

STRATEŠKA PROCENA UTICAJA KAO INSTRUMENT ZA ANALIZU, DEFINISANJE PRIORITETA I REŠAVANJE KONFLIKATA U PROSTORU

dr Tamara Zelenović Vasiljević, mr Vladimir Pihler, mr Dragana Dunčić

Abstrakt

Cilj ovog rada je da se prikaže analiza usklađenosti integracije pitanja zaštite životne sredine sa sektorskim politikama razvoja nekog područja. Povećanjem efikasnosti, odnosno održivim korišćenjem prirodnih resursa i izbalansiranim razvojem ekonomije u skladu sa osnovnim principima održivog razvoja može se u značajnoj meri doprineti smanjenju uobičajnih pritisaka na životnu sredinu. Razmatranjem pitanja i problema koji direktno ili indirektno utiču na zaštitu životne sredine na prostoru PPPPN ekološkog koridora reke Tise, u Izveštaju o strateškoj proceni sagledana su neka od osnovnih konflikata u prostoru u kontekstu pitanja da li oni zapravo predstavljaju prioritet ili konflikt kada je reč o održivom razvoju predmetnog prostora.

Ključne reči: Strateška procena uticaja, prostorni konflikti, održivi razvoj

Strategic Impact Assessment as a Tool for Analysis, Prioritizing and Resolving Conflicts in Space

PhD Tamara Zelenović Vasiljević, MSc Vladimir Pihler, MSc Dragana Dunčić

The aim of this work is to present the compilation analysis of integration of environmental issues with sectorial development policies. The increase of efficiency and sustainable use of natural resources and balanced development of the economy in accordance with the basic principles of sustainable development can significantly contribute to reducing the usual pressures on the environment. After examining the issues and problems that directly or indirectly affect the environmental protection in the area of the Special Purpose Spatial Plan of Ecological Corridor of the Tisza River, the strategic environmental impact assessment report considered some of the main conflicts in the region within the context of the question whether they actually represent a priority or conflict when it comes to sustainable development of the area.

Key words: Strategic environmental assesment, spatial conficts, sustainable development

1. Uvod

Strateška procena predstavlja proces koji je optimalno vršiti paralelno sa izradom planskog dokumenta, imajući u vidu činjenicu da se tako omogućava integrisanje ciljeva i principa održivog razvoja u prostornom planu, uz istovremeno sprečavanje ili minimizacije negativnih uticaja na biodiverzitet, prirodna, kulturna i druge stvorene vrednosti, životnu sredinu i zdravlje ljudi. Strateška procena uticaja na životnu sredinu predstavlja instrument kojim se stvaraju uslovi za optimalnu zaštitu životne sredine u procesu prostornog planiranja i predstavlja sveobuhvatan, kompleksan i jedinstven postupak. S tim u vezi cilj ovog rada je da se prikaže analiza usklađenosti integracije pitanja zaštite životne sredine sa sektorskim politikama razvoja nekog područja, na primeru Prostornog plana područja posebne namene multifunkcionalnog ekološkog koridora Tise (u daljem tekstu: PPPPN). Za predmetni prostorni plan, imajući u vidu da se u pitanju područje posebne namene, paralelno sa izradom plana urađen je i Izveštaja o strateškoj proceni uticaja PPPPN multifunkcionalnog ekološkog koridora Tise (u daljem tekstu: Izveštaj).

