



REZOLUCIJA ZA ZAŠTITU VAZDUHA

HITAN REZ

STUDIJA SLUČAJA GRADA VALJEVA

UPRAVLJANJE POLITIKOM ZAŠTITE KVALITETA VAZDUHA U PRAKSI: STUDIJA SLUČAJA GRADA VALJEVA

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu - RERI

Dositejeva 30/3, Beograd

Republika Srbija

Autori: Mirko Popović, Stefan Petrović, Milenko Jovanović

Uređenje: Ivana Malinović

Dizajn: Damir Matić



<https://www.eri.org.rs>



Projekat Hitan REZ: Rezolucija za zaštitu vazduha je dobio podršku projekta Vlade Švajcarske “Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT” koji sprovode Helvetas Swiss Inetrcooperation i Građanske inicijative. Mišljenja i stavovi izneti u ovom štampanom materijalu ne predstavljaju nužno i mišljenje Vlade Švajcarske, Helvetasa ili Građanskih inicijativa već su isključiva odgovornost organizacija RERI, NEA i Lokalni odgovor.



UVOD

Vazduh u Valjevu je prekomerno zagađen već deset godina, odnosno, od kada postoji organizovano merenje Agencije za zaštitu životne sredine.¹ Svrstan je u treću kategoriju kvaliteta vazduha zbog povećanih koncentracija PM10 i PM2.5 čestica. Prema rezultatima studije Svetske zdravstvene organizacije² 18,8% preranih smrti od posledica izloženosti PM2.5 česticama dogodi se u Valjevu, što je najveća stopa smrtnosti od posledica izloženosti PM2.5 česticama u Srbiji.

Uprkos poražavajućim podacima o stanju kvaliteta vazduha i dugogodišnjem zagađenju, sa stalnim trendom pogoršanja u protekloj deceniji, Valjevo i dalje nema plan kvaliteta vazduha kojim bi se utvrdile mere za smanjenje aerozagađenja. Iako je Valjevo izradilo plan kvaliteta vazduha (2016-2021) i dostavilo ga Ministarstvu za zaštitu životne sredine, dokument nije dobio saglasnost Ministarstva, nikada nije usvojen niti primenjen. Odgovornost za nepreduzimanje mera usmerenih ka kontroli, ograničavanju i smanjenju aerozagađenja snosi gradska uprava u Valjevu, kao i nadležno Ministarstvo koje ima obavezu da vrši nadzor nad zakonitim radom lokalne samouprave. Posledice pogađaju građane Valjeva, kojima su više od deset godina ugrožena Ustavom garantovana prava na život i zdravu životnu sredinu.

U publikaciji su predstavljeni rezultati praćenja i analize (ne)aktivnosti nadležnih organa u gradu Valjevu i Republici Srbiji, koji ukazuju na praksu nedoslednog sprovođenja politike zaštite kvaliteta vazduha, na nedostatak institucionalne transparentnosti i odgovornosti, te posledično izbegavanje suočavanja sa ključnim pitanjima kroz zakonom predviđene procedure. Na stranicama koje slede predstavljen je pregled višegodišnjeg stanja kvaliteta vazduha u Valjevu, zatim proces izrade ključnog dokumenta javne politike u oblasti upravljanja kvalitetom vazduha - Plana kvaliteta vazduha, kao i analiza propusta u procedurama kojima je propisan ovaj postupak. Na kraju, dat je pregled stručnih i građanskih primedbi na sadržaj Nacrta Plana kvaliteta vazduha koji je krajem 2022. godine stavljen na javni uvid.

Publikacija je izrađena u okviru projekta “Hitan REZ: Rezolucija za zaštitu vazduha” koji sprovode Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), Nacionalna ekološka asocijacija (NEA) i udruženje Lokalni odgovor iz Valjeva. Projekat je realizovan u okviru programa “ACT - Zajedno za aktivno građansko društvo” koji sprovode organizacije Helvetas Swiss Inetrcooperation i Građanske inicijative. Za sadržinu ove publikacije odgovoran je isključivo izdavač, Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu.

¹ Godišnji Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2017. godine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2018, str. 39; Godišnji Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2021. godine, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, 2022, str. 53.

² <https://serbia.un.org/en/22141-health-impact-ambient-air-pollution-serbia-call-action>

ČIST VAZDUH: OSNOVNO LJUDSKO PRAVO

Pravo na zdravu životnu sredinu, u koje spada i pravo na čist vazduh, proklamovano je kao osnovno ljudsko pravo i **zagarantovano je članom 74 Ustava Republike Srbije**.³ Sledstveno, ne samo da je ostvarenje ovog prava ustavna kategorija, već je **svrstano u korpus osnovnih ljudskih prava i istaknuto kao osnovno individualno pravo**. Iz navedenog proizlazi da pravo na zaštitu vazduha predstavlja istovremeno i obavezu.⁴ Ustav određuje odgovornost svakoga, a naročito države i autonomnih pokrajina, za zaštitu životne sredine. Nadležnost lokalne samouprave da se stara o zaštiti životne sredine je takođe propisana Ustavom.⁵ Odgovornost za zaštitu životne sredine različitih subjekata je bliže određena zakonima.

Pitanja zaštite životne sredine u Srbiji uređena su na celovit i jedinstven način pre više od 30 godina, Zakonom o zaštiti životne sredine koji je usvojen 1991. godine.⁶ Zaštita kvaliteta vazduha u Srbiji preciznije je uređena Zakonom o zaštiti vazduha koji je stupio na snagu 2009. godine.

Pre više od pola veka, tačnije 1965. godine, u SFRJ je usvojen prvi Zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja („Službeni list SFRJ“, br. 30/65), uključujući prateću podzakonsku regulativu. Razvoj gradova, ubrzana industrijalizacija i svest o posledičnim uticajima zagađivanja na javno zdravlje naveli su gradske uprave da u okviru nadležnih sekretarijata, krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina, donesu niz gradskih odluka sa ciljem zaštite vazduha od prekomenrnog zagađivanja⁷.

Pravo na čist vazduh je prepoznato 28. jula 2022. godine i na nivou Ujedinjenih nacija koje su na Generalnoj skupštini usvojile Rezoluciju o prepoznavanju ljudskog prava na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu,⁸ dok je Savet Evrope u septembru 2022. godine pozvao članice da, na nacionalnim nivoima, prepoznaju pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo.⁹

3 Ustav Republike Srbije (“Sl. glasnik RS”, br. 98/06 i 115/21).

4 M. Pajvančić, „Ekološka prava kao ljudska prava - ustavne garancije“, Ekologija i pravo : tematski zbornik radova, Niš 2011, 203.

5 Član 190. stav 1 (6) Ustava Republike Srbije.

6 Mirjana Drenovak-Ivanović, „Ekološko zakonodavstvo Srbije: od prvog sistemskog zakona do primene standarda odgovornosti za štetu u životnoj sredini“, Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi, Beograd 2015, 10.

7 M. Pajvančić, 185.

8 Resolution of the UN General Assembly of the human right to a clean, healthy and sustainable environment (A/76/L.75).

9 Više informacija dostupno na internet adresi: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/committee-of-ministers-calls-on-member-states-to-recognise-the-right-to-a-clean-healthy-and-sustainable-environment-as-a-human-right#:~:text=In%20a%20Recommendation%20on%20human,environment%2C%20as%20a%20human%20right>.

