

EX -ANTE АНАЛИЗА

1. Уводне напомене

Са циљем измене важећих решења Закона о заштити ваздуха (у даљем тексту: Закон)¹ спроведена је Ех- ante анализа његових ефеката у складу са Законом о планском систему Републике Србије (у даљем тексту: Закон о планском систему)², која није била предвиђена прописима 2009. године, приликом усвајања Закона.

Изради овог Документа претходила је анализа постојећег стања која се састојала од упознавања са важећим законским и подзаконским актима која се односе на управљање, заштиту и побољшање квалитета ваздуха и заштиту животне средине, као и Националним планом за смањење емисија главних загађујућих материја које потичу из старих великих постројења за сагоревање (NERP)³ и Програмом заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030. године са Акционим планом (у даљем тексту: Програм заштите ваздуха)⁴, потом са свим релевантним међународним уговорима и европском регулативом, као и прописима којима је уређена област заштите ваздуха у појединим земљама нашег региона, највише Хрватској. Коришћени су сви доступни материјали настали као резултат ранијих пројектних активности из ове области, везаних за питања хармонизације важећег правног оквира са европском легислативом као и радна верзија Ех-пост анализе регулаторног утицаја Закона о заштити ваздуха која је обухватила анализу законских решења која се односе само на квалитет ваздуха и степен усаглашености са Директивом 2008/50/ЕС о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу – ААQ Директивом.⁵ Уз то направљен је осврт на податке из Годишњих извештаја о стању квалитета ваздуха у Републици Србији за период од 2019. до 2022. године као релевантне показатеље стања у овој области.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 10/13 и 26/21 – др. закон.

² „Службени гласник РС“ бр. 30/2018.

³ „Службени гласник РС“ бр. 10/2020.

⁴ „Службени гласник РС“ бр. 140/2022.

⁵ Директива 2008/50/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. о квалитету ваздуха и чистији ваздух за Европу.

Анализа је израђена у складу са методологијом и структуром које су предвиђене Законом о планском систему, Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржаја појединачних докумената јавних политика⁶, као и упутствима из Приручника за анализу ефеката јавних политика и прописа Републичког секретаријата за јавне политике како би се што успешније сагледало тренутно стање у области правне заштите ваздуха у Републици Србији и дале препоруке за њено унапређење.

Сама Анализа написана је пратећи структуру постојећег законског текста са циљем да буде добар основ за израду нацрта новог закона или измена и допуна постојећих законских решења. У циљу сагледавања потенцијалних ефеката предложених законских измена и допуна, на самом крају, понуђена су три сценарија.

2. Правни оквир заштите ваздуха у Србији у контексту међународних и европских стандарда са освртом на важећи Закон о заштити ваздуха

Уставни основ⁷ за доношење Закона о заштити ваздуха јесте члан 97, став 9, према коме Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине. Када је у питању квалитет ваздуха и обавештавање грађана о резултатима мониторинга значајан је и члан 74, став 1 Устава Републике Србије којим се сваком појединцу гарантује право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. У ставу 2 се наводи да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине, као и да је свако дужан да је чува и побољшава (став 3).

Како решавање проблема прекомерног загађења ваздуха изискује бројне мере и активности у чијој реализацији је потребна међусекторска сарадња на државном и локалном нивоу, усвојен је Програм заштите ваздуха. Пре тога, циљеви и мере заштите ваздуха били су планирани кроз Национални програм заштите животне средине. Неки од најзначајнијих Програмом заштите ваздуха предвиђених корака јесу побољшање квалитета ваздуха, у складу са прописаним захтевима, кроз смањење емисија из

⁶ „Службени гласник РС“, број 8/2019.

⁷ Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021).

сектора енергетике, индустрије и саобраћаја. Као општи циљ постављено је смањење штетних утицаја на здравље људи услед излагања ваздуху лошег квалитета до 2030. у поређењу са 2015. годином смањењем излагања загађењу ваздуха, у исто време омогућавајући да се Република Србија усклади са регулаторним ограничењима прописаним у Европској унији за загађење ваздуха, и ограничавајући штетне утицаје на екосистеме. Амбициозни циљ је да Србија до 2030. године смањи емисије сумпор диоксида за 92%, азотних оксида (NO_x) за 60,6%, суспендованих честица PM₁₀ за 50,9%, суспендованих честица PM_{2.5} за 58,3%, испразљивих органских једињења (VOC) за 28,3% и амонијака (NH₃), за 20,5%.

Све до 2009. године у Републици Србији су се правне норме о заштити ваздуха налазиле у оквиру Закона о заштити животне средине⁸. Чланом 10. овог Закона изричито је предвиђено да се одрживо управљање природним вредностима уређује самим Законом, као и посебним законима и другим прописима, којима се, између осталог, уређује и заштита ваздуха. Самим тим, доношењем прописа којим се искључиво регулише управљање, заштита и побољшање квалитета ваздуха, у складу са начелима сета закона из области заштите животне средине, успостављен је целовит и јединствен систем заштите овог важног чиниоца животне средине. Тиме су престале да важе све одредбе Закона о заштити животне средине које се односе на област заштите ваздуха.

Од доношења 2009. године, Закон о заштити ваздуха је мењан и допуњаван само 2013. године, док су 2021. године укинута поједине његове одредбе ступањем на снагу Закона о климатским променама.⁹ Измене и допуне најпре су последица укидања Фонда за заштиту животне средине, уз то извршено је прецизирање појединих норми које су представљале основ за доношење подзаконских аката и начина на који се утврђују максималне националне емисије у Републици Србији и измењене су референтне године за процену максималних националних емисија. Након тога, измене и допуне из 2013. године односиле су се на престанак забране извоза/увоза, стављања у промет и коришћења резервоара за једнократну употребу, којима се складиште

⁸ ("Службени гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука Уставног суда, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон)

⁹ ("Службени гласник РС", број 26/2021).

супстанце које оштећују озонски омотач и флуоровани гасови са ефектом стаклене баште, а на основу члана 52а уведена је и обавезна сертификација запослених у секторима који користе ове супстанце.

2.1. Важећи Закон о заштити ваздуха

Важећим Законом, заједно са бројним подзаконским актима, уређује се област управљања квалитетом ваздуха и одређују мере, начин организовања и контроле спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природне вредности од општег интереса, која ужива посебну заштиту. Садржина Закона формирана је са циљем да се избегавају, спречавају и смањују штетне последице по људско здравље и животну средину, очува квалитет ваздуха, отклони и смањи загађење које утиче на оштећење озонског омотача, омогући процењивање и прибављање одговарајућих података о квалитету ваздуха, на основу мерења и стандардних метода испитивања квалитета ваздуха, као и да се осигура доступност добијених података јавности. Такође, усвајањем Закона о заштити ваздуха Република Србија је обезбедила извршавање обавеза до тада преузетих међународним уговорима и споразумима, као и учествовање у међународној сарадњи у области заштите и побољшања квалитета ваздуха. Предвиђени су и извори финансирања и коришћење средстава за заштиту, унапређење и побољшање квалитета ваздуха.

Законом је регулисан систем мониторинга квалитета ваздуха на државном и локалном нивоу, уз утврђене надлежности релевантних институција. Прецизирани су захтеви и категорије квалитета ваздуха, рокови за достизање граничних вредности и изузеци и утврђени поступци информисања јавности у случају прекорачења концентрација опасних по здравље људи и оних о којима се извештава јавност, достављање и доступност података. Законом се дефинише и загађење из природних извора и прекорачења изазвана посипањем путева песком и сољу у зимском периоду.

У оквиру поглавља које се односи на захтеве квалитета ваздуха, извршена је његова класификација на три категорије. Прву чини чист или благо загађен ваздух, где нема прекорачења граничних вредности ни за једну загађујућу материју. Другу категорију чини умерено загађен ваздух, где су прекорачене граничне вредности нивоа за једну или више загађујућих материја, али нису прекорачене толерантне вредности ни за једну загађујућу материју. У трећу категорију спада прекомерно загађен ваздух,

при чему су забележена прекорачења толерантних вредности једне или више загађујућих материја

У IV поглављу дефинисани су инструменти националне политике и планирања који подразумевају доношење стратегије заштите ваздуха, планова квалитета ваздуха, краткорочних акционих планова, као и националног програма за постепено смањивање годишњих максималних националних емисија загађујућих материја у ваздух и планови оператора за смањење емисија из стацинарних постројења.

У оквиру V поглавља, Мере за побољшање квалитета ваздуха, побројане су мере за спречавање и смањење загађивања ваздуха, потом пружен правни основ за додатно регулисање емисија загађујућих материја из стацинарних извора, укључујући и постројења за сагоревање, контролу емисија испарљивих органских једињења, употребу и поступање са супстанцама које оштећују озонски омотач и флуорованим гасовима са ефектом стаклене баште. Закон упућује и на примену посебних прописа који се односе на покретне изворе загађивања и дозвољену количину загађујућих материја у одређеним производима. У оквиру овог поглавља налазе се и одредбе о утврђивању максималних националних емисија за ацидификујуће и еутрофикујуће загађујуће материје и прекурсоре приземног озона и то за: сумпор диоксид (SO₂), азотне оксиде (NO_x), испарљива органска једињења и амонијак (NH₃), у циљу унапређења и заштите животне средине и здравља људи од њиховог штетног дејства. Део поглавља V чине и мере превенције и санације које подразумевају одређене обавезе оператора у случају кvara уређаја којима се обезбеђује спровођење прописаних мера заштите, или поремећаја технолошког процеса, због чега долази до прекорачења граничних вредности емисије, са циљем да се она сведу на дозвољене границе у најкраћем року, као и обавезе оператора стацинарних извора загађивања код којих се у процесу обављања делатности могу емитовати гасови непријатног мириса. У оквиру поглавља V таксативно су наведене обавезе оператора које обухватају достављање података о стацинарном извору загађивања и свакој његовој промени, обезбеђивање редовног мониторинга емисије и вођење адекватне евиденције о томе, обезбеђивање континуалних мерења самостално, путем аутоматских уређаја за континуално мерење емисије под одређеним условима, обезбеђивања контролних мерења емисије преко овлашћеног правног лица, ако мерења емисије обавља самостално, односно повремених мерења, за случај да се не врше континуална мерења, по налогу надлежног инспекцијског органа, обезбеђивање праћења квалитета ваздуха, самостално или преко

овлашћеног правног лица, вођење евиденције о обављеним мерењима са подацима о мерним местима, резултатима и учесталости мерења и достављање таквих података у форми прописаног извештаја, вођење евиденције о врсти и квалитету сировина, горива и отпада у процесу спаљивања, као и о раду уређаја за спречавање или смањивање емисије загађујућих материја, као и мерних уређаја за мерење емисије. На крају, предвиђена је обавеза да оператер о свом трошку спроведе мере за смањење емисија загађујућих материја утврђених планом за своје стационарне изворе загађивања ваздуха.

У оквиру наредног поглавља, регулисани су послови мерења емисије и нивоа загађујућих материја у ваздуху. Мерења могу вршити овлашћења правна лица по добијању дозволе Министарства, уколико испуњавају услове у погледу кадрова, опреме, простора, и техничке опремљености. Уколико оператер самостално врши мерења квалитета ваздуха и/или емисија мора да прибави сагласност Министарства надлежног за послове заштите животне средине (у даљем тексту: Министарства) у форми решења под условом да, у оквиру своје регистроване делатности, самостално обавља послове мерења квалитета ваздуха и/или емисије и да је стручно и технички оспособљен према предвиђеним стандардима.

VII поглавље посвећено је питањима информисања и извештавања органа, организација и јавности о квалитету ваздуха, плановима квалитета ваздуха у одговарајућим за то предвиђеним роковима, као и одлагању на одређено време постизања граничне вредности за азот диоксид, бензен и суспендоване честице PM₁₀, плановима за достизање циљних вредности у зонама и агломерацијама у којима је дошло до њиховог прекорачења, као и годишњем извештају о свим предвиђеним загађујућим материјама.

VIII поглавље обухвата одредбе које се односе на садржину информационог система квалитета ваздуха, размену података и информација.

Одредбе о финансирању заштите и унапређења и заштите и побољшања квалитета ваздуха налазе се у поглављу IX и односе се на изворе финансирања и начине коришћења средства. Она се обезбеђују из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и по основу обавеза оператера.

Поглавље Х односи се на надзор, ХІ на надлежност за решавање о жалби, док поглавље ХІІ обухвата казнене одредбе, привредне преступе и прекршаје правних лица, односно предузетника.

На крају, прописано је да ће до доношења подзаконских аката на основу Закона, бити примењивани одговарајући подзаконски акти донети на основу Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 66/91, 83/92, 53/93 - др. закон, 67/93 - др. закон, 48/94 - др. закон, 53/95 и 135/04) и Закона о заштити ваздуха (“Службени гласник РС”, број 36/09).