2. Značaj strateške procene u analizi pitanja i problema u oblasti zaštite životne sredine

Predmetni prostor ima značajne specifičnosti koje se ogledaju pre svega u geostrateškom položaju i prirodnim karakteristikama koji mu daju posebnost sa regionalnog aspekta. Deonica reke Tise kroz Srbiju pruža se pravcem sever-jug, do ušća u Dunav, tako da područje Prostornog plana obuhvata delove tri upravna okruga, a svojom severnom granicom graniči se sa susednim državama. Obuhvat Prostornog plana graniči se sa Mađarskom, sa kojom ima niz zajedničkih odlika, kao i specifične zajedničke interese koji upućuju na međusobnu saradnju. Ključna posebna namena je koridor reke Tise, kao deo šire ekološke mreže. Ostale posebne namene Prostornog plana su vodoprivredna infrastruktura i razvoj turističke aktivnosti. Ekološka mreža je koherentni sistem predeonih elemenata koji su organizovani sa ciljem održavanja i unapređenja ekoloških funkcija, a istovremeno pružaju odgovarajuće mogućnosti za održivo korišćenje prirodnih resursa. Smanjenje površine i fragmentacija prirodnih sistema remeti njihovo normalno funkcionisanje, što se odražava kroz opadanje kvaliteta dobara i usluga koje živa priroda obezbeđuje ljudima. Ekonomske posledice poremećaja funkcionalnosti biosfere mogu da obuhvate veće regione ili čak celu biosferu. Plansko uređenje i korišćenje prostora jedan je od osnovnih instrumenata u očuvanju funkcionalnosti ekološke mreže. Reka Tisa dolazi iz susednih zemalja kao deo međunarodne ekološke mreže. Reka sa plavnom zonom i mrtvajama obezbeđuje komunikaciju među staništima koja se nalaze uz obale i pritoke, ali prirodne vrednosti su ugrožene i urbanim razvojem priobalja. Usklađena integracija pitanja u oblasti životne sredine kroz mnoge domene sektorske politike može da pomogne povećanju efikasnosti kojom se koriste prirodni resursi i tako pomogne "ozelenjavanju" ekonomije smanjenjem uobičajenih pritisaka na životnu sredinu koji potiču iz mnogobrojnih izvora i ekonomskih aktivnosti.¹

Stoga je u toku izrade Prostornog plana i Izveštaja, kroz analizu postojećeg stanja i sučeljavanje sektorskih ocena i koncepcija razvoja uočen određeni broj konflikata i problema prostornog razvoja strateškog karaktera čije rešavanje ima direktne implikacije na budući prostorni razvoj područja obuhvata Prostornog plana.

U Izveštaju je ukazano na 8 ključnih pitanja i problema opštih a opet i posebnih, koji direktno ili indirektno utiče i na zaštitu životne sredine na teritoriji obuhvata Prostornog plana.

- 1) Prioritet ili konflikt: Industrija i zaštita životne sredine
- 2) Prioritet ili konflikt: Saobraćaj i zaštita životne sredine
- 3) Prioritet ili konflikt: Turizam i zaštita životne sredine
- 4) Prioritet ili konflikt: Poljoprivredno zemljište ili građevinsko zemljište
- 5) Prioritet ili konflikt: Šume i šumsko zemljište, eksploatacija šuma i poljoprivredno zemljište, zaštićena prirodna dobra
- 6) Prioritet ili konflikt: Eksploatacija mineralnih sirovina – zaštita vodnog tela
- 7) Prioritet ili konflikt: Energetika i zaštita životne sredine
- 8) Prioritet ili konflikt: Zaštita prirode i Zaštita od voda².

1) Prioritet ili konflikt: Industrija i zaštita životne sredine

Sektor industrije pruža mnoge važne ekonomske i socijalne koristi kao što su proizvodnja dobara i proizvoda, obezbeđivanje zapošljavanja i poreskih prihoda. Sa druge strane, industrija učestvuje u emisijama zagađujućih materija u vazduh i vode, degradaciji zemljišta, generisanju otpada, korišćenju

¹ Republička agencija za zaštitu životne sredine

energije i dr. Problemi zagađenja životne sredine u Republici Srbiji, pa samim tim i na području obuhvata Prostornog plana su dobrim delom rezultat zastarele tehnologije i opreme, kao i niske energetske i sirovinске efikasnosti, što je donekle posledica nedostatka finansijskih sredstava za poboljšanje postojećeg stanja.

U cilju sprečavanja i kontrole zagađivanja preduzeća treba da rekonstruišu ili inoviraju postojeće tehnološke procese, uvedu najbolje dostupne tehnike i najbolje prakse po životnu sredinu. Preduzeća mogu uvesti dobrovoljne mere kao što su: sertifikacija SRPS-ISO 14001 standarda i EMAS (Eco Management and Audit Scheme - Sistem upravljanja zaštitom životne sredine i provere), uvođenje čistije proizvodnje, itd. Ukoliko dodje do realizacije ovih aktivnosti u planskom periodu minimiziraće se postojeći negativni uticaji industrije i zaštite životne sredine i nestaće konflikti u datom prostoru ograničenog kapaciteta životne sredine.