KVALITET VAZDUHA U SRBIJI I POSLEDICE PO ZDRAVLJE STANOVNIŠTVA

U Programu zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom, koji je sa višegodišnjim zakašnjenjem usvojen u decembru 2022. godine, navedeno je da su „štetni uticaji zagađenja vazduha opšte poznati, te da zagađenje ambijentanog vazduha predstavlja značajan rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu”¹⁰. Ključni pokazatelj kvaliteta vazduha je koncentracija suspendovanih čestica, budući da su ove čestice najčešća zagađujuća materija u vazduhu i da izazivaju kratkoročne i dugoročne uticaje na zdravlje. Čestice manjeg promera izazivaju veću zabrinutost jer se one ne zadržavaju u gornjim disajnim putevima, već prodiru dublje u kardiopulmonalni sistem. Istraživanje koje je 2013. godine sprovedla Međunarodna agencija Svetske zdravstvene organizacije, vezano za uzroke nastanka i razvoja karcinoma, pokazalo je da zagađenje spoljašnjeg vazduha izaziva kancerogena oboljenja kod ljudi, a u najčešćoj vezi sa povećanjem stope obolelih suspendovane čestice koje se nalaze upravo među zagađujućim materijama u vazduhu.

U gradovima u Srbiji, u kojima su uspostavljena merenja čestica PM2.5, nisu zabeležene srednje godišnje koncentracije niže od 15 mikrograma po kubnom metru ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)¹¹ što višestruko prevazilazi preporučenu vrednost ovog polutanta od Svetske zdravstvene organizacije, koja trenutno iznosi 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. U svetu je primetan trend postepenog smanjenja graničnih vrednosti za emisije PM čestica, sa konačnim ciljem usklađivanja sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije.¹²

U Izveštaju o stanju kvaliteta vazduha za 2021. godinu¹³ u kategoriju prekomerno zagađenih svrstano je 12 gradova na teritoriji Srbije i svih osam aglomeracija. U mestima koja su svrstana u III kategoriju kvaliteta vazduha živi blizu 4 miliona stanovnika, koji su tokom 2021. godine bili izloženi prekomerno zagađenom vazduhu

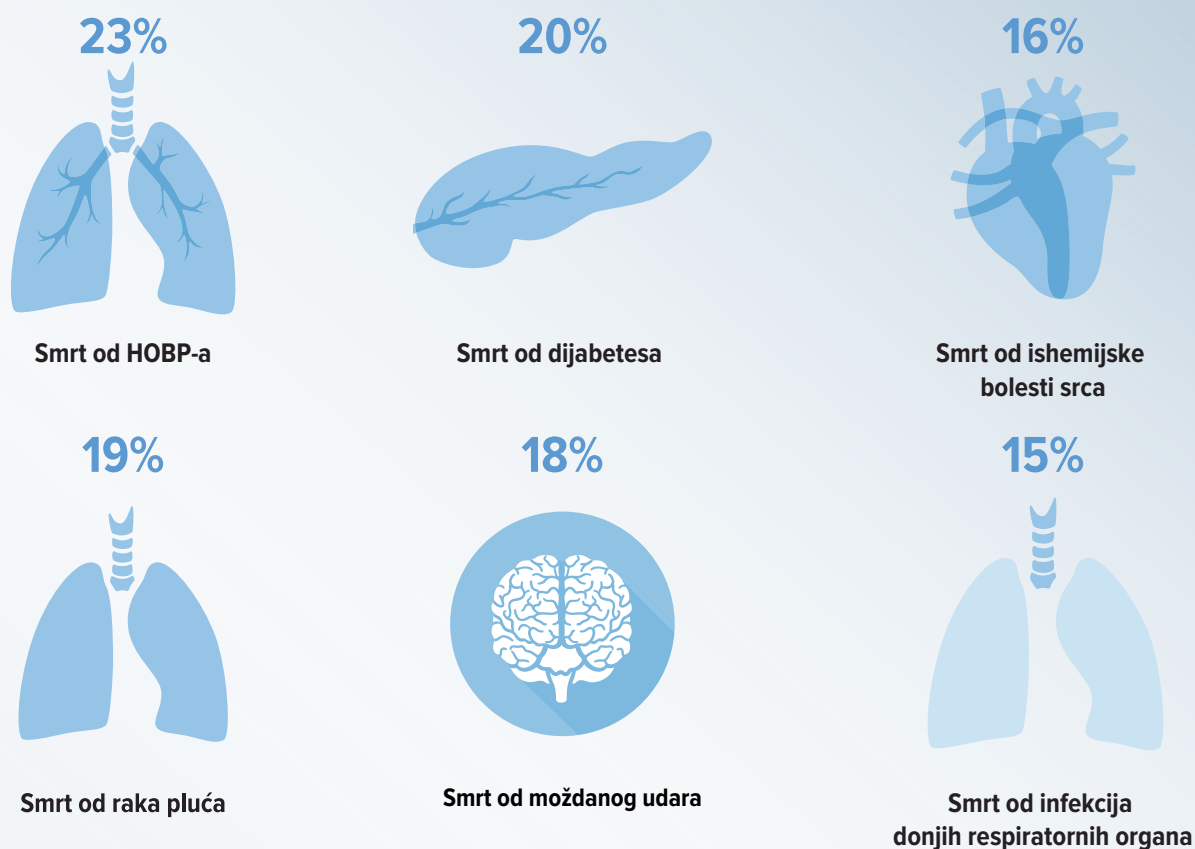
Prema podacima iz izveštaja “Trendovi kvaliteta i zdravlja vazduha u Republici Srbiji: Specijalni izveštaj o stanju vazduha u svetu” koji je 2022. izradio Institut za zdravstvene efekte iz Bostona, višegodišnja izloženost zagađenom vazduhu povezana je sa većom verovatnoćom razvoja

10 Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom

11 Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2021, Agencija za zaštitu životne sredine.

12 Evropska komisija je predložila reviziju Direktive o kvalitetu ambijentalnog vazduha, a kako bi dostigla ciljeve postavljene Evropskim zelenim dogovorom (nulta zagađenost vazduha najkasnije do 2050. godine), pristupilo se postavljanju privremenih ciljeva u pogledu smanjenja aerozagađenja do 2030, koje su bliže smernicama SZO za kvalitet vazduha. Vid. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, The Third Clean Air Outlook, 01.12.2022. COM (2022) 673.

13 Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2021. godinu, Agencija za zaštitu životne sredine RS



Slika 1 - Udeo prema uzrocima smrtnosti koji se pripisuje zagađenom vazduhu.

