

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

### **УРЕДБА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНИ УРЕДБЕ О ГРАНИЧНИМ ВРЕДНОСТИМА ЕМИСИЈА ЗАГАЂУЈУЋИХ МАТЕРИЈА У ВАЗДУХ ИЗ ПОСТРОЈЕЊА ЗА САГОРЕВАЊЕ**

Министарство заштите животне средине је проблем квалитета ваздуха издвојило као једно од приоритетних за решавање у оквиру послова унапређивања стања животне средине у Србији, и сходно томе, указивало на сложене и дугорочне узроке и последице овог проблема и заједно са цивилним сектором, медијима, стручњацима предлагало примену мера и јачање свести најшире јавности.

Како се велики број притужби грађана односи на индивидуалне изворе загађивања, углавном објекте за припрему хране, предложеним изменама се и ови објекти стављају под контролу инспекције за заштиту животне средине. На основу података Инспекције за заштиту животне средине Секретаријата за инспекцијске послове Градске управе града Београда, броју угоститељских објеката против којих су подношене пријаве због емисије дима и непријатних мириса у 2019. години било је укупно 83 пријаве а у 2020. години тај број је био незнатно мањи, 76.

Влада Републике Србије је препознала да је потребно уградити принципе заштите животне средине у све секторске политике, и еколошке принципе примењивати и кроз редукцију саобраћаја, затварања индивидуалних ложишта и прикључивање домаћинстава на систем даљинског грејања, контролу и ограничење индустријске емисије, урбанизам, и друге мере. Због сложености ових питања, њихово решавање је неопходно кроз рад Радне групе за системско решавање питања заштите ваздуха у Републици Србији, која је основана Решењем Владе („Службени гласник РС“, број 4/20). Задатак Радне групе је да прати, анализира и разматра најважнија питања у области заштите ваздуха од загађења у Републици Србији са посебним освртом на системске проблеме, даје анализе стања и предлоге мера за системско решавање уочених проблема и усклађивање ставова надлежних државних органа и других организација и институција које се баве питањем заштите ваздуха од загађења, усмерава рад свих државних органа, других надлежних органа и институција и предлаже и анализира ефекте мера које надлежна тела спроводе у циљу заштите и унапређења квалитета ваздуха.

Важећом уредбом, члан 3. став 2. тачка 1), од примене уредбе изузета су постројења у којима се продукти сагоревања користе за директно грејање, сушење или неки други начин обраде предмета или материјала (на пример пећи за поновно загревање или пећи за термичку обраду).

Предложеном изменом члана 3. став 2. тачка 1) предметни субјекти постају постројења, у смислу Уредбе, чиме се даје надлежност и инспекторима за заштиту животне средине да контролишу ова постројења, по примедбама грађана.

На основу Годишњег извештаја о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2019. године, припремљеног од стране Агенције за заштиту животне средине, направљена је Листа категорија квалитета ваздуха по зонама и агломерацијама на територији Републике Србије за 2019. годину. По овој листи, у 2019. години у прву категорију квалитета ваздуха сврстана је зона „Србија” осим територије града Ваљева, територије града Краљева,

територије града Зајечара и територије града Пожареваца и зона „Војводина” осим територије града Суботица, територије општине Беочин и територије града Сремска Митровица. У трећу категорију квалитета ваздуха сврстана је агломерација „Београд”, агломерација „Ниш”, агломерација „Нови Сад”, агломерација „Бор”, агломерација „Панчево”, агломерација „Смедерево”, агломерација „Косјерић” и агломерација „Ужице”, територија града Ваљево у оквиру зоне „Србија”, територија града Краљево у оквиру зоне „Србија”, територија града Зајечар у оквиру зоне „Србија”, територија града Пожаревац у оквиру зоне „Србија”, територија града Суботица у оквиру зоне „Војводина”, територија општине Беочин у оквиру зоне „Војводина” и територија града Сремска Митровица у оквиру зоне „Војводина”. Имајући у виду наведено, процена је да више од 1/3 становништва Републике Србије живи у зонама и агломерацијама у којима је трећа категорија квалитета ваздуха.

