

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Основ за доношење Закона о заштити ваздуха је одредба члана 97. тачка 9. Устава Републике Србије према којој Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

1. Анализа садашњег стања

Важећи Закон о заштити ваздуха (“Службени гласник РС”, бр. 36/2009-60, 10/2013-30, 26/2021-3 (др. закон)) донет је 2009. године и у 15 година свог постојања није претрпео значајније измене. Европско законодавство у области заштите животне средине у целини као и у делу заштите ваздуха, динамично се развијало те су у међувремену на снагу ступиле директиве и регулативе Европске Уније које регулишу ову област, а којима је потребно прилагодити домаће прописе.

Од доношења 2009. године, Закон о заштити ваздуха је мењан и допуњаван 2013. године, док су 2021. године укинуте поједине његове одредбе ступањем на снагу Закона о климатским променама. Измене и допуне биле су последица укидања Фонда за заштиту животне средине, измењене су референтне године за процену максималних националних емисија, извршено прецизирање појединих норми које су представљале основ за доношење подзаконских аката и начин на којим се утврђују максималне националне емисије у Републици Србији. На крају, измене и допуне из 2013. године односиле су се и на престанак забране извоза/увоза, стављања у промет и коришћења резервоара за једнократну употребу, којима се складиште супстанце које оштећују озонски омотач и флуоровани гасови са ефектом стаклене баште, а новим чланом 52а уведена је и обавезна сертификација запослених у секторима који користе ове супстанце.

Домаћи стандарди заштите животне средине такође су значајно порасли у датом периоду те је потребно да законодавна база прати развој свести о значају ове области. У том циљу предлаже се усвајање новог Закона о заштити ваздуха (у даљем тексту: Закон).

2. Одређивање проблема који закон треба да реши

Закон треба да прилагоди национално законодавство правним тековинама Европске уније, да реши проблеме уочене током дугог периода спровођења важећег Закона о заштити ваздуха и да одражава важност заштите ваздуха у државној политици Републике Србије.

Ово је определило и садржај Нацрта закона о заштити ваздуха – њиме се уређује управљање квалитетом ваздуха и одређују мере, начин организовања и спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха, као природне вредности од општег интереса која има посебну заштиту Републике Србије.

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 квалитетом ваздуха као и да омогући напредак у постизању пуне транспозиције оних елемената правног система Европске Уније насталих након доношења Закона, како би измене и допуне важећих законских решења довеле до унапређења стања у области управљања, заштите и побољшања квалитета ваздуха, као и даље хармонизације.

Република Србија је од момента доношења Закона преузела обавезе из неколико међународних уговора. Тако је потребно прилагодити Закон у складу са Законом о потврђивању Протокола о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. године („Службени гласник РС - Међународни уговори, бр. 1/12), Законом о потврђивању Протокола о дуготрајним органским загађујућим супстанцама уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. године

(„Службени гласник РС - Међународни уговори, бр. 1/12) и Законом о потврђивању амандмана на Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 17/21) – пети амандман (Кигали амандман (2016)).

У истом периоду на нивоу Европске Уније донето је неколико прописа који су релевантни у области заштите ваздуха. Реч је о директивама и регулативама: 2015/1480/ЕУ (утврђивање правила за референтне методе, валидација података и локација тачака узорковања за оцењивање квалитета ваздуха), 2016/2284/ЕУ (смањење националних емисија одређених загађујућих материја у ваздух), 2010/75/ЕУ (индустријске емисије), 2015/2193/ЕУ (ограничење емисија одређених загађујућих материја у ваздух из средњих постројења за сагоревање), 2014/99/ЕУ (Фаза II сакупљања бензинских пара током допуне моторних возила на бензинским станицама), 2024/273/ЕУ (флуоровани гасови са ефектом стаклене баште) и 2024/590/ЕУ (супстанце које оштећују озонски омотач). Транспозицијом ових прописа постижу се и квалитативне промене у стандардима заштите ваздуха. Такође је неопходно извршити пуну транспозицију ранијих европских норми у случају истеклих транзиционих периода или одложених рокова примене. Из опште обавезе које проистичу из процеса приступања Европске Уније, да се правни систем Републике Србије усклади са правним поретком Европске Уније следи да нема препреке да се транспонују ови прописи. Поред директива и регулатива као релевантне треба узети у обзир обавезе из преговарачког поглавља 27 као и препоруке Европске Комисије.

