

Pregledni rad

UDC: 631.5

OGRANIČAVAJUĆI FAKTORI U PROVOĐENJU POSTUPKA REKULTIVACIJE TEHNOGENIH ZEMLJIŠTA

Slavka Sufi-Mićić¹

Agencija „BiOS trend Q“ Tuzla, E.mail: slavkasm@live.com

REZIME

Načelo integralnog pristupa u zaštiti okoline zahtijeva harmonizirane pravne akte (zakone) iz više oblasti društvenog djelovanja čime se stvaraju jasne osnove po pitanju nadležnosti, odgovornosti, kompetentnosti i sankcionisanja za neprovođenje propisanih mjera. Takve osnove još uvijek ne postoje u Federaciji BiH, a vjerovatnoća je da će i u narednim godinama ostati slično stanje. Ovo se posebno odnosi na problematiku oštećenih zemljišta u području rudarskih aktivnosti gdje su akumulirane velike površine sa tehnogenim zemljištima. Rekultivacija ovih površina nije samo zakonska obaveza koja se završava sa izradom projektne dokumentacije, nego i šansa da se hiljade hektara uključe ponovo u funkciju i razvojne strategije sa najprihvatljivijom namjenom korištenja.

Ključne riječi: tehnogena zemljišta, zakoni, (pravna akta) rekultivacija održivi razvoj

LIMITING FACTORS IN IMPLEMENTATION OF THE RE- CULTIVATION PROCESSES OF THE TECHNOGENOUS LAND

ABSTRACT

The principle of the integral approach to environmental protection requires harmonised legal acts (laws) in a number of fields of social action, thus creating clear grounds in relation to jurisdiction, higher sphere of social action and sanctioning of failure in implementation of the prescribed measures. Such grounds are still non-existing in the Federation of BH, and it is probably that the situation will remain unchanged in the upcoming period. This is specifically related to the issues of damaged land in the areas of mining activities, where large areas with technogenous land are accumulated. Re-cultivation of these areas is not only a legal obligation, which ends with preparation of the project documentation, but also a chance for thousands of hectares to be restored in the function and in the development strategies with the most appropriate intended use.

Key words: *technogenous land, laws (legal acts), re-cultivation, sustainable development*

UVOD

Složena društvena organizacija Federacije Bosne i Hercegovine koju čini deset kantona, jedna je od otežavajućih okolnosti za uspostavljanje funkcionalnog institucionalnog sistema javne uprave na svim nivoima. To se svakodnevno pokazuje kroz određene procedure u postupku dobijanja saglasnosti i/ili dozvola, posebno onih koje se tiču zaštite okoliša/životne sredine. Problem je slojevit i dijelom naslijeđen iz perioda prije dvadesetak godina (do 1990. godine), a dijelom još više usložen kroz

postojeću neusaglašenu zakonsku regulativu i druge obavezujuće pravne akte. U praksi se ta situacija manifestuje kao ograničavajući faktor, koji ozbiljno koči procese razvoja na principima zaštite integralnih vrijednosti prostora pri korištenju prirodnog bogatstva u Federaciji BiH.

Sa aspekta zaštite životne sredine /okoliša, najlošija situacija je u pogledu zakonskog tretmana zemljišnog resursa, kao komponentu životne sredine / okoliša. Vrlo često u zakonskonima, kao i drugim pravnim aktima i planskim dokumentima nedostaje sljedivost za provođenje politike upravljanja zemljišnim resursom i njegove efikasne zaštite.

Da bi obrazložili problematiku nastalu u oblasti tehnogenih zemljišta u rudarskoj djelatnosti, i njihovog uređenja do konačne, nove namjene, mora se napraviti kratak pregled postojećih zakona i planskih dokumenata. Obzirom na brojnost zakona i planskih dokumenata, (Federacija, kantoni), daje se pregled relevantnih zakona na nivou Federacije BiH i Tuzlanskog kantona i to onih koji na neki način uređuju ili dotiču pitanje korištenja zemljišta i prostora, zaštitu okoliša i/ili rekultivaciju. Na taj način možemo sagledati određene nelogičnosti nedorečenosti, nejasnoće, prekide (praznine) u instrumentima i tokovima za provođenje zemljišne politike, upravljanja zemljišnim resursom i održavanje kursa razvoja, na svim nivoima, od lokalnih zajednica do Federacije i cijele Bosne i Hercegovine.

