

Mirjana B. Glintić
Ana S. Knežević Bojović
Institut za uporedno pravo Beograd
Ivana Ž. Rakić
Komisija za zaštitu konkurencije Beograd

711.168 (497.11)
725.4.012
711(497.11)

REVITALIZACIJA BRAUNFILDA I PRAVNI OKVIR ZA PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE

Apstrakt: U okviru strategije prostornog razvoja Republike Srbije, revitalizacija braunfilda označena je kao jedan od prioriteta, a raspoložive braunfild lokacije kao jedan od najvažnijih potencijala (strategije) prostornog razvoja Srbije. Ovakav pristup potvrđuje veliki značaj braunfilda i ukazuje na potrebu da se ova problematika sistemski uredi i unapredi, posebno ako se uzme u obzir veliki broj napuštenih ili zapuštenih industrijskih i vojnih objekata i objekata kulture u Srbiji. Ostvarenju navedenih ciljeva mogu najpre da doprinesu jedinice lokalne samouprave, tako što bi odgovarajućim prostornim i urbanističkim planiranjem sistemski pokrenule i podržale revitalizaciju braunfilda na svojoj teritoriji. Preispitivanjem planskih dokumenata i strategija razvoja na lokalnom nivou mogli bi da se utvrde problemi u procesu revitalizacije i mogućnosti za unapređenje ovog procesa, i da se nakon toga problematika braunfilda uključi u prostorne i urbanističke planove kako bi se istakao značaj revitalizacije i utvrdile odgovarajuće mere za njeno sprovođenje. Zbog toga se u radu analizira pravni okvir za prostorno i urbanističko planiranje, uključujući dokumente javne politike i planske dokumente pojedinih jedinica lokalne samouprave koje su ovu materiju delimično uredile, uz osvrt na najbolju praksu u uporednom pravu. Istovremeno se u radu daju određeni predlozi kako da se revitalizacija braunfilda integriše u proces prostornog i urbanističkog planiranja, vodeći računa o potrebi pravovremenog donošenja odgovarajućih, fleksibilnih dokumenata kojima bi se podstaklo i omogućilo nesmetano sprovođenje revitalizacije.

Ključne reči: braunfildi, revitalizacija braunfilda, prostorno planiranje, urbanističko planiranje, prostorni razvoj

Pojam braunfilda i značaj njihove revitalizacije

Braunfildi se u literaturi označavaju kao lokacije koje su nastale kao posledica prethodnog korišćenja lokacija ili okolnog zemljišta, odnosno prethodne namene lokacije; koje su napuštene ili nedovoljno iskorišćene; mogu imati probleme sa zagađenjem; uglavnom se nalaze u urbanim područjima; i za čiju ponovnu upotrebu je potrebna intervencija (Ferber and Grimski 2002: 9). Ovakva definicija braunfilda slična je onim datim u Strategiji prostornog razvoja Srbije i Zakonu o prostornom planu Republike Srbije, ali je od njih obuhvatnija.¹ Ipak, Zakon o prostornom planu RS jasno ukazuje na ono što je postavljeno kao jedan od glavnih ciljeva Strategije – revitalizacija braunfilda može da pomogne u stvaranju održivog urbanog ambijenta.

Revitalizacija braunfilda je ključni aspekt urbane regeneracije (Perović i Kurtović Folić 2012: 375) i ključna strategija održivog razvoja u Evropi 21. veka (Ferber *et al.* 2006: 3). Naime, ekonomske strukturne promene i opadanje tradicionalnih industrija dovele su do stvaranja velikog broja braunfilda, i shodno tome do gubitka poslova, kao i propadanja kvartova, pa čak i čitavih gradova². Ne iznenađuje stoga što je veliki broj zemalja tokom poslednjih decenija uspešno integrisao pitanje revitalizacije braunfild lokacija u različite javne politike, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, u pokušaju da na ovaj način podstakne lokalni ekonomski razvoj (npr. Ujedinjeno Kraljevstvo i Holandija). Ciljevi ovih politika uglavnom su sektorske prirode, a za sada ni na nacionalnom ni na međunarodnom nivou ne postoje dokumenti javne politike koji na jedinstven način regulišu celokupnu problematiku revitalizacije braunfild lokacija³.

1 Prema definiciji koja postoji u pravu Republike Srbije, braunfild označava zemljište koje je ranije izgrađeno i korišćeno, da bi u međuvremenu, usled ekonomsko finansijskih ili drugih razloga bilo napušteno. Vid. Strategiju prostornog razvoja RS 2009-2013-2020; Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine.

2 Karakterističan je primer Ajndhovena u Holandiji, nakon obustavljanja velikog dela proizvodnje u fabrici Filips, oko koje je i izgrađen veliki deo grada. U Srbiji su indikativni primeri Rakovice, Bora i Majdanpeka. Postojanje braunfilda negativno utiče na životnu sredinu, ekonomsko i socijalno stanje u regionu (Ferber and Grimski 2002: 3).

3 Što i ne iznenađuje, s obzirom na širok spektar tema koje revitalizacija braunfilda obuhvata: prostorno planiranje, zaštita životne sredine, državna pomoć, stečaj i privatizacija, poreske olakšice, zaštita kulturne i istorijske baštine, i dr. Na nivou Evropske unije takođe ne postoji jedinstvena regulativa usmerena na revitalizaciju braunfilda – štaviše, čini se da će pristup ovoj problematici ostati sektorski. To ipak ne znači da Evropska unija ne preuzima aktivnosti kojima podržava revitalizaciju braunfilda i urbanu regeneraciju (Carpenter 2010: 83-101; Waterhout 2008: 7 i dalje).

