

МОГУЋИ УТИЦАЈ НОВЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ У СРБИЈИ НА ПЛАНИРАЊЕ И ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

POTENTIAL IMPACT OF THE NEW LEGAL FRAMEWORK IN SERBIA ON SPATIAL PLANNING AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Мила Пуцар¹
Марина Ненковић-Ризнић^{1а}

Прегледни рад
DOI: 10.5937/UIB25034P

АПСТРАКТ

Нови законски оквир у Републици Србији, укључујући Закон о изменама и допунама Закона о енергетици („Службени гласник РС“ бр. 145/2014, 95/2018, 40/2021, 35/2023, 62/2023 и 94/2024), Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о процени утицаја на животну средину (оба „Службени гласник РС“ бр 94/2024), имаће директан значајан утицај на просторно и урбанистичко планирање, као и на очување еколошких ресурса у Републици Србији. Овај рад анализира нове кључне одредбе регулативе, посебно у контексту њене примене у процесу планирања и спровођења капиталних инвестиционих и развојних пројеката у Србији. Истраживање ће се вршити кроз анализу ранијег и постојећег законског оквира, вршењем компарације ранијих и нових законских обавеза и њиховог утицаја на процесе планирања у Србији. Будући да нови законски оквир подразумева нешто рестриктивнији однос према заштити животне средине, кроз рад ће се утврдити да ли ће то представљати ограничења за будући просторни развој. Такође, разматрају се изазови у имплементацији ових закона, укључујући институционалну координацију и нове потенцијалне конфликте између развојних приоритета и еколошких стандарда. Резултати овог рада допринеће разумевању утицаја нових закона на стварање услова за одрживи просторни развој, са посебним освртом на улогу законодавног оквира у даљем унапређењу квалитета животне средине и рационалном коришћењу простора. Закључци пружају основу за даљу реформу политика просторног и урбанистичког планирања у Србији.

Кључне речи: *просторно о урбанистичко планирање, легислатива, заштита животне средине*

¹ Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 1_ редовни члан АИНС, pucarmila@gmail.com ORCID: 0000-0002-2275-8088; 1a_ marina@iaus.ac.rs, ORCID: 0000-0003-4431-4151

ABSTRACT

The new legal framework in the Republic of Serbia, including the Law on Amendments to the Energy Law ("Official Gazette of RS" Nos. 145/2014, 95/2018, 40/2021, 35/2023, 62/2023, and 94/2024), the Law on Strategic Environmental Impact Assessment, and the Law on Environmental Impact Assessment (both published in the "Official Gazette of RS" No. 94/2024), will have significant impact on spatial and urban planning, as well as the preservation of ecological resources in Serbia. This paper analyzes key provisions of these regulations, particularly in the context of their application in planning and implementing major investment and development projects in the country. The research will be conducted through a comparison of previous and current legal frameworks, examining their impact on planning processes in Serbia. Given that the new framework imposes stricter environmental protection measures, the paper will explore whether this represents a constraint for future spatial development. It will also address challenges in implementing these laws, including institutional coordination and potential conflicts between development priorities and ecological standards. The findings will contribute to understanding the impact of the new laws on sustainable spatial development, with a focus on the role of legislation in improving environmental quality and the rational use of space. The conclusions will provide a basis for further reform of spatial and urban planning policies in Serbia.

Keywords: *spatial and urban planning, legislative, environmental protection*

УВОД

У савременом контексту развоја урбаних средина, веза између просторног и урбанистичког планирања, енергетских политика и процене утицаја на животну средину добија на све већем значају. У Србији, овај интегративни приступ одражава се кроз иновирање постојеће законске регулативе које теже усклађивању економског развоја са очувањем природних ресурса и квалитетом животне средине, а све у изазовима које Србији доносе климатске промене.

Нови закони и измене у постојећим прописима наглашавају потребу за мултидисциплинарним приступом приликом формулисања развојних пројеката. Просторно планирање, које дефинише распоред и организацију простора, сада се све више повезује са енергетском политиком – нарочито у домену подстицања енергетске ефикасности, коришћења обновљивих извора и смањења емисија гасоваса ефектима стаклене баште, с посебним нагласком на прописивање мера митигације и адаптације на климатске промене.

С друге стране, процена утицаја на животну средину постала је кључни алат за идентификацију потенцијалних негативних ефеката развојних интервенција, омогућавајући доносиоцима одлука да правовремено реагују и имплементирају одговарајуће мере заштите и мониторинг кључних параметара животне средине.

Овај интегрисани приступ осигурава да развојне стратегије буду усклађене са циљевима одрживог развоја, чиме се постиже равнотежа између економског напретка и заштите животне средине.

Увођење нових закона представља искорак ка модернизацији регулаторног оквира у Србији и његовом даљем усклађивању са европским стандардима, што представља значајан корак ка стварању одрживих и еколошки прихватљивих урбаних средина.

Нови Закон о изменама и допунама Закона о енергетици („Службени гласник РС“ бр. 145/2014, 95/2018 , 40/2021, 35/2023, 62/2023 и 94/2024), Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о процени утицаја на животну средину (оба „Службени гласник РС“ бр 94/2024), доносе делом ригиднији али и рестриктивнији однос према нарушавању постојећих параметара животне средине и инсистирају на интензивирању коришћења обновљивих ресурса насупрот традиционалним енергетским изворима.