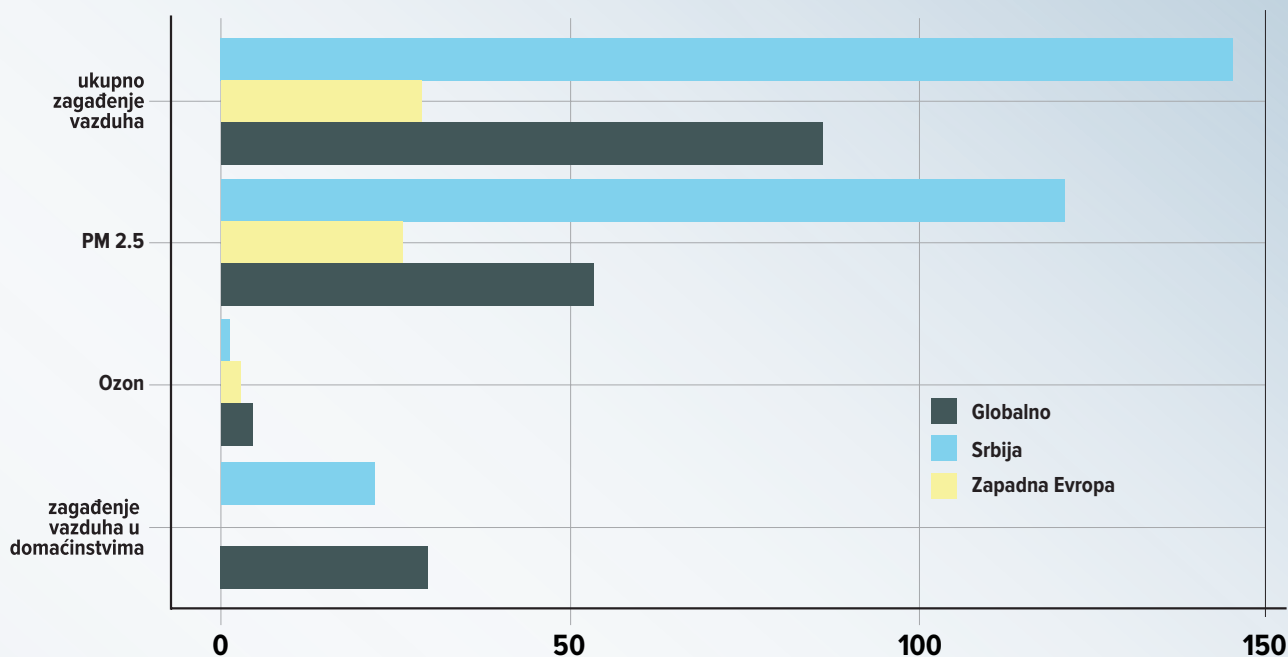
Izvor: Institut za zdravstvene efekte, Trendovi kvaliteta vazduha i zdravlja u Republici Srbiji, 2022

rizičnih zdravstvenih problema poput hronične bolesti pluća, hronične bolesti srca i krvnih sudova, moždanog udara, raka pluća, šećerne bolesti, zapaljenja donjih respiratornih puteva.

Od ukupnog broja preminulih u Srbiji, usled hronične opstruktivne bolesti pluća, zagađenju vazduha kao uzroku pripisuje se čak 23%. Ukoliko se uzme u obzir ukupan broj preminulih od dijabetesa, procenjuje se da je 20% smrtnih ishoda povezano je sa ovom vrstom zagađenja, dok je zagađen vazduh uzrok 20% smrtnih ishoda kod preminulih od ishemijske bolesti srca, 19% smrtnih ishoda kod preminulih od raka pluća, 18% smrtnih ishoda kod umrlih od moždanog udara, 15% smrtnih ishoda kod umrlih od infekcije donjih respiratornih puteva.

U okviru izveštaja izrađen je standardizovani model uporednih, godišnjih stopa smrtnosti od zagađenja vazduha na 100.000 stanovnika - u svetu, Srbiji i Zapadnoj Evropi, koji je prikazan na sledećem dijagramu. Vrednosti su utvrđene na osnovu uticaja ukupnog aerozagađenja, koncentracija PM2.5 čestica, prizemnog ozona i zagađenja vazduha u domaćinstvima.¹⁴

¹⁴ Health Effects Institute. 2022. Trends in Air Quality and Health in the Republic of Serbia: A State of Global Air Special Report. Boston, MA:Health Effects Institute, pg. 13.



Slika 2 - Trendovi stopa smrtnosti povezanih sa zagađenjem vazduha - na 100.000 stanovnika prikazani globalno, u Srbiji i Zapadnoj Evropi za period 2010–2019.

Ipak, teret povezanih bolesti ima neproporcionalno štetan uticaj na određene ugrožene kategorije stanovništva. Među najugroženijim kategorijama stanovništva su bolesni, žene deca i pripadnici starije populacije. Deca su posebno osetljiva na štetne uticaje lošeg kvaliteta vazduha, a prema izveštaju Svetske zdravstvene organizacije, izlaganje mozga i tela zagađenoj sredini tokom detinjstva može imati doživotne zdravstvene posledice! Takođe, kod dece mlađe od 5 godina zagađenje vazduha predstavlja vodeći faktor rizika za razvoj akutnih infekcija donjeg respiratornog trakta (npr. pneumonija) a čak 9% iznenadnih smrti kod novorođenčadi u prvom mesecu života može se pripisati zagađenom vazduhu.

Izloženost prekomerno zagađenom vazduhu ima značajan udeo u kvalitetu života građana Valjeva. Studija „Uticaj na zdravlje ambijentalnog zagađenje vazduha u Srbiji – Poziv na akciju“ koju je u saradnji sa Institutom za javno zdravlje “Dr Milan Jovanović Batut” objavila Svestka zdravstvena organizacija, objavljuje da uzrok 242 preuranjenih godišnjih smrti u Valjevu jeste zagađenje vazduha suspendovanim česticama, te da su tokom prethodne decenije stanovnici Valjeva izgubili preko 10.000 godina života, usled preuranjene smrtnosti.

Međutim, ukoliko bi srednje godišnje koncentracije PM2.5 čestica u Valjevu bile smanjene za samo 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ smrtnost bi se smanjila na 177, dok bi se smanjenjem od 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ izbeglo 134 smrti godišnje, procenjeno je u studiji Svetske zdravstvene organizacije.¹⁵

¹⁵ Vid. „Uticaj na zdravlje ambijentalnog zagađenje vazduha u Srbiji – Poziv na akciju“ Svestke zdravstvene organizacije u saradnji sa Institutom za javno zdravlje “Dr Milan Jovanović Batut”, 2019, dostupan na internet adresi: https://serbia.un.org/sites/default/files/2019-10/Health-impact-pollution-Serbia_0.pdf.

POLITIKA ZAŠTITE KVALITETA VAZDUHA U PRAKSI:

STUDIJA SLUČAJA GRADA VALJEVA



Valjevo je apsolutni i višestruki rekorder u pogledu prekoračenja emisija suspendovanih PM10 čestica tokom 2021. godine.

Najveći broj dana sa prekomernim zagađenjem suspendovanim PM10 česticama u čitavoj državi (174 dana), zatim najveća dnevna koncentracija PM10 čestica (371µg/m³), kao i najveće prekoračenje srednje godišnje vrednosti (64 µg/m³), zabeleženi su na mernoj stanici Valjevo - Zavod za javno zdravlje (ZZJZ).