2.2. Међународна и европска правна регулатива

Република Србија је ратификовала велики број међународних уговора који се односе на прекогранично загађење ваздуха и заштиту озонског омотача чији табеларни приказ је дат као Прилог 1 овог документа. У области заштите ваздуха посебно је значајна ратификација Конвенције о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима ратификована 1986. године,¹⁰ а у области заштите озонског омотача ратификација петог амандмана на Монреалски протокол - Амандман из Кигалија из 2021. године. Овом ратификацијом Република Србија је преузела одређене обавезе по питању постепеног смањења потрошње флуорованих гасова са ефектом стаклене баште¹¹ до одређеног нивоа и по одређеној динамици. На основу Амандмана из Кигалија будућа производња и потрошња флуоругљоводоника (HFC) се доводи под контролу чиме ће се дати велики допринос сузбијању климатских промена. Контрола производње и потрошње пружа додатни допринос циљевима постављеним Монреалским протоколом путем елиминације супстанци које оштећују озонски омотач (ODS), укључујући хлорофлуороугљенике (CFC) и халогене CFC (HCFC-једињења у којима су атоми угљеника делимично замењени атомима хлора или флуора). HFC су супстанце које не оштећују озонски омотач које су у употребу уведене деведестих година прошлог века као алтернатива за CFC и HCFC. Све већа употреба HFC подстакнута је хитном потребом проналажења економичних алтернатива за ODS. Употреба HFC омогућила је брзу елиминацију ODS и помогла заштити нарушеног

¹⁰ UN ECE 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

¹¹ („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 17 од 13. септембра 2021).

озонског омотача. Међутим, високи потенцијал глобалног загревања (енг *Global warming potencial* - GWP) који HFC имају представља велику ману, и циљ процеса смањења њихове потрошње јесте да се подстакне коришћење алтернатива са ниским индексом потенцијала за глобално загревање (GWP), те смањи потрошња и емисија HFC са високим GWP. Највећа употреба HFCs су расхладни уређаји, климатизација и топлотне пумпе (RACHP). Како се Амандман из Кигалија односи на смањење производње И потрошње одређених HFC супстанци, његово спровођење ће највише утицати на смањење потрошње И употребе ових супстанци у расхладном сектору. Ратификација овог Протокола пружа могућност коришћења финансијске подршке Мултилатералног фонда за имплементацију Монреалског протокола, која ће допринети процесу евроинтеграција. Поред тога Србија је преузела обавезу достављања годишњег извештаја о потрошњи и употреби флуорованих гасова Озонском секретаријату и Секретаријату Мултилатералног фонда (тела Монреалског протокола битна за имплементацију истог). Изменом подзаконске регулативе која се односи на поступање са овим гасовима, условима за издавање дозвола за њихов увоз/извоз и сертификацију лица која обављају делатности инсталације, одржавања и сервисирања расхладних, клима уређаја и топлотних пумпи потребно је извршити усаглашавање са усвојеном Уредбом ЕУ 2024/573 о флуорованим гасовима са ефектом стаклене баште којом се мења Директива 2019/1937 и укида Уредба ЕУ 517/2014,¹² као и Уредбом 2024/590 о супстанцама које оштећују озонски омотач¹³ којом се мења Уредба 1005/2009. Новим правилима прописује се да ће до 2050. године потрошња хидрофлуороугљеника (HFC) у потпуности престати. Према Амандману из Кигалија, динамика избацивања из употребе је различита за 4 различите групе земаља. Већина земаља које не потпадају под члан 5 (развијене земље) почиње са постепеним избацивањем из употребе од 2019. године и са зацртаним циљем смањења од 85%, у односу на своје полазно стање, до 2036. године. Земље које су обухваћене чланом 5 су подељене у 2 групе и имаће спорију динамику смањења потрошње флуороугљоводоника (HFCs) почев од 1. јануара 2024. године за једну групу, односно 2028. за другу групу чланица Монреалског протокола, односно потписница

¹² Уредба (ЕУ) 2024/573 Европског парламента и Савета од 7. фебруара 2024. о флуорисаним гасовима стаклене баште, изменама и допунама Директиве (ЕУ) 2019/1937 и стављању ван снаге Уредбе (ЕУ) бр. 517/2014.

¹³ Уредба (ЕУ) 2024/590 Европског парламента о супстанцама које оштећују озонски омотач и стављању изван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1005/2009.

Кигали амандмана. Завршна фаза за земље које потпадају под члан 5 је 2045. односно 2047. година. Ове супстанце, биће готово у потпуности забрањене, уз строго ограничене изузетке (њихова употреба и у лабораторијама, заштите од пожара са посебним применама, као што су војна опрема и авиони).

Европска комисија је у децембру 2019. године представила свој нови стратешки документ, Зелени договор за ЕУ и њене грађане ¹⁴, са амбицијом постизања стања животне средине без загађења. Ради се о новој стратегији раста чији је циљ трансформација Европске уније у равнопавно и просперитетно друштво, са модерном и компетитивном привредом заснованом на ефикасном коришћењу ресурса, без емисије гасова стаклене баште у 2050. години и привредним растом одвојеним (*decoupled*) од коришћења ресурса. Истовремено тежи се заштити, очувању и увећању природног капитала ЕУ и заштити здравља и добробити грађана од ризика и утицаја повезаних са животном средином. Такође, овим Документом су најављени строжи стандарди везани за праћење и оцењивање квалитета ваздуха, као и даље унапређење локалних планова за постизање чистијег ваздуха у Европи.

Када је у питању европски правни оквир, оцена је да са Директивом 2008/50/ЕЗ (ААQ Директивом) о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу постоји релативно добар ниво усклађености, када су у питању, како решење самог Закона, Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха ¹⁵, тако и Правилника о садржају планова квалитета ваздуха ¹⁶, односно Правилника о садржају краткорочних акционих планова. Ипак, потребно је постићи још нека додатна усаглашавања. Она би омогућила поједине корекције у погледу поимања одређених израза унутар самог Закона, будући да неке дефиниције нису у потпуности транспоноване.

Тренутно су на нивоу ЕУ завршени преговори око ревизије важеће ААQ Директиве и поштрвања постојећих захтева квалитета ваздуха у погледу граничних и циљних вредности, посебно оних загађујућих материја са доказаним штетним утицајем на здравље људи, као што су на пример суспендоване честице РМ_{2.5} и азот диоксид, и делимично усаглашавање са смерницама Светске здравствене организације, те је нова

¹⁴ Европска комисија: Комуникација Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона *Зелени договор*; Брисел, 11.12.2019, ЦОМ(2019) 640 финал.

¹⁵ („Службени гласник РС”, бр. 11/10, 75/10 и 63/13)

¹⁶ („Службени гласник РС”, број 21/10)

¹³ („Службени гласник РС”, број 65/10)

директива донесена. Имплементациони период за државе чланице је две године са значајним могућностима продужења. С обзиром на чињеницу, да је нова директива донесена на самом крају процеса припреме нацрта и ех анте анализе, те да би њена имплементација значајно продужила процес доношења новог Закона о заштити ваздуха а тиме и одложила примену унапређених мера које ће овај закон предвидети, те да се њена примена и у државама чланицама очекује тек за неколико година, нова директива није транспонована.

Приликом измене важећих законских решења потребно је транспоноване захтева уведених Директивом 2015/1480 о измени одређених прилога у Директивама 2004/107¹⁷ и 2008/50 у погледу утврђивања правила за референтне методе, валидацију података и локација за узимање узорака за оцењивање квалитета ваздуха . Од посебног значаја је и прописивање услова које треба да има национална референтна лабораторија. Потребно је изградити планове квалитета ваздуха за све зоне и алгомерације у Србији у складу са чланом 31, став 1 Закона.

Усклађивање са Директивом 2015/1480 захтева и ревизију одредаба Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха и то у погледу утврђивања правила за референтне методе, валидацију података и локација за узимање узорака за оцењивање квалитета ваздуха .

Одредбе Закона су само делимично хармонизоване са Директивом 2001/81/ЕК¹⁸ (старом NEC Директивом)¹⁹ . Ступањем на снагу нове Директиве 2016/2284/ЕУ (нова NEC Директива)²⁰ прописана је обавеза доношења Националног програма контроле

¹⁷ Директива 2004/107/ЕЦ која се односи на арсен, кадмијум, живу, никл и полицикличне ароматске угљоводонике у ваздуху.

¹⁸ Directive 2001/81/EC on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants. Република Србија је страна Конвенције Економске комисије УН за Европу о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима и Протокола о дугорочном финансирању програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (*ЕМЕР* протокол). Применом методологије *ЕМЕР/ЕЕА* Европске агенције за животну средину и Конвенције *UNECE* о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима, израђен је инвентар емисија основних загађујућих материја емитованих у ваздух у складу са Директивом 2001/81/ЕЗ. Инвентар емисија се редовно ажурира од 2012.

¹⁹ Већина одредаба ове Директиве је пренета Законом и Уредбом о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздух из стационарних извора загађивања, осим постројења за сагоревање („Сл.гласник РС“, бр. 111/15), као и Уредбом о методологији за израду инвентара емисија и пројекција загађујућих материја у ваздух („Сл.гласник РС“, бр.3/16).

²⁰ Directive EU 2016/2284 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC.

загађења ваздуха,²¹ који представља надограђену верзију Националног програма за постепено смањење годишњих националних емисија загађујућих материја из старе NEC Директиве, са циљем пружања доприноса успешној реализацији политике заштите квалитета ваздуха. Максималне националне емисије за Републику Србију још нису утврђене. Планирано је да Национални програм контроле загађења ваздуха буде донет након усвајања Уредбе о националним обавезама смањења емисија. Укупне националне емисије, према Номенклатури за извештавање (NFR), утврђеној у оквиру Конвенција УН о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима, према Директиви 2016/2284, редовно се израчунавају и врши се извештавање за утврђене временске серије од стране Агенције за заштиту животне средине. Такође, Информативни извештај о инвентару (IIR) доставља се сваке године.²² У Републици Србији би, као земљи кандидату, до остваривања оваквих задатих циљева за смањење емисија могло доћи, усвајањем Уредбе о националним обавезама смањења емисија, а потом Националног програма за контролу загађења ваздуха.

Усклађивање са Директивом 2010/75/EУ о индустријским емисијама (IED) у области контроле загађења из индустријских постројења је још увек у раној фази. Ту се мисли, пре свега, на потребу апроксимације поглавља III и V IED Директиве.²³ У оквиру поглавља III и прилога V идентификују се посебни захтеви за постројења за сагоревање, као што су правила агрегације, граничне вредности емисије, стопа одсумпоравања, транзициони национални план, изузећа у случају ограниченог века трајања, мале изоловане системе, топлане, квар или прекид у раду уређаја за смањење емисије, мониторинг емисије, постројења за сагоревање која користе две или више врста горива и правила имплементације.

Захтеви прописани у Поглављу V Директиве односе се на 20 врста активности у којима се користе органски растварачи, а оператери који управљају постројењима у којима се изводе те активности су у обавези да предузму све неопходне мере како би их испунили. Техничке одредбе које се односе на постројења и активности у којима се

²¹ У складу са чланом 6(10) Директиве о смањењу националних емисија одређених атмосферских загађујућих материја, од Европске Комисије се захтева да утврди формат програма доношењем имплементационог акта. У складу с тим, 11. октобра 2018. године донешена је одлука Комисије (ЕУ) 2018/1522, којом се утврђује заједнички формат националних програма контроле загађивања ваздуха.

²² Република Србија континуирано ради на унапређењу инвентара емисија примењујући методологију ЕМЕР/ЕЕА 2013. вер. 2016. Европске агенције за животну средину и Конвенције о прекограничном загађењу на великим удаљеностима. Инвентари емисија Републике Србије доступни су на интернет страници СЕИР-а (Центра за инвентаре и пројекције емисија).

²³ Директива 2010/75/EУ о индустријским емисијама.

користе органски растварачи дате су у Прилогу VII Директиве. Ради потпуне имплементације поглавља V Директиве, измене и допуне Закона треба да пружи основ за доношење нове уредбе у којој би се ближе одредили посебни захтеви који се односе на смањење и спречавање емисија испарљивих органских једињења у ваздух, активности мере и поступци који се односе на врсте постројења и активности у којима се користе органски растварачи изнад одређене потрошње, обавезу замене опасних материја, граничне вредности емисија, контролу и мониторинг емисија, обавезу извештавања, обавезу и начин вођења регистра постројења која користе испарљива органска једињења, приступ подацима и обавештавање јавности. Све измене доносе се са циљем да се потпуније уреде обавезе оператера и надлежних органа у односу на тренутно важећа правила Уредбе о листи индустријских постројења и активности у којима се контролишу емисије испарљивих органских једињења, о вредностима емисије испарљивих органских једињења при одређеној потрошњи растварача и укупним дозвољеним емисијама, као и схеми за смањење емисија.²⁴

Директива 2015/2193 односи се на ограничење емисија одређених загађујућих материја у ваздух из средњих постројења за сагоревање ²⁵ топлотне снаге од 1 до 50 MW. Транспоноване ове Директиве изискује измене Закона, како би његове одредбе пружиле основ за доношење посебне уредбе о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздух из средњих постројења за сагоревање на која се тренутно односи Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздух из постројења за сагоревање. ²⁶ Такође, у овој области, како би се осигурало даље спровођење захтева из Директива 2015/2193, потребно је увођење регистра средњих постројења за сагоревање.

Када се ради о Директиви 94/63 (VOC I) о контроли емисија испарљивих органских једињења (VOC) као резултат складиштења бензина и његове дистрибуције од терминала до бензинских пумпи, ²⁷ оцена је да постоји задовољавајући ниво хармонизације. На ову област односи се Правилник о техничким мерама и захтевима који се односе на дозвољене емисионе факторе за испарљива органска једињења која

²⁴ („Службени гласник РС”, број 100/11)

²⁵ Директива 2015/2193 о ограничењу емисије одређених загађивача у ваздух из средњих постројења за сагоревање.