Самим тим, инкорпорирање обавеза прописаних овим законом у планску документацију допринеће адекватнијем, климатски безбеднијем и зеленијем планирању подручја Србије на свим хијерархијским нивоима, почевши од националног, па преко регионалног до локалног нивоа.

Компаративна анализа ранијег и новог законског оквира у Србији, са посебним фокусом на заштиту животне средине, може осветлити промене у приступу просторном и урбанистичком планирању. Нови законски оквир уводи рестриктивније мере заштите животне средине, што би могло имати значајан утицај на планирање капиталних инвестиција и развојне пројекте у земљи.

Ови закони постављају темеље за развој одрживог и интегрисаног приступа у планирању простора и ресурса, али и за унапређење регулаторних механизма који би омогућили ефикасније управљање простором и ресурсима.

Сви наведени закони претрпели су мање или веће промене, чија ће имплементација у планску документацију допринети значајном еколошком унапређењу планираних развојних активности.

Ипак, постоје и бројни негативни ставови и критике стручњака који се односе на примену ових закона. Стручњаци, нарочито из области привреде, индустрије и инфраструктурног развоја, изражавају забринутост због потенцијалних негативних последица у контексту

економског развоја, административног оптерећења, као и изазова у имплементацији закона. Неки од главних аргумената и полемика укључују: административну сложеност и бирократију: повећане трошкове за инвеститоре и привреду: недостатак ресурса за имплементацију и надзор: критика на несклад са постојећим законодавством.

УТИЦАЈ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЕНЕРГЕТИЦИ НА ПРОСТОРНО И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ, ОЧУВАЊЕ ЕКОЛОШКИХ РЕСУРСА И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ

Закон о изменама и допунама Закона о енергетици („Сл. гласник РС“, бр. 94/2024) има значајан утицај на просторно и урбанистичко планирање, јер се кроз њега енергетски сектор и инфраструктура директно повезују са развојем и организацијом простора. Применом овог закона би требало да се обезбеди одржива и ефикасна енергетска инфраструктура и омогући плански развој градова и насеља. Закон дефинише нова правила која се односе на развој енергетске инфраструктуре, увођење нових технологија и подстицање одрживих решења у урбаним срединама, побољшава начин на који се приступа планирању градова и насеља, када су у питању енергетска ефикасност, коришћење обновљивих извора енергије (у даљем тексту ОИЕ) и енергетска сигурност. Применом овог закона обезбедиће се значајан утицај на очување еколошких ресурса и одрживи развој у Србији, јер он поставља оквир за развој енергетске политике која је у складу са европским стандардима и циљевима одрживог развоја. Измене закона обухватају кључне аспекте енергетске ефикасности, коришћења ОИЕ, смањења емисије штетних гасова, као и стварање законских услова за имплементацију еколошких стандарда у енергетској индустрији.

Издвојени су неки од кључних аспеката утицаја овог закона на просторно и урбанистичко планирање:

1. Интеграција енергетске инфраструктуре у просторно планирање

Измене Закона о енергетици предвиђају обавезу интеграције енергетске инфраструктуре у просторно планирање. То значи да приликом планирања нових насеља или проширења постојећих, морају се предвидети одговарајуће локације за енергетске објекте, што укључује постројења за производњу енергије, енергетске станице, трансформаторне станице и друге виталне објекте.

2. Усклађивање урбанистичких планова са потребама енергетске инфраструктуре

На основу овог закона, све енергетске активности, као што су изградња објеката за производњу енергије (нпр. соларни панели, ветротурбине, енергетске централе), морају бити планиране у складу са урбанистичким плановима.

3. Енергијска ефикасност у урбанизму

Кроз побољшање енергетске ефикасности у урбаним срединама, закон подстиче развој зелених градова, односно градова који користе обновљиве изворе енергије, имплементирају енергетски ефикасну инфраструктуру и смањују емисије CO₂. Урбанистички планови морају обухватити препоруке за енергетски ефикасну инфраструктуру, што може утицати на урбанистичке норме, као што су минимални стандарди за зграде, употреба ОИЕ и енергетске аудите. Урбанисти морају унапред планирати енергетске мреже, као и постројења за производњу и дистрибуцију енергије. То подразумева интеграцију електричних станица, електроенергетских мрежа, стајалишта за електрична возила и других инфраструктурних објеката везаних за енергију у градске планове. На пример, планирање инфраструктурних објеката за ОИЕ, као што су соларне фарме или мале хидроелектране, мора бити усклађено са урбаним потребама и локалним ресурсима. Закон о енергетици се такође односи на побољшање енергетске ефикасности у постојећим и новим урбанистичким пројектима, што значи да би се требала обратити пажња на имплементацију енергетски ефикасних технологија, што може утицати на облике и димензије објеката, њихове енергетских ресурсе и инфраструктуру.

4. Енергетска ефикасност зграда

Закон о изменама и допунама Закона о енергетици поставља јачи фокус на енергетску ефикасност приликом изградње нових објеката, као и реконструкције постојећих. То значи да просторни и урбанистички планови морају обухватити техничке спецификације и стандарде за енергетски ефикасне зграде, као што су нискоенергетске или пасивне зграде које минимизирају потрошњу енергије за грејање, хлађење и осветљење. Урбанистички планови такође могу укључивати обавезне стандарде за коришћење зелене инфраструктуре, као што су вертикални вртови, зелени кровови или енергетски ефикасни системи за грејање и хлађење у већим стамбеним комплексима.