Pitanje prostornog planiranja je od velikog značaja za revitalizaciju braunfilda, naročito zato što u uporednoj praksi zvaničnici često vide prostorno planiranje kao jedan od instrumenata javne politike pomoću kojeg je moguće postići veću koherentnost javnih politika, odnosno kao mehanizam zajedničkog formulisanja javnih politika (Torfaen County Borough Council 2004: 5). Ovo se najbolje postiže na regionalnom ili lokalnom nivou⁴.

U tom pogledu naročito su ilustrativni primeri iz Holandije, zemlje koja ima dugu tradiciju urbanističkog planiranja, uglavnom zasnovanu na decentralizovanom pristupu (Colantonio and Dixon 2011: 171; Goedman, Houtsma and Zonneveld 2008: 1-3), gde je revitalizacija prethodno napuštenih lokacija, uglavnom industrijskog nasleđa, postala ne samo pokretač lokalnog ekonomskog razvoja, već i kulturne i turističke ponude lokalne sredine, i značajno doprinosi kvalitetnijem životu stanovnika (Colantonio and Dixon 2011: 168-185; Beckhoven and Kempen 2003: 853-875). Naročito je ilustrativan primer Roterdama, gde urbana regeneracija tokom poslednjih deceniju i po predstavlja uspešnu kombinaciju aktivnog i strateškog pristupa lokalne samouprave rešavanju urbanističkih, ali i socijalnih problema, uključujući napuštene lokacije u centru grada (Colantonio and Dixon 2011: 168-186) i inicijativa privatnog sektora, kao što su međunarodno priznati primeri postupne revitalizacije bez velikog početnog kapitala – *Mini-mall*⁵ i *Schieblock*⁶. Ovakav pristup revitalizaciji u velikoj meri se oslanja na uspešan primer pretvaranja stare fabrike gasa u Amsterdamu u centar kulturne delatnosti (Koekbakker and Verrhagen 2003; Miazzo 2009), ali svoje značajno uporište ima i u participativnom procesu planiranja i razvoja⁷, dok svoj uspeh duguje aktivnom lokalnom privatnom i nevladinom sektoru – naravno, ne

4 O ograničenjima i uporednoj praksi prostornog planiranja na nacionalnom nivou više u Alterman 2001: 1 i dalje; dok za prikaz uporedne prakse u pogledu prostornog planiranja vid. naročito Larsson 2006: 1 i dalje.

5 *Mini Mall* je projekat postepene revitalizacije stare glavne železničke stanice u Roterdamu. Nakon prve faze revitalizacije ovog braunfilda, inače spomenika kulture, *Mini Mall* je postao novi centar kulturnog života u Roterdamu (Garbizu Etxaide 2013; Provoost and Vanstiphout 2012: 102-10).

6 *Schieblock* je primer revitalizacije napuštene poslovne zgrade u centru Roterdama u pristupačan poslovni prostor za predstavnike kreativne industrije u centru grada; na krovu zgrade nalazi se urbana bašta (Buttenberg and Overmeyer 2015: 72; Ballegooijen and Rocco 2015: 1794-1810; Buttenberg and Müller 2014: 18-30).

7 Nakon temeljnog istraživanja stavova stanovnika južnog Roterdama, 2005. godine potpisan je tzv. južni pakt, sporazum investitora, opštine i građana, koji počiva na tri stuba – jako susedstvo, privlačni kvartovi i snažan južni deo grada (Colantonio and Dixon 2011: 174-177; „Pact op zuid“). Participativni pristup prostornom planiranju, ali i revitalizaciji braunfilda jeste *sine qua non* uspeha (Pippin 2009: 590-617; Danilović Hristić i Stefanović 2013: 33-39).

sme se zaboraviti da su politike koje se formulišu na centralnom nivou predstavljale, i predstavljaju, značajan preduslov za pronalaženje novih modela upotrebe napuštenih zgrada⁸.

Jedan od najvažnijih potencijala prostornog razvoja republike Srbije jesu raspoložive zapuštene i napuštene industrijske i vojne braunfield lokacije, i mogućnost za izgradnju i obnovu građevinskog fonda na ovim lokacijama⁹. Postojećim dokumentima javne politike, kao što su Strategija prostornog razvoja i Zakon o prostornom planiranju, u Srbiji se nominalno pruža podrška revitalizaciji braunfield lokacija¹⁰. Ipak, praksa pokazuje da je uspešnih primera revitalizacije u Srbiji prilično malo, i da pre predstavljaju rezultat pojedinačnih napora nego sistemskog pristupa i partnerstva između jedinica lokalne samouprave i privatnog i civilnog sektora. Ujedno, revitalizacija braunfielda u Srbiji trpi značajna regulatorna i administrativna ograničenja i prepreke, dok istovremeno nedostaju jasni sistemski i sektorski podsticaji za ponovnu upotrebu napuštenih lokacija. Na koji način se promišljenim prostornim planiranjem na centralnom i lokalnom nivou može doprineti boljoj iskorišćenosti napuštenih lokacija i tako uvećati ekonomski, kulturni i turistički potencijal (Bonink and Hitters 2001: 227-240) jedinica lokalne samouprave?

Dokumenti javne politike Republike Srbije

Dokumenti javne politike, odnosno pravila o prostornom i urbanističkom planiranju Republike Srbije potvrđuju izuzetan značaj revitalizacije braunfield lokacija, budući da se ovim pravilima uvodi definicija braunfielda, a revitalizacija se označava kao jedan od prioriteta (strategije) prostornog razvoja Republike Srbije. Revitalizacija treba da pomogne u rešavanju brojnih ekonomskih, socijalnih i ekoloških problema gradova, ali i u zaustavljanju preteranog širenja naselja odnosno uzurpiranja poljoprivrednog zemljišta za građenje¹¹. Zato je jedan od glavnih operativnih ciljeva prostornog razvoja Srbije zaustavljanje i stroga kontrola neracionalnog širenja građevinskih područja i veće angažovanje braunfielda odnosno pažljiv i racionalan pristup grinfield investicijama. Dakle,

8 U tom smislu naročito se ističe Nacionalni program za obnovu kulturnog nasleđa, kojim su definisani ciljevi i osnovna načela politike u ovoj oblasti, a koji je Holandija donela svesna značaja obnove starih zgrada, spomenika i kompleksa (Vid. „National Redevelopment Programme“).