2) Prioritet ili konflikt: Saobraćaj i zaštita životne sredine

Transport predstavlja izuzetno važnu privrednu granu Republike Srbije zbog njegovog vrlo značajnog uticaja na, pre svega privredni rast nekog regiona (direktno i indirektno, rastom i razvojem drugih privrednih grana), kao i na konkurentnost privrede, regionalni razvoj i demografske tokove, a predstavlja i najbrži put u procesu integracije privrede Srbije u evropske privredne tokove. Drumska vozila su jedan od glavnih izvora emisija zagađujućih materija u vazduh u Republici Srbiji, i samim tim na području obuhvata Prostornog plana. Emisijom izduvnih gasova dolazi do oslobađanja SO₂, CO, NO_x, prekursora O₃, čestica i olova u atmosferu. Takođe, transport je veliki potrošač energije, a odgovoran je i za zagađenje bukom. Pored toga, ima ozbiljan uticaj na pejzaž, kao i na defragmentaciju prirodnih područja sa ozbiljnim posledicama po biodiverzitet. Unapređenjem saobraćajne infrastrukture došlo bi svakako do minimizacije negativnih uticaja saobraćaja u obliku u kojem danas egzistira na predmetnom prostoru te bi se konflikti umanjili u značajnoj meri.

3) Prioritet ili konflikt: Turizam i zaštita životne sredine

Poput drugih privrednih grana, i turizam utiče na kvalitet životne sredine kao potrošač prirodnih i drugih resursa: zemljišta, vode, goriva, električne energije i hrane, ali i kao proizvođač značajne količine otpada i emisija. Potencijalni negativni uticaji turizma na životnu sredinu izraženi su kroz pritisak na prirodne resurse, živi svet i staništa, kao i stvaranje otpada i zagađenje. Sa druge strane, turizam ima veliki interes da održi kvalitet životne sredine na visokom nivou, tako da je čista i zdrava životna sredina vrlo važna pretpostavka njegovog uspešnog razvoja. Pozitivni efekti turizma u odnosu na životnu sredinu ogledaju se u činjenici da je reč o delatnosti koja teži ka adekvatnom korišćenju prirodnih resursa, unapređenju predela i održavanju ekoloških, ekonomskih i socio-kulturnih vrednosti lokalne zajednice, jer je čista i zdrava životna sredina vrlo važna pretpostavka njegovog uspešnog razvoja. Stoga otvoreno pitanje da li je to prioritet ili konflikt uvek nameće nova rešenja usaglašenih aktivnosti u skladu sa osnovnim principima održivog razvoja.

4) Prioritet ili konflikt: Poljoprivredno zemljište ili građevinsko zemljište

Poljoprivredna proizvodnja je zasnovana na iskorišćavanju bioloških resursa, i iz tog razloga danas se sve više radi na razvoju poljoprivrednih sistema koji u kvantitativnom i kvalitativnom smislu ne menjaju hemijske, fizičke i biološke izvore i kod kojih ne postoji negativna povratna sprega u interakciji ovih izvora, između sadašnjih i budućih generacija.

Produktivnost poljoprivrede je, bilo u smislu produktivnosti zemljišta ili rada, ispod proseka EU. Jedan od razloga za to je nizak nivo opremljenosti mehanizacijom, opremom i pratećom infrastrukturom. Korišćenje poljoprivrednog zemljišta predstavlja jedno od osnovnih pitanja prostornog razvoja Pottisja, kako sa stanovišta održivog upravljanja resursima za proizvodnju hrane i zadovoljavanje drugih ekonomskih i sociokulturnih potreba, tako i sa stanovišta zaštite životne sredine i očuvanja biodiverziteta i ekološke mreže. Očuvanje poljoprivrednog zemljišta u kvantitativnom i kvalitativnom smislu predstavlja jedan od prioritarnih ciljeva prostornog razvoja područja obuhvata Prostornog plana.