KOMENTAR ZAKONSKE REGULATIVE I PLANSKIH DOKUMENATA

Federalni zakoni i planski dokumenti

- Federalni Zakon o prostornom uređenju i korištenju zemljišta [11], donesen je 2006. godine, a dopunjen 2007. i 2008.godine. Član 3. ovog zakona precizira (između ostalog) da se “planiranje prostora zasniva na načelima:
 - 1) zaštite prostora u skladu sa principima održivog razvoja;
 - 2) zaštite integralnih vrijednosti prostora i zaštite i unapređenja stanja okoliša;
 - 3) usaglašavanje interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja od značaja za Federaciju;
 - 4) usaglašenosti planskih dokumenata kantona sa planskim dokumentima Federacije i planskih dokumenata kantona međusobno...”
- U poglavlju II. Planiranje, utvrđuju se planski dokumenti koje je potrebno donijeti za nivo Federacije, kantona i općina u skladu sa ovim Zakonom. Prostorni plan Federacije, između ostalog treba (po Zakonu) da sadrži politiku korištenja zemljišta. Na osnovi Prostornog plana Federacije izrađuju se prostorni planovi kantona, što je propisano u slijedećim članovima Federalnog Zakona (Član 6, 7, 8, 9). Međutim, Prostorni plan Federacije Bosne i Hercegovine još nije donesen.
- Federalni Zakon o zaštiti okoliša [12], sadrži u poglavlju III. Načela zaštite okoliša, koja su propisana u slijedećim članovima:
 - Član 5. Načelo održivog razvoja;
 - Član 6. Načelo predostrožnosti i prevencije;
 - Član 7. Načelo zamjene;
 - Član 8. Načelo integralnog pristupa;
 - Član 9. Načelo saradnje i podjele odgovornosti;
 - Član 10. Učešće javnosti i pristup informacijama;
 - Član 11. Načelo – zagađivač plaća.

Načelo „zagađivač plaća“ i načelo „prevencije“ čine osnov Zakona o zaštiti okoliša: U Federalni zakon o zaštiti okoliša, (kao i Zakon o zaštiti životne sredine RS) ugrađeni su zahtjevi IPPC Direktive (96/61/EEC).

- Zakon o koncesijama [7] donesen je 2002. godine na nivou Federacije. Ovaj Zakon je vrlo značajan pravni okvir za utvrđivanje uslova pod kojima se mogu dodjeljivati koncesije u Federaciji na eksploataciju prirodnih resursa, što je najčešće neodvojivo od uticaja na zemljište i prostornu cjelinu lokaliteta na kome se vrši površinska i podzemna eksploatacija mineralnih sirovina.

A u članu 3 Zakona o koncesijama (Federalnog), jedan od predmeta koncesije je „istraživanje i/ili korištenje energetskih ili drugih mineralnih sirovina, uključujući sve vrste soli i solnih voda utvrđenih posebnim zakonom“. Međutim, u dijelu koji propisuje nadležnosti za dodjelu koncesija, Članu 6. Zakona, ovaj predmet koncesije je izostavljen i prepušten da se uredi kantonalnim zakonom.

- Zakon o eksproprijaciji [10] je novi, donesen 2007. godine. Neki članovi ovog Zakona su vrlo interesantni, ukoliko bi bili primjenjivi retroaktivno na zemljišta koja su ranije eksproprijirana za potrebe površinske eksploatacije, (?). Naime, prilično značajne površine zemljišta koje su nekada, mnogo ranije eksproprijirane za potrebe površinske eksploatacije, po tadašnjim zakonskim propisima i procijenjenim vrijednostima nekretnina, stoje neangažirane, bez namjene!

A Član 34. i Član 35. ovog Zakona upravo daju mogućnost poništenja pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji, ako korisnik eksproprijacije u roku od tri godine od pravomoćnosti tog rješenja nije izvršio znatnije radove. No, to ne pripada ovoj temi, ali se odnosi na sveukupni pristup zemljišnoj politici u Federaciji BiH.

