

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. ПРАВНИ ОСНОВ

Правни основ за израду Програма заштите ваздуха у Републици Србији за период од 2022. до 2030. године са Акционим планом (у даљем тексту „Програм”) је члан 38. став 1. Закона о планском систему („Службени гласник РС”, број 30/18) којим се прописује да Влада Републике Србије усваја документ јавних политика на републичком нивоу, и чл. 10, 14. и 15. истог закона којима се одређују врста, појам и садржина документа јавне политике тј. Програма као и чл. 27. и 29. Закона о заштити ваздуха („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 10/13 и 26/21 - др. закон).

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ПРОГРАМА

Штетни утицаји загађења ваздуха опште су познати, а загађење амбијенталног ваздуха представља велики ризик за здравље људи и животну средину. Загађење чини мешавина хемикалија, прашкастих материја и биолошких материјала који међусобно реагују и формирају штетне загађујуће материје. Кључни показатељ квалитета ваздуха је концентрација суспендованих честица (PM), будући да су ове честице најчешћа загађујућа материја у ваздуху, и да оне изазивају краткорочне и дугорочне утицаје на здравље људи. Честице мањег промера изазивају већу забринутост јер се оне не задржавају у горњим дисајним путевима, већ продиру дубље у кардиопулмонални систем. Истраживање, које је спровела Међународна агенција Светске здравствене организације за истраживање карцинома 2013. године, показало је да загађење спољашњег ваздуха изазива карциногена обољења код људи, а суспендоване честице које се налазе међу загађујућим материјама у ваздуху најчешће се доводе у везу са повећањем стопе оболелих од карцинома, нарочито плућног. Поред тога, лош квалитет ваздуха доводи до проблема са дисањем, хроничних обољења, повећања стопе хоспитализованих пацијената и превременог морталитета. Поред суспендованих честица, чак и краткотрајно излагање концентрацијама сумпор-диоксида може оштетити респираторни систем људи и довести до отежаног дисања. Људи оболели од астме, нарочито деца, осетљиви су на утицаје суспендованих честица и сумпор-диоксида. Приземни озон, који се углавном формира у летњим месецима у реакцији загађујућих материја, као што су азотни оксиди (NO_x) из саобраћаја и индустрије и испарљива органска једињења (VOCs), са сунчевом светлошћу (фотохемијска реакција), може узроковати проблеме са дисањем, бити окидач за астму, изазвати смањење функције плућа и плућна обољења. Поред наведених загађујућих материја, симптоми бронхитиса код астматичне деце се појачавају продуженим излагањем азотним оксидима.

Такође, побољшање квалитета ваздуха допринело би остварењу дугорочног циља у погледу смањења негативних утицаја загађења ваздуха, које би између осталог допринело не само побољшању здравља људи, већ и заштити биолошке разноврсности и екосистема смањењем нивоа и таложења штетних материја које загађују ваздух ацидификацијом, еутрофикацијом и приземним озоном.

Да би се одговорило на проблем загађења ваздуха, више општина и градова у Србији већ су припремили или започели припрему планова квалитета ваздуха, а Влада Републике Србије је 30. јануара 2020. године усвојила Национални план за смањење емисија главних загађујућих материја које потичу из старих великих постројења за сагоревање (Службени гласник РС, бр. 10/2021 од 6. фебруара 2020) у циљу решавања проблема емисија из највећих извора загађења у земљи. Међутим, како решавање овог питања изискује додатне активности на државном и локалном нивоу, Србија је по први пут припремила Програм заштите ваздуха са акционим планом за његово спровођење.

Програм дефинише циљеве квалитета ваздуха и мере за њихово постизање и пружа основу за даљи развој и усвајање подзаконских аката и наставак примене европског законодавства у области заштите ваздуха.

Програм, између осталог, даје предлог смањења емисија до 2030. године за SO₂, NO_x, VOC, NH₃ и PM_{2.5}, чиме Србија доприноси побољшању квалитета ваздуха у контексту апроксимације правних тековина Европске уније, а нарочито у смислу преношења и спровођења Директиве (ЕУ) 2016/2284 о смањењу националних емисија одређених атмосферских загађујућих материја, која од држава чланица захтева да смањују своје емисије загађујућих материја у ваздух и да припремају националне програме и усвајају одговарајуће политике и мере како би постигли циљеве који се односе на емисије до 2030. године и даље. Овај документ, поред тога, основ је за припрему Републике Србије за процес ратификације Гетеборшког протокола о сузбијању ацидификације, еутрофикације и приземног озона уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на велике удаљености (CLRTAP).