Valjevo ne zaostaje ni kada je reč o prekoračenjima godišnje granične vrednosti za PM2.5 koja je propisana na 25 µg/m³, te zauzima neslavno drugo mesto u Srbiji ukupnim godišnjim prosekom od 37 µg/m³.¹⁶ Ovaj trend je nastavljen i u 2022. godini, u kojoj je u Valjevu zabeležen čak 141 dan u kome je prekoračena dnevna granična vrednost koncentracija PM10 čestica.¹⁷

Prvi preduslov za adekvatan monitoring kvaliteta vazduha jeste ispravno određivanje zona i aglomeracija unutar kojih se kvalitet vazduha prati i ocenjuje. Vlada Republike Srbije do danas nije redefinisala listu propisanu Uredbom o određivanju zona i aglomeracija iz 2012. godine, uprkos jasnoj obavezi sadržanoj u Zakonu o zaštiti vazduha.¹⁸ Obavezna provera i prilagođavanje liste aglomeracija vrši se svakih pet godina na osnovu prikupljenih podataka o kvalitetu vazduha, ali i češće, ukoliko postoje indicije o pogoršanju važećih parametara ili dođe do promena u „aktivnostima značajnim za povećanje koncentracija zagađujućih materija” u nekom gradu. Pored toga, rezultati praćenja kvaliteta vazduha koje objedinjuje Agencija za zaštitu životne sredine predstavljaju osnov za donošenje Uredbe o utvrđivanju liste kategorija kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije, koju donosi Vlada Republike Srbije, jednom godišnje za proteklu kalendarsku godinu. Međutim, Vlada donosi uredbe sa godinu dana zakašnjenja te je tek u februaru 2021. godine donela uredbu za 2019. godinu, dok je dokument za 2020. godinu usvojen krajem 2022. godine.

Nesporna je činjenica da prekomerno zagađenje vazduha u Valjevu ima dugogodišnji kontinuitet, koji se beleži od kada postoje merenja, kao i da je rangiran kao jedan od najzagađenijih u Srbiji, što potvrđuje da Valjevo godinama ispunjava sve uslove za status aglomeracije.

16 Agencija za zaštitu životne sredine, Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji u 2021. godini, Beograd 2022. Vid. i <https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/02/Vazduh-je-%C4%8Dist-dok-se-ne-doka%C5%BEE-suprotno.pdf>.

17 Vid. <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=320&id=2014&akcija=showExternal>.

18 Član 6. Zakona o zaštiti vazduha.

DECENIJSKI TREND KVALITETA VAZDUHA U VALJEVU: OD LOŠEG DO IZUZETNO LOŠEG

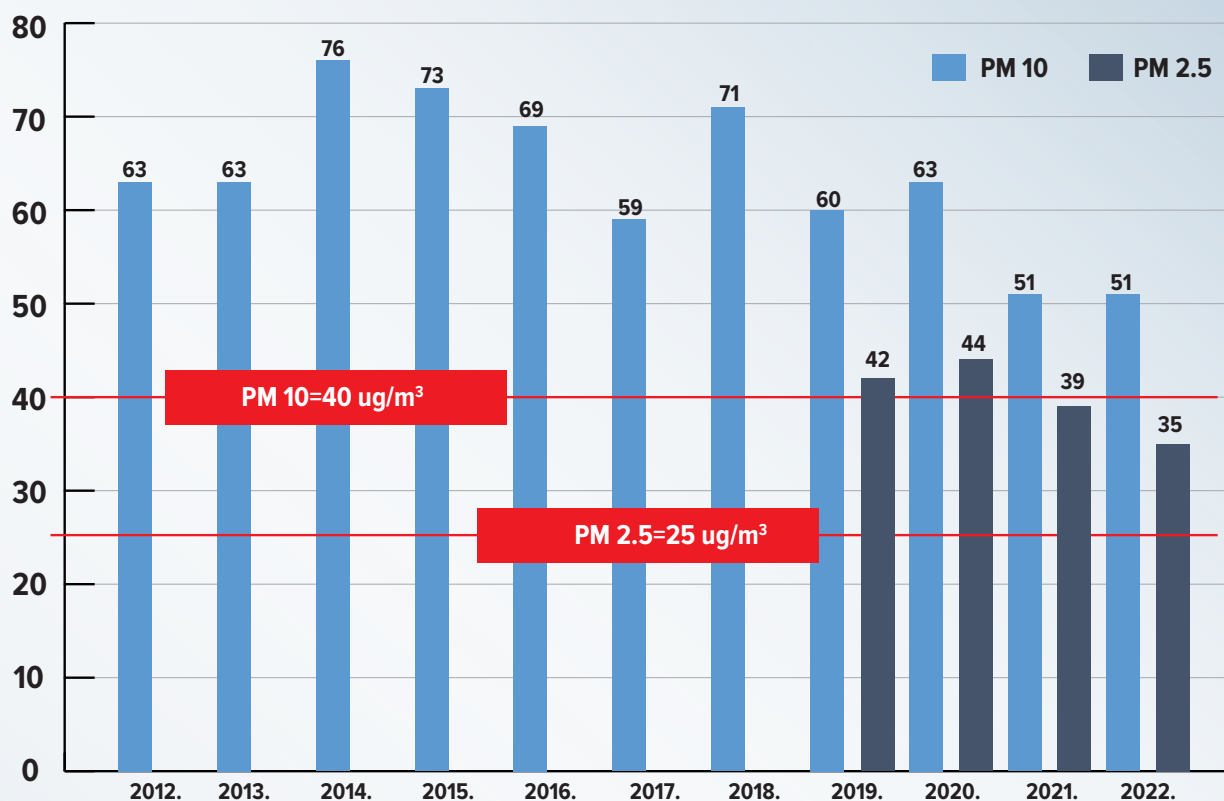
Monitoring kvaliteta vazduha u Valjevu uspostavljen je 2003. godine praćenjem koncentracija sumpor-dioksida (SO₂), azot-dioksida (NO₂) i čađi od strane Zavoda za javno zdravlje Valjevo (ZZJZ), takozvanim manuelnim metodama praćenja 24-časovne koncentracija polutanata. Agencija za zaštitu životne sredine je 2010. godine pustila u rad automatsku mernu stanicu koja je merila, i u realnom vremenu prikazivala, vrednosti koncentracija navedenih zagađujućih materija u vazduhu. U 2012. godini započeta su merenja čestica PM₁₀ gravimetrijskom metodom, a 2019. uspostavljeno je automatsko detektovanje koncentracija PM₁₀ i PM_{2.5}.

Dok analiza podataka iz monitoringa, koji je od 2012. do 2022. godine vršio Gradski zavod za javno zdravlje Valjeva¹⁹, pokazuje da srednje godišnje koncentracije sumpor-dioksida i azot-dioksida nisu prelazile propisane limite, kao ni broj dana sa prekoračenjem, slika postaje alarmantna pri analizi čestičnog zagađenja.

Iako prema važećim propisima koncentracija čađi ne ulazi u parametre ocene kvaliteta vazduha, ona sadrži značajne elemente ambijentalnog zagađenja vazduha. Pored spektra praškastih polutanata nastalih sagorevanjem, čađ sadrži suspendovane čestice manje od 10 mikrona (PM₁₀), a posebno manje od 2.5 mikrona (PM_{2.5}), koje medicinska istraživanja potvrđuju i definišu kao direktno opasne po zdravlje.

Podaci automatske stanice Agencije za zaštitu životne sredine za period 2012. do 2022. pokazuju da su srednje godišnje vrednosti čestica PM₁₀, a po uspostavljanju merenja od 2019. godine i čestica PM_{2.5}, u kontinuitetu i višestruko prelazile propisane vrednosti.