- Zakon o rudarstvu [4], u koji bi morali biti ugrađeni neki bitni postulati iz prethodno navedenih zakona, potiče od 1994. godine! On ne zadovoljava potrebe savremene terminološke stručne i okolinske komunikacije, koja je sadržana u načelima zaštite okoliša/životne sredine.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu [5], koji je na snazi u Federaciji, donesen je 1998 godine Bez obzira što je ovim zakonom utvrđen postupak zaštite poljoprivrednog zemljišta, koje privremeno (ili trajno) dobija drugu namjenu, uključujući i novčanu naknadu po tom osnovu, njegova primjena u praksi nije prepoznatljiva, [2].

Zakoni i planski dokumenti Tuzlanskog kantona

- Kantonalni Zakon o prostornom uređenju [9], donesen je u maju 2005 godine, znači prije stupanja na snagu Zakona o prostornom planiranju i uređenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, te se uočava nesklad i u korištenim terminima u samom nazivu ovih zakona.
- Kantonalni Zakon o zaštiti okoline [6], donesen je 1998. godine, znači nekoliko godina prije stupanja na snagu seta od šest okolinskih zakona u Federaciji Bosne i hercegovine, (2003. godine), a jedan od tih je i Zakon o zaštiti okoline, što je dovoljan dokaz da ne postoji neophodna usaglašenost između ova dva nivoa zakonske regulative, kada je zaštita okoliša/životne sredine predmet djelovanja.
- Kantonalni Zakon o koncesijama [8], ima isključivu nadležnost po pitanju eksploatacije mineralnih sirovina, (prema Članu 6. Federalnog zakona o koncesijama). To u praktičnom djelovanju može stvarati izvjesne poteškoće koncesionarima, (takvi primjeri su poznati iz prakse drugih kantona u Federaciji BiH).
- „Prostorni plan za područje Tuzlanskog kantona 2005 – 2025“ donesen je 2006.godine. U postavljenim ciljevima prostornog razvoja Tuzlanskog kantona, utvrđuju se i posebni ciljevi u kojima je zacrtana zemljišna politika. U okviru zemljišne politike jedan od strateških ciljeva glasi: „rekultivacija prostora koji su devastirani aktivnostima vezanim za eksploataciju uglja i ostalih minerala“, (tačka 1.6., Poglavlja III. Prostornog plana Tuzlanskog kantona).

A u projekciji prostornog razvoja, Prostornog plana Tuzlanskog kantona, (Tačka 15. „Zaštita i unaprijeđenje okoliša“), date su osnovne smjernice za zaštitu i unaprijeđenje okoliša na području Tuzlanskog kantona kroz:

- sprečavanje negativnog uticaja na okoliš;
- mjere zaštite od zagađivanja vazduha, vode i tla;
- mjere sanacije;
- procjena stanja do kraja planskog perioda.

Dalje slijedi (Tačka 15.1. „Sprečavanje negativnog uticaja na okoliš“ koja daje uopšten pristup na sprečavanju negativnog uticaja na okoliš. Ali, naredna tačka 15.2. „Mjere zaštite od zagađivanja vazduha, vode i tla“, obuhvata doslovno slijedeće stavke:

- Tačka 15.2.1. Mjere zaštite od zagađivanja zraka;
- Tačka 15.2.2. Mjere zaštite od zagađivanja vode;
- Tačka 15.2.3. Mjere zaštite u upravljanju otpadom;
- Tačka 15.3. Mjere sanacije.

Kako se iz priloženog vidi, u Prostornom planu za područje Tuzlanskog kantona 2005 – 2025 zemljište i tlo nije uključeno u tačku koja se zove „Mjere zaštite od zagađivanja vazduha, vode i tla“, a radi se o kantonu na kome egzistiraju naveće površine oštećene eksploatacijom lignita i mrkih ugljeva, stručno klasificirane kao *tehnogena zemljišta*.

Tabela 1. „Bilans planiranih površina Tuzlanskog kantona“ (dio Tabele br. 77. Pr. plana, Tačka 19.2.)
Table 1 "Balance of the planned area of Tuzla canton (part of Chart no. 77th Pr. Plan, point 19.2.)