²⁶ („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 67/21)

²⁷ Директива 94/63 ЕС о контроли емисија испарљивих органских једињења (VOC) насталих складиштењем бензина и његове дистрибуције од терминала до бензинских пумпи, измењена и допуњена Уредбом (ЕС) 1882/2003 и (ЕС) 1137/2008.

потичу из процеса складиштења и транспорта бензина. Одредбе Директиве 2009/126 (VOC II) о другој фази сакупљања бензинских пара током допуне моторних возила на бензинским пумпама ²⁸ у делу у којем су извршене измене усвајањем Директиве 2014/99 ЕУ нису транспоноване у наш правни систем. ²⁹

2.3. Остали национални прописи

Доношењем Закона о климатским променама 2021. године ³⁰ детаљније је уређено питање прилагођавања на измењене климатске услове. Тада су престале да важе одредбе Закона које се односе на избегавање, спречавање и смањење загађења ваздуха које утиче на климатске промене, дефинисање појмова гасова са ефектом стаклене баште и емисије таквих гасова, одредбе које се односе на сузбијање климатских промена, као део акционог плана. Такође, и информациони систем квалитета ваздуха више не садржи податке из Националног инвентара емисије гасова са ефектом стаклене баште и одстрањених количина ових гасова путем понора, као и мере и планове за ублажавање климатских промена.

Измене Закона треба да воде ка усклађивању са Законом о планском систему Републике Србије, када су у питању документи јавних политика на основу којих се уређује заштита ваздуха, потом омогући реализација дугорочно постављених циљева утврђених Програмом заштите ваздуха. Истовремено, измене важећих законских решења представљају основ за каснију ревизију одговарајуће подзаконске регулативе, као и планова и програма који служи спровођењу његових циљева.

Када се разматра важећа казнена политика у Републици Србији, треба узети обзир чињеницу да су кривична дела која могу довести и до загађивања ваздуха обухваћена појединим члановима Кривичног Законика из двадесет четврте главе

²⁸ Директива 2009/126 ЕС о фази II сакупљања бензинских пара током пуњења горива моторних возила на бензинским пумпама, како је измењена Директивом Комисије 2014/99/ЕУ.

²⁹ Транспозиција правних тековина ће захтевати измене Закона, Правилника о техничким мерама и захтевима који се односе на дозвољене емисионе факторе за испарљива органска једињења која потичу из процеса складиштења и транспорта бензина, Правилника о методологији за израду националног и локалног регистра извора загађивања, као и методологији за врсте, начине и рокове прикупљања података.

³⁰ Одредбе члана 2. тачка 3) у делу који гласи "и климатске промене", члана 3. тач. 2) и 12), члана 29. став 1 у делу који гласи "сузбијање климатских промена" и члана 68. тач. 3) и 6) Закона о заштити ваздуха (*Сл. гласник РС* , бр. 36/2009 и 10/2013), престају да важе 31. марта 2021. године, даном ступања на Закона о климатским променама („Сл. гласник РС”, бр. 26/2021).

(Кривична дела против животне средине).³¹ Ту се мисли на чланове 260 (Загађивање животне средине- ваздуха, воде или земљишта), 261 (Непредузимање мера заштите животне средине), 262 (Противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину), 263 (Оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине), 264 (Оштећење животне средине), 266 (Уношење опасних материја у Републику Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја), које свакако могу утицати и на загађење ваздуха, 268 (Повреда права на информисање о стању животне средине), за које су у зависности од кривичног дела и нејговог облика запређене казне од новчане па до десет година затвора.

Тренутно важећа верзија текста Закона изискује нову регулаторну интервенцију која треба да, између осталог, створи услове за испуњење свих преузетих међународних обавеза у области управљања, заштите и побољшања квалитета ваздуха. Уз то, у овој области, потребно је извршити јасну идентификацију оних елемената ЕУ *acquis*-а, који нису достигли потпуну транспозицију, како би измене и допуне важећих законских решења довели до унапређења стања у области управљања и заштите ваздуха, као и даље хармонизације. Интервенција треба да омогући и стварање основа и решења којим би се извршиле измене и допуне подзаконских аката а која ће омогућити спровођењу законских решења, прецизнијих рокова и надлежних институција, као и циљева постављених Програмом заштите ваздуха.

³¹ („Службени гласник РС“, бр. 85 /2005 , 88 /2005 - исправка, 107 /2005 – исправка, 72 /2009, 111/2009, 121/2012, 104 /2013, 108 /2014, 94 /2016, 35 /2019.)

3. Основни показатељи стања и идентификовање основних проблема и промена које треба постићи у области заштите ваздуха у Републици Србији

3.1. Стање квалитета ваздуха у Републици Србији

У складу са чланом 10. Закона системом мониторинга квалитета ваздуха успоставља се државна и локалне мреже мерних станица и/или мерних места за фиксна мерења.

Праћење квалитета ваздуха у државној мрежи, у складу са чланом 11. Закона у оквиру својих надлежности, врше Агенција за заштиту животне средине (у даљем тексту: Агенција), републичка организација надлежна за хидролошке и метеоролошке послове и овлашћена правна лица. Републичка организација надлежна за хидролошке и метеоролошке послове и овлашћена правна лица из става 3. овог члана дужни су да податке о извршеним мерењима достављају Агенцији (Члан 13.). На основу члана 67. и расположивих података Агенција припрема и објављује “Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији”

Преглед годишњих извештаја о стању квалитета ваздуха у Републици Србији за период од 2019. до 2022. године ^{32, 33, 34, 35}, пружају увид у стање загађења ваздуха. Анализа ових извештаја истиче кључне налазе и трендове у вези са концентрацијама загађујућих материја, као и ефикасност постојећих мера управљања квалитетом ваздуха.

Анализом Годишњих извештаја о стању квалитета ваздуха у Републици Србији током периода од 2019. до 2022. године уочава се у одређеним зонама и агломерацијама константно прекорачење граничних вредности за суспендоване честице PM_{10} и $PM_{2.5}$. Фактори који доприносе загађењу суспендованим честицама укључују индустријске емисије, саобраћај, индивидуална ложишта, формирање

³² Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2019. Године, Република Србија, Министарство заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине, Београд 2020.

³³ Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2020. Године, Република Србија, Министарство заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине, Београд 2021.

³⁴ Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2021. Године, Република Србија, Министарство заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине, Београд 2022.

³⁵ Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2022. Године, Република Србија, Министарство заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине, Београд 2023.

секундарних органских аеросола и природне изворе. Уопштено гледано, суспендоване честице, пре свега, по броју прекорачења, представљају доминантну загађујућу материју са аспекта утицаја на квалитет ваздуха и представљају изазов у предлогу законских решења који ће пружити основ за поступање и унапређење тренутног стања.

Извештаји такође презентују концентрације других загађујућих материја као што су сумпор диоксид (SO_2), азот диоксид (NO_2) и приземни озон (O_3), који је секундарна загађујућа материја и настаје из прекурсора озона као што су лако испарљива органска једињења (VOC) и азотни оксиди (NO_x) под утицајем *UV* зрачења Сунца.

3.2. Мониторинг квалитета ваздуха у Републици Србији

Мониторинг квалитета ваздуха спроводи се у складу са стандардима прописаним за одређене загађујуће материје и узимање узорак, међутим Република Србије нема референтну лабораторију. Са аспекта квалитета добијених података потребно је да се створи Законска основа за формирање референтне лабораторије. Начин на који је у Закону о заштити зрака (Република Хрватска) разрешено питање функционисања референтне лабораторије може да послужи као модел за решавање питања референтне лабораторије у Републици Србији. Кроз функционисање рада референтне лабораторије осигурао би се квалитет мерења и података о квалитету ваздуха. Кроз рад референтне лабораторије спроводили би се и тестови еквиваленције (Прилог V, одељак Б, Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха).

3.3. Стратегије, планови и програми

У складу са Законом инструменти политике и планирања заштите ваздуха су: Стратегија заштите ваздуха; планови квалитета ваздуха; краткорочни акциони планови; Национални програм за постепено смањивање годишњих максималних националних емисија загађујућих материја и планови оператера за смањење емисија из стационарних постројења.

Законска решења која нуди тренутни закон нису у складу са Законом о планском систему и морају бити прилагођена важећим прописима. Ово се посебно односи на чињеницу да је област заштите ваздуха регулисана документом јавне политике на нивоу програма што тренутни текст Закона не одражава.

Законом се дефинише садржај планова квалитета ваздуха, који је иначе дефинисан посебним Правилником о садржају планова квалитета ваздуха. Закон би био унапређен уколико не би детаљно прописивао сам садржај планова, како евентуалне измене Правилника за собом не би повлачиле и измену/допуну самог Закона. Овај предлог потребно је да се темељно размотри посебно узевши у обзир потешкоће које поједини надлежни органи имају у изради планова и спровођењу предвиђених мера и активности који би омогућићи ефикасност.

3.4. Постојеће стање у области контроле и смањења емисија

Анализирајући удео емисија појединих загађујућих материја у ваздуху за већину се примећује благи тренд пораста. Производња електричне и топлотне енергије у јавном сектору далеко је највећи извор емисија сумпор диоксида и овај сектор емитује 91,5% укупних емисија. Преосталих 4,9% емисија сумпор диоксида потиче из индустрије, нарочито оне која у својим процесима као енергент користи лигнит (66%), затим следе емисије које потичу од употребе уља за ложење (33%), док преостале емисије сумпор диоксида из индустрије потичу од других енергената. У односу на 2005. годину емисије сумпор диоксида су у смањењу, међутим у порасту су у односу на 2015. годину.⁴⁵

Укупне емисије азотних оксида које су углавном пореклом од производње електричне енергије и саобраћаја моторних возила су у порасту.

Посматрајући искључиво друмски саобраћај повећање пређене километраже путничких возила, комби и теретних возила као и продаја старих дизел возила утицали су на пораст емисија суспендованих честица $PM_{2.5}$ у периоду 2005-2019. за читавих 187%.³⁶ Доминантан извор суспендованих честица $PM_{2.5}$ су и даље стационарна ложишта, спаљивање остатака из пољопривреде у одређеном периоду године, као и индустрија.

Емисије испарљивих органских једињења су 2019. године износиле 121,3 kt VOC, што представља смањење од 18,8% у поређењу са 2005. и 3,6% у поређењу са 2015. годином. Најзначајније смањење емисија VOC забележено је у сектору друмског саобраћаја, где су емисије VOC пале за 77,2% у односу на 2005. и 49,7% у односу на

³⁶ Програм заштите ваздуха са акционим планом .

2015. годину, углавном због новијег возног парка путничких и комби возила на бензин.⁴⁵

У складу са јасно дефинисаном динамиком, Република Србија као земља потписница Монреалског протокола на основу члана 5. спроводи мере у циљу смањења потрошње хлорофлуороугљоводоника (у даљем тексту: HCFC супстанци), почев од 2013. године када је утврђен базни ниво (базна потрошња) од 8,37 тоне ODP супстанци (*ozone depleting potential*-потенцијал оштећења озонског омотача). Након тога, у 2020. години постигнут је циљ смањењем потрошње HCFC супстанци за више од 35% у односу на базни ниво. Следећи циљ и преузета обавеза Републике Србије је смањење потрошње HCFC супстанци за 67,5 % у односу на базни ниво до 2025. године, након чега следи потпуно искључивање ових супстанци из употребе 2030. године. Када су у питању флуороугљоводоници (HFC супстанце), односно флуоровани гасови са ефектом стаклене баште, прва мера и преузета обавеза је утврђивање базне потрошње ових супстанци 2024. године и то на основу просечне потрошње у 2020, 2021. и 2022. години, након чега следи смањење потрошње ових супстанци према јасно дефинисаној динамици за 10 % у односу на базни ниво до 2029. године, односно 30% у односу на базни ниво до 2035. године.

Процена правног оквира у области квалитета ваздуха показује знатну усклађеност важећег националног правног оквира са правним тековинама ЕУ, али потребни су додатни напори да се обезбеди пуна усклађеност. Овде је кључан национално-стратешки, институционални и имплементациони оквир у циљу успостављања националних обавеза смањења емисија. Србија тренутно нема обавезе у вези са националним смањењем емисија које се примењују од 2020. до 2029. године и од 2030. године на даље за сумпор диоксид, азотне оксиде, неметанска испарљива органска једињења (NMVOC), амонијак и суспендоване честице PM_{2.5}, није потврдила Гетеборшки протокол³⁷ уз Конвенцију о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима. Индикативни нивои тих емисија одређују се линеарном путањом смањења која је успостављена између њихових нивоа емисије дефинисаних обавезама за смањење емисија за 2020. годину, и нивоа емисије дефинисаних обавезама за смањење емисија за 2030. годину.

³⁷ *The 1999 Gothenburg Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone* (Протокол за смањење закишељавања, еутрофикације и приземног озона).

Без обзира на непостојање међународних обавеза у вези са националним смањењем емисија, Србија има обавезу да смањи емисије азотних оксида, сумпор диоксида и прашкастих материја у ваздух из великих постројења за сагоревање у складу са Уговором о енергетској заједници, те је сходно томе у јануару 2020. године усвојила Национални план за смањење емисија главних загађујућих материја које потичу из старих великих постројења за сагоревање ³⁸, којим ће се до краја 2027. године значајно смањити емисије загађујућих материја на националном нивоу.