9 Vid. Tabelu 6: SWOT analiza prostornog razvoja Republike Srbije, Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine

10 Vid. dole u delu „Dokumenti javne politike Republike Srbije“.

11 Vid. t. 293. Strategije prostornog razvoja RS 2009-2013-2020.

osnovni cilj racionalnog korišćenja građevinskog zemljišta jeste ograničavanje fizičkog širenja građevinskih reona na razumnu meru, uz stimulisanje urbane obnove i aktiviranje zapuštenih, braunfield lokaliteta¹².

Ovakav pristup braunfield lokacijama predstavlja osnov za njihovu revitalizaciju i za sistemsko uređenje i unapređenje ove problematike, posebno zbog toga što se u dokumentima javne politike na više mesta naglašava značaj revitalizacije. Revitalizacija industrijskih lokaliteta označena je kao jedan od elemenata prostorne organizacije industrije u Republici Srbiji i njenog održivog prostornog razvoja, i kao mehanizam za delotvornije korišćenje teritorijalnog kapitala Srbije, jer se korišćenjem braunfielda sprečava širenje gradova na račun poljoprivrednog zemljišta koje se nakon prenamene koristi za izgradnju. Ovi dokumenti zatim predviđaju da urbana obnova i reciklaža i zaštita graditeljskog nasleđa treba da se zasnivaju na aktiviranju braunfielda u urbanim naseljima uz prethodno raščišćavanje kontaminiranog zemljišta i prilagođavanje savremenim standardima. Predlaže se istovremeno i revitalizacija vojnih braunfielda, posebno neperspektivnih kompleksa, ukazivanjem na potrebu da se izvrši konverzija statusa posebne namene u drugu, civilnu namenu i funkciju.

Kao strateški prioriteti prostorne distribucije i razvoja industrije (do 2014) određeni su: 1) izrada strategije oživljavanja industrijskih braunfield lokacija; 2) izrada katastra braunfield lokacija u svim opštinama i gradovima Republike Srbije; 3) utvrđivanje institucije na državnom nivou koja bi se bavila urbanom obnovom, reciklažom i ponudom braunfield lokacija. Navedeni ciljevi određeni su kao dugoročni, pa je za njihovo održivo ostvarivanje potrebna značajna pomoć države i lokalne samouprave (javnog sektora), u saradnji sa svim drugim zainteresovanim akterima (privatnog sektora i civilnog društva). U tom pogledu se u Strategiji prostornog razvoja RS daju određene smernice za unapređenje procesa revitalizacije, bez utvrđivanja posebnih, konkretnih mera za sprovođenje propisanih smernica (npr. utvrđivanje dodatnih podsticaja investitorima da ulažu u revitalizaciju;¹³ aktivna uloga lokalne samouprave u procesu

12 Vid. t. 184. Strategije prostornog razvoja RS 2009-2013-2020; Zakon o prostornom planu Republike Srbije.

13 Neki od ovih podsticaja investitorima mogu biti poreske olakšice (npr. kod plaćanja poreza na imovinu, poreza na dobit pravnih lica), subvencije, odnosno grantovi (npr. za izradu prethodnih studija izvodljivosti revitalizacije, za finansiranje troškova same revitalizacije, za procenu stepena ekološkog opterećenja, za finansiranje troškova remedijacije zemljišta, odnosno sanacije braunfielda, za revitalizaciju kulturnih dobara), oslobađanje od pojedinih parafiskalnih nameta, mogućnost kupovine braunfielda (ili njihovog zakupa) po ceni nižoj od tržišne ili po simboličnoj ceni (uključujući vojne braunfile i građevinsko zemljište).

revitalizacije, posebno prilikom donošenja planskih dokumenata; korišćenje privatizacije preduzeća u stečaju kao važnog instrumenta sprovođenja revitalizacije)¹⁴.

Planski dokumenti jedinica lokalne samouprave

Lokalna samouprava može da učini jedan od prvih koraka ka ostvarenju navedenih ciljeva revitalizacije i prostornog razvoja tako što bi odgovarajućim prostornim i urbanističkim planiranjem sistemski pokrenula i podržala revitalizaciju braunfilda na svojoj teritoriji. Preispitivanjem planskih dokumenata i strategija razvoja na lokalnom nivou mogli bi se utvrditi problemi u procesu revitalizacije, čime bi se mogao unaprediti ovaj proces. Zbog toga bi jedinice lokalne samouprave trebalo da uključe ovu problematiku u prostorne i urbanističke planove, da u njima istaknu značaj revitalizacije i utvrde odgovarajuće mere za sprovođenje revitalizacije¹⁵. Praksa, međutim, pokazuje da je malo jedinica lokalne samouprave u Srbiji prepoznalo značaj revitalizacije i uvrstilo braunfield lokacije u svoje planske dokumente ili ih prilagodilo ciljevima revitalizacije (Stojkov 2007: 179; Miljuš i Vujošević 2013: 150). Gradovi i opštine koji su to uradili zato mogu da posluže kao primeri kako revitalizacija može da se uredi i podstakne dokumentima prostornog i urbanističkog planiranja¹⁶.