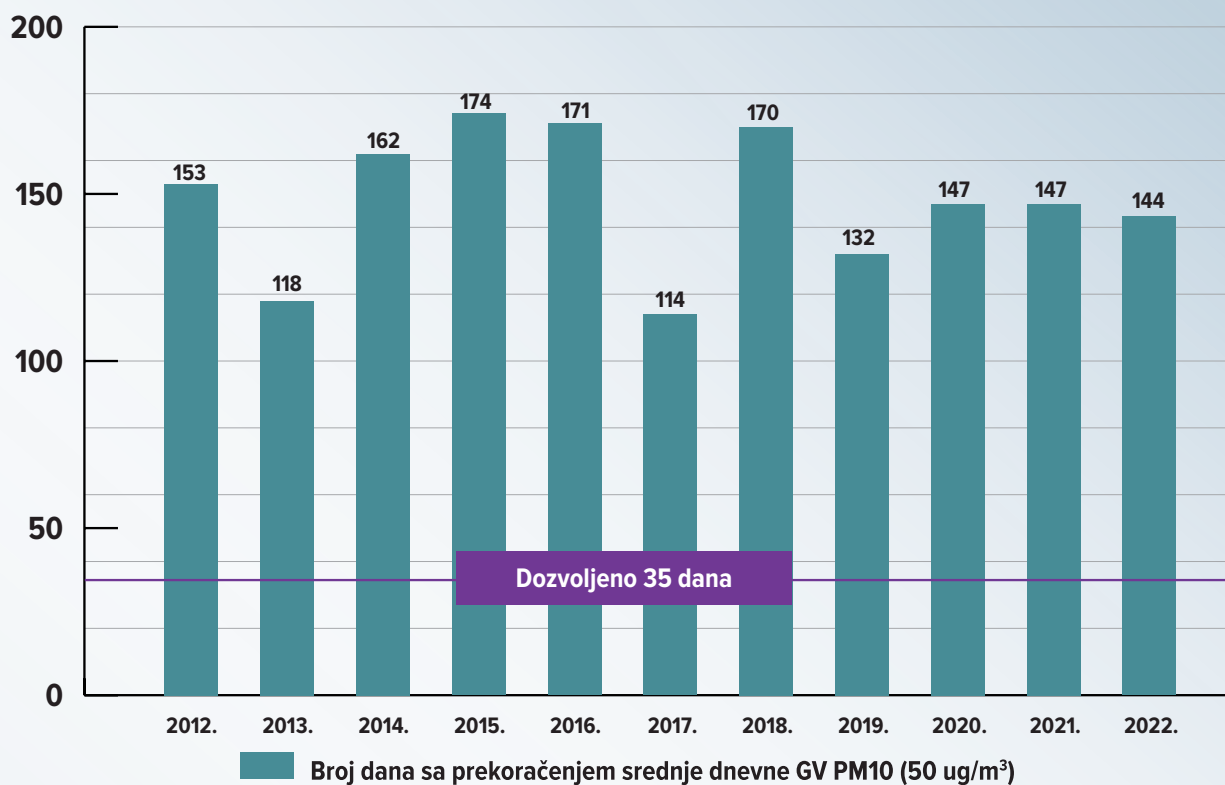
¹⁹ Podaci merenja na mernim mestima: Centar, obdanište „Pčelica” i obdanište „Kolibri”, a od 2020. do 2022. godine i na tri nova merna mesta: obdanište „Bubamara”, Vidra(Gradac) i OŠ „Sestre Jelić”.



Grafikon 1 - Prikaz srednjih godišnjih vrednosti čestica PM10 u Valjevu, prema podacima iz automatske merne stanice SEPA, izradila Nacionalna ekološka asocijacija - NEA

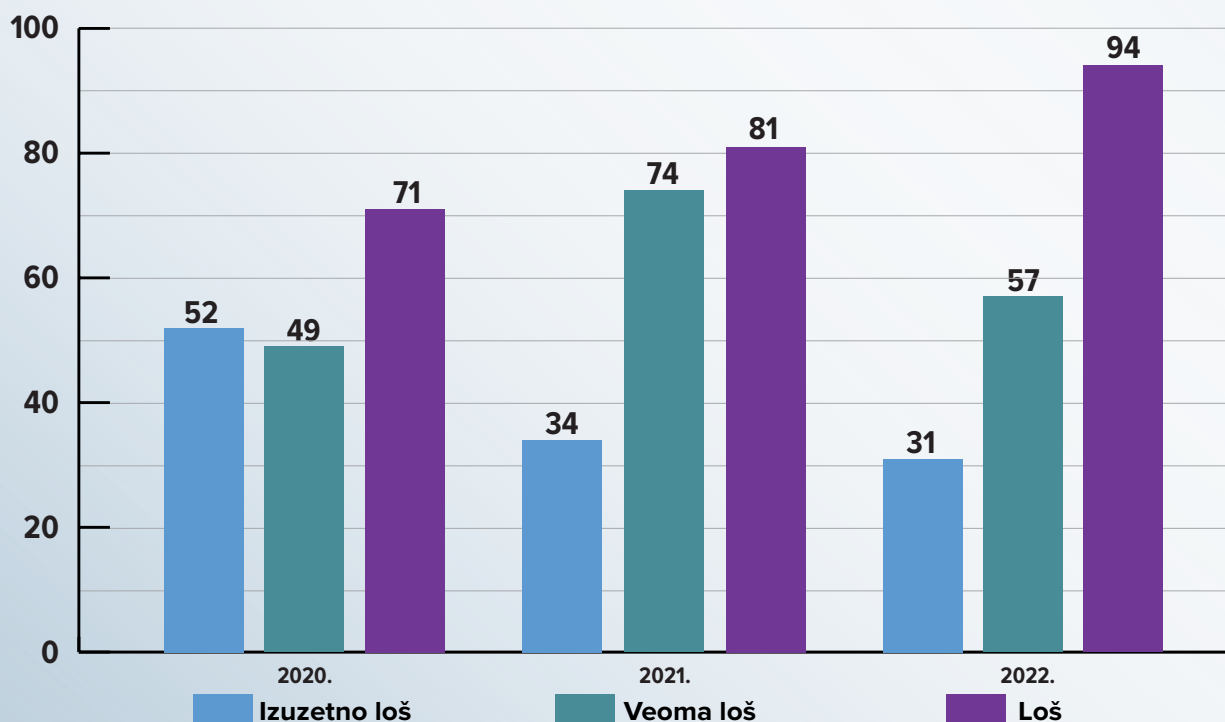
Sličan trend pokazuje poređenje višegodišnjih podataka o broju dana u godini u kojima dolazi do prekoračenja srednje godišnje vrednosti koncentracija PM10 čestica, čiji maksimum je zakonski određen na 35 dana godišnje. Tokom 11 godina merenja, u Valjevu su kontinuirano beleženi periodi prekoračenja graničnih vrednosti, a zbirni broj dana je bio od tri do pet puta viši od dozvoljenog godišnjeg maksimuma.