Сагледавајући стање у области контроле и смањења емисија кључна је имплементација NERC Директиве, односно нове NEC Директиве за шта основу треба да пружи измена Закона о заштити ваздуха. Такође, Програмом заштите ваздуха идентификовани су сектори извора емисија и препознати носиоци активности који укључују Министарство рударства и енергетике, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство заштите животне средине. Будући да политика заштите и побољшања квалитета ваздуха захтева међусекторски приступ потребно је побољшати најпре вертикалну сарадњу између надлежних органа у области заштите животне средине на републичком, покрајинском и локалном нивоу, а потом и хоризонталну сарадњу између институција на републичком нивоу - Министарстава заштите животне средине, правосудних и органа Министарства унутрашњих послова, али и Министарстава рударства и енергетике, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарстава грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, поред осталог и у оквиру реализација различитих кампања и пројеката намењених едукацији о заштити и квалитету ваздуха, обука за спровођење најбољих пракси и подизање свести јавности о кључним позитивним начинима поступања у домаћинствима, изградњи капацитета и спровођењу мера које за циљ имају замену старих технологија и увођењем нових ради побољшања ефикасности у индустријском сектору уз смањење емисија загађујућих материја.

Агенција, одговорна за националне инвентаре емисија, побољшава свој инвентар емисија у складу са обавезама. Поред тога, Република Србија у циљу флексибилности у односу на усклађеност са новом NEC Директивом тренутно не врши усредњавања својих националних годишњих емисија за предметну годину, годину која је претходила

³⁸ („Службени гласник”, број 10/20).

тој години и годину која следи због изузетно хладне зиме или изузетно сувог лета, нити врши процене како би се утврдило после ког нивоа би примена мера смањења постала неисплатива. Србија припрема и ажурира годишње националне инвентаре емисија за све тражене загађујуће материје у ваздуху укључујући тешке метале и POPs хемикалије (*persistant organic pollutant*) - дуготрајне органске загађујуће супстанце односно органска једињења која су токсична по људе и остали живи свет, биоакумулативна и перзистентна у животној средини), као и оне загађујуће материје за које извештавање није обавезно.³⁹ Србија такође припрема и на сваке четири године ажурира информације о великим тачкастим изворима. У овој фази још се увек не припремају мрежне емисије на сваке четири године и пројекције загађујућих материја у ваздух на сваке две године. Ради се на припреми мрежне емисије, док је најновији извештај о емисијама из великих тачкастих извора према захтеву Конвенције о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима за Европску агенцију за заштиту животне средине припремљен 2021. године. Информативни извештај о инвентару такође припрема Агенција.

Праћење утицаја загађења ваздуха на копнене и слатководне екосистеме, што подразумева извештавање о параметрима за копнену вегетацију и карактеристике земљишта, извештавање о параметрима за ацидификацију и еутрофикацију вегетације, земљишта, талог и течне фазе земљишта, о параметрима за приземни озон, загађујуће материје у ваздуху и нето проток угљеника, и извештавање о параметрима за хемију слатке воде, још увек није доведен на ниво који би био применљив за извештавања према захтевима нове NEC Директиве. Стање слатких вода се прати у складу са Правилником о параметрима еколошког и хемијског стања површинских вода и параметрима хемијског и квантитативног стања подземних вода⁴⁰ и редовно их обавља Агенција, док праћење физичких параметара потребних за извештавање врши Републички хидрометеоролошки завод Србије. На званичној интернет страници Агенције доступни су извештаји о годишњим емисијама према Конвенцији о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (CLRTAP).

³⁹ Извештавање о годишњим емисијама тешких метала (арсен, хром, бакар, никл, селен и цинк и њихова једињења) и укупних суспендованих честица.

⁴⁰ *Службени гласник* 74/2011.

4.Предлози и смернице за измену појединих решења важећег Закона о заштити ваздуха

Пратећи структуру Закона, у наредном поглављу биће дате смернице и предлози измена и допуна важећих материјално правних и процесних решења, које би могле да у зависности од укупног обима, доведу и до усвајања у целости новог законског текста. Општи циљ законодавне интервенције је бољи ниво заштите ваздуха чиме би се обезбедио бољи квалитет живота људи и боља заштита животне средине. Посебан фокус је на усклађивању са регулаторним ограничењима прописаним у Европској унији за загађење ваздуха. Показатељ учинка представља степен усклађености са преузетим међународним обавезама и релеватном ЕУ регулативом, где се као полазана основа узима стање у тренутку започињања процеса законодавне интервенције.

4.1.Основне одредбе

У оквиру првог дела Закона потребно је извршити прецизирање значења појединих термина, али и допунити дефиниције у складу са захтевима релевантних директива. Све ово ће у значајној мери олакшати тумачење и његову примену кроз подзаконска акта. У почетном делу Закона, треба уклонити изузетак елементарних непогода, с обзиром да се исте помињу касније, те не могу бити искључене из предмета закона. Када је у питању одређивање циљева (члан 2), ради заштите ваздуха, потребно је извршити одређене допуне које ће допринети њиховом бољем дефинисању. Тако као циљ треба додати да се заштита ваздуха остварује дефинисањем и утврђивањем захтева квалитета ваздуха како би се спречило или умањило штетно дејство на људско здравље и/или животну средину. Такође је потребно додати тачку која паралелно са супстанцама које оштећују озонски омотач регулише и флуороване гасове са ефектом стаклене баште.

Термине зона и агломерација, тренутно дефинисане у каснијим одредбама, треба пребацити у члан 3 у коме се уређује значење осталих израза. Серија појмова биће измењена тако, да одговара појмовима у различитим директивама, посебно са ААQ директивом. Стручни појмови, попут појма гориво, биће измењени у складу са препорукама органа јавне управе чија су примарна надлежност. Код објашњење термина гориво, извршено је усклађивање термина тако да дефинише гориво као чврсти, течни или гасовити материјал који се користи за сагоревање, искључујући

отпад, у складу са законом којим се уређује област управљања отпадом. Појмови који слично гласе, као гранична вредност и гранична вредност емисије биће додатно спецификовани да би се спречили неспоразуми те ће се нпр. гранична вредност сада означавати појмом гранична вредност нивоа загађујућих материја у ваздуху. Појмови који не налазе примену у тексту Закона или који су изгубили своје значење истеком рокова, биће брисани. Потребно је ближе дефинисати и разграничити појмове „мерно место и /или мерна станица“ који се као такви везано користе у на више места у тексту Закона. Појам мерно место представља локацијску одредницу, док мерна станица подразумева технику мерења која као таква може бити распоређена на мерном месту, где се иначе може вршити испитивање квалитета ваздуха комбинацијом аутоматских и полуаутоматских метода. Разграничења подразумевају и измену чланова Закона који дефинишу успостављање државне и локалне мреже мерних места. Још један степен унапређења оствариће се тиме да се пре успостављања аутоматске мерне станице, која улази у локалну мрежу, мора прибавити мишљење Министарства.

Тачка 13 члана 3 „загађујућа материја“ - свака материја присутна у ваздуху захтева замену речи „има“ са „може имати“ штетне утицаје на здравље људи, и животну средину у целини. Такође, из тачке 28 „планови и програми“ треба изоставити реч програми, али је допунити са речима „квалитета ваздуха“, како би се додатно прецизирала њихова намена у складу са чланом 2, став 1, тачка 8 ААQ Директиве. Дефиниција израза из члана 3 тачка 39 Закона треба такође да се делимично измени па тако: „ циљна вредност јесте ниво загађујуће материје утврђен како би се избегли, спречили или смањили штетни ефекти по здравље људи и/или животну средину у целини, која се мора постићи тамо где је могуће у утврђеном року” у складу са дефиницијом из Директиве 2004/107/ЕЗ. Предложеним законским решењима у члану 3 који дефинише ове и овакве појмове дата су нове унапређене дефиниције.

4.2. Поглавље II – Контрола квалитета ваздуха

У оквиру поглавља II које се односи на захтеве контроле квалитета ваздуха потребно је извршити корекције када је у питању дефинисање појмова зона и алгомерација у складу са чланом 2, тачке 16 и 17 ААQ Директиве. Према тачки 16 зона је дефинисана као део територије државе чланице које је она одредила за потребе процене и управљања квалитетом ваздуха. У складу са тим, предлог је да се дефинисање зоне из члана 5 Закона измени измести у дефиниције и да се ближе

дефинишу појмови зона и агломерација. Члан 6 Закона је потребно изменити у циљу усаглашавања са захтевима ААQ Директиве. Решење је дато кроз редефинисање члана 6 одређивање и класификација зона и агломерација и дефинисање појма Зона и Агломерација кроз дефиниције.

У оквиру члана 7 Закона, који се односи на оцењивање квалитета ваздуха у зонама и агломерацијама, потребно је извршити измене у све три тачке става 1, као и измену става 2. Предложеним изменама део Закона који се односи на дефинисање и одређивање зона и агломерација, као и на оцењивање и управљање квалитетом ваздуха односно критеријуме за оцењивање квалитета ваздуха у зонама и агломерацијама био би потпуно усаглашен са захтевима ААQ Директиве и Директивом 2004/107, прецизирани критеријуми за оцењивање квалитета ваздуха у зонама и агломерацијама и дат правни основ за доношење подзаконског акта којим ће се ближе уредити ова област.

У члану 9 став 4 додају се тачке које предвиђају као тачка 2) Циљеви мерења, листа параметара који се мере, као и критеријуми за одређивање мерних места и локација за узимање узорака за мерења која се врше на основним руралним локацијама као и тачка 7) Остале релевантне услове за мониторинг квалитета ваздуха.

Унутар поглавља систем мониторинга квалитета ваздуха појам наменска индикативна мерења мења се у мерења посебне намене јер је и у садашњем тексту Закона овај појам еквивалентан.

У члану 12 предлаже се измена редоследа тачака 1-4 става 1, а у циљу бољег разумевања истог, што је и учињено са предложеним решењем.

Када је у питању члан 13 којим је регулисана надлежност над државном мрежом контроле квалитета ваздуха, са списка институција које у оквиру својих надлежности врше послове из ове области, треба брисати РХМЗ, као и у свим даљим члановима у којима се помиње РХМЗ у истом контексту. Достављање података Агенцији измешта се у каснији обједињени члан који се бави овом темом а уместо њега се додаје став који гласи: Информације о квалитету ваздуха из државне мреже јавне су и објављују се на званичној интернет страници Агенције.

Члан 15 је потребно допунити елементима који се односе на програме мониторинга у локалним мрежама. Став 3 треба допунити како би се ближе одредили временски периоди трајања програма мониторинга у локалним мрежама. Став 4 потребно је

допунити роковима у којима је потребно програме мониторинга у локалним мрежама доставити Министарству на сагласност, уз дефинисање процеса измене програма мониторинга у локалним мрежама на које је добијена сагласност Министарства. Додаће се правни основ за правилник који ближе одређује садржај програма контроле квалитета ваздуха. Предлаже се да правно лице из става 8 нема таксативно набројане делатности већ може бити основано да обавља послове праћења квалитета ваздуха. Додат је став који прописује обавезу прибављања мишљења Министарства пре постављања аутоматске мерне станице. Ставови овог члана биће постављени у другачији редослед, тако да прате распоред одредби везаних за државну мрежу.

У оквиру члана 16 потребно је извршити термилошка усаглашавања, тачније наслов члана 16 гласи „мерења за посебне намене“, а онда се у објашњењу његовог значења користи израз „наменско мерење“, па ову термилошку неусаглашеност треба кориговати, будући да се термин „наменско мерење“ више у Закону не користи ни на једном другом месту. У овом члану су сада концентрисане и одредбе из члана 8 које се односе на ову материју. Уведено је веће учешће инспектора као и рок за доношење одлуке о мерењима посебне намене. Новим ставовима регулисано је ко сноси трошкове мерења посебне намене као и обавеза објављивања резултата.

У члану 17 Закона наводи се да су надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, републичка организација надлежна за хидролошке и метеоролошке послове и овлашћена правна лица дужни да податке о квалитету ваздуха добијене контролом из државне и локалне мреже, као и резултате мерења за посебне намене, достављају Агенцији. Годишњи извештај се доставља, најкасније 60 дана од дана истека календарске године за претходну годину, што је 01. март, односно 29. фебруар у случају преступне године, док је чланом 67 Закона предвиђена дужност Агенције да припреми и објави годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији (до 31. јула текуће године за претходну годину, а после 2012. године) до 28. фебруара текуће године за претходну годину. Дакле чланове 17 и 67 потребно је ускладити и уз консултације са релевантним институцијама јасно дефинисати редифинисати предвиђене датуме, препоручљиво у каснијем члану. Доступност јавности информација о квалитету ваздуха из свих извора набројаних у претходним члановима сада се регулише у сваком од тих чланова понаособ.

4.3 Поглавље III – Захтеви квалитета ваздуха

У оквиру III поглавља које се односи на захтеве квалитета ваздуха потребно је извршити одређена усклађивања са ААQ Директивом и Директивом 2004/107. Члан 20 „Продужење рокова и изузеци“ односи се на случајеве када се у одређеној зони, односно алгомерацији не може постићи усклађеност са граничним вредностима за поједине загађујуће материје, под условом да су обухваћене планом квалитета ваздуха, као и мере којима ће се постићи усклађеност са граничним вредностима пре новог рока. Ипак, усклађивање овде треба да се изврши изменама и допунама Правилника о садржају планова квалитета ваздуха,⁴¹ ради транспонованја преосталих одредби наведених у Директиви, што је наведено у Прилогу XV (одељак Б) ААQ Директиве. У складу са свиме наведеним предлог је да се члан 20 Закона брише.

