

1. Одређивање проблема који закон треба да реши

Заштита ваздуха од загађивања до сада је била уређена Законом 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) у оквиру система заштите животне средине какав је био тим законом постављен. Поменути закон није мењан у делу заштите ваздуха од доношења, дакле од 1991. године. На основу тог закона донета су и три подзаконска акта којима се ова област детаљније уређивала, којима су прописане граничне вредности емисије, граничне вредности емисије, као и услови које стручне организације за мерење емисије и емисије морају да испуњавају да би добиле овлашћење за мерење (Правилник о граничним вредностима, методама мерења емисије, критеријумима за успостављање мерних места и евиденцији података („Службени гласник РС“, бр. 54/92, 30/99), Правилник о граничним вредностима емисије, начину и роковима мерења и евидентирања података („Службени гласник РС“, бр. 30/97) и Правилник о ближим условима које морају да испуњавају стручне организације које врше мерења емисије и емисије („Службени гласник РС“, бр. 5/2002). Ступањем на снагу Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004) поменути закон је престао да важи, с тим што су и даље остале на снази одредбе које се односе на заштиту ваздуха (као и наведени подзаконски акти).

Нови законски прописи у области заштите животне средине који ову област уређују интегрално: Закон о заштити животне средине, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004) регулишу заштиту ваздуха само начелно, у оквиру интегралне заштите животне средине. Остављено је да се ова област уреди посебним законом. Закон о заштити животне средине изричито предвиђа у члану 10. да се одрживо управљање природним вредностима и заштита

животне средине уређује тим законом и посебним законима и другим прописима којима се, између осталог, уређује и заштита ваздуха.

Отуда произилази и потреба да се доношењем Закона о заштити ваздуха ова област уреди у складу са начелима установљеним и садржаним у сету закона из области заштите животне средине. Уз то било је потребно извршити усклађивање домаћих прописа у овој области са међународним прописима. Неки од ових међународних прописа су ратификовани: Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, бр. 2/97), Бечка конвенција о заштити озонског омотача („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, бр. 1/90) и, уз Бечку конвенцију, Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, бр. 16/90 и „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори“, бр. 24/2004), Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима („Службени лист СФРЈ“ – Међународни уговори, бр. 11/86) и Протокол уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. године о дугорочном финансирању програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (ЕМЕП) („Службени лист СФРЈ“ – Међународни уговори, бр. 2/87) као и Кјото протокол уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе. Са другима, у које спадају прописи Европске уније, потребно је било извршити усклађивање у склопу активности везаних за процес придруживања Европској унији. И, коначно, досадашња пракса одавно је наметала одређене измене и допуне законских одредаба у овој области и указала у ком правцу и обиму би оне требале бити извршене ради ефикасности и потпуности заштите ваздуха.

Ово је определило и садржај 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.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Закон о заштити ваздуха још је један од закона који је припремљен у поступку усклађивања домаће легислативе са прописима Европске уније, којим се ова област уређује целовито, полазећи од начела садржаних у сету законских прописа из области заштите животне средине.

Закон о заштити ваздуха има за циљ: 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 ако је загађен; спречавање и смањење загађења која утичу на оштећење озонског омотача и климатске промене; процењивање и прибављање одговарајућих података о квалитету ваздуха на основу стандардизованих метода и мерила, као и осигурање доступности тих података јавности; обезбеђење извршавања обавеза преузетих међународним уговорима и споразумима и учествовање у међународној сарадњи у области заштите и побољшања квалитета ваздуха.

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема

Будући да је Законом о заштити животне средине децидирано прописано да се одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине уређује тим законом и посебним законима и другим прописима којима се, између осталог уређује и заштита ваздуха, као и с обзиром на природу проблема - системско уређивање области заштите ваздуха, друге могућности нису биле разматране.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Доношењем Закона о заштити ваздуха уредиће се права и обавезе од Републике до јединице локалне самоуправе, привредних субјеката и других правних лица до грађана у области заштите ваздуха ради остваривања постављених циљева.

5. На кога и како ће највероватније утицати решења предложена у закону

С обзиром на материју коју регулише, решења предложена у Закону 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. У том циљу неопходно је успостављање јединственог функционалног система праћења и контроле нивоа загађености ваздуха и одржавања свеобухватне базе података, обављање одговарајућих мерења нивоа загађујућих материја, оцењивање квалитета ваздуха и одређивање подручја према квалитету ваздуха, као и доношење одговарајућих планских докумената, што све обезбеђују пре свега надлежни органи од Републике до јединице локалне самоуправе. Загађивачи ваздуха имају обавезу да предузимају превентивне и друге техничке и технолошке мере заштите ваздуха од загађивања, обезбеде одговарајућа мерења емисије, прате утицај обављања делатности на квалитет ваздуха, као и да воде евиденцију о загађујућим материјама које испуштају у ваздух или користе у обављању своје делатности, о раду уређаја за спречавање или смањивање емисије загађујућих материја у ваздух и мерних уређаја за континуална мерења и те податке достављају на увид надлежним органима.

