

PODRŠKA ZAKONSKOG OSNOVA ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE TURISTIČKIH PODRUČJA U SRBIJI

Marija Maksin

Univerzitet Singidunum, Danijelova 32, 110000 Beograd, Srbija

Fax: +381 11 46 28 26

mmmicic@singidunum.ac.rs

Sažetak

U radu se analizira usklađenost zakonskog osnova u Srbiji sa aspekta planiranja i upravljanja zaštitom životne sredine i održivim razvojem turističkih područja. Podrška zakonskog osnova razmatrana je na primeru usklađenosti zakona iz domena planiranja i izgradnje prostora i turizma sa sistemskim zakonom o zaštiti životne sredine i zakonima o procenama uticaja na životnu sredinu. Posebna pažnja posvećena je podršci zakonskog osnova koordinaciji sektorskog planiranja u turizmu sa prostornim i envajeronmentalnim planiranjem. Ocenjeno je da su zakonska rešenja heterogena i nedovoljno usklađena, s tim da zakon iz domena turizma ne obezbeđuje adekvatnu podršku planiranju i upravljanju zaštitom životne sredine turističkih područja u Srbiji. Za zaštitu životne sredine turističkih područja u Srbiji, od posebnog značaja bilo bi unapređenje zakona iz domena turizma, ustanovljavanje obaveze primene strateške procene uticaja u sektorskom planiranju i obaveza na koordinaciji planskog osnova i upravljanja održivim razvojem turističkih područja.

Ključne reči: zakonski osnov, zaštita životne sredine, strateška procena uticaja, prostorno planiranje, sektorsko planiranje u turizmu.

Abstract

The paper analyzes the compliance of the legal basis in Serbia in terms of environmental planning and management and sustainable development of tourism areas. Support provided by the legal basis is discussed on the laws in the field of spatial planning and tourism with laws on environmental protection and assessments of environmental impacts. Special attention is paid to support obtained by legal basis for the coordination of sector planning in tourism with environmental and spatial planning. This legislature shows heterogeneous and insufficient compliance. The Law on Tourism does not provide an adequate support for the environmental planning and management of tourism areas in Serbia. For environmental protection of tourism areas in Serbia, of particular importance would be to improve the Law on Tourism, namely to establish the obligation to apply SEA for tourism sector planning, and to provide the coordination of planning basis for sustainable tourism development and management of tourism areas.

Key words: legal basis, environmental protection, strategic impact assessment, spatial planning, sector planning in tourism.

1. UVOD

Upravljanje zaštitom životne sredine ostvaruje se njenim integrisanjem u proces donošenja i ostvarivanja planskih i investicionih odluka. Koordinacija i integrisanje prostornog,

envajeronmentalnog i sektorskog planiranja uspostavlja se zakonskim osnovom, a sprovođenje se obezbeđuje institucionalno-organizacionim aranžmanima.

U ovom radu analiziran je zakonski osnov o planiranju i uređenju prostora, zaštiti životne sredine i turizmu. Ocenjeno je da su zakonska rešenja heterogena i nedovoljno usklađena, tako da zakonski osnov u Srbiji ne obezbeđuje adekvatnu podršku za upravljanje zaštitom životne sredine i održivim razvojem turističkih područja u Srbiji, u prvom redu zakon iz domena turizma.

Cilj rada je da, polazeći od izdvojenih ključnih neusklađenosti i nedorečenosti analiziranog zakonskog osnova, ukaže na pravce i prioritete unapređenja zakonskog osnova i obezbeđenja podrške zaštiti životne sredine i održivom razvoju turističkih područja u Srbiji.

2. PODRŠKA ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE I ODRŽIVOM RAZVOJU TURIZMA U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE

Za integrisanje aspekta zaštite životne sredine u proces upravljanja razvojem značajano je da je počev od 1972. godine doneto šest *akcionih programa za zaštitu životne sredine Evropske unije (EAP – Environmental Action Programme)*, kojima su definisani principi i prioriteti zaštite životne sredine. U prva dva akciona programa (1973–1982) definisani su osnovni principi: prevencija i sanacija, načelo zagađivač plaća i obaveza procene uticaja investicionih projekata na životnu sredinu. U trećem i četvrtom *EAP-u* ispoljena je težnja ka celovitijem pristupu stavljanjem akcenta na prevenciju zagađivanja i na integrisanje aspekta životne sredine u prostorno planiranje i sektorske politike Zajednice. Peti *EAP* (1993–2001) promoviše koncepciju održivog razvoja, učešće javnosti i privatnog sektora u procesu odlučivanja i definiše program integrisanja politike zaštite životne sredine u pet sektorskih politika: proizvodnja energije, saobraćaj, turizam, poljoprivreda i industrijski razvoj. Šestim *EAP-om* (2002–2012) utvrđeni su prioriteti: klimatske promene, kvalitet životne sredine, priroda i biodiverzitet, mudro korišćenje prirodnih resursa i upravljanje otpadom. Za ostvarivanje održivog i kompetitivnog evropskog turizma posebno je značajan poslednji *EAP*.