Појмови „гранична вредност“ и „толерантна вредност“ су се изједначили као последица чињенице да су границе толеранције достигле нулу. Заправо, на основу прилога X одељка Б Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха почев од 2010. године границе толеранције за полутанте сумпор диоксид, азот диоксид, суспендоване честице (PM₁₀, PM_{2.5}), олово, бензен и угљен моноксид, уз постепено годишње процентуално смањење до 2016, 2019, односно 2021. године достигле су нулту вредност. С тим у вези, према предложеним изменама законских решења постојале би искључиво две категорије ваздуха. Тако би садашња трећа категорија (из члана 21, тако и из свих даљих законских одредаба) коју је до сада чинио прекомерно загађен ваздух, где су прекорачене толерантне вредности за једну или више загађујућих материја, постала друга категорија, односно загађен ваздух, где су прекорачене граничне вредности нивоа загађујућих материја за једну или више загађујућих материја. Предложено решење дефинише две категорије прва категорија - чист или незнатно загађен ваздух, где нису прекорачене ни граничне ни циљне вредности ни за једну загађујућу материју, и другу категорију - загађен ваздух где су прекорачене граничне и/или циљне вредности за једну или више загађујућих материја као и утврђивање категорија једном годишње кроз доношење подзаконског акта. Самим тим, из члана 22, тако и из свих даљих законских одредаба треба брисати трећу категорију ваздуха.

⁴¹ Службени гласник бр. 21/2010.

Члан 23 о извештавању у случају прекорачења концентрација треба да садржи додатан став који обавезује Агенцију или овлашћено правно лице које је утврдило прекорачење да обавести надлежни орган јединице локалне самоуправе на чијој територији је прекорачење установљено.

Одредбе које се односе на зимско одржавање путева транспоноване су у члану 25 Закона (члан 21 ААQ Директиве). Влада сачињава Листу зона и агломерација у којима су граничне вредности PM_{10} у ваздуху прекорачене због суспендованих честица које су пореклом од процеса посипања саобраћајница песком и сољу у оквиру зимског одржавања путева. Списак зона и агломерација утврђује се на предлог Министарства, а на основу података о концентрацијама и изворима, као и доказа да се ова прекорачења могу приписати поступцима посипања саобраћајница песком и сољу. У зонама и агломерацијама где су граничне вредности PM_{10} у ваздуху прекорачене због одржавања саобраћајница, таква прекорачења се не сматрају прекорачењем у складу са Законом. Међутим, у Уредби о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха се не могу наћи никакве додатне одредбе у вези са спровођењем ове политике. Према томе, ситуација у погледу прекорачења која се приписују посипању саобраћајница песком и сољу је прилично слична загађењима која се приписују природним изворима (члан 24 Закона), које такође није регулисано допунском подзаконском регулативом. Мора се напоменути да је одредба политике у члану 21 ААQ Директиве опциона, међутим, ако Србија одлучи да ову флексибилност транспонује у национални законодавни оквир, та транспозиција мора да буде функционална из перспективе политике, а тренутно нису успостављени сви елементи функционалности. Они треба да буду уграђени у цео систем праћења квалитета ваздуха, почев од критеријума и капацитета за израчунавање доприноса посипања саобраћајница песком и сољу саставу PM_{10} .

4.4. Поглавље IV – Стратегије, планови и програми

Измене чланова IV поглавља који се односе на инструменте националне политике омогућавају, поред усклађивања са Директивом 2016/2284 ЕУ, ААQ Директивом, као и Директивом 2010/75/ЕУ о индустријским емисијама, и реализацију циљева Програма заштите ваздуха којим се настоје смањити штетни утицаји на здравље људи услед излагања ваздуху лошег квалитета до 2030. у поређењу са 2015. годином. Читаво поглавље треба ускладити са одредбама Закона о планском систему, којим су

ближе уређени појмови и садржина основних стратешких докумената и њихови циљеви. С тим у вези, управљању и координирају питања из области заштите ваздуха намењен је програм као документ јавне политике ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује њен посебан циљ или циљеве неког другог планског документа, у складу са којим се доноси. Све одредбе у којима се помиње реч „стратегија“ треба заменити термином „програм“ и ускладити их са захтевима Закона о планском систему, када се ради о садржини, који иначе, обухвата исте елементе као и стратегија, а нарочито разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева који дефинишу или преузимају из стратегије.

До сада су у пракси уочене бројне потешкоће са којима се суочавају надлежни органи аутономне покрајине, односно локалне самоуправе при доношењу планова квалитета ваздуха када је у питању добијање адекватних података, и то у погледу података добијених мониторингом квалитета ваздуха, у погледу извора загађивања ваздуха, који су довели до загађења, анализа ситуације и фактора који су утицали на појаву прекорачења, као и мерама и пројектима које треба спровести у циљу смањења загађења. Слична ситуација је и са доношењем краткорочних акционих планова када се ради о мерама које се изузетно предузимају у циљу смањења ризика на здравље људи и/или животну средину, када постоји опасност да нивои загађујућих материја у ваздуху прекораче једну или више концентрација опасних по здравље људи, односно опасност да се прекорачи концентрација приземног озона, што све представља опасност по здравље људи. Овим актима су дефинисане мере из надлежности покрајинских, односно локалних органа власти. Уз то, Правилник о садржају планова квалитета ваздуха потребно је допунити подацима из прилога XV Одељак Б ААQ Директиве који треба да представљају садржински елемент планова, будући да касније прописани захтеви нису транспоновани у национално законодавство. Потребно је дефинисати и рокове за доношење планова и прописати обавезу годишње извештавања о њиховој реализацији и свим предузетим мерама као и јавност ових извештаја. Дупло регулисање садржаја планова квалитета ваздуха у члану 32 кроз закон и правилник треба да буде уклоњено и остављено само регулисање кроз правилник.

Члан 33 треба да садржи иставове о објављивању нацрта краткорочних акционих планова квалитета ваздуха ради „консултација“ као и о извештавању о реализацији мера из ових планова.

Када је у питању садржај члана 35 Закона „Доступност јавности краткорочних акционих планова“ потребно га је допунити и чињеницама да се морају учинити доступним јавности и садржаји конкретних краткорочних акционих планова, као и информације о спровођењу ових планова, а не искључиво готови краткорочни планови. На даље, садржину наредног, члана 36 који се односи на планове у случају прекограничног загађења, треба допунити формулацијом да се прекорачења требају отклонити применом одговарајућих и сразмерних мера.

Ради усклађивања са обавезама из Директиве 2016/2284/ЕУ, садашњи члан 26, став 1, тачка 4 треба да гласи “Национални програм контроле загађења ваздуха.” Члан 37 који треба да буде посвећен Националном програму контроле загађења ваздуха треба да да правни основ за доношење националног програма, као и за доношење подзаконског акта који ће дефинисати минимални садржај и начин израде националног програма контроле загађења ваздуха, као и услове ванредних ажурирања националног програма за контролу загађивања вадуха, мере смањења емисија за: сумпор диоксид, азотне оксиде, неметанска испарљива органска једињења, амонијак и суспендоване честице PM2.5 ради остваривања захтева у погледу квалитета ваздуха, заштите становништва, биолошке разноврсности и екосистема.

Такође, у члану 37. потребно је кориговати одредбе којима је прописано да Влада доноси тај документ за период од четири године, јер је према новој NEC Директиви предвиђена и обавеза ажурирања најмање једном у четири године. Самим тим, довољна је и само ревизија постојећег акта . Чланом 37 потребно је прописати и да ће национални програм контроле и све његове ажуриране верзије, односно измене и допуне, бити објављене на интернет страници надлежног органа.

Чланом 39 уређена је садржина и начин израде плана оператера за смањење емисија из стационарних постројења који се израђује на подручју где је ваздух сада друге, уместо треће категорије. Овде је потребно допунити први став чињеницом да је потребно и да се докаже/покаже да активности оператера утичу на околности у којима је ваздух друге категорије. Није потребно да оператер описује последице прекомерног загађења ваздуха јер то не доприноси ефикасности документа. Потребно је да мере буду усмерене на смањење емисија.

4.5. Поглавље V – Мере побољшања квалитета ваздуха

У оквиру Поглавља V које се односи на емисије из стационираних извора загађења, испарљивих органских једињења, покретних извора загађења, гасова са ефектом стаклене баште постоји значајан простор за измене и допуне ради хармонизације.

Ревизију, најпре захтева члан 42 који се односи на емисије из постројења за сагоревање, на начин да се постројења разграниче на мала, средња и велика, како би се пружио правни основ за доношење посебне уредбе која би се односила искључиво на средња постројења за сагоревање, као и прописивање обавезе увођења регистра средњих постројења код Агенције за заштиту животне средине у складу са захтевима Директиве 2015/2193.⁴² Тако је потребно констатовати да Влада, узимајући у обзир врсту, капацитет, старост, планирани радни век постројења, као и гориво које се у њему користи прописује граничне вредности, правила праћења и контроле емисија, начин и рокове за достављање података и поступак одређивања укупне годишње емисије из постројења за сагоревање. Такође, посебним ставом члана 42 Закона потребно је предвидети да Влада прописује и начин и поступак уписа у регистар средњих постројења за сагоревање и гасних турбина, као део Националног регистра извора загађивања који води Агенција.

Члан 44 Закона који се односи на складиштење и дистрибуцију нафте и нафних деривата треба да буде основ за измене и допуне Правилника о техничким мерама и захтевима који се односе на дозвољене емисионе факторе за испарљива органска једињења која потичу из процеса складиштења и транспорта бензина⁴³ у делу у којем су извршене измене усвајањем Директиве 2014/99/EU. Тако је потребно предвидети регистар оператора који води агенција. Потребно је предвидети и правила начин и рокове за достављање података Агенцији о врсти и броју резервоара за складиштење

⁴² У складу са обавезама из Директиве 2015/2193 потребно је увести обавезе оператора средњих постројења на праћења емисија најмање у складу са прилогом III, део 1 у погледу учесталости за постројења која користе више врсте горива при њиховом сагоревању и мешању, вођење евиденције о свим резултатима праћења и обраде проверу усклађености с граничним вриједностима емисије у складу с правилима наведенима у Прилогу III, део 2. У средњим уређајима за ложење који употребљавају секундарну опрему за смањивање емисија ради задовољавања граничних вредности емисија оператор води евиденцију или бележи информације којима се доказује трајно учинковито деловање те опреме. Оператор је дужан да води евиденцију и чува информације као што су дозвола и доказ о регистрацији, резултате праћења, по потреби и евиденцију радних сати, евиденцију о врсти и количини употребљених горива, евиденцију о неусклађености и резултатима предузетих мера..

⁴³ („Службени гласник РС”, бр. 01/12, 25/12, 48/12, 96/19 и 143/22).

бензина на терминалима и бензинским пумпама од стране оператера који се баве складиштењем, дистрибуцијом и стављањем у промет бензина.

Члан 45. Закона који се односи на употребу органских растварача омогућио је имплементацију Директиве 1999/13/ЕС⁴⁴ о ограничењу емисија испарљивих органских једињења до којих долази током употребе органских растварача у одређеним делатностима и постројењима пружањем правног основа за транспоновање одредби наведене Директиве у национално законодавство кроз Уредбу о листи индустријских постројења и активности у којима се контролише емисија испарљивих органских једињења, о вредностима емисије испарљивих органских једињења при одређеној потрошњи растварача и укупним дозвољеним емисијама, као и схеми за смањење емисија⁴⁵. Како је Директива 1999/13/ЕС замењена поглављем V Директиве 2010/75 о индустријским емисијама неопходне су измене и допуне члана 45. Закона које треба да воде ка додатном усклађивању, како би се пружио правни основ за измену поменуте Уредбе. Самим тим, потребно је предвидети обавезу увођења VOC регистра постројења која користе органске раствараचे, који води Агенција за заштиту животне као део Националног регистра извора загађења, као и пружање основа за доношење посебног подзаконског акта којим би се ближе уредио садржај, изглед и начин вођења VOC регистра. Уместо измене и допуне Уредбе о листи индустријских постројења и активности у којима се контролише емисија испарљивих органских једињења, о вредностима емисије испарљивих органских једињења при одређеним количинама потрошње растварача и укупним дозвољеним емисијама, као и схеми за смањење емисија постоји могућност и за усвајање потпуно нове Уредбе.

Када су у питању националне обавезе смањења емисија, чланом 4. Директиве 2016/2284/ЕУ прописано је да ће државе чланице као минимум, ограничити своје годишње емисије сумпор диоксида, азотних оксида, неметанских испарљивих органских једињења, амонијака и суспендованих честица PM_{2.5} које се примењују од 2020. до 2029. године и од 2030. надаље, како је наведено у прилогу II. Иначе, индикативни нивои емисија одређују се линеарном путањом смањења која је успостављена између њихових нивоа дефинисаних обавезама смањења за 2020. годину и нивоа емисије дефинисаних обавезама смањења за 2030. годину. Са наведеним

⁴⁴ Directive 1999/13/EC on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations.

⁴⁵ „Службени. гласник РС“, бр. 100/2011.