6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима

Закон о заштити ваздуха не предвиђа посебне трошкове за грађане. 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 у 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.

7. Да ли су позитивни ефекти доношења закона такви да оправдавају трошкове

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 климатске промене; 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 дужи време, увек показале као вишеструко оправдане.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Закон о заштити ваздуха, нема за циљ да стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију. Међутим, овим законом створена је могућност улагања средстава страних инвеститора, пре свега из индустријски развијених земаља, као и међународних фондова у програме и пројекте чистог развоја којима се спречавају и смањују загађивања ваздуха која утичу на промену климе. Подстицање примене мера чистог развоја обезбеђује се спровођењем програма и пројеката улагања средстава у: развој и коришћење технологија којима се спречавају или смањују емисије гасова стаклене баште; примену чистих технологија и коришћења обновљивих извора енергије; повећање енергетске ефикасности у одговарајућим привредним гранама; као и активности, процесе или механизме којима се повећава одстрањивање гасова стаклене баште из атмосфере. Ове мере оснивају се, односно произилазе из Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе и Кјото протоколу. Кјото протоколом су установљени механизми за остваривање циљева Конвенције међу које спада и механизам чистог развоја. Механизам чистог развоја омогућава индустријски развијеним земљама да финансирањем пројеката који доводе до смањења емисија гасова стаклене баште у земљама у развоју прибаве кредите, односно потврђене јединице смањења емисије и тако извршавају своје обавезе под повољнијим условима – нижим ценама редукације емисије гасова стаклене баште. Истовремено сврха овог механизма је да земљама у развоју помогне у постизању својих стандарда, критеријума и циљева одрживог развоја. Програми и пројекти који се на овај начин реализују морају бити одобрени унутар државе од стране надлежног органа. Законом је прописано да се ти програми и пројекти могу одобрити ако испуњавају одређене критеријуме: ако су у складу са стратегијама, односно приоритетима развоја Републике, ако испуњавају међународне стандарде, критеријуме и правила која забрањују пројекте који су оцењени као супротни циљевима одрживог развоја и ако испуњавају критеријуме и захтеве заштите животне средине укључујући заштиту биодиверзитета, заштиту и обнављање шума, одрживо коришћење земљишта и вода, смањење загађења ваздуха, воде и земљишта, смањење настајања отпада, посебно опасног, смањење потрошње фосилних горива, као и ако се тим програмима и пројектима унапређују стандарди квалитета живљења, преносе научна сазнања и техничка достигнућа. Поред тога што морају добити сагласност унутар државе, ови програми и пројекти подлежу провери и потврђивању на међународном нивоу које се врши се у оквиру механизма успостављених Кјото протоколом. Према Кјото протоколу и одлукама органа Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе одобравање и потврђивање (сертификацију) смањења емисије врши Извршни орган механизма чистог развоја успостављен у оквиру Кјото протокола, а за евидентирање потврђених смањења емисије успостављен је међународни регистар у оквиру овог механизма. Улагање средстава кроз механизам чистог развоја је на добровољној основи и дефинише се уговором учесника пројекта (владе, јавни и приватни ентитети у које спадају и предузећа). Уговором је могуће извршити и поделу кредита, односно потврђених јединица смањења емисије између учесника у пројекту, које је могуће даље продавати или задржати за будућу употребу. Ова могућност зависиће од врсте пројекта, уложених средстава, количине смањења и цене редукације емисије гасива стаклене баште и сл, као и начина поделе других користи које уговорне

стране, односно учесници пројекта имају (технологија, запосленост, смањење загађења, уштеда енергије и трошкова и др).

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону

Заинтересоване стране, пре свега загађивачи ваздуха, као и грађани имали су прилику да своје ставове о Закону изнесу у поступку јавне расправе. Јавна расправа о Нацрту закона о заштити ваздуха вођена је у складу са Програмом јавне расправе о Нацрту закона о заштити ваздуха који је утврдио Одбор за привреду и финансије својим актом 05 број 011-499/2006 од 7. фебруара 2006. године. Право учешћа у јавној расправи имала су сва правна и физичка лица. Посебно су позвани да своја мишљења, примедбе, предлоге и сугестије на текст Нацрта закона дају Електропривреда Србије; Нафтна индустрија Србије; ТРБ Бор; научне и стручне организације: Институт за заштиту здравља Ниш, Градски завод за заштиту здравља, Београд, Машински факултет, Београд Институт за хемију, технологију и металургију, Београд, Институт заштите на раду, заштита од пожара и заштита човекове околине, пројектовање и инжењеринг А.Д, Нови Сад, Институт за технологију нуклеарних и других минералних сировина, Београд, Геоинститут, Београд, Завод за мере и драгоцене метале, Акредитационо тело Србије и Црне Горе, Завод за стандардизацију, Агенција за заштиту животне средине, Дирекција за воде, општине, градови и Аутономна покрајина Војводина (Стална конференција градова и општина, Покрајински секретаријат за заштиту животне средине и одрживи развој, Нови Сад), невладине организације (Друштво за ширење и примену науке и праксе у заштити животне средине, Београд) и независни експерти у овој области. Мишљења на Нацрт закона о заштити ваздуха доставили су у остављеном року: Завод за стандардизацију и Агенција за заштиту животне средине. Примедбе, сугестије и предлози за измену текста Нацрта закона једним делом су прихваћени и уграђени у Нацрт закона.