Ako se analiziraju kategorije kvaliteta vazduha prema evropskom kriterijumu, za poslednje tri godine, Valjevci su tokom polovine godine udisali vazduh koji je loš, veoma loš ili izuzetno loš bez vidljivog trenda poboljšanja.



Grafikon 2 - Prikaz godišnjeg broja dana sa prekoračenjem propisanih graničnih koncentracija čestica PM10 u Valjevu - prema podacima iz automatske merne stanice SEPA, izradila Nacionalna ekološka asocijacija - NEA

Grafikon 3 - Prikaz broja dana prema kategoriji kvaliteta vazduha, po godinama merenja - prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine izradila Nacionalna ekološka asocijacija - NEA (EU AQI PM 2.5 broj dana sa lošim vazduhom)



INSTITUCIONALNA ODGOVORNOST U RASPORAKU SA ZAKONOM I JAVNIM OVLAŠĆENJIMA

Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije („Ministarstvo“) nosi nadležnost i zakonsku odgovornost za zaštitu vazduha, za sprečavanje i smanjenje zagađenja, kao i za nadzor u oblasti zaštite vazduha, na osnovu člana 74 Zakona o zaštiti vazduha.

Ministarstvo vrši nadzor nad radom Agencije za zaštitu životne sredine, organa nadležnih za zaštitu životne sredine autonomne pokrajine i nadležnih organa jedinice lokalne samouprave, kao i nad radom ovlašćenih pravnih lica u vršenju poverenih poslova.²⁰ Nadzor i inspeksijske poslove Ministarstvo vrši preko Inspekcije za zaštitu životne sredine, koja raspolaže širokim ovlašćenjima za sprečavanje zagađenja vazduha a po zakonu je dužna je da vrši nadzor nad primenom propisa i propisanih mera u oblasti zaštite vazduha.

Plan kvaliteta vazduha grada Valjeva za period od 2016. do 2021. godine usvojila je Skupština grada Valjeva 28. novembra 2016. godine. Ovaj dokument nikada nije zvanično odobren od strane nadležnog Ministarstva, te Zaštitnik građana konstatuje da “se postavlja pitanje da li je plan bio u primeni”. U Izveštaju sa preporukama Zaštitnika građana navodi se da je Ministarstvo zaštite životne sredine u oktobru 2019. godine dalo komentare na Plan kvaliteta vazduha te da je gradska uprava Valjeva pokrenula javnu nabavku radi usklađivanja plana sa primedbama Ministarstva i 11. februara 2020. godine zaključila ugovor o poslovnoj saradnji, ali je isti raskinut.

Analiza mera koje su predložene ovim planom pokazuje da one ne sadrže odgovore na probleme postojećeg aerorozagađenja, koje bi do kraja njegovog važenja doprinele smanjenju nivoa štetnih emisija, odnosno, dostizanju graničnih vrednosti ili njihovom približavanju propisanim standardima. Predložene mere ne uključuju predviđanja za konkretne izvore aerorozagađenja, merljive uticaje i vremenske okvire u kojima je moguće pratiti njihov učinak.

Pet godina nakon usvajanja ovog Plana, merenja i podaci o stanju kvaliteta vazduha u Valjevu, pokazali su neuspeh kroz potpuni izostanak rezultata. I pored toga, tokom pet godina primene, gradska uprava Valjeva nije pristupila izmeni ovog plana, niti preispitala razloge daljeg pogoršanja situacije sa aerorozagađenjem.

²⁰ Zakon o zaštiti životne sredine, Član 109a

Postupajući po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik građana je 2020. godine sproveo kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva zaštite životne sredine utvrđujući da je “neefikasnim postupanjem u oblasti zaštite vazduha, Ministarstvo zaštite životne sredine načinilo propust u radu, na štetu prava građana na zdravu životnu sredinu jer nije blagovremeno sproveo nadzor nad postupanjem jedinica lokalne samouprave a u vezi sa primenom odredbi Zakona o zaštiti vazduha”. Zaštitnik građana je zaključio da Ministarstvo nije “preduzelo mere na koje je ovlašćeno prema onim jedinicama lokalne samouprave koje nisu ispunile propisanu obavezu da donesu planove kvaliteta vazduha i kratkoročne akcione planove.”²¹ Zaštitnik je u preporukama naveo da će Ministarstvo “bez odlaganja utvrditi da li su sve jedinice lokalne samouprave, koje su u obavezi da donesu planove kvaliteta vazduha i kratkoročne akcione planove, istu ispunile”. Zaštitnik građana je preporučio Ministarstvu da primeni odredbe Zakona o zaštiti vazduha iz člana 83. ovog zakona, koje se odnose na prekršajnu odgovornost nadležnih u slučaju nedonošenja planova kvaliteta vazduha i kratkoročnih akcionih planova.

Prema informacijama dostupnim tokom izrade ove analize, Ministarstvo do danas nije postupilo po preporukama Zaštinika građana, u slučaju grada Valjeva.

Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine predstavlja kršenje Zakona o zaštiti životne sredine, koji propisuje da su Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave odgovorne za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom²². Izostanak inspeksijskog nadzora predstavlja nepreduzimanje mera zaštite životne sredine a nadležno Ministarstvo je bilo dužno da preko inspeksijskih organa sprovodi nadzor nad radom jedinice lokalne samouprave u oblasti zaštite vazduha.

Stanje vazduha u Valjevu predstavlja primer i dokaz nevršenja zakonskih dužnosti od strane Ministarstva i Gradske uprave grada Valjeva, organa odgovornog u ovoj lokalnoj samoupravi, kao i grubog kršenja osnovnog ljudskog prava na zdravu životnu sredinu. Zakonom o zaštiti vazduha propisani su privredni prestupi i prekršaji za nepostupanje po odredbama ovog zakona. Ova vrsta odgovornosti propisana je kako za organe vlasti, tako i za pravna lica te za odgovorna lica u okviru pravnih subjekata. Ipak, do danas, nijedno lice nije proglašeno odgovornim za propuštanje preduzimanja radnji i nevršenja zakonskih i službenih dužnosti u vezi zaštite kvaliteta vazduha u Gradskoj upravi Valjeva, niti je pokrenut postupak za utvrđivanje odgovornosti te vrste.

Znajući da vazduh u Valjevu spada u treću kategoriju (prekomerno zagađen vazduh), Ministarstvo zaštite životne sredine i Gradska uprava grada Valjeva, suprotno Zakonu o zaštiti vazduha (član 22. stav 3), nisu izvršili zakonsku obavezu i sprovedi mere za smanjenje i ograničavanje zagađenja, kako bile obezbeđene granične vrednosti opasnih materija u vazduhu.

21 Zaštitnik građana, br. 3115-22/20 od 18. novembra 2020. godine

22 Član 5, Zakona o zaštiti životne sredine (“Sl. glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon i 95/2018 - dr. zakon

Takođe, važno je napomenuti, da je navedena odredba Zakona o zaštiti vazduha prevažidena u delu koji se odnosi na upotrebu pojma “tolerantnih vrednosti” nivoa zagađujućih materija, a koji se povezuje sa II kategorijom kvaliteta vazduha. U vreme donošenja zakona 2011. godine započeo je period postepenog smanjivanja koncentracija zagađujućih materija - od zatečenih visokih vrednosti, preko takozvanih tolerantnih vrednosti (TV), do dostizanja propisanih graničnih vrednosti (GV). Poslednji parametar za koji je važila tolerantna vrednost je azot-dioksid (NO₂), u 2020. godini, dok su granični nivoi ostalih zagađujućih materija dostignuti nešto ranije. Od tada pojam “tolerantne vrednosti” nema faktičku primenu, ni značenje, kao ni sa njim povezana II kategorija kvaliteta vazduha.