У циљу припреме будућих начина за смањење емисија, а имајући у виду домаће околности у Србији, у контексту ЕУ ИПА Пројекта *Развој оквира за усклађивање са законодавством ЕУ у области ваздуха, хемикалија и хоризонталних питања* примењени су различити алати за моделирање, који се надовезују на климатске сценарије припремљене у оквиру ЕУ ИПА Пројекта *Припрема климатске стратегије и акционог плана*.

У ту сврху и с циљем процене различитих опција за смањење утицаја, развијена су три сценарија заштите ваздуха, а Програм утврђује временски оквир до 2030. године.

III. СТРУКТУРА И ПРИОРИТЕТИ ПРОГРАМА

Структура Програма дефинисана је Законом о планском систему Републике Србије, па тако Програм обухвата визију, општи циљ, посебне циљеве, мере, као и друге законом прописане елементе.

Криза јавног здравља изазвана загађењем ваздуха, подизање свести о негативним утицајима загађења амбијенталног ваздуха, дугорочним захтевима Конвенције о прекограничном загађењу ваздуха на великим удаљеностима и Гетеборшког протокола уз ову конвенцију, као и процес приступања ЕУ, основа су за дугорочну визију Програма. Визија садржана у

овом програму је да *Србија треба да обезбеди да до 2030. године сви уживају у чистом амбијенталном ваздуху*. Ова визија даје краткорочну/средњорочну перспективу за планирање и спровођење политике, као и дугорочну амбицију која проистиче из природе јавне политике и међународних захтева, односно захтева Конвенције Уједињених нација о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима и предстојећем пакету ЕУ за чист ваздух у Европској унији. Ова визија значи да ће до 2030. године промене уведене у оквир релевантних политика о квалитету ваздуха у Србији омогућити земљи да изађе на несметан пут ка обезбеђивању чистог ваздуха за све, сводећи трошкове на минимум и повећавајући користи за здравље које проистичу из такве промене у земљи, која је такође предвиђена у националном оквиру за климатске промене са којим је визија овог програма усклађена.

Основни, полазни или сценарио са постојећим мерама (*with existing measures (WEM)*), претпоставља да до 2030. године неће доћи до усвајања политика и мера којима би се деловало на загађујуће материје у ваздуху, осим оних које су усвојене до краја 2020. године. Сценарио WEM такође предвиђа да ће мере и политике усвојене до краја 2020. године бити у потпуности имплементирани у обиму и оквирима предвиђеним у тим документима.

За потребе Програма и остварења визије чистог амбијенталног ваздуха, извршена је анализа још три сценарија смањења емисија. Ти сценарији су сценарији са додатним мерама (*with additional measures (WAM)*):

- Сценарио *WAM A*: Пуно спровођење свих релевантних директива и уредби ЕУ у вези са квалитетом амбијенталног ваздуха које још нису у потпуности пренесене и спроведене.
- Сценарио *WAM B*: Ово је сценарио интензивне контроле. Поред граничних вредности из сценарија WAM A, у неким случајевима се прописују строже граничне вредности емисије и уводе се националне финансијске и фискалне политике и мере за кључне категорије извора емисија (као што су шеме промоције резања и замене путничких возила и грејних тела на дрва и угаљ у домаћинствима).
- Сценарио *WAM C*: Сценарио потпуне контроле. Поред свега уведеног кроз сценарио WAM B, уводе се додатне неопходне мере, укључујући и конкретне локалне мере (као што су подстицаји, забране и ограничења), које имају за циљ усаглашавање са граничним вредностима из Директиве 2008/50/EЗ за суспендоване честице (PM_{2.5} и PM₁₀), NO_x, SO₂ и O₃.

Општи циљ овог програма је смањење штетних утицаја на здравље услед излагања ваздуху лошег квалитета до 2030. у поређењу са 2015. годином кроз смањење излагања загађењу ваздуха, у исто време ограничавајући штетне утицаје на екосистеме. Да би се овај главни циљ остварио, Србија до 2030. године треба да смањи емисије SO₂ за 92%, NO_x за 60,6%, PM₁₀ за 50,9, PM_{2.5} за 58,3%, VOC за 28,3% и NH₃ за 20,5% у поређењу са 2015. годином, што представља знатно смањење емисија.

Ово смањење загађујућих материја у ваздуху на националном нивоу ослања се на смањење емисија из неколико привредних сектора. Како би се омогућила усклађеност са прописима

и праксама Европске уније, дефинисани су и одређени посебни циљеви за остварење општег циља овог програма, и то:

Посебни циљ 1: Смањење емисија SO₂ за 92% и суспендованих честица PM_{2.5} за 58,3% из сектора енергетике 2030. године у поређењу са 2015. годином

Од посебног значаја за остварење овог посебног циља су следећи секторски циљеви, који се у поређењу са 2015. годином могу дефинисати на следећи начин:

- Смањење емисија SO₂ из А сектора јавне енергетике за 94%, односно PM_{2.5} за 76% до 2030. године;
- Смањење PM_{2.5} из С сектора осталих стационарних постројења за сагоревање за 50% до 2030. године;
- Смањење PM_{2.5} из F из сектора саобраћаја за 44% до 2030. године.