Neke jedinice lokalne samouprave svojim prostornim i urbanističkim planovima označile su revitalizaciju kao jedan od prioriteta prostornog razvoja, što bi mogao da bude prvi korak ka sistemskoj podršci revitalizaciji. Grad Subotica je npr. kao jedan od osnovnih principa prostornog razvoja naveo reaktiviranje braunfilda i ostvarivanje ovog cilja uvrstio u prioritetne projekte do 2015, uz navođenje nekih lokacija koje se naročito moraju revitalizovati¹⁷, dok Zrenjanin ukazuje na neophodnost izrade

14 Vid. npr. t. 297-302. Strategije prostornog razvoja RS 2009-2013-2020.

15 Više o kapacitetima lokalne samouprave u procesu održive urbane regeneracije vid. Mrđenović 2013: 10-16, a o uporednoj praksi prostornog planiranja u kontekstu urbane regeneracije vid. Grimski 2007: 11 i dalje.

16 Analizom izvršenom u ovom radu obuhvaćeni su planski dokumenti nekoliko gradova u Srbiji: Subotica (Prostorni plan Grada Subotica), Zrenjanin (Prostorni plan Grada Zrenjanina), Niš (Generalni urbanistički plan Niša 2010-2015; Prostorni plan administrativnog područja Grada Niša), Valjevo (Generalni urbanistički plan Valjeva; Prostorni plan Grada Valjeva), Leskovac (Prostorni plan Grada Leskovca; Generalni urbanistički plan Leskovca od 2010. god. do 2020. god), Negotin (Prostorni plan opštine Negotin), Vranje (Generalni urbanistički plan Vranja; Prostorni plan grada Vranja), Beograd (Generalni plan Beograda 2021), Šabac (Plan generalne regulacije „Šabac“), Vršac (Generalni plan Vršca, Prostorni plan opštine Vršac). Više o planskim dokumentima u pravu RS vid. Lovra 2007: 143-150; Duncić i Dobričić 2014.

17 Subotica je pokrenula proces reaktiviranja braunfilda na svojoj teritoriji kupovinom vojne

Strategije oživljavanja industrijskih braunfield lokacija na osnovu katastra braunfield lokacija u gradu Zrenjaninu¹⁸.

U drugim gradovima su iskorišćene brojne mogućnosti Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o finansiranju lokalne samouprave, koji omogućavaju jedinicama lokalne samouprave da planskim dokumentima naročito utvrde braunfield lokacije; vrste i namene objekata koji se mogu graditi u pojedinačnim zonama, odnosno planirane namene prostora; mere zaštite kulturno-istorijskih spomenika i zaštićenih prirodnih celina; pravila uređenja i pravila građenja po celinama i zonama; ciljevi i principi regionalnog prostornog razvoja; mere za podsticanje regionalnog razvoja; mere i instrumenti za ostvarivanje regionalnog prostornog plana i prioriternih planskih rešenja; uslovi za održivi i ravnomerni razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

Tako su npr. Niš, Valjevo, Leskovac i Negotin u svojim planskim dokumentima odredili definiciju braunfielda, na sličan način su potvrdili značaj revitalizacije, i utvrdili su najznačajnije komplekse, odnosno lokalitete koji su određeni kao braunfieldi ili kao privredno-industrijske zone čija namena se opredeljuje u skladu sa revitalizacijom.¹⁹ Predviđene su i osnovne mere i instrumenti za sprovođenje i podsticanje revitalizacije u okviru teritorijalnog razvoja: obezbeđenje uslova za privlačenje investitora (uz povoljnu lokalnu regulativu), što podrazumeva primenu instrumenata fiskalne, zemljišne i komunalne politike za stvaranje poslovnog

imovine od Ministarstva odbrane, u okviru projekta „Rehabilitacija vojnog kompleksa“. Grad je do sada otkupio gotovo celokupnu vojnu imovinu, uključujući Dom vojske i dve važne kasarne, koja bi nakon revitalizacije trebalo da bude iskorišćena za sadržaje kulture, socijalnu zaštitu i u komercijalne svrhe. Time se Subotica svrstala u jedinice lokalne samouprave koje su preuzele najviše vojne imovine, što se može smatrati rezultatom Projekta rehabilitacije i programa iz 2009. godine koji je imao za cilj promovisanje održivog urbanog restrukturiranja i obnove, izradom regionalnih i lokalnih akata koji će doprineti kvalitetnijem procesu rehabilitacije bivših vojnih objekata (Guslov i Kudlik 2008: 109; Isakov 2015; Ilić et al. 2013: 20). Više o prostornom planiranju Subotice vid. Aladžić 2013: 17-22.

18 U okviru oživljavanja industrijskih braunfielda i u cilju sveobuhvatnog privlačenja investitora, Zrenjanin je formirao bazu braunfield lokacija koja je dostupna na zvaničnoj internet prezentaciji Grada (<http://www.zrenjanin.rs/1-351-0-0/Brownfield-lokacije>, 28.07.2015).

19 Revitalizacija (aktiviranje braunfielda) označena je npr. kao prioritarna aktivnost, kao potencijal prostornog razvoja, ili kao jedan od obavezujućih principa (ili jedan od ciljeva) prostornog razvoja i kao važan element koncepcije održivog razvoja industrije i poljoprivrede, odnosno privrednog razvoja, i urbane obnove i reciklaže, ili se postojeći kapaciteti za braunfield investicije navode kao (poseban) potencijal privrednog razvoja. Leskovac naglašava npr. neophodnost urbane obnove braunfield industrijskih lokacija i njenu ulogu u stvaranju imidža i brenda grada Leskovca, dok Vranje ukazuje na potrebu urbane obnove i zaštitu i obnovu graditeljskog nasleđa i tradicije, kao i na potrebu prvenstvenog korišćenja postojećeg građevinskog fonda (braunfield lokacija) radi proširenja postojećih i izgradnje novih industrijskih zona – parkova, kako bi se otvorila nova radna mesta i razvila privreda.

ambijenta za privlačenje (braunfield) investicija); zatim, stvaranje informacionog sistema o braunfield zonama, što podrazumeva izradu registra (mape) braunfield lokacija i investicionih kataloga za braunfield lokalitete; kao i izrada strateških projekata aktiviranja braunfilda.