Ово доприноси смањењу потрошње енергије, чиме се смањује притисак на енергетске ресурсе, а истовремено се штите еколошки ресурси.

Закон о енергетици такође обухвата и енергетске ефикасности у грађевинској индустрији. За урбане средине то значи обавезивање на

изградњу енергетски ефикасних објеката, употребу материјала који смањују потрошњу енергије, као и увођење система за рециклажу и уштеду енергије у постојећим зградама.

5. Развој и подстицање коришћења обновљивих извора енергије

Измене Закона о енергетици наглашавају важност коришћења (ОИЕ) у свим секторима, укључујући урбану инфраструктуру. Са све већим нагласком на одрживост, Закон о енергетици промовише употребу (ОИЕ), као што су соларна, ветро, хидроенергија и биомаса, чиме се смањује зависност од фосилних горива и емисија CO₂. Ово доводи до потребе за специфичним планирањем простора за постављање ОИЕ објеката, као и за адаптацију постојећих урбанистичких планова. У урбанистичким и просторним плановима, треба предвидети специјализоване зоне за инсталацију соларних панела, ветротурбина или објеката за биомасу, као и водене ресурсе за хидроелектране. Урбанисти сада имају обавезу да интегришу решења за ОИЕ (као што су соларни панели, ветротурбине, геотермалне пумпе) у урбанистичке пројекте. Ове промене подстичу стварање „зелених“ зона у урбаним срединама, као и планирање простора који је погоднији за уградњу технологија за ОИЕ, чиме се смањује зависност од фосилних горива и доприноси одрживости градова. Закон подржава развој чистих технологија које смањују емисије угљен-диоксида, што је од пресудне важности за постизање циљева у борби против климатских промена и остваривање циљева одрживог развоја на глобалном нивоу.

6. Смањење емисије угљен-диоксида и загађења

Закон о енергетици често има и еколошки циљ смањења емисије угљен-диоксида, смањење енергетске зависности од фосилних горива и подстицање зелених технологија. То се одражава на просторне планове кроз подстицање коришћења чистих технологија и промене у саобраћајној инфраструктури (нпр. електрична возила, јавни превоз са мањим емисијама). Приликом израде урбанистичких планова, мора се узети у обзир интеграција инфраструктуре за електричне аутомобиле, као и смањење емисија кроз ефикасне системе загревања и хлађења.

7. Уклапање енергетских решења у заштиту животне средине

Један од кључних циљева Закона о енергетици је смањење негативног утицаја на животну средину. Урбанистичко планирање мора бити усклађено са еколошким стандардима и прописима који омогућавају смањење емисије угљен-диоксида и других штетних гасова. Планери морају разматрати стратегије које смањују загађење ваздуха и подстичу употребу енергетски ефикасних технологија. Урбанистички планови могу укључивати и зелене зоне које служе као природни тампони између енергетске инфраструктуре и урбаних зона, чиме се побољшава квалитет живота у градовима.

8. Подстицање развоја „паметних“ градова

Измене Закона о енергетици наглашавају потребу за имплементацијом технологија које омогућавају боље управљање енергијом у урбаним срединама, као што су паметне мреже и системи за праћење енергетске ефикасности. Просторно планирање сада мора узети у обзир могућност уградње паметних енергетских система у насељима, као што су паметни апарати, аутоматизовани системи за осветљење и грејање, као и развој енергетски ефикасних саобраћајних система. Ови системи омогућавају ефикасније коришћење енергије и смањење губитака у енергетским мрежама, чиме доприносимо одрживом развоју градова.

9. Утицај на одрживи развој и зелене зоне

Један од кључних циљева Закона о енергетици јесте промоција одрживог развоја. Урбанистички планери све више укључују енергетске стратегије које подржавају очување зелених површина, ревитализацију постојећих зграда и минимализацију енергетске потрошње. Просторни планови, стога, морају балансирати између урбанизације и очувања природних ресурса, као и планирати енергетски ефикасне зграде и јавне објекте.

10. Усклађивање са међународним циљевима одрживог развоја

Закон о изменама и допунама Закона о енергетици доприноси испуњавању циљева које је Србија поставила кроз свој стратешки оквир у вези са одрживим развојем и климатским променама, укључујући обавезе према Париском климатском споразуму и циљевима одрживог развоја Уједињених нација. Усмеравањем на обновљиве изворе енергије и енергетску ефикасност, закон омогућава имплементацију еколошких стандарда који се усклађују са стандардима Европске уније и глобалним нормама заштите животне средине. Закон укључује и усклађивање са европским законодавством, што значи да просторно-плански акти морају бити усклађени са прописима Европске уније у погледу енергетске ефикасности, ОИЕ и смањења емисија. Ово може утицати на урбанистичке стратегије, јер ће се пројектовање нових објеката и инфраструктуре морати прилагодити европским нормама и циљевима који се односе на одрживи развој и климатске промене. Градови ће бити подстакнути да препознају изазове и прилике у контексту зелене транзиције и еколошки прихватљивог развоја.

11. Повећање енергетске независности

Измене закона такође истичу важност енергетске сигурности и смањења зависности од увозних енергената. У урбанистичком контексту, то може подразумевати веће улагање у инфраструктуру која омогућава енергетско аутономно функционисање (као што су локални енергетски системи или микромреже). Планирање нових

насеља може обухватити енергетске системе који користе локалне ресурсе, попут соларних панела на зградама или малих биогасних постројења, чиме се смањује зависност од централизоване енергије.