Zajednica je počev od osamdesetih godina 20. veka direktivama (koje imaju snagu zakona) utvrdila instrumente zaštite životne sredine na svim nivoima planiranja i donošenja odluka o razvoju, kao što su:

- strateška procena uticaja planova i programa na životnu sredinu (SEA);
- procena uticaja projekata na životnu sredinu (EIA);
- post-projektna procena uticaja na životnu sredinu (PP EIA);
- procena ekološkog rizika (RA).

Strateška procena uticaja na životnu sredinu predstavlja relativno novi instrument u procesu planiranja u zemljama Evropske unije. Direktiva Evropskog Parlamenta i Saveta o proceni uticaja planova i projekata na životnu sredinu (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), zajedno sa Protokolom Strateške procene uticaja (Protocol on Strategic Environmental Assessment) predstavlja evropsku zakonsku osnovu za implementaciju ideja o održivom razvoju i održivom planiranju. Ova procena je instrument envajeronmentalnog planiranja sa kontrolnom i koordinirajućom ulogom, koji postaje sve značajniji instrument za integrisanje strateškog planiranja. Predstavlja proces kojim se integrišu ciljevi i principi zaštite životne sredine i održivog razvoja u prostorno i sektorsko planiranje, u prvom redu saobraćaja, energetike, vodoprivrede, poljoprivrede, šumarstva, turizma i dr.

U svetu i u EU se starteška procena uticaja (SEA) primenjuje u sektorskom planiranju turizma. Kao primer može da posluži SEA za Plan razvoja turizma Fidžija (1998-2005), koju je uradila eksterna organizacija u saradnji sa nadležnim ministarstvima, nevladinim organizacijama i turističkom

privredom. Rezultati SEA ukazali su na potrebu redizajna analiziranog plana radi smanjenja predviđenog rasta turizma, zbog mogućih negativnih uticaja na degradaciju životne sredine i lokalne zajednice (UN WTO, UNEP, 2005).

3. PODRŠKA ZAKONSKOG OSNOVA ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE I ODRŽIVOM RAZVOJU TURISTIČKIH PODRUČJA U SRBIJI

Ustavom Republike Srbije (2006) garantovano je svakome pravo na zdravu životnu sredinu. Data je mogućnost ograničavanja (zakonom) oblika korišćenja i raspolaganja zemljištem u privatnoj svojini, radi sprečavanja štetnih uticaja na životnu sredinu. Nije data mogućnost, ni obaveza utvrđivanja kompenzacija vlasnicima zemljišta za ustanovljena ograničenja. Utvrđeno je da su prirodni resursi i dobra od javnog interesa u državnoj (javnoj) svojini i da se mogu koristiti samo pod uslovima propisanim zakonom. Utvrđena je obaveza svih da čuvaju prirodno, kulturno, istorijsko i naučno nasleđe, kao i obaveze svih nivoa upravljanja u vezi s tim.

Zakonski osnov u Srbiji izuzetno je ekstenzivan. Problematiku uređenja prostora, zaštite životne sredine, resursa i nasleđa i održivog razvoja neposredno i posredno reguliše više od 40 zakona. Zakonski osnov nije dovoljno međusobno koordiniran i integrisan. Tome doprinose frekventne promene i proširenje zakonskog osnova u svim domenima.

Zakon kojim se uređuje **prostorno planiranje i uređenje prostora** trebalo bi da bude osnovni zakon kojim se obezbeđuje planski osnov i implementacija zaštite i održivog razvoja turističkih područja.