KANTON	Namjena	P (ha)	P (km ²)	Struktura %
Tuzlanski kanton	Odlagalište šljake i jalovišta	421,27	4,21	0,16
	Kamenolomi	790,36	7,90	0,30
	Degradirane površine (rekultivacija planirano)	3.471,57	34,72	1,31
	Eksploataciono polje uglja	21.764,25	217,64	8,21
	Eksploataciono polje kvarc. pijeska	607,32	6,32	0,23
	Eksploataciono polje soli	541,99	5,42	0,20
	Eksploataciono polje magnezita	75,29	0,75	0,03
	Istražno polje uglja	1.544,06	15,44	0,58
UKUPNO¹⁾:	Tehnogene površine na Tuzlanskom kantonu²⁾	29.216,11	292,16	11,02

1) Ukupno – dopuna tabele od strane autora rada

2) Stručni naziv koji obuhvata sve degradirane površine – dodato od strane autora rada

Kako se vidi u tabeli 1., koja prezentira dio podataka iz tabele br. 77. „Bilans planiranih površina Tuzlanskog kantona“ iz Tačke 19.2. Prostornog plana, sa nazivom „Sintezna projekcija korištenja prostora“, tehnogena zemljištašta zahvataju čak 11 % ukupnih površina Tuzlanskog kantona, (prim. autora), a Tuzlanski kanton je i najgušće naseljen kanton u Federaciji BiH sa 189 stanovnika /km².

DISKUSIJA

Iz kratkog pregleda pojedinih poglavlja i tačaka „Prostornog plana Tuzlanskog kantona 2005 – 2025.“, ne vidi se jasna koncepcija po pitanju tehnogenih zemljišta i pristup njihovog uključivanja u projekciju razvoja ovog područja i Federacije BiH. Ali, ovo je i potvrda da je neophodno ostvariti djelotvorniju koordinaciju i saradnju sa privrednim subjektima (uzročnicima oštećenja zemljišta), koji su dosadašnji period tranzicije društva i restrukturiranja postojećih proizvodnih sistema, propustili bez kvalitetnih programa u oblasti rekultivacije tehnogenih zemljišta, što je zakonska obaveza.

Iz predočenog dijela zakonske regulative i planskih dokumenata na nivou Federacije i Tuzlanskog kantona, nazire se sva složenost u postupku provođenja strategije prostornog planiranja i korištenja

zemljišta, kao temeljne komponente okoliša / životne sredine i nezamjenljivog prirodnog resursa za egzistenciju čovjeka. Ovdje nisu komentarisani brojni provedbeni dokumenti, koji dodatno mogu uticati na nejasnoće u pogledu nadležnosti i efikasnije primjene pojedinih propisa ili seta propisa, kada je integralni pristup zaštite okoliša / životne sredine u pitanju.

To se posebno prepoznaje u nekim provedbenim propisima za područje rudarske djelatnosti. Kod primjene, na primjer „Pravilnika o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišno dopuštenje“ (Službene novine Federacije BiH br. 19/04). Tako ekstraktivna industrija za koju je potrebna procjena uticaja na okoliš, u Članu 6. Pravilnika, pod stavkom d) tačka 26., obuhvata „kamenolome i otvorene kopove gdje površina lokacije prelazi 2,5 ha (čvrste stijene, šljunak, pijesak, mrki ugalj, treset, vlažni proces razaranja šljunka) i ekstrakcija minerala morskim ili fluvijalnim vađenjem mulja na području većem od 2,5 ha“.

U istom Pravilniku, Član 7., gdje su pogoni i postrojenja za koje nije potrebna procjena uticaja na okoliš i za koje Federalno ministarstvo izdaje okolišno dopuštenje, pod stavkom c) Rudarstvo, tačka 11. stoji: „Rudarstvo na otvorenim kopovima kao što su metalne rude, boksit...), sa kapacitetom većim od 50.000 t/a“. Na taj način se tumači (po Pravilniku), da je za kvalitet okoliša / životne sredine, lokaliteta na kome se vrši eksploatacija neke metalne rude ili boksita (50.000 t/a), manje ugrožen od lokaliteta na kome se vrši eksploatacija kamena, naprimjer na površini od cca 3,5 ha!