12. Регулатива и дозволе за енергетске објекте

Закон о енергетици регулише и процедуру за издавање дозвола за изградњу енергетске инфраструктуре. То укључује усклађивање урбанистичког планирања са законодавством о енергетици, тако да свака нова енергетска инфраструктура (било да је реч о ветротурбини, енергетској станици или мрежи) мора бити усклађена са просторним планом и добијање свих потребних дозвола.

13. Јачање друштвене одговорности и одрживости

Закон поставља оквире за укључивање енергетске политике у ширу друштвену одговорност, стварајући простор за развој одрживих заједница и пословних модела који неће угрозити природне ресурсе. Подстицање развоја зелених технологија и одрживих енергетских решења доприноси стварању тржишта у којем се економија, заштита животне средине и друштвена одговорност усмеравају ка дугорочној одрживости.

14. Укидање мораторијума на изградњу нуклеарних електрана

До 1. јануара 2026. године, планира се укидање мораторијума на изградњу нуклеарних електрана у Србији. Ова одлука отвара могућност за развој нуклеарних објеката, што захтева детаљно просторно и урбанистичко планирање. Идентификација погодних локација, процена утицаја на животну средину и развој одговарајуће инфраструктуре биће кључни кораци у овом процесу.

ПРОМЕНЕ У ЗАКОНОДАВСТВУ У ОБЛАСТИ СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ – НОВИ ТЕРЕТ ПЛАНЕРИМА ИЛИ ПРЕКО ПОТРЕБНЕ ИЗМЕНЕ?

Европске земље последњих деценија као императив наводе дефинисање и реализацију интегралног система планирања, који поред стандардног планерског инструментаријума посебну пажњу поклања аспекту заштите животне средине у контексту нових изазова отелотвореним у климатским променама (Стефановић et al., 2017).

Успостављање холистичког приступа и координације између просторног, секторског и планирања заштите животне средине представља кључни фактор за интегрално планирање одрживог територијалног развоја (Nenković-Riznić, et al., 2015), (Pucar et al. 2009). Укључивање еколошких питања и климатских промена у стратешке документе постало је неопходно због потребе усаглашавања еколошких и развојних интереса на одређеној територији. Слично томе, одлуке донете кроз планске документе директно утичу на квалитет свих елемената животне средине, због

чега је интеграција питања заштите животне средине у планерске процесе од суштинског значаја (Alden, 2006), (Adams et al., 2006), (Nenković-Riznić, et al., 2016).

Самим тим, Република Србија још од 2004. године, а у складу са тековинама Европске Уније настоји да унапреди своју легислативу у области заштите животне средине, с посебним акцентом на увођење обавезе за спровођење поступака стратешке процене утицаја на животну средину, која до тада није представљала нити законску обавезу, нити обавезу у текућој планерској пракси.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину у Републици Србији први пут је ступио на снагу 2004. године као одговор Републике Србије на Директиву 2001/42/ЕЗ Европског парламента и Савета о процени ефеката одређених планова и програма на животну средину (Directive 2001/42/EC of the European parliament and the Council of on the assessment of the effects of certain plans and programmes on environment (2002) заједно са Протоколом о стратешкој процени (Protocol on Strategic Environmental Assessment) за интегрисање стратешке процене утицаја (СПУ) у стратешко планирање у Србији. Република Србија је тиме у потпуности хармонизовала своје законодавство у области животне средине са европским и тиме отворила пут ка новој употреби еколошких стандарда у просторном и урбанистичком планирању.

Од 2004. године, овај закон је доживео више итерација, које су у мањој или већој мери унапређивале постојећу праксу, посебно у контексту стављања већег значаја на реално вредновање планских активности. Међутим, стратешка процена утицаја на животну средину никада није добила значајнији статус у легислативном смислу (није било омогућено њихово званично публикавање у јавним гласилима као што је «Службени гласник Републике Србије» или службени листови локалних самоуправа), већ је увек остајала на нивоу аналитичко-документационе основе просторних и урбанистичких планова.

Стратешке процене утицаја на животну средину заиста постају значајан контролни и координациони инструмент просторног и урбанистичког планирања у Србији, чиме се, у начелу, омогућава потпуна неутрализација или ограничавање мање или више негативних утицаја планираних активности на животну средину, квалитет живота и економски статус становника неког подручја.

Међутим, питање реалне примене ових докумената и даље представља велики проблем српске планерске праксе.

Анализирајући стари сет Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину («Службени гласник РС» бр 135/04 и 88/10) као и новодонешени Закон о стратешкој процени утицаја на животну

средину («Службени гласник РС» бр 94/24) могуће је уочити неколико кључних разлика које се намећу као нова обавеза просторним планерима.

Ово се превасходно огледа у главном фокусу закона који се помера са одређених категорија пројеката који су директно утицали на животну средину (са нагласком на веће инфраструктурне и индустријске пројекте) на проширење обухвата тако да се примена процене обавезно односи и оне пројекте који до сада нису били у потпуности обухваћени. Ово омогућава свеобухватнији приступ и идентификацију потенцијалних негативних утицаја раније у фази планирања.

Раније дефинисана начела стратешке процене нису претрпела веће измене, као ни предмет процене, осим у домену проширења обавезе израде оцене прихватљивости за еколошку мрежу (Закон о СПУ, члан 5.)