Promene zakonskog osnova o planiranju i izgradnji prostora učinjene su 2003, 2009, 2010. i 2011. god., svaki put bez valjane analize problema izrade i implementacije prostornih i urbanističkih planova za prethodni period. Nijedna od promena zakonskih rešenja nije se dotakla pitanja od značaja za unapređenje procesa i efikasnosti prostornog planiranja, kao što su mehanizmi koordinacije između prostornih i drugih planova i strategija, participacija aktera u planskom procesu i podrške za implementaciju planskih dokumenata. U *Zakonu o planiranju i izgradnji* iz 2003. godine deklarativno se pominjao održivi razvoj, među načelima za uređenje prostora. Problem je što se taj zakon nije bavio uređenjem i zaštitom prostora, već je fokus bio na izgradnji i legalizaciji neplanski/bespravno izgrađenih objekata. Zbog toga ovaj zakon nije obezbeđivao efikasnost planskog uređenja i zaštite prostora, a samim tim ni osnov za održivi razvoj. Sa aspekta održivog razvoja i uređenja prostora, još nepovoljnija rešenja nudi novi zakon iz 2009. godine. Osnovni fokus tog zakona jeste stavljanje u promet građevinskog zemljišta u javnoj svojini, i izgradnja objekata, to jest što lakše dobijanje odobrenja za izgradnju, a sve zarad navodnog privlačenja stranih investitora. Zakon koji ne štiti javni interes u korišćenju i izgradnji prostora, a time ni životnu sredinu, ne može da predstavlja zakonski osnov za planiranje i ostvarivanje održivog razvoja turističkih područja.

Zakon kojim se uređuje planiranje i izgradnja prostora trebalo bi da bude osnovni zakon kojim se obezbeđuje koordinacija starteškog planskog osnova za održivi razvoj turističkih područja. *Zakonom o prostornom planiranju i izgradnji* iz 2009, 2010. i 2011. god. nisu uspostavljene obaveze za koordinaciju sektorskog sa prostornim (i urbanističkim) planiranjem. Jedino je *Zakonom o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine* utvrđena obaveza da ovaj plan predstavlja osnov za definisanje strategija na državnom, regionalnom i lokalnom nivou koje imaju uticaj na prostorni razvoj.

Po ugledu na praksu zemalja Evropske unije, u Srbiji je 2004. god. donet **paket zakona o zaštiti životne sredine** koji obuhvata sistemski zakon – *Zakon o zaštiti životne sredine*, sa tri posebna zakona – *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu* i *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*. Prva tri zakona imaju direktan uticaj na uspostavljanje održivog razvoja turizma, dok poslednji ima indirektan uticaj iz aspekta zaštite turističkih prostora od negativnih uticaja velikih zagađivača životne sredine. Novi paket zakona iz domena zaštite životne sredine donet je maja meseca 2009. godine i obuhvata sedam

posebnih zakona o: zaštiti prirode, upravljanju otpadom, ambalaži i ambalažnom otpadu, zaštiti vazduha, zaštiti od buke, zaštiti od jonizujućih i od nejonizujućih zračenja, koji su svi značajna podrška upravljanju zaštitom životne sredine.

Za upravljanje zaštitom životne sredine i ostvarivanje održivog razvoja značajan je i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004) koji omogućava javnosti da se informiše, a time i da kontroliše, da li se ostvaruje Ustavom zagarantovano pravo na kvalitetnu životnu sredinu.

Zakonom o zaštiti životne sredine uspostavljeni su integralan sistem zaštite životne sredine i mere i instrumenti za održivo upravljanje i zaštitu prirodnih resursa i nasleđa. Ustanovljena su osnovna načela zaštite životne sredine, među kojima izdvajamo sledeće:

- načelo integralnosti – državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u sve sektorske politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa, sistemom dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine;
- načelo prevencije i predostrožnosti – svaka aktivnost mora da se planira i sprovede na način da: prouzrokuje najmanju moguću promenu i najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije, uključi mogućnost reciklaže, spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja. Načelo predostrožnosti ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu i korišćenjem najboljih raspoloživih i dostupnih tehnologija, tehnika i opreme;
- načelo informisanja i učešća javnosti – ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu podrazumeva pravo obaveštavanja o stanju životne sredine i učešća u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu; i dr.

Ovim Zakonom je utvrđeno da *Prostorni plan Republike Srbije* i *Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara* predstavljaju nacionalni planski osnov za održivo korišćenje i zaštitu prirodnih resursa i prirodnih dobara (nasleđa), dok prostorno planiranje predstavlja planski osnov za integrisanu zaštitu životne sredine, prirodnih resursa i dobara.