3. Циљеви који се доношењем закона постижу

Циљеви Нацрта закона су да се заштита ваздуха оствари на следеће начине:

- 1) дефинисањем и утврђивањем захтева квалитета ваздуха како би се спречило или умањило штетно дејство на људско здравље и/или животну средину;
- 2) успостављањем, одржавањем и унапређивањем јединственог система управљања квалитетом ваздуха на територији Републике Србије;
- 3) очувањем и побољшањем квалитета ваздуха кроз утврђивање и остваривање мера како би се спречиле или смањиле штетне последице по здравље људи и/или животну средину;
- 4) избегавањем, спречавањем и смањењем коришћења и емисије супстанци које оштећују озонски омотач;
- 5) избегавањем, спречавањем и смањењем коришћења и емисије флуорованих гасова са ефектом стаклене баште;
- 6) праћењем, прибављањем и процењивањем одговарајућих података о квалитету ваздуха на основу мерења и стандардизованих метода;
- 7) обезбеђивањем доступности информација о квалитету ваздуха;
- 8) извршавањем обавеза у складу са потврђеним међународним уговорима;
- 9) међународном сарадњом у области заштите и побољшања квалитета ваздуха и осигурањем доступности тих информација јавности.

4. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема

Будући да су промене неопходне за прилагођавање националног законодавства правним тековинама Европске уније и решавање проблема уочених током дугог периода спровођења важећег Закона о заштити ваздуха обимне, процењујемо да се могу решити само системском реформом области заштите ваздуха. Друге могућности нису биле разматране.

5. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Имајући у виду да ће промене важећег Закона о заштити ваздуха превазилазити обим дозвољен при изменама и допунама, неопходно је доношење новог закона.

Нацртом закона уносе се бројне промене од којих су најважније: Искључивање надлежности Републичког хидрометеоролошког завода; Уређивање рокова и процедура за доношење планова и програма; Проширење овлашћења правног лица за вршење послова из члана 15. Нацрта

закона; Другачије прописивање мерења посебне намене уз увођење материјалне одговорности загађивача за њихове трошкове; Свођење три зоне квалитета ваздуха на две и укидање појма толерантних вредности; Усклађивање за Законом о планском систему ("Службени гласник РС", бр. 30/2018-3); Усклађивање прописа о емисијама испарљивих органских једињења са прописима Европске уније; Увођење појма националних обавеза смањења емисија; Прописивање праћења утицаја загађења ваздуха на екосистеме; Прописивање поступног смањивања потрошње флуорисаних гасова са ефектом стаклене баште; Увођење појма националне референтне лабораторије и прописа који је уређују; Увођење обавезе информисања о краткорочним акционим плановима квалитета ваздуха.

Поред ових промена спроводе се номотехничка побољшања на тексту Закона и ближе одређују процедуре уређене постојећим члановима.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Нацрт закона је конципиран тако да садржи тринаест поглавља: Основне одредбе, Контрола квалитета ваздуха, Захтеви квалитета ваздуха, Програми и планови, Мере за спречавање и смањење загађивања ваздуха, Послови мерења нивоа загађујућих материја у ваздуху и мерења емисије загађујућих материја у ваздуху, Информисање, Информациони систем, Финансирање заштите и побољшања квалитета ваздуха, Надзор, Надлежност за решавање о жалби, Казнене одредбе и Прелазне и завршне одредбе.

1. Основне одредбе (чл. 1 – 4)

Овим одредбама дефинисано је шта је предмет уређења Нацрта закона о заштити ваздуха, дати су циљеви заштите ваздуха, значење појединих израза употребљених у Нацрту закона, као и овлашћења и дужности у заштити и побољшању квалитета ваздуха.