Посебни циљ 2: Смањење емисија загађујућих материја у ваздух из индустријских процеса и употребе производа кроз усаглашавање са нивоима емисија у вези са најбољим доступним техникама

Од посебног значаја за остварење овог посебног циља су следећи секторски циљеви, који се могу дефинисати на следећи начин:

- Спровођење Поглавља II Директиве 2010/75/EУ о индустријским емисијама, узимајући у обзир средње и више нивое емисија у вези са најбољим доступним техникама, односно ниже нивое за производњу бакра и сумпорне киселине у Бору.

Посебни циљ 3: Смањење емисија амонијака из сектора пољопривреде за 20,5% у поређењу са 2015. годином

Од посебног значаја за остварење овог посебног циља су следећи секторски циљеви, који се у поређењу са 2015. годином могу дефинисати на следећи начин

- Смањење емисија NH₃ из управљања стајњаком за 9% до 2030. у поређењу са 2015. годином;
- Смањење емисија NH₃ из активности расипања стајњака по обрадивом земљишту за 31% до 2030. у поређењу са 2015. годином.

Посебни циљ 4: Промоција преласка на чист ваздух за све

Промотивне активности спадају у хоризонталне активности, које ће се, између осталог, остваривати кроз едукацију, обуку за примену најбољих пракси, изградњу капацитета и подизање свести.

Састављена је листа различитих мера чијим спровођењем ће се обезбедити испуњење посебних, а према томе, и општег циља Програма. Ове мере, њихови ефекти, утицаји, одговорне институције, временски рокови и друге информације које се односе на праћење и извештавање о мерама, детаљно су описане у Акционом плану, док су основне информације дате у поглављима Програма.

Период важења овог акционог плана је пет година (2022- 2026. године).

IV. МЕРЕ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПОСТАВЉЕНИХ ЦИЉЕВА И ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЕШЕЊА

Када је реч о утицајима посебних политика и мера на животну средину, далеко највећи допринос постизању Посебног циља 1 дају подстицаји за бржу замену кућних грејних тела новим еко-дизајнираним уређајима и топлотним пумпама, уз већи проценат замене у Крагујевцу, Београду, Нишу, Ваљеву и Ужицу, чиме ће се допринети испуњењу општег циља у проценту од 63,9% за $PM_{2.5}$ и чак 90,6% за PM_{10} . Ову меру прати ограничење спаљивања остатака из пољопривреде на пољопривредном земљишту, чиме се доприноси испуњењу општег циља у проценту од 30,8% за $PM_{2.5}$. Примена минималних стандарда на половна возила допринеће 63,5% укупно потребном смањењу емисија NOx .

Посебни циљ 2 односи се на индустријске процесе и употребу производа (углавном употребу растварача). Спровођење Поглавља II Директиве 2010/75/EУ о индустријским емисијама, узимајући у обзир средње и више нивое емисија у вези са најбољим доступним техникама, односно ниже нивое за производњу бакра и сумпорне киселине у Бору доприноси укупном смањењу емисија SO_2 са 33,4% и смањењу емисија NOx са 17,3%. Треба нагласити да је ова мера у сценарију WAM C између осталог усмерена на постизање граничних вредности емисије SO_2 из топионице бакра у Бору, како би се осигурала усаглашеност са захтевима заштите ваздуха у Бору довођењем емисија SO_2 у границе прописане Директивом о квалитету ваздуха 2008/50/EЗ.

Мере из Посебног циља 3 имају за циљ првенствено емисије амонијака, при чему је далеко најважнија мера замена ђубрива на бази урее ђубривом на бази амонијум-нитрата, чиме се доприноси укупном смањењу емисија NH_3 са 70%, након чега следе увођење најбоље праксе приликом расипања течног стајњака са фарми свиња и говеда, чиме се доприноси са 21,4%, и увођење најбоље праксе у активности расипања и наношења чврстог стајњака на земљиште бржом инкорпорацијом стајњака у земљиште, које доприноси укупном смањењу емисија NH_3 са 8,1%.

V. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОГРАМА

Део средстава за реализацију Програма ће бити обезбеђен у оквиру обима Законом о буџету опредељених средстава за финансирање Министарства заштите животне средине. Осим обезбеђења буџетских средстава, предвиђа се финансирање активности и из средстава страних донација.

Прецизнији приказ финансијских средстава потребних за спровођење Програма биће дат у оквиру овог дела образложења за потребе спровођења поступка прибављања мишљења на Предлог програма од стране надлежних ресора.