Напомињемо и да Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 10/13), у члану 55. Мере превенције и санације, прописује да постројење мора да се пројектује, гради и/или производи, опрема, користи и одржава тако да не испушта загађујуће материје у ваздух у количини већој од граничних вредности емисије (став 1.); Уколико дође до квара уређаја којима се обезбеђује спровођење прописаних мера заштите или до поремећаја технолошког процеса, због чега долази до прекорачења граничних вредности емисије, оператер је дужан да квар или поремећај отклони, односно прилагоди рад насталој ситуацији или да обустави технолошки процес, како би се емисија свела на дозвољене границе у најкраћем року (став 2.); У случају прекорачења граничних вредности нивоа загађујућих материја у ваздуху оператер је дужан, када уочи или по налогу надлежног инспектора, да предузме техничко-технолошке мере или да обустави технолошки процес, како би се концентрације загађујућих материја свеле на прописане граничне вредности (став 3.); Оператер стационарног извора загађивања, код кога се у процесу обављања делатности могу емитовати гасови непријатног мириса, дужан је да примењује мере које ће довести до редукције мириса иако је концентрација емитованих материја у отпадном гасу испод граничне вредности емисије (став 4.).

Имајући у виду наведене одредбе члана 55. Закона о заштити ваздуха, наглашавамо да се предложеним изменама Уредбе не прописују нове обавезе предметним субјектима, с обзиром да су те обавезе већ прописане Законом.

Дакле, трошкови, везани пре свега за предузимање одговарајућих техничких, технолошких и других мера заштите и праћења утицаја делатности на квалитет ваздуха, нису нови. Они постоје и у сада важећим прописима. С обзиром на циљеве које би требало предложеном изменом уредбе остварити (остваривање мера у области заштите и побољшања квалитета ваздуха како би се избегле, спречиле или смањиле штетне последице по људско здравље и животну средину и побољшање квалитета ваздуха у случајевима загађености) који су постављени у јавном интересу, односно у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, оправдавају трошкове.

Међутим, како инспекција за заштиту животне средине до сада није контролисала субјекте, углавном угоститељске објекте за припрему хране (на пример: роштиљнице, пекаре, објекти за услужно печење меса и рибе, печењаре, објекти за пржење кафе, као и ресторана), не постоји тачан податак колико оваквих субјеката има и колики је њихов удео у укупном загађењу. Предложеним изменама уредбе, кроз инспекцијске прегледе, доћи ће се до тачног броја субјеката који подлежу примени ове уредбе, а кроз извештавање локалним регистрима извора загађивања, доћи ће се до података у ком проценту ови

субјекти учествују у целокупном загађивању. Процена је да ће се до наведених података доћи за три године од почетка примене уредбе.

Живимо у времену убрзаних промена, које су показале јасан утицај на рад и функционисање друштва у целини, посебно привреде, али и на рад и функционисање државних органа. По својој природи, државна управа је много конзервативнија од нпр. индустрије која се много лакше прилагођава новим технолошким изазовима са којима се суочавамо свакога дана. Али не треба заборавити да су свуда у свету, па и у Србији, државе главни покретачи примене најразличитијих принципа везаних за заштиту и унапређење животне средине и климатске промене, као што су принципи одрживог развоја, друштвене одговорности предузећа, а последњих година и одговорности за загађивање животне средине. У развоју и примени ових принципа и Агенција за заштиту животне средине је дала свој допринос.

То је на Копаоник бизнис форуму, 04.03.2020. истакла и Председница Владе Србије Ана Брнабић и оценила је да је важно да после избора, нова влада Србије настави дигитализацију друштва и привреде, као и да основа за даљи раст буде примена нових одрживих технологија, пре свега у области енергетике и заштите животне средине.

Сасвим очекивано, ове промене нису заобишле ни Агенцију заштиту животне средине која је почетком ове године започела са једним врло важним пројектом, названим „Зелена дигитализација“. Основни циљ спровођења овог пројекта је да се применом иновативних технологија повећа ефикасност и ефективност у раду Националног регистра извора загађивања, подигне на виши ниво обученост запослених, ојача безбедност и поузданост рада информационог система, као и да унапреди капацитете и комуникацију са нашим корисницима.

Уколико Агенција жели да буде савремен, ефикасан и ефективан државни орган, мора сама да развија и иновира своје информациони систем, што већ више од осам година и чини. Зелена дигитализација, као пројекат је од почетка конципиран као in-house активност чију реализацију су иницирали и спроводе запослени у свом свакодневном раду. Модуларност информационог система Националног регистра омогућује његово иновирање у кратком временском року кроз примену низа идеја људи који га стално користе. Тренутно је у фокусу врло значајна трансформација постојећег информационог система која ће током идуће године, укинути практично сва ограничења за коришћење НРИЗ апликације.

Изменама ове Уредбе, а у складу са основним циљевима целокупног пројекта, Агенција за заштиту животне средине ће у наредном периоду унапредити систем извештавања ка Националном регистру извора загађивања (НРИЗ) у смислу потпуног укидања достављања папирних докумената, што се пре свега види кроз измене свих Уредби и Правилника везаних за извештавање о животној средини.