Pojedini gradovi (Niš, Valjevo, Beograd, Šabac, Vršac) označili su kao jedan od prioriteta korišćenje (revitalizacija i rekonstrukcija) starih privrednih, komunalnih i vojnih objekata koji mogu biti stavljeni u funkciju kulture, s tim što se posebno naglašava potreba postepene transformacije vojnih kompleksa (kasarne ili domovi vojske) u gradskom jezgru u različite civilne namene, pre svega, u sadržaje kulture²⁰. U Vršcu je npr., u okviru projekta koji se realizuje u saradnji sa nevladinim sektorom, otvoren obnovljen bivši Dom vojske, koji je godinama bio napušten i razrušen, iako se nalazi u centru grada²¹. Zgrada starog Doma vojske sada je pretvorena u „Kreativni generator“ – koristan prostor za lokalnu samoupravu, privredu i građane, sa idejom da postane mesto okupljanja ljudi iz oblasti umetnosti, kulture i obrazovanja i promovisanja ponude lokalnih proizvođača vina, a sve u cilju unapređenja turističke i kulturne ponude opštine. Revitalizovani objekat čini deo većeg istorijskog i turističkog kompleksa u Vršcu, tako da se njegova revitalizacija može posmatrati i kao odraz ostvarivanja jednog od strateških prioriteta zaštite kulturnog nasleđa predviđenih planskim dokumentima – revitalizacija i očuvanje objekata etno-arhitekture i negovanje i etnološke vrednosti područja u saradnji sa lokalnom zajednicom. U skladu sa planskim dokumentima, revitalizacija Doma vojske može se posmatrati kao jedna od značajnih i usklađenih aktivnosti zaštite nepokretnih kulturnih dobara, rekonstrukcije i revitalizacije ostalih objekata koje predstoje primarnom gradskom centru Vršca, koji predstavlja u istorijskom i ambijentalnom smislu najvredniji prostor grada. Ujedno, revitalizacija Doma vojske predstavlja uspešan primer prenošenja najbolje prakse postupne revitalizacije i postepene aktivacije iz Holandije u Srbiju²².

Jedinice lokalne samouprave mogu u određenim slučajevima da donešu i prostorni plan područja posebne namene koji se donosi za područja koja zahtevaju poseban režim organizacije, uređenja, korišćenja i zaštite prostora, a naročito za područje sa prirodnim, kulturno-istorijskim ili

20 O potencijalima vojnih braunfilda i značaju njihove revitalizacije vid. Papić, Lukić i Krga 2012: 328-339.

21 Više o projektu vid. URL: <<http://www.naled-serbia.org/sr/page/163/Revitalizacija-braunfilda>>, 27. jul 2015.

22 Arhitekta Gabriel Raul Penja (<http://www.pena-architecture.com>), koji je aktivno učestvovao u revitalizaciji *Mini Mall*-a u Roterdamu, takođe je saradivao sa opštinom Vršac i civilnom sektorom na razvijanju koncepta revitalizacije Doma vojske u Vršcu.

ambijentalnim vrednostima; područje sa mogućnošću korišćenja turističkih potencijala; ili za realizaciju projekata za koje Vlada utvrdi da su projekti od značaja za Republiku Srbiju, što bi moglo da bude značajno za revitalizaciju. Moguće je doneti i plan detaljne regulacije za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, a koji se odnose na braunfield lokalitete.

Donošenje planskih dokumenata, posebno planova detaljne regulacije, može biti predmet sporenja investitora i lokalne samouprave, odnosno urbanista, što se, po pravilu, odražava i na revitalizaciju braunfielda. Zato je prilikom donošenja ili menjanja planskih dokumenata potrebno imati u vidu da njihova rešenja mogu biti odlučujuća za revitalizaciju, što znači da često mogu biti prepreka investicijama (npr. ako namena zemljišta nije u skladu sa namenom koju je investitor planirao i zbog koje je kupio braunfield ili ako kupljeni braunfield nije predviđen planskim dokumentima ili ako su predviđena ograničenja u pogledu visine, spratnosti, stepena izgrađenosti ili kontaminacije zemljišta). U zavisnosti od toga da li ovi dokumenti omogućavaju revitalizaciju ili je usporavaju, ili čak onemogućavaju, investitori bi mogli da usmere svoja ulaganja ili ka braunfieldima ili drugim tržištima²³.

Zbog toga jedinice lokalne samouprave treba da donesu odgovarajuće dokumente koji bi omogućili korišćenje braunfielda i njihovu revitalizaciju ne samo u skladu sa javnim interesom, već i u skladu sa interesima investitora, budući da rigidnost i kompleksnost planskih dokumenata mogu da budu smetnja revitalizaciji. Planski dokumenti moraju da budu dovoljno fleksibilni kako ne bi bili nepotrebna investiciona barijera: ukoliko je npr. regulacioni plan previše detaljan, investitor može doći u situaciju da ne može da vrši neophodne građevinske radove na objektima koji nisu predviđeni planom sve dok plan ne bude izmenjen. Da bi se to sprečilo, planski dokumenti moraju na vreme da se pripreme i usklade sa ciljevima revitalizacije, kako investitori ne bi morali da čekaju

23 Tako je npr. zbog nepostojanja plana detaljne regulacije dovedena u pitanje revitalizacija zgrade bivšeg saveznog Ministarstva unutrašnjih poslova koja se nalazi u ulici Kneza Miloša u Beogradu, a koja je napuštena i ruinirana 1999. godine, kada je i bombardovana. Beogradska opština Savski venac protivi se izgradnji poslovno-stambenog kompleksa (uključujući tržišni centar) na mestu oštećenog objekta, pozivajući se na urbanističke studije koje pokazuju da bi nakon izgradnje planiranog objekta bio blokiran pristup Urgentnom centru Kliničkog centra Srbije i saobraćaj u najprometnijoj beogradskoj ulici. Utvrđeno je da saobraćajna mreža u tom delu grada ne može da podnese predviđenu površinu kompleksa koji bi trebao da se gradi. Investitor otuda godinama bezuspešno pokušava da dobije sve potrebne dozvole i čeka da se donese plan detaljne regulacije, bez obzira na to što im je investicija omogućena nakon izmene Generalnog plana, kada je promenjena namena ovog lokaliteta. Vid. „Beograd: Hotel umesto MUP tek od 2017“ (2013); Mućibabić 2015.