2. Контрола квалитета ваздуха (чл. 5 – 17)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: одређивање и класификацију зона и агломерација, загађујуће материје у погледу којих се врши оцењивање квалитета ваздуха, критеријуме за оцењивање квалитета ваздуха у зонама и агломерацијама, услове за вршење мониторинга квалитета ваздуха, државну мрежу, локалне мреже, мерења посебне намене, начин финансирања мониторинга, достављање и објављивање података о мониторингу.

3. Захтеви квалитета ваздуха (чл. 18 – 24)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: одређивање захтева квалитета ваздуха, забрану прекорачења граничних вредности нивоа загађујућих материја у ваздуху и/или циљних вредности, категорије квалитета ваздуха, заштиту и побољшање квалитета ваздуха, изваштавање у случају прекорачења концентрација, загађења из природних извора и прекорачења због посипања путева.

4. Програми и планови (чл. 25 - 37)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: инструменте политике и планирања, односно на Програм заштите ваздуха, Акциони план, Национални програм контроле загађења ваздуха, планове квалитета ваздуха, краткорочне акционе планове квалитета ваздуха, планове у случају прекограничног загађења ваздуха и планове оператера за смањење емисија из стационарних тачкастих извора загађивања.

5. Мере за спречавање и смањење загађивања ваздуха (чл. 38-57)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: емисије из стационарних тачкастих извора загађивања, осим постројења за сагоревање, емисије из малих, средњих и великих постројења за сагоревање, емисије испарљивих органских једињења, емисије из покретних извора загађивања, националне обавезе смањења емисија, праћење утицаја загађења ваздуха на екосистеме, дозвољене количине загађујућих материја у одређеним горивима, емисије супстанци које оштећују озонски омотач и емисије одређених флуорисаних гасова са ефектом

стаклене баште, мере превенције и санације, дозволе за рад и обавезе оператора.

6. Послови мерења нивоа загађујућих материја у ваздуху и мерења емисије загађујућих материја у ваздух (чл. 58-64)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: националну референтну лабораторију, овлашћена правна лица и њихове дозволе, сагласност за оператере, стручну и техничку оспособљеност и одузимање и ревизију дозвола и сагласности.

7. Информисање (чл. 65-67)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: информисање јавности, садржај информација о квалитету ваздуха и рокове за информисање јавности.

8. Информациони систем (чл. 68-70)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: садржину информационог система квалитета ваздуха, размену информација и података из информационог система и посредовање у размени података.

9. Финансирање заштите и побољшања квалитета ваздуха (чл. 71-72)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: изворе финансирања и коришћење средстава.

10. Надзор (чл. 73-77)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: надзор над радом, инспекцијски надзор, права и дужности инспектора, овлашћење инспектора и обавезе оператора, другог правног лица и предузетника у поступку инспекцијског надзора.

11. Надлежност за решавање о жалби (члан 78)

12. Казнене одредбе (чл. 79-83)

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: привредни преступ, заштитне мере и прекршаје.

13. Прелазне и завршне одредбе (чл. 84-88)

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Доношење овог закона неће изазвати повећање трошкова у буџету Републике јер највећи део послова у његовој примени, на основу важећег Закона о заштити ваздуха, до сада је обављало Министарство заштите животне средине, и Агенција за заштиту животне средине, сагласно пословима утврђеним Законом о министарствима преко постојећих запослених. Спровођење Закона неће захтевати повећање броја запослених и набавку нове опреме. Обим послова ће се повећати због доношења подзаконских прописа, на којима ће радити постојећи запослени у Министарству, за шта је остављен рок од три године.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1. На кога и како ће највероватније утицати решења у Нацрту закона

С обзиром на материју коју регулише, решења предложена у Нацрту закона утицаће на све грађане. Тим решењима би требало спречити даље загађивање ваздуха тамо где је он већ загађен

и побољшати његов квалитет предузимањем одговарајућих мера заштите. У подручјима где је ваздух релативно чист, такав квалитет ваздуха би требало задржати. Применом закона биће испуњене и међународне обавезе Републике Србије, избегавањем, спречавањем и смањењем коришћења и емисије супстанци које оштећују озонски омотач и флуорованих гасова са ефектом стаклене баште.