Najznačajniji razlog višedecenijskog smanjivanja površina pod poljoprivrednim zemljištem je njegova konverzija u građevinsko zemljište. Nedovoljno kontrolisani procesi širenja naselja, odsustvo planske rekonstrukcije naselja i nerazvijenost instrumenata kontrole u procesu planiranja neki su od razloga konverzije poljoprivrednog u građevinsko zemljište.

Problem usložnjavanja i činjenica da je najčešće u pitanju prenamena obradivog poljoprivrednog zemljišta koje se, prema Zakonu o poljoprivrednom zemljištu (čl. 23) može koristiti u nepoljoprivredne svrhe samo u posebnim slučajevima i pod posebnim uslovima (šume, veštačke livade, pašnjaci, eksploatacija mineralnih sirovina; ako je utvrđen opšti interes). Saglasnost ministarstva nadležnog za poljoprivredu za promenu namene poljoprivrednog zemljišta po Zakonu o poljoprivrednom zemljištu ne traži se u postupku izrade plana, nego tek u fazi njegove realizacije (na zahtev zainteresovanog lica). Ovo otvara prostor i planerima i lokalnoj samoupravi i investitorima da poljoprivredno zemljište tretiraju kao resurs slobodan za realizaciju potreba za građevinskim zemljištem.

5) Prioritet ili konflikt: Šume i šumsko zemljište, eksploatacija šuma i poljoprivredno zemljište, zaštićena prirodna dobra

Procenat šumovitosti obuhvata Prostornog plana neophodno je u planskom periodu povećati, a da to ne izazove konflikt sa poljoprivrednim zemljištem. Veći stepen šumovitosti od postojećeg može se postići samo na račun obradivog poljoprivrednog zemljišta I i III katastarske klase, što je u suprotnosti sa čl. 23 Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Poseban problem predstavlja dosadašnji karakter eksploatacije šuma u zaštićenim prirodnim dobrima, koji je u suprotnosti sa usvojenim Strategijama i proklamovanim ciljevima zaštite prirodnih dobara. Ovaj višedecenijski prisutan konflikt traži ozbiljnije razmatranje i utvrđivanje društvene rentabilnosti utvrđenih mera zaštite. Društvenu rentabilnost mera zaštite treba tražiti u prostoru koji definišu opšte mogućnosti društva u pogledu finansiranja mera zaštite na jednoj strani i opšte preferencije društva u pogledu dopuštenog nivoa gubitka koji nastaju usled narušavanja zaštićenog prirodnog dobra na drugoj strani.

U cilju sanacije gubitka izazvanog smanjenjem ili prestankom eksploatacije šuma u zaštićenim prirodnim dobrima potrebno je, između ostalog, da staraoci prirodnih dobara zauzmu mnogo aktivniji pristup promociji i kapitalizaciji njihovih ukupnih vrednosti.

6) Prioritet ili konflikt: Eksploatacija mineralnih sirovina – zaštita vodnog tela

Ostali, ne manje važni problemi u oblasti zaštite životne sredine, a razmatrani u Prostornom planu odnose se na postojanje određenog broja lokaliteta na kojima je odobrena eksploatacija mineralnih sirovina (nafta, gas, opekarska glina...), nezadovoljavajući stepen izgrađenosti komunalne infrastrukture u naseljima, zagađenje vazduha od saobraćaja, energetike i privrednih aktivnosti, narušavanje kvaliteta životne sredine nelegalnom izgradnjom objekata, promena namene zemljišta i gubitak poljoprivrednog zemljišta idr.

Problemi u oblasti zaštite životne sredine analiziraju se u prostorno planskoj i urbanističkoj dokumentaciji u kojima se predlažu i planske mere za očuvanje i unapređenje životne sredine. Poseban problem predstavljaju i radne zone, kako u građevinskim područjima, tako i u ataru. Veliki broj opština u obuhvatu Prostornog plana ima izgrađene industrijske zone ili se njihova izgradnja planira. One se razlikuju prema veličini, položaju, nameni, infrastrukturnoj opremljenosti i sl. Razmatrajući lokacione modele prostorne distribucije industrijskih zona, neophodno je posebno posvetiti pažnju analizi braunfield i grinfield lokacija (kako bi se sprečilo neopravdano pretvaranje poljoprivrednog u građevinsko zemljište).