захтевима нове NEC Директиве потребно је ускладити члан 47. Закона. Уз то потребно је и доношење нове уредбе о утврђивању националних обавеза смањења емисија. Чланом 47. Закона је потребно предвидети да Влада утврђује националне обавезе смањења емисија за период од 2020-2029. и од 2030. године на даље у циљу унапређења и заштите животне средине, као и здравља људи од штетног дејства ацидификације, еутрофикације и приземног озона и то за: сумпор диоксид, азотне оксиде, неметанска испарљива органска једињења, амонијак и суспендоване честице $PM_{2.5}$, као и начин израчунавања емисија, израде инвентара емисија, односно прилагођеног инвентара емисија. У другом ставу члана 47. Закона предлог је да се, у складу са новом NEC Директивом, уведе обавеза за Агенцију да на својој интернет страници објављује национални инвентар емисија (укључујући, ако је то применљиво, и прилагођени национални инвентар),⁴⁶ националне пројекције емисија, просторно рашчлањене националне инвентаре емисија, инвентаре великих тачкастих извора и додатне информативне извештаје о инвентару у складу са методологијом предвиђеном Међународном конвенцијом о загађивању ваздуха на великим удаљеностима. Оваквом, релативно уопштеном садржином, омогућила би се имплементација и члана 8 Директиве који се, поред осталог, тиче и припреме и ажурирања националних просторних података о емисијама и података о великим постројењима за сагоревање и националним пројекцијама емисија загађујућих материја из Табеле Ц прилога 1 Директиве 2016/2284/ЕУ, као и састављања информативног извештаја о инвентару.⁴⁷

⁴⁶ Иначе чланом 5 Директиве 2016/2284 предвиђена је употреба одређених флексибилности које су необавезне за државе чланице ЕУ, што значи да и државе кандидати поседују дискреционо право да користе ову опцију. Било би крајње препоручљиво да Србија искористи флексибилности. Преношење би се могло извршити додавањем основних одредби овог члана у Закон, док ће се остале детаљне одредбе, као и ПРИЛОГ IV Директиве 2016/2284 пренети изменама или допунама Уредбе о методологији за израду инвентара емисија и пројекција загађујућих материја у ваздух. Алтернативно, пренос се може извршити изменама Закона у комбинацији са усвајањем посебне уредбе о употреби модела флексибилности, уз апсолутну усаглашеност свих могућих актера овог процеса. Уколико би се одлучили за примену флексибилности које се односе на случајеве када да би примена унапређених метода инвентара емисија ажурираних у складу са научним сазнањима у држави довела до непоштовања њених националних обавеза смањења емисија, то би такође требало констатовати у члану 47 додавањем уз речи инвентара, “односно прилагођених инвентара емисија”. Испуњеност услова за одступања предвиђени су прилогом IV Директиве.

⁴⁷ У складу са чланом 8 Директиве 2016/2284 државе чланице припремају и ажурирају сваке године националне инвентаре емисија, сваке четири године просторно разврстане инвентаре и инвентаре великих тачкастих извора и, сваке две године, националне пројекције емисија за загађиваче, у складу са табелом Ц прилога I ове Директиве. Уз то, државе чланице израђују информативне извештаје о инвентару које се прилаже националним инвентарима и пројекцијама емисија у складу са захтевима из табеле Д Прилога I Директиве 2016/2284. У случају да су коришћени неки од облика флексибилности у информативни извештај за дотичну годину се укључују информације којима се показује да употреба те флексибилности испуњава релевантне услове.

Тиме би се пружио правни основ за измену Уредбе о методологији за израду инвентара емисија и пројекција загађујућих материја у ваздух или усвајањем нове Уредбе која ће укључити нове захтеве праћења и извештавања применом ЕМЕР/ЕЕА методологије.⁴⁸ Националне обавезе смањења из члана 47 не односе се на емисије које потичу од ваздухоплова, након циклуса слетања и полетања, као и на емисије емисије азотних оксида и неметанских испарљивих органских једињења као резултат активности обухваћених категоријама 3В (управљање стајским ђубривом) и 3Д (пољопривредна земљишта) из 2014. номенклатуре за извештавање (NFR), како је предвиђено Конвенцијом о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима.

У циљу усклађивања са захтевом члана 9. Директиве 2016/2284 који регулише област праћења утицаја загађења ваздуха на екосистеме потребно је увести нов члан после члана 47 “Праћење утицаја загађења ваздуха на екосистеме “ који треба да транспонује одредбе чл. 9.1 . и 9.2, као и да пружи правни основ за подзаконски акт којим ће се одредити мрежа мерних места која је репрезентативна за слатководна, природна и полуприродна станишта и шумске екосистеме на територији Републике Србије и у оквиру које ће се спроводити праћење негативног утицаја загађења ваздуха на екосистеме. Уколико се Србија определи за опционе индикаторе мониторинга из прилога V ове Директиве, они могу бити транспоновани кроз нову уредбу о праћењу утицаја загађења ваздуха која би детаљније уредила посебна правила која се односе посебно на слатководне и копнене екосистеме. У Региону, Република Хрватска је у свом Законом о заштити зрака⁴⁹ прихватила овакво решење.

Будући да Закон о климатским променама као *lex specialis* детаљније уређује ограничење емисија гасова са ефектом стаклене баште, одредбе члана 50. Закона које регулишу ова питања не важе од 2021. године. У складу са амандманом из Кигалија, ревизију најпре захтева члан 52. Закона који се односи на поступање са флуорованим гасовима са ефектом стаклене баште , као и производима и/или опремом који садрже ове гасове са циљем да се пружи правни основ за измену важеће подзаконске

⁴⁸ Ова методологија подразумева посебне смернице прихваћене уз Конвенцију о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима 2001. године које се односе на припрему националног инвентаре, прилагођене националног инвентаре емисија према потреби, националне пројекције емисија, просторно рашчлањене националне инвентаре емисија, инвентаре великих тачкастих извора и информативна извештавања о инвентару.

⁴⁹ *Narodne novine broj 127/2019, 57/2022.*

регулативе, када је у питању усклађивање са захтевима Уредбе 2024/573/EУ . Потребно је посебно увести могућност да се уредбом одреди систем увозних квота ради постепеног смањења употребе ових гасова.

Чланом 51. Закона који се односи на поступање са супстанцама које оштећују озонски омотач треба пружити основ за измену Уредбе о поступању са супстанцама које оштећују озонски омотач, као и о условима за издавање дозвола за увоз и извоз тих супстанци у циљу усклађивања са Уредбом 2024/590/EУ, која садржи листу супстанци које оштећују озонски омотач, смеша које садрже ове спстанце, као и одређене производе и опрему. Уредбом се уводе забрана стављање на тржиште одређених супстанци из прилога и, као и њихова накнадна испорука, увоз и извоз опреме која их садржи. Такође, регулисана су и одступања од таквих забрана како би се такве супстанце употребљавале као сировине, процесни агенси и за неопходне лабораторијске анализе. Посебна правила се односе на поступање са халоном и метил бромидом у изванредним околностима. Уредбом је регулисан поступак уништавања и поновне употребе супстанци које оштећују озонски омотач, електронски систем за издавање дозвола, контрола трговине, мере за праћење незаконите трговине, прикупљање и уништавање ствари које оштећују озонски омотач, правила о извештавању које спроводи држава и правна лица, међународну сарадњу и размену информација.

Одредбе Уредбе о сертификацији лица која обављају одређене делатности у вези са супстанцама које оштећују озонски омотач и одређеним флуорованим гасовима са ефектом стаклене баште треба ускладити са чланом 10. Уредбе 2024/573/EУ на основу које се у року од три године од њеног ступања на снагу, захтева успостављање и прилагођавање програма сертификације, укључујући ту и процес евалуације, те осигуравања доступности обуке о практичним вештинама и теоријским знањима физичких лица која обављају послове који се односе на руковање са расхладном, климатизационом опремом, топлотним пумпама, органским Ранкиновим циклусима и електричним расклопним уређајима. С тим у вези, предлог је да се у члан 52a., а који иначе упућује на примену поменуте Уредбе о сертификацији, допуни чињеницама да Влада, поред већ Законом набројаних питања која се односе на поступак сертификације, треба да уреди и изглед и форму таквог сертификата, начин евалуације процеса сертификације, осигуравања доступности обуке о практичним вештинама и теоријским знањима запослених код предузетника, односно правних лица који обављају делатност инсталације, одржавања или сервисирања и провере испуштања

расхладне, климатизационе опреме и топлотних пумпи и система за заштиту од пожара који садрже или се ослањају на супстанце које оштећују озонски омотач или на флуороване гасове са ефектом стаклене баште. Овим решењима би се свакако подигао квалитет процеса сертификације.

Када су у питању забране из члана 53., потребно их је допунити флуорованим гасовима тамо где је то прикладно, поступањем са супстанцама које оштећују озонски омотач и одређеним флуорованим гасовима са ефектом стаклене баште, као и производима и/или опремом који садрже ове супстанце без дозволе издате од стране министарства као и увозом и извозом одређених флуорованих гасова са ефектом стаклене баште и супстанци које оштећују озонски омотач у неповратним боцама под притиском, изузев за есенцијалну лабораторијску и аналитичку примену.

4.6. Поглавље VI- Послови мерења емисије и нивоа загађујућих материја у ваздуху, поглавље VII – Информисање, поглавље VIII – Информациони систем

Кроз чланове обухваћене VI поглављем дефинисани су захтеви које је потребно испунити за послове мерења емисије и нивоа загађујућих материја у ваздуху. У овом поглављу уведен је члан који дефинише националну референтну лабораторију и прописује услове за исту.

Измене и допуне потребне су и у члану 64 који се односи на ревизију издатих дозвола и сагласности оператерима за мерења квалитета ваздуха и/или емисије. Важење дозвола треба да буде усклађено са важењем сертификата о акредитацији Акредитационог тела Србије (АТС). Тако, треба брисати временску одредницу „једном годишње“ и заменити је са „сваке четврте године“, односно након истека циклуса акредитације код АТС-а или ванредно „на захтев овлашћеног правног лица, односно оператера уколико је дошло до промена везаним за важење сертификата о акредитацији или самог обима акредитације“. Уз то, потребно је предвидети да је овлашћено правно лице дужно да о овој околности обавести Министарство и за то је потребно прописати одговарајући рок. Такође, други став истог члана (64) треба изменити тако да се објављивање списка правних лица која имају дозволу за мониторинг квалитета ваздуха, односно дозволу за мерење емисије из стационарних

извора загађивања, не врши у Службеном гласнику РС једном годишње, већ да се овај списак редовно ажурира на сајту Министарства.

VII и VIII Поглавље захтевају темељну ревизију већине одредаба. Када је у питању садржина информација које доставља надлежни орган, предвиђена чланом 65 Закона треба додати краткорочне акционе планове квалитета ваздуха. Садржај информација о квалитету ваздуха из члана 66 Закона транспонује прилог XVI AAQ Директиве које се пак односе на тачку 1 став 1 члана 65 Закона. Самим тим овде је потребно додатно усаглашавање тако да се информације о концентрацијама сумпор диоксида, азот диоксида, суспендованих честица (PM_{2.5} и PM₁₀), приземног озона и угљен монооксида дају у реалном времену или ажурирано.

Када се ради о роковима за информисање јавности (члан 67) и обавези надлежног органа да то чини у облику годишњег извештаја предлог је да се брише следеће: „до 31. јула текуће године за претходну годину, а после 2012. године “, те да само као рок остане „до 31. маја текуће године за претходну“.

Члан 68 који се односи на садржину информационог система квалитета ваздуха треба допунити новом тачком 4 која би гласила „податке о одређеним флуорованим гасовима са ефектом стаклене баште у складу са овим Законом“.

4.7. Поглавље IX - Финансирање заштите и побољшање квалитета ваздуха

У оквиру поглавља IX члан 71 предлогом измена Закона додатно су размотрени извори финансирања.

Члан 72 („коришћење средстава“), потребно је ускладити са члановима Закона којима се дефинишу надлежности над локалном и државном мрежом. Пре свега се ту мисли на начине финансирања одржавања, функционисања и развоја локалне мреже и реализације контроле квалитета ваздуха у њој. Наведене измене потребно је извршити како би се недвосмислено разграничиле обавезе и начини финансирања државне и локалних мрежа, узевши у обзир предвиђено, да се средства за реализацију програма контроле квалитета ваздуха у локалној мрежи обезбеђују из буџета аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и неопходност да се ова одредба задржи и овом делу Закона.

4.8. Поглавље X – Надзор, поглавље XI – Казнене одредбе и поглавље XII– Надлежност за решавање по жалби

Када је у питању казнена политика, свим поменутих директивама је одређено да је на државама чланицама да утврде правила о санкцијама које се примењују у случају кршења законских одредаба на националном нивоу, усвојених на основу европске регулативе и предузму све неопходне мере да се обезбеди њихова примена. Предвиђене санкције морају бити ефикасне, пропорционалне и одвраћајуће.