Критеријуми за утврђивање могућих значајних непосредних ефеката и посредних утицаја на животну средину, као и фазе у изради стратешке процене утицаја остали су исти.

Такође, садржај процене утицаја са свим елементима остао је исти али се као обавеза уводи одлука у поступку оцене прихватљивости за еколошку мрежу (члан 31.)

Оцена прихватљивости представља нову обавезу у поступку израде стратешке процене утицаја на животну средину која се спроводи непосредно пре израде СПУ и која као таква представља део њених припремних радњи. Ову оцену прихватљивости планова и програма спроводи надлежно министарство које се бави пословима у области заштите животне средине и поступак се спроводи у складу са начелом предострожности на основу најбољих доступних научних доказа у оквиру припреме плана и/или програма. Оцена прихватљивости претходи процесу доношења одлуке о изради стратешке процене и може у великој мери продужити процес доношења одлуке и следствено израде саме СПУ. Такође, ако се оценом прихватљивости утврди да план или програм може имати значајан негативан утицај на циљеве очувања и целовитости подручја еколошке мреже, министарство одбија да да сагласност на извештај о СПУ.

Иако наведена нова обавеза у фазама израде СПУ може допринети смањењу ефикасности и повећању времена потребног за њену израду, она последично може имати изузетно повољне ефекте на животну средину. Наиме, већ у почетним фазама израде плана могу се апсолутно елиминисати она решења и планиране активности које могу негативно утицати на животну средину и статус еколошких мрежа на територији Републике Србије.

Нови Закон о СПУ доноси нова и боља легислативна начела у области транспарентности и учешћа јавности. Наиме, стари закон је предвиђао јавне расправе и консултације за заинтересованом јавности, које се често или нису реализовале или су биле субоптималне. Нови закон уводи прецизније процедуре за јавно учешће са нагласком на већу транспарентност кроз дигитализацију процеса кроз централну базу података и централни web портал (члан 34.), што омогућава лакши приступ информацијама и ефикаснију комуникацију између доносиоца одлука и грађана.

У погледу рокова и процедура ранији закон је имао знатно флексибилније рокове који су понекад доводили до продужених евалуација, што је могло одлагати реализацију пројеката. Нови закон дефинише строже рокове за спровођење студија и доношење одлука, чиме се настоји обезбедити правовременија процена утицаја и бржа имплементација мера заштите.

Такође, значајније измене у односу на стари закон претрпео је и систем за праћење (мониторинг) и евалуације, јер у старом закону није постојао свеобухватан систем за континуирани мониторинг и евалуацију утицаја имплементираних мера, што је касније отежавало анализу и примену ефикасности заштитних мера. Посебан проблем представљала је чињеница да су мере прописане СПУ само декларативно узимане у обзир, а само кључне мере заштите животне средине добијале су «статус закона» њиховим инкорпорирањем у планска документа. У новом закону су уведени механизми за праћење и евалуацију омогућавајући континуирани надзор над реализацијом мера заштите животне средине, те омогућавајући правовремену корекцију стратегија уколико се укажу недостаци (члан 20.).

Нови Закон о СПУ поштрава и услове избор израђивача извештаја о стратешкој процени утицаја, којом се од обрађивача захтева формирање мултидисциплинарног тима са јасно дефинисаним надлежностима у области свих елемената стратешке процене утицаја (члан 11.). Тиме се директно повећава не само објективност стратешке процене већ и онемогућавају било какве могуће манипулације са резултатима стратешке процене, што доприноси апсолутној релевантности извршене евалуације.

Закључно, нови закон доноси значајне промене које настоје да унапреде процес стратешке процене утицаја на животну средину, кроз шири обухват, већу транспарентност, строже процедуре и систематичнији надзор над спровођењем мера заштите. Ове измене представљају корак ка усклађивању националне регулативе са европским стандардима и потребама одрживог развоја.

Иако неке од нових легислативних обавеза могу представљати додатно оптерећење за планере у процесу израде и доношења СПУ,

ово ново устројство закона ипак доводи до значајнијег унапређења квалитета животне средине, посебно у пројектима који потенцијално могу имати значајан ефекат на нарушавање појединих еколошких параметара.

До сада у Србији није реализована ниједна стратешка процена утицаја на животну средину која је у потпуности хармонизирана са новим захтевима закона, тако да ће у перспективи бити утврђени реални, а не само теоретски разматрани ефекти нових поштрених критеријума закона из 2024. године.

ЗАКОН О ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ – КАКО СПРЕЧИТИ НЕГАТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ?

Закон о процени утицаја на животну средину има значајан утицај на урбанистичко и просторно планирање, јер поставља обавезне процедуре за идентификовање, процену и ублажавање потенцијалних негативних ефеката које различити пројекти могу имати на животну средину. У контексту урбанистичког и просторног планирања, овај закон игра кључну улогу у осигуравању да се развојни пројекти спроводе на начин који минимизира штетне ефекте на околину и омогућава одржив развој. Циљ измена овог закона је јачање заштите животне средине кроз обавезну евалуацију потенцијалних негативних утицаја на околину пре него што се одобре важни развојни пројекти, укључујући оне у урбанистичком и просторном планирању.

