**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

**I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

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. 36/09, 10/13, 26/21 - 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 Предлога 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”, број 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”, број 1/12) и Законом о потврђивању амандмана на Монтреалски 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/EУ (смањење националних емисија одређених загађујућих материја у ваздух), 2010/75/EУ (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 Предлога 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.

Предлогом 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. Предлога 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 са Законом о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18); 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 флоурованих 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**

Предлог 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 ваздух, 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 Предлога закона о заштити ваздуха, дати су циљеви заштите ваздуха, значење појединих израза употребљених у Предлогу 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, извештавање 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 флоурованих гасова са ефектом стаклене баште, мере превенције и санације, дозволе за рад и обавезе оператера.

**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 оператера, 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 Србије 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.

Тренутно постојећи трошкови предвиђени буџетом су:

**Министарство заштите животне средине**

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.0, Министарство заштите животне средине, Програм 0405 – Заштита природе и климатске промене, Функција 560, Програмска активност 0001 – Уређење и унапређење система заштите природе и очување биодиверзитета, Економска класификација 424 – Специјализоване услуге, одређена средства за годишњи мониторинг квалитета ваздуха у оквиру државне мреже у износу од 40.000.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 45.000.000,00 динара,

2027. годину у износу од 50.000.000,00 динара.

**Агенција за заштиту животне средине**

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 411000 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 7.200.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 8.640.000,00 динара,

2027. годину у износу од 8.640.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 412000 – Социјални доприноси на терет послодавца, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 1.090.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 1.310.000,00 динара,

2027. годину у износу од 1.310.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС“, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 415000 – Накнаде трошкова за запослене, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 235.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 235.000,00 динара,

2027. годину у износу од 235.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 421000 – Стални трошкови, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 3.600.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 3.900.000,00 динара,

2027. годину у износу од 3.900.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 422000 – Трошкови путовања, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 500.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 600.000,00 динара,

2027. годину у износу од 600.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 423000 – Услуге по уговору, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 2.400.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 2.800.000,00 динара,

2027. годину у износу од 2.800.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 424000 – Специјализоване услуге, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 16.200.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 16.200.000,00 динара,

2027. годину у износу од 16.200.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 425000 – Текуће поправке и одржавање, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 25.000.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 27.000.000,00 динара,

2027. годину у износу од 27.000.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 426000 – Материјал, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 35.000.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 37.000.000,00 динара,

2027. годину у износу од 37.000.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 512000 – Машине и опрема, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560, Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0007 – Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимента у износу од 26.000.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 26.000.000,00 динара,

2027. годину у износу од 26.000.000, 00 динара.

Укупно за Агенцију за заштиту животне средине у 2025. години трошкови су 117.225.000,00 динара; у 2026. и 2027. години по 123.685.000,00 динара.