Казнене одредбе Закона о заштити ваздуха обухватају привредне преступе и прекршаје (79 и 81), уз заштитне мере (члан 80). Неадекватно поступање са супстанцама које оштећују озонски омотач обухваћено је забранама, при чему је дат предлог и за одређену допуну ових одредаба. Законске обавезе из чланова 39 (израда и садржај плана) оператера за смањење емисија из стационираних постројења, 44 (складиштење и дистрибуција нафте и нафтних деривата), члана 45 (употреба органских растварача), члана 55 (мере превенције) са циљем спречавања и смањења загађивања ваздуха из постројења, односно стационираног постројења, члана 58 (обавезе оперетера), 59 (овлашћена правна лица) када се ради о пословима мониторинга квалитета ваздуха, мерење емисије из стационираних извора загађивања, праћење рада аутоматских станица и прикупљање података, члан 60 (дозволе за правна лица), 61 (сагласност за опертере) подразумевају поштовање одређених законских обавеза, техничко-технолошких стандарда и мера ближе прописаних одређеним подзаконским актима, потом израду адекватног плана, прибављање дозвола и сагласности за вршење одређених послова. Детаљна разрада свих мера, услова и стандарда за наведена чињења/нечињења разрађена је кроз уредбе и правилнике на које упућује Закон. Међу казним одредбама могле би се наћи: неспровођење мере за смањење загађења ваздуха утврђених у акционом плану, односно краткорочном акционом плану од стране оператера.

Изменом и допуном одредаба које се односе на доношење планова квалитета ваздуха, резултирало би и увођењем додатних казних одредаба када су у питању поштовање обавеза у погледу рокова за њихово доношење обавезног годишњег извештавања о њиховој реализацији и свим предузетим мерама. У складу са обавезама вођења VOC и регистра средњих постројења за сагоревање, међу казним одредбама могле би да се нађу оне везане за непоштовање оваквих обавеза. Тако би се могао

предвидети пропуст у погледу достављања података Агенцији која би била надлежна за вођење VOC регистра.

У овој фази, можемо констатовати је потребно поштравање важеће казнене политике, имајући у виду последице које поједини поступци могу оставити на ваздух као природни ресурс и његов значај за читаво друштво. Приоритетно је обухватање свих нормираних понашања кроз адекватне казнене норме.

5. Анализа ефеката предложених решења у контексту три опције деловања

5.1. Очекивани ефекти предложених измена важеће регулативе

Анализирајући тренутну ситуацију у области управља квалитетом ваздуха и његовом заштитом код нас, све дате смернице за измене и допуне важеће законске регулативе требало би да служе најпре појашњењу значења појединих израза и увођењем нових термина које олакшавају тумачење и примену Закона. Изменама и допунама почетних одредаба јасније и шире би се поставили циљеви Закона у складу са захтевима ААQ Директиве како би се избегли, спречили или умањили штетни утицаји на људско здравље и животну средину у целини. Бројни предлози односе се на побољшање система информисања јавности, ради приоритизације транспарентности када је у питању приступ информацијама везаним за податке о квалитету ваздуха, изворима загађења и њиховим утицајима на здравље људи и животну средину. У Закону је потребно да се на оптималан начин омогући дефинисање функционисања референтне лабораторије, узевши у у обзир расположиве техничке и људске ресурсе.

Предложене измене законских одредаба и подзаконске регулативе треба да доведе и до унапређења система праћења квалитета ваздуха у зонама и агломерацијама, укључујући ту и национални ниво, узевши у обзир и мерења прекурсора озона, односно усклађивање мреже за праћење квалитета ваздуха са захтевима ААQ Директиве.

Оснивањем референтне лабораторије у значајној мери би се побољшао квалитет добијених података из државне и локалних мрежа за мониторинг квалитета ваздуха. Такође, омогућило би се осигуравање квалитета мерења и података квалитета ваздуха, као и спровођење тестова еквиваленције за нереферентне методе.

Изменама одредаба Закона који се односе на инструменте националне политике дошло би до усклађивања са европским директивама и одредбама Закона о планском систему. Реализација циљева Програма заштите ваздуха, би се значајно олакшала прописивањем обавезујућих рокова за усвајање планова заштите ваздуха којим се настоје смањити штетни утицаји на здравље људи услед излагања ваздуху лошег квалитета до 2030, у поређењу са референтном 2015. годином. Такође, значајне ефекте

би имала и ревизија одредаба Закона које се односе на националне обавезе смањења емисије кроз доношење националног програма контроле загађења ваздуха и имплементацију NEC Директиве. Нове мере које треба да допринесу смањену емисију су и увођење регистра средњих постројења за сагоревање и гасних турбина, односно VOC регистра, потом бољи систем контроле поступања са флуорованим гасовима са ефектом стаклене баште, сертификације лица која са њима рукују, како би се до 2050. године потпуно елиминисала њихова употреба, смањење емисија бензинских пара које се ослобађају у атмосферу увођењем строжих мера када је у питању техничка опремљеност бензинских пумпи.

Појединим изменама и допунама афирмисао би се систем превентивног деловања како би се, тамо где постоје, очували задовољавајући резултати у циљу заштите и побољшања квалитета ваздуха.

Предлози за увођењем појединих забрана када је у питању руковање са супстанцама које оштећују озонски омотач, као додатних казnenих одредаба, у складу предложеним новим законским обавезама, требало би да казнену политику учини адекватном и пропорционалном у циљу заштите ваздуха као основног природног ресурса.

5.2. Идентификовање могућих опција за сагледавање актуелног стања

Анализирајући актуелно стање у области управљања квалитетом, заштите и унапређења ваздуха и понуђених предлога за измене и допуне постојеће правне регулативе могло би се понудити три опције деловања.

Прва - најреалнија (регулаторне мере уз изузећа и флексибилности) подразумева прихватање свих предложених измена и допуна што би значило постепено прилагавање задатим циљевима, праћеним адекватном финансијском подршком.

С обзиром на циљеве које би требало Законом о заштити ваздуха остварити (успостављање, одржавање и унапређивање јединственог система управљања квалитетом ваздуха на територији Републике, утврђивање и остваривање мера у области заштите и побољшања квалитета ваздуха како би се избегле, спречиле или смањиле штетне последице по људско здравље и животну средину; очување квалитета ваздуха, ако је ваздух чист и његово побољшање у случајевима загађености;

спречавање и смањење загађења која утичу на оштећење озонског омотача; и др.) који су постављени у јавном интересу, односно у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, то позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове. То посебно важи за предузимање превентивних мера које су се, посматрано на дуге рокове, увек показале као вишеструко оправдане. Трошкови ће настати за загађиваче ваздуха, због обавезе усаглашавања са одредбама Закона. Међутим, ови трошкови, везани пре свега за предузимање одговарајућих техничких, технолошких и других мера заштите и праћење утицаја делатности на квалитет ваздуха, нису нови. Они постоје и у сада важећим прописима, по којима су предузећа и друга правна лица у обавези да у оквиру својих инвестиционих и производних трошкова урачунавају и трошкове заштите животне средине, а то значи и трошкове заштите ваздуха од загађивања. Закон о заштити ваздуха не предвиђа посебне трошкове за грађане. За спровођење овог закона нису потребна средства из буџета Републике Србије.

Опција неће утицати на конкурентност привредних субјеката нити на услове конкуренције. Такође, предложене мере не утичу на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација. Предложене мере могу имати позитиван утицај на увећање друштвеног богатства, јер се њиховом применом може осигурати побољшање стања животне средине у Републици Србији. Опција неће имати утицај на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорност послодаваца.

С обзиром на чињеницу, да је заштита ваздуха универзална област, која једнако погађа све групе популације, опција неће имати посебне ефекте на било коју од њих. Опција омогућава равноправан третман различитих категорија лица. Не постоји механизам који би могао бити искоришћен за било какву врсту дискриминације (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава). Такође се очекује да сви региони постигну напредак по питању стања животне средине. Опција не утиче на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе.

Опција непосредно позитивно утиче на квалитет ваздуха кроз повећање стандарда у овој области а посредно на квалитет екосистема кроз мере за праћење утицаја загађења ваздуха на исте.

Друга опција, која неће бити даље разматрана значила би непромењено стање какво је затечено - „*status quo*“. Према њему, наша правна решења у овој области остала би у одређеној мери неусклађена са европском регулативом. То би, узевши у обзир и најављене измене унутар Уније, утицало да област заштите и управљања квалитетом ваздуха у Републици Србији не одржи корак са постављеним европским мерама и стандардима. Стагнација у овој области оставила би бројне негативне ефекте јер би пролонгирала достизање циљева борбе против изложености становништва и живог света ваздуху лошег квалитета. Према овом сценарију не би се остварио помак ни у области контроле и смањења емисија на националном нивоу. Анализом ефеката на животну средину ова се опција може искључити.

Трећи, последњи, најамбициознији сценарио, подразумевао би потпуно транспозицију свих правних тековина ЕУ у овој области, без тражења рокова за нека додатна постепена усаглашавања, као и без прихватања правила о флексибилностима, чак и прописивање неких строжих правила, када су у питању граничне вредности појединих загађујућих материја. Са временске, финансијске и техничке стране, посматрајући свеобухватно стање у области система заштите и унапређења квалитета ваздуха у Републици Србији, мало је реално да се детаљније разматра и трећи сценарио, с обзиром да се он чак и површном финансијском и управљачком анализом мора искључити. Самим тим, у наредним редовима биће анализирани поједини аспекти прве, најреалније опције.

5.3. Опција усвајања предложених регулаторних мера уз прелазне периоде прилагођавања и прихватање флексибилности

Према првом, најреалнијем, сценарију Србија би требало да постигне транспозицију свих релевантних правних тековина ЕУ, на шта сугеришу и све дате смернице за измене и допуне постојећих правних решења Закона, односно очекивани ефекти и резултати која би она могле да дају. По својој правној природи, директиве обавезују у погледу постизања задатих циљева, али државама чланицама остављају

пуну слободу у погледу начина имплементације. Због тога, где год постоји, треба искористи могућности за примену флексибилности, односно изузећа, јер стандарди побољшања квалитета ваздуха и смањење емисија у овом тренутку за Србију представљају изазовне и финансијски захтевне циљеве које није могуће испунити у кратком временском периоду. Поред тога треба користити могућности одалагања рокова.

Државе чланице уживају вишеструку флексибилност у погледу усклађености са траженим смањењем емисија, пошто на нивое емисија могу утицати различити фактори који нису под контролом држава чланица, као што су изузетни временски услови, као резултат изненадног и ванредног прекида или губитка капацитета у систему за снабдевање електричном и/или топлотом енергијом или у производном систему, односно случајеви у којима су смањења емисија утврђена као строжа, у поређењу са ситуацијама у којима би се она исплативо одређивала. Како би се реализовале флексибилности доступне у новој NEC Директиви потребно је реализовати одређене административне процедуре, посебно у погледу флексибилности на изузетно хладну зиму или изузетно суво лето, или када је до неусаглашености са обавезама за смањење емисија за релевантне загађујуће материје дошло због изненадног и ванредног прекида или губитка капацитета у систему за снабдевање електричном и/или топлотом енергијом или у производном систему, који се нису могли оправдано предвидети. У датим ситуацијама потребно је обезбедити адекватне процедуре за благовремено обезбеђивање релевантних информација и пратеће документације.

Када је у питању заједнички формат извештавања за национални програм контроле загађивања, предвиђено је да он садржи обавезне и опционе елементе о којима државе извештавају, што такође треба узети у обзир приликом транспонована одредби нове NEC Директиве. Опционе мере се односе на мере контроле емисије амонијака, суспендованих честица и црног угљеника, односно спречавање утицаја на мале пољопривредне произвођаче.

Одредба политике у члану 21 AAQ Директиве је такође опциона, а односи се на прекорачења која се могу приписати зимском посипању путева песком или сољу што доводи до пораста концентрација суспендованих честица PM10. Ако Србија одлучи да ову флексибилност транспонује у национални законодавни оквир, та транспозиција

мора да буде функционална из перспективе политике, а тренутно нису успостављени сви елементи функционалности.

Референтне методе за праћење квалитета амбијенталног ваздуха су јасно дефинисане, међутим, AAQ Директива и овде дозвољава флексибилност, па државе чланице могу користити резултате праћења за извештавање и даљу процену и методе које нису на листи референтних метода, ако могу да докажу еквивалентност са референтним методама. Главна сврха доказивања је да се осигура квалитет, валидност и упоредивост тих података са подацима прикупљеним применом референтних метода које су стандардизоване и потврђене, и стога је њихова примена у већини случајева скупа. Да би се нереферентне методе користиле у сврху праћења квалитета ваздуха, потребно је доказати еквивалентност у свим метеоролошким условима (у сва 4 годишња доба). У циљу имплементације, посебну пажњу треба посветити формирању референтне лабораторије.

ПРИЛОГ 1

ТАБЕЛА 1 – UNFCCC⁵⁰

Р. Бр.	Назив међународног споразума	Статус на дан 4. јануара 2023	
		На снази од	Република Србија
1	ПАРИСКИ СПОРАЗУМ ⁵¹	4. новембар 2016 195 потписника 194 страна	Страна од 22. априла 2016.

ТАБЕЛА 2 – Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (CLRTAP)⁵²

Р. Бр..	Назив међународног споразума	Статус на дан 6. МАРТА 2023. ⁵³	
		На снази од	Република Србија
1	UN ECE 1979 КОНВЕНЦИЈА О ПРЕКОГРАНИЧНОМ ЗАГАЂЕЊУ ВАЗДУХА НА ВЕЛИКИМ УДАЉЕНОСТИМА (CLRTAP)	16 . марта 1983. 32 земље Потписнице 51 Страна	Страна од 12. марта 2001.
2	Протокол [...] ⁵⁴ о сузбијању ацидификације, еутрофикације и приземног озона (Гетеборг) ⁵⁵	Оригинална верзија Протокола 17 . мај 2005. 31 земља потписница 29 Страна	Није ни потписница ни Страна
3	Амандмани на прилога I ⁵⁶ , II ⁵⁷ —ИХ, Протокола и нови Аекси X и XI ⁵⁸ ,	Верзија Протокола допуњена	Није ни потписница ни Страна

⁵⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change

⁵¹ Paris Agreement.