У наставку су кључни аспекти утицаја овог закона на просторно и урбанистичко планирање:

1. Интеграција заштите животне средине у планске процесе

Закон о процени утицаја на животну средину обавезује да сви већи развојни пројекти, укључујући пројекте урбанистичког планирања (као што су изградња нових насеља, инфраструктуре, индустријских објеката и сл.), морају проћи кроз процес процене утицаја на животну средину. На пример, планирање зелених зграда, енергетски ефикасних објеката, ефикасног управљања отпадом, рециклаже и зелене инфраструктуре (попут зелених кровова, јавних паркова и шума) постаје обавезно. Ово доприноси не само смањењу негативног утицаја на животну средину, већ и побољшању квалитета живота у урбаним срединама.

2. Уклапање планских решења са еколошким стандардима

Закон о процени утицаја на животну средину има значајан утицај на урбанистичко и просторно планирање у Србији, јер уводи обавезу процене утицаја на животну средину за све планиране пројекте који могу имати негативан утицај на околину. Овај закон доноси промене које се односе на заштиту животне средине, као и на интеграцију еколошких стандарда у све фазе урбанистичког и просторног

планирања. Урбанистички планови морају бити усклађени са еколошким нормама и регулативама. Овај закон обавезује пројектанте и планере да размотре еколошке аспекте, као што су заштита природних ресурса, очување зелених површина, биоразноврсност, управљање отпадом и отпадним водама, као и заштита од поплава. Када се планирају нове урбанизоване зоне, потребно је размотрити потенцијалне ризике за животну средину, као што су загађење, смањење квалитета тла, угрожавање водоснабдевања или негативан утицај на екосистеме.

3. Одрживи урбанизам и зелене иницијативе

Закон о процени утицаја на животну средину доприноси развоју одрживог урбанизма, јер подстиче пројектанте да размотре дугорочне еколошке ефекте својих одлука. Урбанистички планови могу укључивати веће зелене зоне, ефикасне системе транспорта са мањим емисијама, коришћење обновљивих извора енергије, рециклажу и смањење отпада. Поред тога, може се подстицати изградња објеката који смањују потрошњу енергије и ресурса.

4. Обавезне мере заштите животне средине у урбанистичким плановима

Према изменама, урбанистички планови и просторни планови морају укључивати конкретне мере за заштиту животне средине. То значи да ће пројектанти морати размотрити уградњу зелених инфраструктурних решења, као што су зелене површине, ефикасно управљање водама, коришћење еколошких материјала, енергетска ефикасност у грађевинској индустрији, као и планирање саобраћаја на начин који смањује емисије угљен-диоксида и друге облике загађења.

5. Јачи фокус на процену утицаја на животну средину у фази планирања

Измене Закона о процени утицаја на животну средину унапређују обавезност процене утицаја још у раним фазама урбанистичког планирања. Урбанистички планови и просторно-плански акти сада морају узети у обзир могућност утицаја развоја на животну средину и екосистеме. То значи да урбанисти и планери морају већ у фази израде урбанистичког плана сагледати потенцијалне негативне ефекте на природну средину, квалитет ваздуха, воде, тла, биоразноврсност и друге друштвене и еколошке факторе. Планирање мора бити усклађено са циљевима заштите животне средине и одрживог развоја.

6. Детаљнија процена утицаја великих инфраструктурних пројеката

Обавезна процена утицаја пре реализације великих инфраструктурних пројеката поставља високе еколошке стандарде у оквиру урбанистичког планирања. За велике инфраструктурне

пројекте као што су аутопутеви, железнице, индустријске зоне и објекти за производњу енергије, закон налаже обавезну и детаљну процену утицаја на животну средину. Просторно планирање у овом контексту мора узети у обзир и дугорочне ефекте на еколошке системе, квалитет ваздуха, звучну и визуелну загађеност, као и утицај на здравље и добробит локалне заједнице. Такође, планови морају садржавати мере за смањење тих негативних ефеката, што може значити промену трасе, смањење густине саобраћаја, коришћење еколошких материјала и технологија, или имплементацију еколошких баријера.

7. Улога у дефинисању одрживих зона

Закон о процени утицаја на животну средину може утицати на то које врсте развоја се могу реализовати у одређеним деловима града или региона. На пример, ако се планира изградња индустријске зоне у близини природних резервата или водних тела, анализа утицаја може показати да би такав пројекат имао негативне ефекте на биоразноврсност или квалитет воде, што би могло довести до тога да се пројекат не одобри или да се прилагоди. Просторни планери могу користити ову процену да усмере развој на еколошки прихватљивије локације.

8. Процена утицаја на биоразноврсност и екосистеме

Једна од кључних новина у Закону о изменама и допунама Закона о процени утицаја на животну средину је обавеза детаљне процене утицаја на биоразноврсност и екосистеме. Када се планирају урбанистички пројекти у областима које имају висок еколошки значај (као што су заштићене природне области, паркови, зелене зоне или водени ресурси), урбанисти морају анализирати како пројекти могу утицати на локалну флору и фауну, као и на очување екосистема.. То може довести до промене урбанистичких решења, на пример, стварања тампон зона или адаптације постојећих планова како би се сачувала природна равнотежа и смањило негативан утицај на екосистеме. У урбанистичке планове ће морати да се укључе мере за заштиту и обнову биоразноврсности, чиме ће се доприносити очувању природних вредности.

