУ најбоље решено јер додатно продужава процедуру усвајања планског документа.



## ЗАКЉУЧАК

Досадашњи резултати у примени одредби Закона о СПУ у Републици Србији указују на три основна проблема који се огледају у следећем:

- Одлука о изради СПУ често се доноси по аутоматизму,
- процес израде плана и СПУ није интегрисан,
- процедуре стручне контроле и усвајања стратешке процене дуго трају.

Доношење одлуке о изради СПУ засновано је на члану 5. Закона о СПУ. Када надлежни орган доноси Одлуку о изради СПУ, он се ослања на мишљење органа надлежног за послове заштите животне средине у складу са чланом 9. Закона о СПУ. У тој ситуацији често се доноси Одлука о изради СПУ, чак и за план који у својим границама има само један објект који може имати негативан утицај на животну средину. Таква одлука доноси се по аутоматизму базираном на члану 5. Закона о СПУ, у коме се дефинише предмет стратешке процене и наводе планови за које се може радити СПУ. С друге стране, још увек постоји непознавање суштинске разлике између СПУ и Студије о процени утицаја, због чега се СПУ често израђује и за појединачне објекте који су уствари предмет процене утицаја. За решавање овог проблема потребно је да се посвети већа пажња фази одлучивања о потреби израде СПУ. У томе значајан допринос могу да дају обрађивачи плана и СПУ, који надлежним органима морају пружити све податке о планираним активностима, као и све расположиве информације које могу бити од користи при донешену одлуке. Када је реч о СПУ Клисина, поставља се питање да ли је основни допринос овог документа, а то је генерално усмеравање планираних активности у смислу објеката који се смеју или не смеју реализовати на планском подручју, могао да се постигне и без израде СПУ како је предложено у Експертизи за одлуку о изради СПУ.

Као резултат примене одредби Закона, процес израде СПУ отпочиње у поодмаклој фази израде плана, а не паралелно са његовом израдом. На тај начин се успорава плански процес јер се планска решења вреднују са аспекта заштите животне средине тек када је урађен нацрт плана. Неприхватљиво је и нерационално оцењивати план са аспекта животне средине када је он већ урађен и када у њему нису приказана варијантна планска решења која СПУ може да вреднује и да препоруку за једну од понуђених алтернатива. Одреднице СПУ у том контексту могу неповољно оценити поједина планска решења, чиме се плански процес значајно продужава јер је потребно планска решења ускладити са закључцима СПУ. Решење проблема је у интегрисању стратешке процене у почетне фазе израде плана, што јесте случај са свим плановима чија је израда започела након усвајања Закона о СПУ.

Када је реч о процедури усвајања СПУ, Законом нису дефинисани рокови од предаје документа надлежном органу до стављања извештаја на јавни увид. То може довести до тога да ова фаза усвајања СПУ траје и по неколико месеци, као што је био случај са СПУ Клисина. Аутори су мишљења да би рокове за ову фазу усвајања

СПУ требало дефинисати и уградити у Закон о СПУ. Поред тога, у одредбама Закона (члан 21. и 22.) наводи се да орган надлежан за послове заштите животне средине оцењује и даје сагласност на извештај о СПУ. Стриктно се држећи законских одредница, надлежни орган за заштиту животне средине се не укључује у раније фазе процедуре усвајања СПУ. У случају СПУ Клисина, Секретаријат за заштиту животне средине третирао је стручну Комисију за заштиту животне средине, која је формирана од експерата за различите области животне средине, као "учешће јавности", а своје примедбе је доставио обрађивачу у складу са Законом о СПУ на самом крају процедуре усвајања СПУ, након извршеног јавног увида. Тако су обрађивачи СПУ били принуђени да у два наврата поступају по примедбама, чиме се читава процедура усвајања продужила. По мишљењу аутора, било би рационално да се, осим оцењивања и давања сагласности, Секретаријат за заштиту животне средине активно укључи и у раније фазе усвајања извештаја о СПУ и да своје примедбе. Тако би се "у ходу" поступило по примедбама и скратило и онако предуга процедура усвајања СПУ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. План детаљне регулације пословно привредног комплекса "Клисина" у Батајници
2. Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину Плана детаљне регулације пословно-привредног комплекса "Клисина" у Батајници
3. Директива Европског парламента и Савета о процени утицаја појединих планова и програма на животну средину (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2002 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment)
4. Црнчевић, Т. (2005), Закон о стратешкој процени утицаја-инструмент за имплементацију стратегије одрживог развоја или још једна административна обавеза; Планска и нормативна заштита простора и животне средине- Зборник радова; Географски факултет, Асоцијација просторних планера, Завод за урбанизам Суботице
5. Стојановић, Б., Спасић, Н. (2006), Критички осврт на примену Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину у просторном и урбанистичком планирању; Изградња бр.1-2; стр.5-11
6. Закон о стратешкој процени утицаја (Сл.гл. РС бр. 135/04)
7. Вујаклија, М. (1980.), Лексикон страних речи и израза; ПРОСВЕТА, Београд
8. Therivel, R., Walsh, F. (2006.) The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One year Onwards; Environmental Impact Assessment Review, Volume 26, Issue 7, str. 663-675;