na njihovo donošenje ili smanjenje. Planski dokumenti se usvajaju, po pravilu, za duži period, zahtevaju učešće velikog broja aktera i generišu velike troškove, što znači da je postupak njihove izmene složen, dug i skup²⁴. Investitori u tom slučaju mogu i da odustanu od revitalizacije, pa se potrebna fleksibilnost planskih dokumenata mora shvatiti kao neophodnost i treba da ima za cilj omogućavanje sprovođenje različitih projekata u području zahvata plana bez potrebe da se plan menja, kako bi se investicije učinile izvodljivim i privlačnim (Živković i Milenković 2012: 202 i 207).

Investitori često nailaze na ovaj problem u procesu revitalizacije, što potvrđuje primer Beograda i gradskih planskih dokumenata. Iako Beograd u svom Generalnom planu pominje braunfilde i ukazuje na potrebu, odnosno značaj njihove revitalizacije (npr. u okviru privrednog i održivog razvoja, ili izgradnje novog identiteta Beograda), Generalni plan je izmenjen 2009. godine, kako bi se, između ostalog, promenila namena dela zemljišta u Luci Beograd (na kojem se nalaze i braunfildi) i tako omogućile investicije koje imaju posebnu važnost – pretvaranje poslovnih kompleksa pored reke u komercijalne, profitabilnije sadržaje, odnosno stambeno-poslovne zone. Jedna od analiza Generalnog plana Beograda iz 2006. godine pokazala je da su činjene greške prilikom planske pripreme za investiranje. Da bi privukao investitore, Grad Beograd je definisao velike trakte zemljišta za potrebe industrije, dok uopšte nije bilo zahteva za postojećim industrijskim zemljištem. To je značilo da će nove fabrike biti rezultat grinfield investicije, umesto ohrabririvanja investitora da očiste i ponovo koriste postojeće industrijske objekte i lokacije (Stojkov 2007:176)²⁵.

24 U skladu sa participativnim pristupom prostornog planiranja, učešće u donošenju planskih dokumenata trebalo bi omogućiti različitim akterima: građanima, investorima, interesnim grupama, nevladinim organizacijama, medijima i sl. Njihovo učešće je važno da bi se zaštitio javni interes, obezbedila transparentnost procesa donošenja ovih dokumenata, odnosno dostupnost informacija, kao i delotvorno sprovođenje tako donetih dokumenata. Time se poboljšava i kvalitet planskih dokumenata, jer se javnosti (najčešće uključivanjem stanovništva unutar lokalnih zajednica u proces odlučivanja) daje prilika da iznesu predloge, inicijative, zahteve ili mišljenja u okviru različitih radionica, na javnim raspravama, prezentacijama i dr. Vid. više Danilović Hristić i Stefanović 2013: 33-39.

25 Grad u svom planu ipak ukazuje na novinu na tržištu nekretnina – revitalizacija ranijih privrednih, radnih i skladišnih zona (*brownfields*). Ovi projekti zbog velikog interesovanja investitora proizvode nove stambene kapacitete i povećavaju ukupnu planiranu količinu stanova i stambenih površina na nivou grada. Više o procesu revitalizacije braunfilda na lokalitetu Luke Beograd i o suprotstavljenim interesima zainteresovanih učesnika u procesu vid. Perić i Maruna 2012: 62-85.

Zaključak

Na osnovu izvršene analize može se zaključiti da pravila o prostornom i urbanističkom planiranju mogu presudno uticati na revitalizaciju braunfilda i posledično ojačati ili oslabiti pozitivne efekte revitalizacije. Ova pravila su često prvi korak u procesu revitalizacije, i u tom smislu mogu biti prepreka ili podsticaj ovom procesu, što je potrebno imati u vidu prilikom sistemskog uređenja problematike braunfilda i njihove revitalizacije. Pored toga, potrebno je dodatno pojednostaviti postupak stavljanja u ponovnu upotrebu brojnih napuštenih (javnih) objekata u Srbiji i pružiti investitorima podsticaje da ulažu u ovakve objekte.

Lokalna samouprava može u tom pogledu da preuzme aktivnu ulogu i da stvori pravni okvir revitalizacije braunfilda na njenoj teritoriji, odnosno u njenoj nadležnosti, kao i da uključi lokalno stanovništvo, civilni i privatni sektor u proces usvajanja planskih dokumenata – na taj način će sve zainteresovane strane jasnije razumeti urbanističke i razvojne potencijale lokalne sredine i pružiti snažniju podršku budućim aktivnostima usmerenim ka njihovom ostvarenju. Postojeći, retki primeri jedinica lokalne samouprave koje su uspešno učinile ovaj prvi korak potvrđuju da je takva praksa neophodna da bi se u potpunosti ostvarili pozitivni efekti revitalizacije, iako je potrebno vreme da bi se sveobuhvatno, na lokalnom i državnom nivou uredila ova problematika. Primeri najbolje uporedne prakse i pojedinih gradova u Srbiji mogu poslužiti kao uzor ostalim jedinicama lokalne samouprave da uredе revitalizaciju braunfilda i time unaprede, odnosno podstaknu sprovođenje ovog procesa.