Nesprovođenje donetih planova ne samo da ne dovodi do prevazilaženja problema u oblasti životne sredine, već postojeće probleme usložnjava i multiplikuje.

7) Prioritet ili konflikt: Energetika i zaštita životne sredine

Energetski sektor je ključan, kako sa stanovišta ekonomskog razvoja, jer obezbeđuje industrijska, komercijalna i socijalna bogatstva, tako i u odnosu na rešavanje mnogih važnih problema životne sredine. U svim sektorima energetike i u svim fazama od proizvodnje do potrošnje vrši pritiske na životnu sredinu, kao što su: emisije zagađujućih materija u vazduh i vode, degradacija zemljišta, generisanje otpada, i dr.

Ovi pritisci doprinose klimatskim promenama, ugrožavanju prirodnih ekosistema, kao i sredina koje je čovek formirao, a imaju i negativne efekte na ljudsko zdravlje.

Sektor energetike je značajan zagađivač životne sredine u Republici Srbiji. Nepovoljan uticaj uglavnom potiče iz elektrana koje koriste lignit kao gorivo, kao i iz naftne industrije. Tehnološka zastarelost energetskog sistema uslovljava i nisku energetsku efikasnost i ozbiljno opterećuje životnu sredinu.

Da bi se prevazišli postojeći nedostaci, energetska politika je fokusirana na korišćenje obnovljivih izvora energije, implementaciju programa energetske efikasnosti, programa racionalne upotrebe energije, na uspostavljanje mehanizama čistog razvoja, kao i na povećanje sigurnosti snabdevanja energijom i energentima, i dr. Razvoj čistog, efikasnog i sigurnog snabdevanja energijom, korišćenja energije koja manje zagađuje životnu sredinu, kao i efikasno upravljanje prirodnim resursima, neophodni su uslovi održive budućnosti.

8) Prioritet ili konflikt: Zaštita prirode i Zaštita od voda³

Nepovoljne ekološke karakteristike Vojvodine, od kojih su najznačajnije izmene u vodnom režimu, kao i nedostatak šuma, živica i drugih tipova prirodne vegetacije, povećavaju osetljivost prirodnih i poluprirodnih sistema na negativne uticaje kao što su zagađenje i klimatske promene (Secretariat of the CBD, 2009). Prema podacima Evropskog centra za zaštitu prirode i Regionalnog centra za životnu sredinu (REC&ECNC, 2008), opadanje kvaliteta, ili čak gubitak nekih ekosistemskih usluga imaće direktne ili indirektno posledice na sve privredne sektore. Smatra se da će klimatske promene značajno promeniti ponudu usluga evropskih ekosistema tokom narednog stoleća, sa značajnim ekonomskim posledicama kao što je opadanje prinosa useva i proizvodnje električne energije zbog suša, smanjeni prihodi od turizma usled opadanja kvaliteta ponude i sl. Okvirni akcioni plan Evropske unije (CEC, 2009) naglašava ulogu prirodnih sistema, naročito „zelene mreže“ i vlažnih staništa u procesu adaptiranja klimatskim promenama (Kicošev i sar., 2010).

Savremeno upravljanje vodama treba da uvažava zakonitosti prirodnih procesa i zaštitu prirodnih vrednosti, što otvara mogućnosti međusektorske kooperacije. Iz oblasti vodoprivrede i zaštite prirode problemi zaštite hidroloških celina, unapređivanje ekoloških koridora i multifunkcionalno uređenje tampon-pojaseva zahtevaju saradnju, ne samo radi smanjenja potencijalnih sukoba interesa, nego i zbog prepoznavanja zajedničkih interesa (Sabadoš i sar., 2011).

Kako navodi Salvai (2000) razvoj praktičnih melioracionih, odnosno hidrotehničkih mera, za uspešno projektovanje i održavanje povoljnih hidroloških, morfoloških, psamoloških, pedoloških, ekoloških i drugih karakteristika vodotoka, i to uz interdisciplinarnu saradnju je od velike važnosti.