Nije moguće analizirati stanje u oblasti zakonske regulative, planskih dokumenata i drugih (provedbenih) propisa u oblasti okoliša / životne sredine, bez osvrta na ključni faktor za uspješnost akcija, a to je čovjek! Bez čovjeka, odnosno bez osposobljenog ljudskog resursa da principe održivog razvoja integrira u sve procese svoga stvaralaštva, bez obzira na stručni profil i/ili poziciju djelovanja, efikasija, (istinska) zaštite okoliša / životne sredine i podizanje kvaliteta života, bit će vrlo usporeni.

Predviđene mjere za promjenu postojećeg stanja u okolišu, ne sadrže (državne) instrumente koji će dati poticaj subjektima (pravnim i fizičkim licima) za aktivnije i svrsihodnije djelovanje, kroz olakšice i ustupke u funkciji poboljšanja kvaliteta okoliša, ili pojedinih njegovih komponenti. S druge strane, predviđene kaznene odredbe su često neadekvatne i također neefikasne, jer se ne primjenjuju na sve subjekte po istim osnovama. Posebno je, pažnje vrijedno, pitanje funkcije institucije inspekciskog nadzora u oblasti okoliša, koji ni stručno ni kvantitativno ne zadovoljava potrebe.

ZAKLJUČAK

Iz zakona i planskih dokumenata, koji su razmatrani i komentarisani u ovom radu mogu se izvući pojedini zaključci. Jedan se odnosi na složenost i opterećenost u području okolinske zakonske regulative i prostorno - planske dokumentacije, što je posljedica organizacione strukture u Federaciji BiH sa deset kantona i predstavlja ograničavajući faktor za efikasnije akcije na uređenju tehnogenih zemljišta.

Drugi, također bitan ograničavajući faktor na postizanju efikasnije zaštite zemljišta od oštećenja, te rekultivacije tehnogenih površina, potiče od činjenice da se dosljedno i odgovorno ne primjenjuju ni postojeći dobri (primjenljivi) propisi. Nedostaju jasne i provodive mjere stimulansa za odgovorne subjekte u okolišu / životnoj sredini, kao i odgovarajuće mjere sankcionisanja za neodgovorne, koji imaju štetan uticaj i na okoliš i na procese uređenja i poboljšanja sistema u toj oblasti.

Nedostatak okolinskih znanja i vještina kod ljudskog resursa, koji je ključni faktor za sve faze razvoja društva, dobrim dijelom je uticao na navedena ograničenja u oblasti zaštite svih komponenti okoliša, a još više u segmentu integralnog upravljanja zemljišnim resursom. Sa okolinskim obrazovanjem i osposobljavanjem svih generacija, što je za sada tek u začetku, pojedina ograničenja na provođenju zakonske regulative i uvođenje dobre prakse u funkciji zaštite okoliša / životne sredine, donit će i prave rezultate. Bez okolinske nadgradnje, ni jedan stručni profil ne može zadovoljiti potrebe

savremenog pristupa u kreiranju razvoja društva, od lokalne zajednice do države i regiona. Obrazovanje i okolinska nadgradnja čine ključ za postizanje i kvaliteta života i životne sredine

LITERATURA

1. Sufi-Mićić S., Đurić N. (2008): Sustainability of rural settlements at the area of post-mining activities in Tuzla canton in Bosnia and Herzegovina, EURORURAL '08. Conference, Brno CZ
2. Sufi-Mićić S. (2009): Oštećena zemljišta i pristup uređenju tehnogenih tvorevina i zemljišta. Tehnički institut Bijeljina, Zbornik radova „Arhiv za tehničke nauke“, Godina I – br. 1. Bijeljina.
3. Prostorni plan Tuzlanskog kantona 2005-2025. Službene novine Tuzlanskog kantona br.
4. Zakona o rudarstvu, (Službeni list RBiH br. 13/94.).
5. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, (Službene novine FBiH br. 2/98).
6. Zakon o zaštiti okolice (Službene novine Tuzlanskog kantona br. 6/98).
7. Zakon o koncesijama (Službene novine FBiH br. 40/02).
8. Zakon o koncesijama (Službene novine Tuzlanskog kantona br. /05).
9. Zakon o prostornom uređenju (Službene novine Tuzlanskog kantona br. 3/05).
10. Zakon o eksproprijaciji (Službene novine FBiH br. /07).
11. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH broj 2/06, 72/07, 32/08).
12. Zakon o zaštiti okoliša, Službene novine FBiH broj 33/03; 38/09).