9. Одрживо управљање природним ресурсима

Измене Закона о процени утицаја на животну средину подстичу боље управљање природним ресурсима у урбанистичком планирању. Тако ће планери морати да размотре ефикасност коришћења воде и енергије у новим градским насељима, као и начин управљања отпадом и загађењем. Ова интеграција одрживих пракси може резултирати развојем нових технологија у урбанистичком дизајну, као што су системи за прикупљање кишнице, употреба енергетски ефикасних система у градским објектима и коришћење еколошких

градилишта. Закон осигурава да се при пројектовању не нарушавају заштићене области, екосистеми и биолошка разноврсност. То значи да урбанистички планови морају бити усклађени са законима о заштити природе и еколошким нормама.

10. Повећање одговорности за спровођење мера заштите животне средине

Измене закона појачавају одговорност инвеститора и пројектаната да спроведу мере заштите животне средине које су предвиђене током процене утицаја. Закон обавезује да се имплементирају превентивне и корективне мере током фазе изградње и касније, како би се осигурао минималан утицај на природу и здравље људи. Такође, надлежни органи и инспекција имају проширене овласти за контролу спровођења тих мера, што чини законодавни оквир ефикаснијим и ефективнијим.

11. Климатске промене и урбанистичко планирање

Један од кључних циљева новог закона је укључивање потенцијалних утицаја климатских промена на околину, посебно у урбаним срединама. То укључује предвиђање ризика од поплава, топлотних таласа, суша и других климатских фактора у урбаним подручјима. Урбанистички планови сада морају узети у обзир адаптацију на климатске промене кроз пројекте зелене инфраструктуре, одрживог транспорта, енергетске ефикасности и управљања ресурсима.

12. Процењивање и ублажавање негативних утицаја

Закон о процени утицаја на животну средину обавезује инвеститоре и планере да идентификују све потенцијалне негативне ефекте на животну средину, као и да предложе мере за њихово ублажавање. У урбанистичким пројектима, то може значити имплементацију еколошких техника изградње, као што су зелене зграде, енергетски ефикасне зграде, коришћење материјала који смањују загађење или постављање система за управљање отпадним водама. Такође, може се захтевати план за обнову или очување зелених површина, као и друге мере заштите животне средине.

13. Обавезне консултације са заинтересованим странама и партиципација заједнице

Закон о процени утицаја на животну средину такође захтева да се процес процене утицаја на животну средину спроведе уз консултације са јавношћу, релевантним стручњацима и организацијама које се баве заштитом животне средине. Закон сада налаже обавезне јавне консултације пре доношења урбанистичких и просторно-планских докумената који могу имати значајан утицај на животну средину. Овај поступак доприноси транспарентности, партиципацији заједнице и одговорности у планирању у процесу урбанистичког планирања. Кроз овај поступак, могу се идентификовати специфичне забринутости

заједнице или других заинтересованих страна које би могле бити занемарене у почетним фазама планирања.

14. Контрола испровођење

Закон такође предвиђа контролу и надзор током имплементације урбанистичких планова и развојних пројеката. Ова контрола омогућава да се осигура да се све еколошке мере које су предвиђене током процене утицаја на животну средину заиста спроведу. У пракси, то може значити праћење утицаја на животну средину током изградње и касније употребе објекта, као и обавезивање инвеститора да исправи било какве негативне ефекте који се појаве током времена.

15. Усклађивање са европским стандардима

Закон о процени утицаја на животну средину такође усклађује национално законодавство са европским нормама и директивама, као што су Европска директива 2011/92/ЕУ о процени утицаја на животну средину. Ово значи да ће све урбанистичке и просторно-планске активности које се односе на пројекте са потенцијалним великим утицајем на животну средину морати бити усклађене са законодавством Европске уније. Ово може утицати на обавезе планера да користе најновије еколошке стандарде и технологије у урбанистичком планирању.

16. Системски приступ заштити животне средине

Закон уводи обавезу да се заштита животне средине интегрише у све аспекте урбанистичког и просторног планирања. Тако, урбанистички планови сада морају садржавати не само процену утицаја, већ и конкретне кораке за минимизирање негативних последица по животну средину, као што су очување зелених површина, заштита природних ресурса, смањење емисије CO₂, управљање отпадом, и превенција загађења.

17. Проширене одговорности инвеститора и носилаца пројеката

Законом су проширене одговорности инвеститора и носилаца пројеката да спроведу предложене мере заштите животне средине које су део урбанистичког и просторно-планског пројекта. Инвеститори ће бити обавезни да осигурају да све предвиђене мере за смањење утицаја на животну средину буду имплементирани током свих фаза изградње и након завршетка пројекта. Ово може укључивати коришћење технологија за смањење емисије штетних гасова, еколошки прихватљивих материјала, и одрживих енергетски ефикасних решења.

18. Повећање одговорности за спровођење мера заштите животне средине

Измене закона појачавају одговорност инвеститора и пројектаната да спроведу мере заштите животне средине које су предвиђене током процене утицаја. Закон обавезује да се имплементирају превентивне и корективне мере током фазе изградње и касније, како би се осигурао минималан утицај на природу и здравље људи. Такође, надлежни органи и инспекција имају проширене овласти за контролу спровођења тих мера, што чини законодавни оквир ефикаснијим и ефективнијим.

ЗАКЉУЧАК

Изазови у имплементацији нових закона у Србији, укључујући институционалну координацију и конфликте између развојних приоритета и еколошких стандарда, захтевају пажљиво управљање и спремност на компромис. Иако нови закони представљају значајан напредак у заштити животне средине и одрживом развоју, њихова имплементација може бити изазовна. Решења се налазе у јачању институција, обуци кадрова, промоцији одрживих стратегија и укључивању свих релевантних актера у процес доношења одлука. Развојну политику треба обликовати у складу са начелима одрживости и дугорочног очувања природних ресурса, што ће допринети урванотежењу економских и еколошких циљева.