Zakonima o planiranju i izgradnji prostora i zaštiti životne sredine nisu u dovoljnoj meri uspostavljene obaveze koordinacije planiranja i usmeravanja korišćenja i zaštite prostora i životne sredine, naročito između prostornih i urbanističkih planova, s jedne strane, i nacionalnog programa zaštite životne sredine, lokalnih akcionih planova zaštite životne sredine, akcionih i sanacionih planova na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, s druge. Istovremeno, nedostaju obaveze i propozicije za koordinaciju sektorskog sa prostornim i envajeronmentalnim planiranjem i usmeravanjem održivog razvoja.

Zakonom o strateškoj proceni uticaja predviđeno je korišćenje ovog envajeronmentalnog instrumenta za planove, programe i osnove u domenu prostornog i sektorskog planiranja saobraćaja, energetike, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, industrije, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma i dr., radi izbegavanja ili ograničavanja negativnih uticaja planskih odluka na životnu sredinu.

Značaj strateške procene uticaja na životnu sredinu ogleda se u tome što:

- ima preventivnu ulogu, jer se bavi uzrocima ekoloških problema na strateškom nivou planiranja;
- obrađuje pitanja i uticaje od šireg značaja, koji ne mogu da se sagledaju na nivou pojedinačnih projekata – sinergetsko dejstvo, kumulativni i socijalni efekti;
- omogućava da se sagledaju i vrednuju uticaji, rizici i posledice različitih alternativnih i varijantnih opcija razvoja na životnu sredinu;
- utvrđuje odgovarajući kontekst za analizu uticaja konkretnih projekata, uključujući i prethodnu identifikaciju problema i uticaja koji zaslužuju detaljnije istraživanje itd.

Na osnovu rezultata evaluacije uticaja planskih rešenja u okviru strateške procene omogućeno je davanje preporuka za usvajanje ili redizajn planskih rešenja koja nisu u skladu sa ciljevima zaštite životne sredine, nepokretnih kulturnih dobara, zdravlja i kvaliteta života stanovništva. U svim slučajevima kada se radi strateška procena uticaja na životnu sredinu, obavezan je javni uvid, to jest informisanje i učešće javnosti u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni uticaja istovremeno sa razmatranjem predloženog planskog dokumenta.

Problem je što se strateška procena uticaja (SPU) u praksi primenjuje samo u domenu prostornog i urbanističkog planiranja. Izostaje kontrolna uloga tog instrumenta u sektorskom planiranju, koja je posebno važna u uslovima neusklađenog zakonskog osnova i neregulisane koordinacije prostornog i sektorskog planiranja. Ograničenje u ostvarivanju koordinirajuće i integrativne uloge strateške procene uticaja u našem sistemu planiranja predstavlja nesprovođenje *Zakonom o strateškoj proceni uticaja* utvrđene obaveze njene izrade za sektorske planove u turizmu.

Zakonom o turizmu iz 2005. godine deklarativno se pominjalo integralno planiranje razvoja turizma, među načelima njegovog razvoja. Tim zakonom bila je uspostavljena samo obaveza usklađivanja nacionalne sektorske strategije sa *Prostornim planom Republike Srbije*. Novi *Zakon o turizmu* iz 2009. god. retrogradan je u odnosu na prethodni, jer se više ne pominje integralno planiranje, već se planiranje razvoja turizma svodi samo na sektorsko planiranje koje nije na adekvatan način dovedeno u vezu sa ostalim oblicima planiranja. U odredbama novog zakona nigde se ne pominje koordinacija sa prostornim i envajeronmentalnim planiranjem, kao ni sa ostalim sektorskim planskim osnovom. Pod nazivom „integralno planiranje” ustanovljen je sledeći sistem sektorskih planova i programa: *Strategija razvoja turizma Republike Srbije*, *Strategijski marketing plan Republike Srbije*, *Strategijski master plan za prioritetne turističke prostore*, *Program razvoja turističkih proizvoda*, *Program razvoja turizma* i *Program promotivnih aktivnosti*.

Ustanovljena je obaveza da Strategijski master plan predstavlja polaznu osnovu za prostorne i urbanističke planove, ali nije predviđeno njegovo usklađivanje sa ovim planovima. To upućuje, a praksa već potvrđuje, da neće biti provere prostornih i envajeronmentalnih uticaja sektorskih planova, to jest da će u praksi biti onemogućena koordinacija i integrisanje tog planskog osnova u proces prostornog i envajeronmentalnog planiranja. Zakoni iz 2005. i 2009. godine nisu dovedeni ni u kakvu vezu sa setom zakona o zaštiti životne sredine iz 2004. godine, niti se pominje obaveza primene strateške procene uticaja na životnu sredinu za sektorske planove u turizmu. Može se oceniti da *Zakonom o turizmu* iz 2009. godine nisu stvoreni ni osnovni preduslovi za upravljanje i usmeravanje zaštite životne sredine i održivog razvoja turističkih područja.