2. Какве трошкове ће примена прописа створити грађанима и привреди, нарочито малим и средњим предузећима

Нацртом закона о заштити ваздуха нису предвиђени посебни трошкови за грађане. Трошкови ће настати за оператере 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 и предузетници 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.

3. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити

С обзиром на циљеве које би требало Законом о заштити ваздуха остварити (дефинисањем и утврђивањем захтева квалитета ваздуха како би се спречило или умањило штетно дејство на људско здравље и/или животну средину; успостављањем, одржавањем и побољшањем јединственог система управљања квалитетом ваздуха на територији Републике Србије; очувањем и побољшањем квалитета ваздуха кроз утврђивање и остваривање мера како би се спречиле или смањиле штетне последице по здравље људи и/или животну средину; избегавањем, спречавањем и смањењем коришћења и емисије супстанци које оштећују озонски омотач; избегавањем, спречавањем и смањењем коришћења и емисије флуорованих гасова са ефектом стаклене баште; праћењем, прибављањем и процењивањем одговарајућих података о квалитету ваздуха на основу мерења и стандардизованих метода; обезбеђивањем доступности информација о квалитету ваздуха; 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. Ово посебно важи за предузимање превентивних мера које су се, посматрано на дуге време, увек показале као вишеструко оправдане.

4. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Нацрт закона о заштити ваздуха, нема за циљ стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

5. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Нацрту закона

Заинтересоване стране, пре свега оператери, организације цивилног друштва, као и грађани имали су прилику да своје ставове о Нацрту закона изнесу у поступку консултација.

Радна група за израду Нацрта закона о заштити ваздуха коју чине представници релевантних институција и представници организација цивилног друштва образована је дана 30. јула 2024. године.

Први састанак Радне групе је одржан 31. јула 2024. године.

Министарство заштите животне средине је истог дана, односно 31. јула 2024. године, обавестило јавност путем своје интернет странице и портала е-Консултације о отпочињању израде Нацрта закона о заштити ваздуха и објавило полазне основе за израду Нацрта закона о

заштити ваздуха (<https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/obavestenje-o-pocetku-izrade-nacrta-zakona-o-zastiti-vazduha-sa-polaznim-osnovama>).

Рок за достављање писаних предлога и сугестија у вези са уређивањем области која је предмет Нацрта закона био је 16. август 2024. године. Све сугестије, примедбе, предлози и коментари достављени Министарству заштите животне средине закључно са 16. августом 2024. године прослеђени су члановима Радне групе 27. августа 2024. године, и исти су сагледани и узети у разматрање као могућност интегрисања у текст Нацрта закона о заштити ваздуха.

Министарство заштите животне средине је 23. августа 2024. године члановима Радне групе доставило и текст првог сегмента Нацрта закона о заштити ваздуха заједно са Записником са првог састанка Радне групе, са задатим роком од 10 дана за достављање коментара и сугестија путем електронске поште, али је рок продужен до 6. септембра 2024. године на основу молбе представника Београдске отворене школе.

Дана 12. септембра 2024. године чланови Радне групе су позвани да присуствују другом састанку Радне групе који је одржан 20. септембра 2024. године и на коме се дискутовало о првом сегменту Нацрта закона о заштити ваздуха и пристиглим коментарима.

Министарство заштите животне средине је 4. октобра 2024. године доставило члановима Радне групе текст обрађеног првог сегмента Нацрта закона о заштити ваздуха (чл. 1. до 24.) и текст другог сегмента Нацрта закона о заштити ваздуха (чл. 25. до 73.) са роком за достављање коментара и сугестија на текст другог сегмента Нацрта закона о заштити ваздуха до 21. октобра 2024. године.