Иако нови законски оквир може представљати одређена ограничења за брзи просторни развој у Србији, нарочито у индустријским секторима или у подручјима од високог еколошког значаја, он такође доноси значајне користи у погледу заштите животне средине и одрживог развоја. Постављањем строжих критеријума за заштиту природних ресурса и процену еколошких утицаја, Србија је корак ближе остваривању дугорочне равнотеже између еколошке заштите и економског развоја, што је кључ за стварање одрживих и квалитетних урбанистичких решења.

Нове одредбе регулативе у Србији доносе важне промене у начину планирања и спровођења капиталних инвестиција и развојних пројеката. Иако ове промене могу повећати сложеност административних процедура и временске оквире реализације, оне пружају значајну корист у смислу смањења еколошких ризика, заштите животне средине и подстицања одрживих и енергетски ефикасних решења. Дугорочно, ове регулативе могу допринети одрживом развоју Србије, повећању конкурентности на међународном тржишту и јачању поверења грађана у развојне пројекте.

Нова регулатива доноси многе користи у погледу заштите животне средине и одрживог развоја, али она може имати и негативне

импликације, посебно у вези са повећањем административног оптерећења, могућим успоравањем економског развоја, потенцијалним конфликтима између еколошких и економских интереса, и изазовима за имплементацију. Да би се ове негативне последице смањиле, важно је усмерити напоре на побољшање координације између различитих нивоа власти, смањење бирократских препрека, као и пружање подршке предузетницима у испуњавању нових захтева.

Негативни ставови стручњака према новим законима углавном се свode на комплексност имплементације, повећање трошкова за инвеститоре, административну оптерећеност, и могуће сукобе између економских и еколошких интереса. Ипак, иако ове критике указују на потенцијалне изазове, већина стручњака се слаже да би правилна имплементација и усклађивање са постојећим законодавством могла донети дугорочне користи, како за заштиту животне средине, тако и за одрживи развој у Србији.

Нови законски оквир у Србији ствара снажну основу за реформу политика просторног и урбанистичког планирања. Са интеграцијом еколошких критеријума, стратешком проценом утицаја, већим учешћем грађана и рационалним коришћењем простора, Србија има прилику да развије одрживији, одговорнији и еколошки прихватљивији модел урбанизације. Ови закони могу послужити као темељ за будуће реформе у планирању, усмерене ка побољшању квалитета живота и очувању природних ресурса за будуће генерације.

ЛИТЕРАТУРА

Adams, N; Alde, J; Harris N.: „Regional Development and Spatial Planning in Enlarged European Union”, Urban and Regional Planning and Development Series, Aschgate Publishing Ltd, 2006, pp. 3-16.

Акциони план за период од 2024. до 2028. год. за спровођење Стратегије заштите животне средине – Зелена агенда за Републику Србију за период од 2024. до 2033. Године

Alden, J. : „Regional Development and Spatial Planning, In: Regional Development and Spatial Planning in Enlarged European Union”, Urban and Regional Planning and Development Series, Aschgate Publishing Ltd, 2006, pp. 17-41.

EC Directive Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27th June 2002, on the assessment of the effects of certain plans and programmes on environment, 2002, <http://www.environ.ie/en/Publications/>

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС“ бр 135/04 и 88/10 (*стари*)

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Службени гласник РС“ бр 94/24 (*нови*)

Закон о процени утицаја на животну средину „Службени гласник РС“ бр 94/24 (*нови*)

Environment/Miscellaneous/FileDownload,1805,en.pdf.

Европска директива 2011/92/ЕУ о процени утицаја на животну средину

- Nenković-Riznić, M; Maksin, M; Ristic, V.: "Integration of the SEA/ESIA into the strategic planning: towards sustainable territorial development of tourism destinations", SPATIUM International Review, No. 34, 2015, pp. 56-63.
- Nenkovic-Riznic M; Ristic V. Milijic S; Maksin M.: „Integration of the SEA and ESIA into the strategic territorial planning: lessons learned from two cases of tourism destinations in the protected areas", Polish journal of environmental studies, Pol. J. Environ. Stud. Vol. 25, No. 3 2016, pp. 1353-1366,
- Стефановић, Н., Крунић, Н. Ненковић-Ризнић, М., Даниловић-Христић Н.: „Новији аспекти планирања подручја посебне намене у Србији – искуства и препоруке", Посебна издања 82, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2017, ISBN 978-86-80329-89-5
- Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. године са пројекцијама до 2050. године
- Стратегија заштите животне средине – зелена агенда за републику Србију за период 2024 – 2033. године
- Petaković. N: Na stolu temeljne izmene Zakona o energetici, dozvoljava se gradnja nuklearnih centrala, Nova ekonomija, 22.08.2024. <https://novaekonomija.rs>
- Pucar, M; Nenković-Riznić, M; Josimović, B.: Keynote paper: „Environmental protection in the function of regional development in Serbia", International Scientific Conference, Thematic Conference Proceedings, Vol.1 „Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance", Institute of architecture and urban&spatial planning of Serbia, Vujošević, M; Petrić, J. (ed.), 2009, pp. 287-319.