Nakon što je 2021. godine istekao period važenja plana koji nikada i nije dobio saglasnost nadležnog Ministarstva, proteklo više od godinu dana a Gradska uprava grada Valjeva nije donela novi Plan kvaliteta vazduha, ključni dokument lokalne politike u ovoj oblasti, opet kršeći odredbe Zakona o zaštiti vazduha (član 31). Pored navedenog, Gradska uprava grada Valjeva je bila obavezna da donese kratkoročni akcioni plan radi zaštite zdravlja ljudi i životne sredine, za šta su se stekli svi uslovi utvrđeni članom 33. Zakona o zaštiti vazduha, što takođe nije učinila.

Ni Ministarstvo zaštite životne sredine, ni Gradska uprava Valjeva u svom radu nisu ispunili dužnosti na koje ih obavezuje Zakon o zaštiti vazduha. Valjevo je dočekalo 2023. godinu bez usvojenog Plana kvaliteta vazduha, kao i akcionog plana, što je Zakonom o zaštiti vazduha (član 83, stav 1, tačke 7 i 8) sankcionisano kao prekršaj za koji je zaprećena novčana kazna za odgovorno lice u organu Gradske uprave.

Imajući u vidu propuste u radu Gradske uprave grada Valjeva, kao i obavezu Ministarstva da vrši nadzor nad radom Gradske uprave grada Valjeva u očuvanju životne sredine i sprovođenju zakona, evidentno je neodgovorno postupanje Ministarstva zaštite životne sredine zbog nepreduzmanja odgovarajućih mera, usled čega su narušena prava građana Valjeva na čist vazduh i zdravu životnu sredinu.

ZAŠTITA VAZDUHA ILI ZAŠTITA GRAĐANA OD JAVNE NEODGOVORNOSTI

Shodno prethodno navedenom, Zaštitnik građana je na osnovu pritužbe na rad Gradske uprave grada Valjeva i Ministarstva, koju su 26. oktobra 2022. godine podnela udruženja RERI i Lokalni odgovor, doneo 21. novembra 2022. godine Zaključak kojim pokreće ispitni postupak ocene zakonitosti i pravilnosti rada Gradske uprave grada Valjeva.

U Izveštaju sa preporukama, od 30. decembra 2022. godine, Zaštitnik građana zaključuje da je bilo potrebno aktivnije delovanje nadležnih organa grada Valjeva kako bi bili usvojeni instrumenti, te utvrđene kratkoročne i dugoročne mere u cilju poboljšanja kvaliteta vazduha na teritoriji grada Valjeva, te zaštitilo pravo građana grada Valjeva na zdravu životnu sredinu.²³

Dalje, Zaštitnik građana ocenjuje da su nadležni organi grada Valjeva načinili propust u radu time što još uvek nisu ispunili svoju zakonsku obavezu donošenja Plana kvaliteta vazduha i kratkoročnog akcionog plana, a na štetu prava građana na zdravu životnu sredinu. Konačno, Zaštitnik građana je uputio preporuke gradu Valjevu da preko nadležnih organa i službi ispravi navedene propuste.

Drugim dopisom od 21. novembra 2022. godine Zaštitnik građana je ukazao da je u prethodnom periodu, u postupku kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva, utvrdio da je navedeno Ministarstvo učinilo propust u radu, na štetu prava građana na zdravu životnu sredinu, jer nije blagovremeno sprovelo nadzor nad postupanjem jedinica lokalne samouprave, u vezi primene odredbi Zakona o zaštiti vazduha, niti je preduzelo mere za koje je ovlašćeno, prema jedinicama lokalne samouprave koje nisu ispunile propisanu obavezu i donele planove kvaliteta vazduha i kratkoročne akcione planove.

Pored navedenog, Gradska uprava Valjeva ima zakonsku obavezu da redovno obaveštava javnost o prekoračenju graničnih vrednosti nivoa zagađujućih materija u vazduhu u gradu Valjevu. Na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, koji joj je upućen, izostao je odgovor Gradske uprave Valjeva o obaveštavanju javnosti u slučajevima neposredne opasnosti ili prekoračenja propisanih graničnih vrednosti zagađenja životne sredine, u skladu sa Zakonom o zaštiti vazduha (član 42, stav 1, u vezi sa stavom 3). Po žalbi zbog izostanka odgovora, koju je RERI podneo 2. novembra 2022. godine Povereniku za pristup informacijama od javnog

²³ Zaključak Zaštitnika građana 3115-1682/22 od 21. novembra 2022; Izveštaj sa preporukama Zaštitnika građana 3115-1682/22 od 30. decembra 2023.

značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik je 9. februara 2023. godine RERI-ju uputio dopis u kome prilaže **prekršajne naloge** koje je podneo prema odgovornom licu u Gradskoj upravi grada Valjeva.

RERI je 20. februara 2023. godine podneo i zahtev za pristup informacijama od javnog značaja nadležnom organu grada Valjeva, a ovog puta kako bi dobio informacije o ažurnosti podataka Lokalnog registra izvora zagađivanja životne sredine (LRIZ) i evidenciji aktivnosti koje dovode do zagađenja. U odgovoru 07. marta 2023. godine Gradska uprava konstatuje da nema nadležnost da procenjuje ko je obveznik dostavljanja podataka za registar zagađivača i da Grad Valjevo još uvek radi na uspostavljanju aplikacije za unos podataka u elektronskoj formi, te da nije moguće dostaviti zbirni izveštaj o zagađivačima.

U istom periodu, podnet je i zahtev Agenciji za zaštitu životne sredine, nadležnoj za vođenje Nacionalnog registra izvora zagađivanja životne sredine (NRIZ), za pristup informacijama o aktivnostima privrednog društva Krušik a.d. Valjevo.



BEZ FORME I SUŠTINE: PLAN KVALITETA VAZDUHA ZA VALJEVO OD 2022. DO 2027. GODINE

Valjevo je započelo izradu novog Plana kvaliteta vazduha 2021. godine, iako odluka o izradi plana nije dostupna javnosti. Ugovor o izradi Plana kvaliteta vazduha grada Valjeva za period od 2022. do 2027. godine 10. avgusta 2021. godine zaključen je sa Saobraćajnim institutom CIP doo.

Tokom godinu dana od zaključenja ovog Ugovora, javnosti Valjeva nisu predočene informacije o napretku u izradi dokumenta, niti je na bilo koji način pozvana da u procesu učestvuje i da svoj doprinos. Zahtevi za informacijama zainteresovanih organizacija i građana ishodovali su ćutanjem javne uprave.