Literatura:

- Aladžić V. (2013). Dilema u razvoju grada: planiranje za građane ili investitore na primeru Subotice. *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, 23: 17-22.
- Alterman, R. (2001) (ed.). *National-level planning in Democratic countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making*. Liverpool: Liverpool University Press.
- „Beograd: Hotel umesto MUP tek od 2017“. Pristupljeno 25. jula 2015. godine, URL: <<http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:418971-Beograd-Hotel-umesto-MUP-tek-od-2017>>.
- Bonink C. and Hitters E. (2001). Creative Industries as Milleux of Innovation: the Westergasfabriek, Amsterdam, in *Cultural Attractions*

- and European Tourism*, ed. Greg Richards (Oxon/ New York: CABI): 227-240.
- Buttenberg, L. and Müller, A. (2014). Raumunternehmen: Nutzerbasierte Stadtentwicklung als neue Form der Beteiligung, in *Nimm's sportlich - Planung als Hindernislauf*, eds. Swantje Grotheer, Arne Schwöbel and Martina Stepper (Hannover: ARL): 18-30.
- Buttenberg L. and Overmeyer K. (2015). Spatial Ventures Shape the City. The example of the Schieblock in Rotterdam. *Topos: European landscape magazine*, 91: 72-75.
- Carpenter J. (2011). Integrated Urban Regeneration and Sustainability: Approaches from the European Union, in *Urban Regeneration and Social Sustainability: Best practice from European cities*, eds. Andrea Colantonio and Tim Dixon (Chichester: Wiley-Blackwell): 83-101.
- Colantonio A. and Dixon T. (2011). The Regeneration of Rotterdam and the 'South Pact', in *Urban Regeneration and Social Sustainability: Best practice from European cities*, eds. Andrea Colantonio and Tim Dixon (Chichester: Wiley-Blackwell): 168-186.
- Danilović Hristić N. i Stefanović N. (2013). The Role Of Public Insight In Urban Planning Process: Increasing Efficiency And Effectiveness. *SPATIUM International Review*, 30 (December): 33-39.
- Dunčić D. i Dobričić M. (2014). Zaštita i održivo korišćenje prirodnog i kulturnog nasleđa u Prostornom planu Republike Srbije. *Danubius*, Novembar 2014, URL: <<http://danube-cooperation.com/danubius/2014/11/21/zastita-i-odrzivo-korishenje-prirodno>>. Pristupljeno 26. jula 2015.
- Garbizu Etxaide J. (2013). De Hofbogen, estrategias para la recuperación de una infraestructura en desuso, Research/Master Thesis. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Generalni plan Beograda 2021. *Sl. l. grada Beograda*, br. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14.
- Generalni plan Vršca. *Sl. list opštine Vršac*, br. 6/07.
- Generalni urbanistički plan Leskovca od 2010. god. do 2020. god. *Sl. gl. Grada Leskovac*, br. 4/13.
- Generalni urbanistički plan Niša 2010-2015. *Sl. l. Grada Niša*, br. 43/11.
- Generalni urbanistički plan Valjeva. *Sl. gl. Grada Valjeva*, br. 5/13.
- Generalni urbanistički plan Vranja. *Sl. gl. grada Vranja*, br. 7/10.
- Goedman J., Houtsma W. H. and Zonneveld W. (2008). „Dutch spatial Planning: from implicit to explicit sustainable urban development“, Sustainability in Dutch Spatial Planning - 44th ISOCARP Congress 2008. Pristupljeno 25. jula 2015, URL: <http://www.isocarp.net/projects/case_studies/cases/cs_info.asp?ID=1252>.
- Grimski *et al.* (eds.) (2007). *Towards More Effective And Sustainable*

- Brownfield Revitalisation Policies*. Freiberg: Saxonia.
- Guslov D. i Kudlik E. (2008). Rehabilitacija vojnog kompleksa u Subotici, u *Oživljavanje braunfilda u Srbiji: Priručnik za donosiocje odluka i profesionalce*, ur. Klara Danilović et al. (Beograd: PALGO Centar): 108-109.
- Ferber U. and Grimski D. (2002). *Clarinet: Brownfields and Redevelopment of Urban Areas - A report from the Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies*. Wien: Umweltbundesamt GmbH (Austrian Federal Environment Agency).
- Ferber U. et al. (2006). *Sustainable Brownfield Regeneration: CABERNET Network Report*, Nottingham: University of Nottingham/CABERNET.
- Ilić et al. (2013). „Inicijativa za resavanje pitanja vojne braunfild imovine u nerazvijenim opstinama“. Pristupljeno 28. jula 2015, URL: < <http://skgo.org/files/fck/File/dogadjaji/2013/RESAVANJE%20PITANJA%20VISKA%20VOJNE%20IMOVINE%20U%20NERAZVIJENIM%20OPSTINAMA.pdf>>.
- Isakov A. (2015). „Subotička drama sa vojnom imovinom“. Pristupljeno 28. jula 2015, URL: < <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Suboticka-drama-sa-vojn timer-imovinom.lt.html>>.
- Koekbakker O. and Verrhagen E. (2003). *Westergasfabriek Culture Park : transformation of a former industrial site in Amsterdam*. Rotterdam: NAI publishers.
- Larsson G. (2006). *Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview*. Amsterdam: IOS Press.
- Lovra E. (2007). Planiranje u okviru Zakona o planiranju i izgradnji. *Zbornik radova Građevinskog fakulteta*, 16: 143-150.
- Miazzo F. (2009). Local Institutional Environments As Filters Of The Renewal Of Derelict Industrial Sites – A Comparative Analysis Of Bovisa (Milan) And Westergasfabriek (Amsterdam), The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU). Amsterdam/Delft, The New Urban Question – Urbanism beyond Neo-Liberalism, 1135-1144.
- Miljuš M. i Vujošević M. (2013). Relation towards Brownfield Sites in the Urban Planning Strategies, in *Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance*, eds. Miodrag Vujošević i Saša Milijić (Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije): 150-159.
- Mrđenović T. (2013). Problematika kapaciteta lokalnih samouprava za integralnu urbanu regeneraciju. *Arhitektura i urbanizam*, decembar (38): 9-16.
- Mučibabić D. (2015). „Hoće li budući tržišni centar na mestu saveznog MUP-a paralisati saobraćaj“. Pristupljeno 26. jula 2015, URL: <<http://www.politika.rs/rubrike/Beograd/Hoce-li-buduci-trzni-centar-na>>