Kumulativan efekat ovih nausklađenosti dolazi do izražaja u novoustanovljenoj praksi, posle donošenja poslednjeg zakona, da ministarstvo nadležno za turizam insistira da se u prostorne i urbanističke planove ugrade rešenja strategijskih master planova (ili master planova), bez obzira da li predložena rešenja imaju ili nemaju značajne negativne prostorne, socijalne i envajeronmentalne uticaje.

4. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Sa aspekta podrške zaštiti životne sredine i koordinaciji strateškog planskog osnova održivog razvoja turističkih područja, zakonska rešenja u analiziranom zakonskom osnovu su heterogena i nedovoljno usklađena, od potpuno neprilagođenih rešenja (*Zakon o turizmu*) do naprednih rešenja koja mogu da budu uzor za unapređenje zakonskog osnova (*zakoni iz domena zaštite životne sredine*), tako da ne predstavljaju adekvatnu podršku za upravljanje zaštitom životne sredine i održivim razvojem turističkih područja u Srbiji.

Zakonskim osnovom neophodno je uspostaviti obaveze, principe, instrumente i procedure za koordinaciju sektorskog planiranja u turizmu sa prostornim, urbanističkim i envajeronmentalnim planiranjem, radi obezbeđenja podrške strateškog planiranja ostvarivanju održivog razvoja turizma u

Srbiji. *Zakon o turizmu* neophodno je uskladiti sa zakonima o zaštiti životne sredine, strateškoj proceni uticaja i proceni uticaja, kao i sa zakonom o planiranju i uređenju prostora.

Zakonom o turizmu i podzakonskim aktima neophodno je obezbediti podršku unapređenju sektorskog planiranja u turizmu, pre svega u pogledu obaveza na:

- utvrđivanju, proveriti i proceni ekonomske opravdanosti, sociokulturne prihvatljivosti i envajeronmentalne podobnosti koncepcija i rešenja sektorskih planova;
- ostvarivanju zaštite javnog interesa u korišćenju i izgradnji prostora, zaštiti životne sredine i nasleđa, i u obezbeđenju pravne sigurnosti svih aktera u turizmu;
- razvijanju transparentnih procedura za informisanje i participaciju javnosti u donošenju i implementaciji odluka o razvoju turizma;
- monitoringu realizacije sektorskih planova i uticaja turizma na životnu sredinu; i dr.

Primena strateške procene uticaja na životnu sredinu može da doprinese koordinaciji procesa strateškog planiranja održivog razvoja turizma – od pripreme do sprovođenja, monitoringa i revizije planskih dokumenata. Preduslov za ostvarivanje njene koordinativne uloge je da se, polazeći od iskustava u primeni i integrisanju strateške procene uticaja na životnu sredinu u proces prostornog planiranja, započne sa njenom primenom u sektorskom planiranju u turizmu.

Neophodan preduslov za povećanje efikasnosti implementacije zakonskih i planskih odluka o održivom razvoju turizma jeste adekvatno i kontinuelno informisanje i uključivanje ključnih aktera i javnosti kako u proces prostornog i envajeronmentalnog planiranja, tako i u sektorsko planiranje u turizmu. Time bi se ostvarila kontrolna uloga javnosti i smanjile manipulacije javnog sektora i zainteresovanih investitora u donošenju i implementaciji sektorskih planova u turizmu i omogućila primena Arhuske konvencije koju je ratifikovala Republika Srbija.

LITERATURA

- [1] UNWTO, UNEP (2005): *Making Tourism More Sustainable – A Guide for Policy Makers*, Madrid
- [2] *Zakon o javnoj svojini* (2011), Službeni glasnik RS, br. 72, Beograd
- [3] *Zakon o planiranju i izgradnji* (2009), Službeni glasnik RS, br. 72, Beograd
- [4] *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji* (2011), Službeni glasnik RS, br. 24, Beograd
- [5] *Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine* (2010), Službeni glasnik RS, br. 88, Beograd
- [6] *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu* (2004), Službeni glasnik RS, br. 135, Beograd
- [7] *Zakon o turizmu* (2005), Službeni glasnik RS, br. 27, Beograd
- [8] *Zakon o turizmu* (2009), Službeni glasnik RS, br. 36, Beograd
- [9] *Zakon o zaštiti životne sredine* (2004), Službeni glasnik RS, br. 135, Beograd