Унапређењима ИС НРИЗ и новим процедурама за достављања података, Одељење НРИЗ ће прикупљати податке искључиво у електронском облику у складу са Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.

Планираним унапређењима, Агенција чија је основна делатност заштита животне средине, својим пионирским примером, утицаће и на остале делове државне управе и локалне самоуправе да пређу на савремени систем потпуног електронског пословања и тиме дају значајан допринос заштити животне средине.

Предности оваквог начина прикупљања података пре свега се огледају у:

1. За Агенцију – нема више прикупљања папирних форми образаца којих је до сада било око 30000 годишњих извештаја и преко 130 хиљада дневних и повремених извештаја, што грубо износи 100 до 200 регистраторских кутија годишње.

2. За обвезнике извештавања – нема штампања папирних форми и њиховог слања поштом ћиме се смањује и потребна количина папира и употреба тонера, али су тиме истовремено смањени трошкови достављања поштом.

Извештај о годишњем билансу емисија загађујућих материја у ваздух, као и сви други пратећи извештаји ће се достављати Агенцији као електронски документи, уносом података у информациони систем Националног регистра, у складу са прописима који уређују електронска документа, електронску идентификацију и услуге од поверења у електронском пословању, до 31. марта текуће године са подацима за претходну годину.

У случају када правно лице или предузетник у години за коју се подаци достављају, није имало активности у својим постројењима из којих се емитују загађујуће материје у ваздух, доставља Агенцији Изјаву о томе, у електронском облику (pdf формат фајла), потписану квалификованим електронским потписом законског заступника или лица овлашћеног од стране законског заступника, на одговарајућу адресу електронске поште објављену на интернет порталу Агенције до 31. марта наредне године.

#### **Ефекти предложене уредбе утицаће на:**

- **правна лица и предузетнике** – измена уредбе утицаће на правна лица и предузетнике који се баве угоститељском делатношћу. Као и сви велики загађивачи, правна лица и предузетници ће бити у обавези да уграде филтере и/или пређу на алтернативне врсте енергената. Са друге стране, овакве мере ће имати директан позитиван утицај на квалитет ваздуха у околини ових објеката, чиме се подиже и квалитет живота грађана.

Привредни субјекти за које се установи да су обвезници периодичних мерења и извештавања имаће додатне трошкове за ова мерења. Процена овлашћених лабораторија за трошкове мерења:

- Постројења на чврста горива - 40 - 50 хиљада динара за трошкове једног мерења;
- Постројења на течна горива и гас – 20 – 40 хиљада динара за трошкове једног мерења

Трошкови зависе од локације, удаљености од стамбених објеката, броја мерних места итд.

- **правна лица и предузетнике** – директан позитиван утицај који су у складу са изменама уредбе, обвезник извештавања више нема обавезу достављања папирних извештаја.

Циљ предложене измене уредбе јесте да се обвезницима извештавања омогући достављање података искључиво електронски у складу са прописима који уређују електронска документа, електронску идентификацију и услуге од поверења у електронском пословању.

Агенцији се сваке године достави око 30 хиљада годишњих извештаја о изворима загађивања и преко 130 хиљада повремених и дневних извештаја. У складу са претходном Уредбом, обавеза оператера је била да извештаје достави и у папирном облику (око 150 до 200 архивских кутија), што се сада укида.

У односу на искуства држава у окружењу. Државе у окружењу, у складу са мишљењем многих представника држава ЕУ, нема овако напредан Информациони систем. Неке земље из окружења (Северна Македонија, Црна Гора и БиХ) још увек прихватају податке достављене само у папирној форми, док друге земље, као што је Хрватска, Румунија и Бугарска имају мање развијене информационе системе од информационог система Националног регистра извора загађивања, Агенције за заштиту животне средине.

**Општи циљ ове уредбе** јесте побољшање квалитета ваздуха кроз смањење загађивања, као и унапређење извештавања од стране обвезника извештавања према Агенцији.

Кроз измене уредбе добиће се подаци о укупном учешћу малих загађивача у целокупном загађивању, с обзиром да ће и ови субјекти бити обвезници периодичног мерења загађујућих материја у ваздух, која се врше два пута годишње.

Кроз предложене измене, предметни субјекти ће ући у систем контроле и извештавања, чиме ће се, у планираном периоду од три године од почетка примене уредбе добити прецизни подаци о броју субјеката, обвезницима извештавања (у зависности од тога коју врсту горива користе, да ли имају спроведене техничке мере, да ли и колико прекорачују граничне вредности емисије).