⁵² UN ECE 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

⁵³ <https://unece.org/environment-policy/conventions-and-protocols>.

⁵⁴ 1999 Протокол за смањење закисељавања, еутрофикације и приземног озона (Гётенбург протокол).

⁵⁵ Протокол за ублажавање закисељавања, еутрофикације и приземног озона и његове измењене верзије (Гетеборгшки протокол).

⁵⁶ Одлука 2012/1 – Измена Анекса I Протокола из 1999. о смањењу закисељавања, еутрофикације и приземног озона. Амандман је ступио на снагу 5. Јун 2013.

				амандманима 7 . октобар 2019 27 страна	
	4	Протокол о постојаним органским загађивачима (POPs)⁵⁹		23. октобар 2003. 36 Потписници 34 страна	26 .Март 2012.
		5	Амандмани на прилога I, II Протокола ⁶⁰	26 фебруара, 2023 23 Стране	Није ни потписница ни Страна
		6	Амандмани на прилога I, II, III, IV, VI, i VIII Протокола ⁶¹	20 . јануар 2022. 24 Стране	Није ни потписница ни Страна
	7	Протокол о тешким металима⁶²		19 . децембар 2003. 35 потписника 35 Страна	26 .Март 2012.
		8	Амандмани ⁶³ инкорпорирани у текст Протокола од 13. децембра 2012	8 . фебруар 2022. 24 Стране	Није ни потписница ни Страна
	9	Протокол о даљем смањењу сумпора у емисијама (SO₂)⁶⁴		5 . август 1998. 28 потписника 29 Страна	Није ни потписница ни Страна
		10	Амандмани на прилог II (<i>прилагођавање</i>) ⁶⁵	децембар 2007.	Није ни потписница ни Страна
	11	Протокол о контроли емисија испарљивих органских једињења и њихових		29 . септембар 1997. 23 Потписници	Није ни потписница ни Страна

⁵⁷ Adjustment to Annex II [emission ceilings] to the 1999 Gothenburg Protocol to abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone (as of 31 December 2013).

⁵⁸ Amendment of the text and Annexes II to IX to the Protocol to 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution to Abate acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone and the addition of new annexes X and XI, Geneva, 4 May 2012.

⁵⁹ Protocol on Persistent Organic Pollutants (POPs).

⁶⁰ Amendments to Annexes I and II to the 1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants, Geneva, 18 December 2009.

⁶¹ Amendments to the Text and to Annexes I, II, III, IV, VI and VIII to the 1998 Protocol on Persistent Organic Pollutants, Geneva, 18 December 2009.

⁶² Протокол о тешким металима.

⁶³ Decision 2012/5 – Amendment of the text of and Annexes other than II and VII to the Protocol of Heavy Metals; Decision 2012/6 – Amendment to Annex III to the 1998 Protocol on Heavy Metals.

⁶⁴ Protocol on further Reduction of Sulphur Emissions.

⁶⁵ Adjustment to Annex II to the 1994 Oslo Protocol on further Reduction of Sulphur Dioxid (amended December 2007).

		прекограничних токова (VOCs)⁶⁶	24 страна	
	12	Протокол о контроли емисија азотних оксида (NOx)⁶⁷	14 . фебруар 1991. 25 Потписници 35 Страна	Није ни потписница ни Страна
	13	Протокол о смањењу емисија сумпора и њихових прекограничних токова за најмање 30%⁶⁸	2. септембар 1987. 19 Потписница 25 Страна	Није ни потписница ни Страна
	14	Протокол о финансирању сарадничких програма за мониторинг и евалуацију преноса загађујућих материја на велике удаљености у Европи (ЕМЕР)⁶⁹	28. јануар 1988. 22 Потписнице 47 Страна	12. март 2001.

ТАБЕЛА 3.
МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ О ЗАШТИТИ ОЗОНСКОГ ОМОТАЧА

Р. Бр.	Назив међународног споразума		Статус дана 14. децембар 2022		
			На снази од	Република Србија – Страна од	
1	БЕЧКА КОНВЕНЦИЈА О ЗАШТИТИ ОЗОНСКОГ ОМОТАЧА ⁷⁰		[потписана 22. марта 1985.] 198 Страна	Сукцесија	12. 03. 2001.
2	Монтреалски протокол⁷¹		1989. 198 Сукцесија	Сукцесија	12. 03. 2001.
3	Лондонски амандман		1990. 197 Страна	Приступни це	22. 03. 2005.
4	Копенхагенски амандман		1992. 197 Страна	Приступни це	22. 03. 2005.
5	Монтреалски амандман		1997	Приступни	22. 03 2005.

⁶⁶ Protocol concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds and or their transboundary fluxes.

⁶⁷ Protocol concerning the Control of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes.

⁶⁸ The 1985 Helsinki Protocol on the Reduction of Sulphur Emissions or their Transboundary Fluxes by at least 30 per cent.

⁶⁹ Protocol on Long-term Financing of the Cooperative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe (EMEP).

⁷⁰ UNEP The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer.

⁷¹ The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer.

				197 Страна	це	
	6		Пекиншки амандман	1999. 197 Страна	Приступни це	22.03 2005.
	7		Амандман из Кигалија	2016 146 Страна	Приступни це	08. 10. 2021.

Списак референци:

1. Air quality: Council ready to start talks with Parliament on new rules to strengthen standards in the EU, preuzeto sa: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/09/air-quality-council-ready-to-start-talks-with-parliament-on-new-rules-to-strengthen-standards-in-the-eu/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Air+quality%3a+Council+ready+to+start+talks+with+Parliament+on+new+rules+to+strengthen+standards+in+the+EU preuzeto 18. 1. 2024.
2. Atkinson, R., (2000). Atmospheric chemistry of VOCs and NOX. Atmospheric Environment 34, 2063-2101.
3. Bogdanović Slavko, Radna verzija (sa komentarima) Izveštaja o regulatornom uticaju Zakona o zaštiti vazduha Republike Srbije (Ex post analiza), 2023.
4. Directive (EU) 2016/2284 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC.
5. Directive 1999/13/EC on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations.
6. Directive 2003/35/EC providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission.
7. Directive 2004/107/EC relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air
8. Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe
9. Directive 2010/75/EU on industrial emissions (IED).
10. Directive 2015/2193 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from medium combustion plants.
11. Direktive 2009/126 EC on Stage II petrol vapour recovery during refuelling of motor vehicles at service stations as amended by Commission Directive 2014/99/EU.

12. Direktive 94/63 EC on the control of volatile organic compound (VOC) emissions resulting from the storage of petrol and its distribution from terminals to service stations, as amended by Regulation (EC) 1882/2003 and (EC) 1137/2008.
13. Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2019. Godine, Republika Srbija, Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd 2020. <https://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji/> .
14. Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2020. Godine, Republika Srbija, Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd 2021. <https://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji/> .
15. Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2021. Godine, Republika Srbija, Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd 2022. <https://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji/> .
16. Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2022. Godine, Republika Srbija, Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd 2023. Izveštaj o napretku Srbije za 2023. (Radni dokument Evropske komisije), dostupno na: <https://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji/> .
17. Krivični Zakonik (Službeni glasnik RS“, br. 85/2005, 88 /2005 - ispravka, 107 /2005 – ispravka, 72 /2009, 111 /2009, 121/2012, 104 /2013, 108 /2014, 94 /2016, 35 /2019.).
18. Manahan S. E. (2000). Environmental chemistry. Boca Raton: CRC Press LLC.
19. Mijatović Marija, *Soft law u međunarodnom trgovinskom pravu*, Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić, Novi Sad, 2024.
20. Nacionalni plan za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koje potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje (*Službeni glasnik RS*, broj 10/20).
21. Pechitch Stevan, Todić Dragoljub, Additional development of EU environmental approximation for Air, Chemicals and Horizontal acquis (Approximation Status) Report (peta draft verzija)
22. Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka (*Službeni glasnik RS*, broj 91/2010, 10/2013, 98/2016, 72/2023).
23. Pravilnik o načinu razmene informacija o mernim mestima u državnoj i lokalnoj mreži, tehnikama merenja, kao i načinu razmene podataka dobijenih praćenjem kvaliteta vazduha u državnoj i loklnim mrežama (*Službeni glasnik RS*, broj 84/2010.)

24. Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog stanja površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog stanja podzemnih voda (*Službeni glasnik RS*, broj 71/2011).
25. Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova (*Službeni glasnik RS*, broj 65/10.)
26. Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha (*Službeni glasnik RS*, broj 21/10.)
27. Pravilnik o sadržini Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte i Nacionalnog izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte (*Službeni glasnik RS*, broj 55/2023)
28. Pravilnik o tehničkim merama i zahtevima koji se odnose na dozvoljene emisione faktore za isparljiva organska jedinjenja koja potiču iz procesa skladištenja i transporta benzina (*Službeni glasnik RS*, br. 01/12, 25/12, 48/12, 96/19 i 143/22.).
29. Pravilnik o uslovima za izdavanje dozvole za merenje kvaliteta vazduha i dozvole za merenje emisije iz stacionarnih izvora zagađivanja (*Službeni glasnik RS*, broj 01/12.)
30. Pravilnik o uslovima za izdavanje saglasnosti operaterima za merenje kvaliteta vazduha i/ili merenje emisije iz stacionarnih izvora zagađivanja (*Službeni glasnik RS*, broj 16/12.)
31. Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa, Vlada Republike Srbije, Republički sekretarijat za javne politike, 2020. dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Update-0921-Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-FINAL-FINAL-290720-Objavljeno.pdf>.
32. Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom (*Službeni glasnik RS*, broj 140/22).
33. Regulation (EU) 2024/573 of the European Parliament and of the Council of 7 February 2024 on fluorinated greenhouse gases, amending Directive (EU) 2019/1937 and repealing Regulation (EU) No 517/2014 .
34. Regulation (EU) 2024/590 of the European Parliament on substances that deplete the ozone layer, and repealing Regulation (EC) No 1005/2009
35. The Forum for Air quality Modeling (FAIRMODE), launched in 2007 as a joint response initiative of the European Environment Agency (EEA) and the European Commission Joint Research Centre (JRC). The forum is currently chaired by the Joint Research Centre; preuzeto sa: <https://fairmode.jrc.ec.europa.eu/>
36. Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje (*Službeni glasnik RS*, br. 6/16 i 67/21.).

37. Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje (*Službeni glasnik RS*, broj 111/15 i 83/2021.).
38. Uredba o listi industrijskih postrojenja i aktivnosti u kojima se kontroliše emisija isparljivih organskih jedinjenja, o vrednostima emisije isparljivih organskih jedinjenja pri određenoj potrošnji rastvarača i ukupnim dozvoljenim emisijama, kao i šemi za smanjenje emisija (*Službeni glasnik RS*, broj 100/11).
39. Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja (*Službeni glasnik RS*, broj 5/16 i 10/24.).
40. Uredba o metodologiji prikupljanja podataka za Nacionalni inventar emisije gasova sa efektom staklene bašte (*Službeni glasnik RS*, broj 81/10.).
41. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (*Službeni glasnik RS* br. 8/2019.).
42. Uredba o metodologiji za izradu inventara emisija i projekcija zagađujućih materija u vazduh (*Službeni glasnik RS*, broj 3/2016).
43. Uredba o određivanju zona i aglomeracija (*Službeni glasnik RS*, broj 58/11 i 98/12).
44. Uredba o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih gasova (*Službeni glasnik RS*, broj 120/13 i 44/18-dr.zakon).
45. Uredba o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih supstanci (*Službeni glasnik RS*, broj 114/13 i 23/18).
46. Uredba o sertifikaciji lica koja obavljaju određene delatnosti u vezi sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač i određenim fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte (*Službeni glasnik RS*, broj 24/16.).
47. Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine (*Službeni glasnik* br. 117/2021.)
48. Uredba o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži (*Službeni glasnik RS*, broj 58/11)
49. Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha (*Službeni glasnik RS*, br. 11/10, 75/10 i 63/13)
50. Uredba o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži (*Službeni glasnik RS*, br. 58/2011)

51. Ustav Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 98/2006 i 115/2021).
52. Vig Zoltan, Gajinov Tamara, *Stanje i perspektive ekološko-pravne regulative u Srbiji*, Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad–Sremska Kamenica, 2011.
53. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br.135/2004, 25/2015 i 109/2021)
54. Zakon o klimatskim promenama (*Službeni glasnik RS*, br. 26/2021)
55. Zakon o planskom sistemu (*Službeni glasnik RS*, broj 30/2018.)
56. Zakon o upravljanju otpadom (*Službeni glasnik RS*, br. 36 od 15. maja 2009, 88 od 23. novembra 2010, 14 od 22. februara 2016, 95 od 8. decembra 2018 - dr. zakon, 35 od 29. aprila 2023.)
57. Zakon o zaštiti vazduha (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 10/13, 26/21.).
58. Zakon o zaštiti životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon i 95/2018 - dr. zakon)
59. Zakon o zaštiti zraka (*Narodne novine* broj 127/2019, 57/2022).