Овај текст Нацрта закона о заштити ваздуха није претрпео битне измене у односу на текст нацрта о којем је спроведена јавна расправа, тако да поступак јавне расправе није поново спроведен.

10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона

Током примене Закона о заштити ваздуха донеће се подзаконски прописи потребни за његово спровођење, отпочеће се са поступком оцењивања квалитета ваздуха израдом прве прелиминарне оцене, а потом наставити са редовним годишњим оцењивањем, сачиниће се акциони план за заштиту ваздуха и атмосфере, успоставиће се база података о загађивању ваздуха, 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 методологију праћења емисија гасова стаклене баште и одстрањених количина ових гасова;
- критеријуме за одобравање мера чистог развоја, вредновање сагласности тих мера са ефектима смањења емисија гасова стаклене баште, начин преношења или трансфера потврђених смањења емисије гасова стаклене баште домаћим или страним правним лицима и извештавања о спровођењу мера.

Министар ће прописати:

- граничне вредности нивоа загађујућих материја у ваздуху, као и горњу и доњу границу оцењивања квалитета ваздуха, привремене границе толеранције, односно толерантне вредности, критичне нивое загађујућих материја у ваздуху и циљне вредности за одређене загађујуће материје, критеријуме за успостављање мерних места, методологију мерења, мерне поступке, начин провере квалитета мерења и тачности података, начин обраде и приказа резултата мерења и њихове усклађености са прописаним нормативима, садржај извештаја о извршеним мерењима и рокове достављања података, начин процењивања нивоа загађености, као и рокове за постепено смањивање граница толеранције, односно толерантне вредности;

- граничне вредности емисије загађујућих материја у ваздуху начин, поступак, учесталост и методологију мерења, критеријуме за успостављање мерних места, начин провере исправности и калибрацију, односно подешавање мерних уређаја, поступак вредновања резултата и усклађености са прописаним нормативима, садржај извештаја о извршеним мерењима емисије и билансу емисије и рокове достављања података;

- начин поступног смањивања коришћења супстанци које оштећују озонски омотач, поступање са тим супстанцама, као и производима који садрже те супстанце или су помоћу њих произведени, поступање са супстанцама које оштећују озонски омотач након престанка употребе производа који их садржи, начин прикупљања, обраде, складиштења и трајног збрињавања, као и начин обележавања производа који садрже супстанце које оштећују озонски омотач;

- ближе критеријуме за одређивање зона заштите у поступку одређивања намене простора за изградњу одређених стационарних извора загађивања ваздуха;

- ближе услове које правна и физичка лица морају да испуњавају за обављање послова одржавања и/или поправке и искључивање из употребе производа који садрже супстанце које оштећују озонски омотач, као и начин вођења евиденције о одржавању и/или поправци и искључивању из употребе производа који садрже супстанце које оштећују озонски омотач;

- методологију за израду регистра извора загађивања ваздуха, начин вођена и достављања података;

- начин размене података из информационог система квалитета ваздуха;

- ближе услове које правно лице, као и референтна лабораторија мора да испуњава за обављање послова мерења нивоа загађујућих материја у ваздуху и емисије.

Извршиће се прелиминарна оцена квалитета ваздуха на територији Републике, одредити подручја према категоријама квалитета ваздуха и након тога оцењивање квалитета ваздуха вршити редовно за утврђена подручја на целој територији Републике, а листе подручја према категоријама квалитета ваздуха објављивати једанпут годишње. У том циљу успоставиће се или проширити мрежа мерних станица и/или мерних места за мерење нивоа загађујућих материја у ваздуху.

Сачиниће се Акциони план за заштиту ваздуха и атмосфере за период од пет година, а извештаји о квалитету ваздуха припремаће се редовно, једанпут годишње. Акционом плану за заштиту ваздуха и атмосфере претходиће доношење Националног програма заштите животне средине (који доноси Народна скупштина Републике Србије за период од 10 година) с обзиром да се тај програм реализује доношењем акционих и санационих планова.

Успоставиће се база података (регистар извора загађивања ваздуха) од Републике до јединице локалне самоуправе. Предвиђено је да се у оквиру регистра извора загађивања ваздуха Републике успостави и регистар гасова са ефектом стаклене баште.

Постојећи информациони систем ће се проширити и редовно одржавати.

Вршиће се контрола примене Закона, пре свега кроз инспекцијски надзор.