Подаци о броју субјеката који подлежу одредбама Уредбе ће се прикупљати кроз инспекцијске прегледе, разменом већ постојећих података од других инспекција (грађевинска, санитарна), разменом података од других организационих јединица, које воде регистре привредних субјеката.

Према подацима добијеним од Агенције за привредне регистре и Привредне коморе Србије, оквиран прој субјеката је дат у табели:

	АПР	ПКС
Производња хлеба, свежег пецива и колача	5816	5795
Делатности ресторана и покретних угоститељских објекта	16863	16712
Кетеринг	794	793
Остале услуге припремања и послуживања хране	174	162
Прерада чаја и кафе	526	525
Производња двопека, кекса, трајног пецива и колача		263
Производња месних прерађевина		449
Трговина на велико кафом, чајевима, какаом и зачинима		185

Трговина на мало месом и производима од меса у специјализованим продавницама		817
Трговина на мало рибом, љускарима и мекушцима у специјализованим продавницама		316

Међутим, неће сви ови субјекти бити обвезници периодичног мерења и извештавања, с обзиром да је класификација делатности шира од потенцијалних малих загађивача.

Сви предлози који су дати у уредби су усклађени са циљевима и приоритетима Владе да се смањи загађење ваздуха, као и да се, у што већој мери успостави електронско извештавање у Србији, што је у овом случају позитиван корак Агеције ка том циљу.

**Опција „status quo” није разматрана** јер је ово значајан напредак и за Агенцију и е-Управу Републике Србије у целини.

**Ефекти уредбе на јавне приходе и расходе** у средњем и дугом року могу се огледати у повећању обима достављања података у НРИЗ, што посредно има утицај на повећање прихода од накнада у складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара.

За имплементацију ове измене и допуне Уредбе није потребно одвојити посебне финансијске ресурсе за њено спровођење нити ће имати утицај на међународне финансијске обавезе.

**Ова уредба неће изазвати трошкове који се односе на оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција или обуку државних службеника** имајући у виду да за њено спровођење није потребно уводити било какве промене у надлежним органима.

Спровођење ове уредбе неће изазвати расходе других институција.

**Ова уредба неће утицати на конкурентност привредних субјеката**

Такође, измене и допуне Уредбе не утичу на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација.

Овде приказане Измене и допуне Уредбе у сваком случају имају позитиван утицај на увећање друштвеног богатства, јер се њеном применом још ефикасније може пратити стање у области комуналног и индустријског загађивања, што има директан утицај и на стање животне средине у Србији.

**Измене и допуне Уредбе неће имати утицај на квалитет и статус радне снаге** (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

**Измене и допуне Уредбе могу да утичу на тржиште рада и запошљавање**, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалифика-цијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично. Имајући у виду да се субјектима намећу нови трошкови (за периодична мерења и за спровођење техничко-технолошких мера за смањење загађивања, уколико субјекат прекорачује граничне

вредности емисије), постоји објективан ризик да ће неки субјекти морати да затворе постројења и да ће доћи до губитака радних места.

**Измене и допуне Уредбе омогућавају равноправан третман различитих категорија лица.** Не постоји механизам који би могао бити искоришћен за било какву врсту дискрими-нације (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава).

**Имплементацијом измена и допуна Уредбе очекује се да сви региони постигну напредак по питању стања животне средине.** Правна лица и предузетници без обзира у ком региону живе имају једнака права приликом коришћења информационог система ПРИЗ-а.

**Имплементација измена и допуна Уредбе 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.**

**Имплементација измена и допуна Уредбе утиче на здравље људи квалитет и структуру екосистема,** кроз, пре свега, повећану доступност података о стању животне средине на неком простору, као и побољшање квалитета ваздуха.

Ради праћења квалитативних и квантитативних промена у животној средини и предузимања мера заштите у животној средини Законом о заштити животне средине, чланом 75. је прописано да се воде национални и локални регистри извора загађивања животне средине у складу са овим законом. Национални регистар извора загађивања животне средине води Агенција за заштиту животне средине. Локални регистар извора загађивања животне средине води надлежни орган јединице локалне самоуправе. Обавеза вођења локалног регистра извора загађивања установљена је изменама Закона о заштити животне средине из 2009. године. Субјекти који који подлежу одредбама Уредбе су мала постројења и обвезници су извештавања локалним регистрима извора загађивања. Јединице локалне самоуправе већ имају инспекторе за заштиту животне средине који спроводе надзор над спровођењем прописа из области заштите животне средине.

Приликом израде Предлога уредбе о изменама и допуни Уредбе о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздух из постројења за сагоревање није спроведен консултативни процес.