Integralni koncept zaštite od poplava koji teži usaglašavanju potrebe zaštite dobara i ljudskih života i potrebe očuvanja ili ponovnog uspostavljanja prirodnih funkcija i resursa plavnog područja u velikoj meri je saglasan ciljevima formiranja ekološke mreže (Kiš i sar. 2011). Formiranjem multifunkcionih retenzija za vod, pored odbrane od poplava, povećanja površina vlažnih staništa u blisko-prirodnom stanju i ponovnog uspostavljanja funkcionalnosti rečnog koridora, pružaju se mogućnosti za rekreaciju i turizam. Time se poboljšavaju usluge vlažnih područja koje su nestale hidromodifikacijama: raste površina ribljih plodišta i revitalizuju se šume i livade. Značaj šuma poplavnih područja u remedijaciji zemljišta i podzemnih voda ogleda se u izuzetno velikom kapacitetu za apsorpciju zagađujućih materija, naročito teških metala i azotnih jedinjenja (Pilipović i drugi., 2002). Uredba o utvrđivanju Vodoprivredne osnove Republike Srbije za planski period do 2021. godine u poglavlju „1.8. Zaštita životne sredine prirodnih i kulturnih dobara“ predviđa, da „u područjima priobalja svih vodnih sistema moraju se sprovesti aktivnosti na zaštiti prostora i ekosistema“ naglašavajući potrebu očuvanja postojećih ekosistema i pejzažnih karakteristika prostora.

Zaključna razmatranja

Kompleksnost sistema zaštite životne sredine na području Prostornog plana razmatrana je u okviru Nacrta plana ali i u sklopu predmetnog Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Rezimirajući

³ Stručno dokumentaciona osnova iz oblasti zaštite prirode za izradu PPPN multifunkcionalnog ekološkog koridora Tise, Pokrajinski zavod za zaštitu prirode, Novi Sad, 2012.

uticaje Prostornog plana na životnu sredinu i održivost planskih rešenja kao i međusobne uticaje pojedinih planskih rešenja, njihovu koordinaciju u prostoru i sinergijsko dejstvo, dolazi se do zaključka da će većina uticaja planskih rešenja imati pozitivan uticaj na konkretan prostor. Dileme u vezi sa prioritetima i konfliktima u prostoru koje planeri imaju tokom izrade prostorno planske dokumentacije uvek nalaze racionalna objašnjenja u procesima vršenja strateške procene. Zato proces vršenja strateške procene, koji predstavlja instrumenta za analizu, definisanje prioriteta i rešavanje konflikata u prostoru predstavlja imperativ.

Literatura

1. Salvai A. (2000) Novi pristupi u projektovanju i upravljanju sistema za odvodnjavanje. Saverovanje: Melioracije- Poplave od unutrašnjih voda, Poljoprivredni fakultet, Departman za uređenje voda, Novi Sad, str. 209-220
2. Sabadoš K., Bošnjak T., Tucakov M., Kicošev V. (2011) Značaj hidrološke mreže Vojvodine za očuvanje biološke raznovrsnosti. Saverovanje "Melioracije 11" 26.januar, 2011., Novi Sad, Tematski zbornik radova str 207-214
3. Kiš A., Sabadoš K., Kicošev V., Bošnjak T., Cvijić D. (2011) Unapređenje ekosistemskih usluga šuma i vanšumskog zelenila Vojvodine razvojem ekološke mreže. Naučni skup sa međunarodnim učešćem Zaštita prirode u 21 vijeku, 20-23 Septembar 2011, Žabljak, Crna Gora, Zbornih referata, rezimea i prezentacija. Strana 497-507.
4. Secretariat of CBD (Convention on Biological Diversity)(2009) Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation: Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change, Montreal, Technical Series, 41: p. 126
5. Pilipović A., Klašnja B., Orlović S. (2002) Uloga topola u fitoremedijaciji zemljišta i podzemnih voda, Novi Sad, Topola, 169/170: 57-66
6. Stručno dokumentaciona osnova iz oblasti zaštite prirode za izradu PPPPN multifunkcionalnog ekološkog koridora Tise, Pokrajinski zavod za zaštitu prirode, Novi Sad, 2012.