Дана 28. октобра 2024. године Министарство је доставило члановима Радне групе Записник са другог састанка Радне групе и позвало чланове да присуствују трећем састанку Радне групе, који је одржан 1. новембра 2024. године и на коме се дискутовало о другом сегменту Нацрта закона о заштити ваздуха и пристиглим коментарима.

Информацију о раном јавном увиду и представљању дела Нацрта закона о заштити ваздуха Министарство заштите животне средине је објавило 12. новембра 2024. године на својој званичној интернет страници (<https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-gasprave/rani-javni-uvид-i-predstavljаnje-dela-nacrta-zakona-o-zastiti-vazduha>), док је рани јавни увид и представљање дела Нацрта закона о заштити ваздуха одржано 20. новембра 2024. године, у периоду од 10 до 12 часова, у хибридном формату. Информација о раном јавном увиду објављена је на порталу е-Консултација 21. новембра 2024. године, са роком за достављање коментара и сугестија до 28. новембра 2024. године.

Текст трећег сегмента Нацрта закона о заштити ваздуха (чл. 73. до 83.) и Записник са трећег састанка Радне групе за израду Нацрта закона о заштити ваздуха са роком за доставу коментара до 22. новембра 2024. године путем електронске поште, Министарство заштите животне средине је доставило члановима Радне групе 15. новембра 2024. године.

Дана 9. децембра 2024. године, одржан је четврти састанак Радне групе за израду Нацрта закона о заштити ваздуха. На састанку се дискутовало о трећем сегменту Нацрта закона о заштити ваздуха и пристиглим коментарима, а члановима Радне групе су 3. децембра 2024. године, приликом позива да присуствују четвртом састанку Радне групе, достављени на увид и коментари на прва два сегмента Нацрта закона који су пристигли током раног јавног увида.

Министарство заштите животне средине је 24. децембра 2024. године члановима Радне групе путем електронске поште доставило на увид текст трећег сегмента Нацрта закона о заштити ваздуха (чл. 73. до 83.), као и Записник са састанка одржаног дана 9. децембра 2024. године.

Примедбе, сугестије и предлози за измену текста Нацрта закона једним делом су прихваћени и уграђени у исти.

6. Које ће мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава

Ради примене Закона о заштити ваздуха донеће се подзаконски прописи потребни за његово спровођење.

Током примене Закона о заштити ваздуха наставиће се са поступком оцењивања квалитета ваздуха редовним годишњим оцењивањем, информациони систем ће се допунити и проширити и примена Закона контролисати.

Овлашћење за доношење аката потребних за спровођење овог закона дато је Влади и министру надлежном за послове заштите животне средине.

Влада ће прописати:

- начин и поступак уписа у регистар средњих постројења за сагоревање и гасних турбина;
- националне обавезе смањења емисија за период од 2020-2029. и од 2030. на даље за одређене загађујуће материје (сумпор диоксид (SO₂), азотне оксиде (NO_x), неметанска испарљива органска једињења (NMVOC), амонијак (NH₃) и суспендоване честице PM_{2.5}) у циљу смањења штетног утицаја и ризика на здравље људи и животну средину од дејства ацидификације, еутрофикације и појаве приземног озона, начин израчунавања емисија, методологију израде инвентара емисија, односно прилагођеног инвентара емисија, информативног извештаја о инвентару емисија, пројекција емисија, као и обавезу ажурирања инвентара емисија (укључујући и прилагођени инвентар емисија) и пројекција емисија.

Министар ће прописати:

- садржај програма контроле квалитета ваздуха у локалној мрежи
- врсту података, начин и рокове за достављање података, као и начин и поступак уписа у регистар оператера који се баве складиштењем и транспортом бензина, као и пуњењем резервоара моторних возила бензином на бензинским станицама.;
- Садржину, изглед и начин вођења регистра, начин и поступак уписа у регистар из члана 43. става 2. тачка 4).

Биће донесен Национални програм контроле загађења ваздуха.

Постојећи информациони систем ће се проширити и редовно одржавати.

Вршиће се контрола примене Закона, пре свега кроз инспекцијски надзор и надзор над радом поверених послова.