- mestu-saveznog-MUP-a-paralisati-saobracaj.lt.html>.
- „National Redevelopment Programme“. Pristupljeno 3. aprila 2015, URL: <<http://www.herbestemming.nu/international/national-redevelopment-programme/national-redevelopment-programme>>.
- „Pact op zuid“. Pristupljeno 26. jula 2015, URL: <http://www.rotterdam.nl/pact_opzuid>.
- Papić Z., Lukić B. i Krga M. (2012). Povećanje urbanog kvaliteta gradova u Srbiji putem konverzije vojnih objekata/kompleksa. *Vojno delo*, jesen (2): 328-340.
- Perić A. i Maruna M. (2012). Predstavnicu društvene akcije u procesu regeneracije priobalja – slučaj braunfeld lokacije „Luka Beograd“. *Sociologija i prostor*, 50 (1)(192): 61-88.
- Perović S. i Kurtović Folić N. (2012). Brownfield regeneracija - imperativ za održivi urbani razvoj. *Građevinar*, 64 (5): 373-383.
- Pippin A. M. (2009). Community Involvement In Brownfield Redevelopment Makes Cents: A Study Of Brownfield Redevelopment Initiatives In The United States And Central And Eastern Europe. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 37 (3): 589-619.
- Plan generalne regulacije „Šabac“. Pristupljeno 26. jula 2015, URL: <<http://www.plansabac.co.rs/fajlovi/pgr.html>>.
- Prostorni plan administrativnog područja Grada Niša. *Sl. l. Grada Niša*, br. 45/11.
- Prostorni plan Grada Leskovca. *Sl. gl. Grada Leskovca*, br. 12/11.
- Prostorni plan Grada Subotice. *Sl. l. Grada Subotice*, br. 16/12.
- Prostorni plan Grada Valjeva. *Sl. gl. Grada Valjeva*, br. 3/11 – sveska 3.
- Prostorni plan grada Vranja. *Sl. gl. grada Vranja*, br. 13/11, 21/11.
- Prostorni plan Grada Zrenjanina. *Sl. l. Grada Zrenjanina*, br. 11/11.
- Prostorni plan opštine Negotin. *Sl. l. opštine Negotin*, br. 16/11.
- Prostorni plan opštine Vršac. *Sl. list opštine Vršac*, br. 11/09.
- Provoost M. and Vanstiphout W. (2012). Make No Big Plans. *City Catalyst: Architecture in the Age of Extreme Urbanisation*, 82 (5): 102–107.
- Stojkov B. (2007). Ka recikliranju građevinskog zemljišta u Srbiji. *Glasnik srpskog geografskog društva*, 87 (2): 175-185.
- Strategija prostornog razvoja RS 2009-2013-2020 (2013). Beograd: Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja/Republička agencija za prostorno planiranje.
- Torfaen County Borough Council (2004). *REVIT: A Review of Sustainable Brownfield Revitalisation, Approaches*. Torfaen County Borough Council/Jacobs Babbie, Document No.: 0014021/R01, County Borough Council, November 2004.
- Van Ballegooijen J. and Rocco R. (2013). The Ideologies of Informality: informal urbanisation in the architectural and planning discourses.

- Third World Quarterly*, 34 (10): 1794-1810.
- Van Beckhoven E. and Van Kempen R. (2003). Social Effects of Urban Restructuring: A Case Study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands. *Housing Studies*, 18 (6): 853–875.
- Waterhout B. (2008). *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Amsterdam: IOS Press.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave. *Sl. gl. RS*, br. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14.
- Zakon o planiranju i izgradnji. *Sl. g. RS*, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 54/13, 98/13, 132/14, 145/14.
- Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine. *Sl. gl. RS*, br. 88/10.
- Živković M. i Milenković M. (2012). Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje, u *Ekologija i pravo*, ur. Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović (Beograd: Institut za uporedno pravo/Pravni fakultet Univerziteta Union): 184-210.

Mirjana B. Glintić
Ana S. Knežević Bojović
Ivana Ž. Rakić

BROWNFIELD REVITALISATION AND THE REGULATORY FRAMEWORK FOR SPATIAL AND URBAN PLANNING

Summary: The Spatial Development Strategy of the Republic of Serbia designates brownfield revitalisation as one of its priorities, and identifies brownfields as one of the most important potentials for the spatial development in Serbia. Given the vast number of derelict and abandoned industrial and military facilities and cultural facilities in Serbia and their combined potential, it is evident that the issue of brownfield revitalisation needs to be systematically regulated and promoted.

One major step in this direction is within the competence of local self governments – targeted and appropriate spatial and urban planning can systematically initiate and support brownfield revitalization on the local level. Re-examination of existing planning documents and development strategies on the local level can help identify the key problem issues in the revitalization process and also create opportunities for its advancement, by including brownfield revitalisation in spatial and urban plan and formulating appropriate measures to support brownfield redevelopment.

The paper analyses the regulatory framework for spatial and urban planning, including public policy documents and planning documents developed by selected local self-governments, and comparative best practices. In addition, the authors formulate proposals for integrating brownfield revitalisation in the spatial and urban planning documents, taking care of the need for the timely adoption of adequate, flexible documents, which would support and enable revitalisation.

Key words: brownfields, brownfield revitalization, spatial planning, urban planning, spatial development