Kako bi utvrdio pravilnosti, odnosno, nepravilnosti u proceduri izrade Plana kvaliteta vazduha za Valjevo, RERI je u julu 2022. godine tražio dokumentacionu osnovu za izradu nacrtu plana Gradskoj upravi grada Valjeva, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.²⁴ Kako Gradska uprava nije dostavila odgovor po navedenom zahtevu ni nakon urgencije, tek nakon žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i rešenja kojim Poverenik nalaže Gradskoj upravi Valjeva da postupi po prethodnom zahtevu RERI je dobio odgovor, u formi poziva za uvid u dokumentaciju, 4. januara 2023. godine, odnosno šest meseci po podnošenju zahteva.

Ipak, na sastanku povodom uvida u traženu dokumentaciju, 6. februara 2023. godine, zbog nemogućnosti da pribavi tražene informacije od nadležnih odeljenja, ovlašćeno lice za dostavljanje informacija u gradskoj upravi zatražilo je dodatni rok do 10. februara 2023. godine. Međutim i ovaj **rok je protekao bez rezultata, što ukazuje da Gradska uprava nije želela ili nije u bila u stanju da obezbedi elementarne uslove za sprovođenje zakonske procedure pristupa informacijama od javnog značaja.**

Nacrt Plana kvaliteta vazduha grada Valjeva za period od 2022. do 2027. godine izložen je na javni uvid u oktobru 2022. godine²⁵, koji je Gradska uprava Valjeva oglasila 27. oktobara 2022.

²⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).

²⁵ Plan kvaliteta vazduha grada Valjeva za period od 2022. do 2027. godine, Nacrt, Beograd 2022. godine: https://valjevo.rs/Dokumenta/GradValjevo/Zastita_Sredine/PKV-VALJEVO-2022-2027_NACRT%20I.pdf

godine na svojoj veb-prezentaciji i u nedeljnom listu “Napred”, opet **suprotno propisima**. Javnost je obavještena da će javni uvid trajati od 28. oktobra do 17. novembra 2022. godine, ukupno **20 dana**, protivno zakonskom minimumu koji propisuje Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine („Sl. glasnik RS“, br. 117/21). Uredba propisuje da se javnost, zainteresovana javnost, zainteresovani organi i organizacije obavještavaju u najmanje jednim dnevnim novinama koje izlaze na području koje će biti zahvaćeno uticajem plana. Takođe, uredbom je propisano da javni uvid traje najmanje 30 dana, počev od dana objavljivanja javnog poziva (član 8, stav 3).

Na ovaj način, **prekršeni su osnovni procesni elementi i uslovi za sprovođenje postupka donošenja Plana kvaliteta vazduha**, na njegovom početku. Zbog uskraćivanja mogućnosti građanima, da se adekvatno informišu o dokumentu od izuzetnog javnog značaja koji se donosi za petogodišnji period, kao i zbog nepropisnog načina obavještanja javnosti, RERI je u dopisu od 1. novembra 2022. godine zahtevao ponavljanje javnog uvida u Nacrt Plana kvaliteta vazduha. Nakon ove inicijative, Gradka uprava je 10. novembra objavila novi javni poziv za učešće javnosti, kojim u listu “Napred” obavješta javnost produžavanju javnog uvida za 10 dana, do 28. novembra.



KLJUČNI NEDOSTACI POSTUPKA IZRADA I SADRŽAJA PLANA

Zbog niza uočenih nepravilnosti, RERI je na dan održavanja javne rasprave, 22. novembra 2022. godine podneo primedbe i komentare na Nacrt plana kvaliteta vazduha. Činjenica da, na dan održavanja javne rasprave, kada je već izrađeni Nacrt Plana kvaliteta vazduha predstavljen javnosti, Gradska uprava još uvek nije formirala **stručno radno telo za vršenje nadzora i kontrole kvaliteta izrade Plana**, na šta se obavezala **Ugovorom o izradi Plana kvaliteta vazduha za Valjevo 2022-27 godine**, ukazuje da je Gradska uprava kao naručilac posla, **prekršila svoje ugovorne obaveze**. Radna grupa za kontrolu kvaliteta izrade plana formirana je tek krajem novembra 2022, po okončanju javnog uvida.

Nakon okončanja postupka javnog uvida, u skladu sa Uredbom o učešću javnosti, **Gradska uprava je bila dužna da objavi izveštaj o održanom javnom uvidu**, u roku od 15 dana od dana završetka javnog uvida, **ali je i ovu obavezu prekršila**.

RERI je utvrdio da je prekršen Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha ("Sl. glasnik RS" br. 21/10) koji nalaže da plan kvaliteta vazduha sadrži podatke o opisu mera, aktivnosti ili projekata koji se planiraju u dugoročnom periodu, kao i rokove njihove realizacije i analize efekata. Predviđene mere i aktivnosti u Nacrtu Plana kvaliteta vazduha grada Valjeva 2022-27 **ne sadrže analizu efekata, ni u pogledu smanjenja zagađenja, niti u pogledu uticaja na zdravlje stanovništva**, kao ni analizu ekonomske opravdanosti pojedinih mera.

Nacrt Plana sadrži pregled mera koje su preduzete pre donošenja plana, ali ne i analizu efekata preduzetih mera, odnosno podatak o tome koliko je koja mera doprinela smanjenju zagađenja vazduha, što predstavlja neophodno polazište izrade novog plana. Neophodnost analize efekata u planovima, koja je propisana podzakonskim aktima, predstavlja jedan od ključnih elemenata provere opravdanosti predloženih mera, kao i procene njihovog merljivog učinka.

Navedeni pristup izuzetno je štetan po građane Valjeva i okoline, imajući u vidu da su smisao i svrha analize efekata Plana kvaliteta vazduha upravo da prikažu konkretne pozitivne efekte do kojih će dovesti sprovođenje mera Plana kvaliteta vazduha. Na ovaj način građani Valjeva ostaju uskraćeni za osnovne informacije koje treba da im pruži javni uvid i rasprava o planskom dokumentu, kao i za razumevanje efekata koji mogu da proizađu iz njegove primene.

U svetlu analiza i stručnih podataka, na javnom uvidu takođe je izostao **prikaz bitnog dela dokumentacione osnove za izradu Plana kvaliteta vazduha**, zanemarujući značaj polazne

dokumentacije, kao što su odluka o pristupanju izradi plana kvaliteta vazduha, istraživanja, studije, analize podataka i druge podloge potrebne za izradu Plana, a na kojima se zasnivaju planska rešenja, stručne procene i, konačno, izbor najpovoljnijih rešenja.

Gradska uprava Valjeva je, na osnovu Pravilnika o sadržaju planova kvaliteta vazduha, imala obavezu da priloži dokumentacionu osnovu uz Plan kvaliteta vazduha i učini je dostupnom javnosti. Nepostupajući u skladu sa ovom obavezom, Gradska uprava je i u ovom delu postupka prekršila pravo javnosti na informisanje o pitanjima u oblasti zaštite životne sredine.

Sa druge strane, kako bi se postigao cilj smanjenja i kontrole štetnih emisija u vazduh, prethodno je neophodno utvrditi izvore zagađivanja i njihov pojedinačni doprinos zagađivanju vazduha, prema postojećim i dostupnim podacima. Ovakav pristup doveo bi do konkretizacije problema, otvorio mogućnost Gradskoj upravi Valjeva da ukaže na načine njihovog rešavanja. Međutim, izrađivač Nacrta Plana nije obezbedio ovu vrstu analize, što takođe predstavlja kršenje propisanih zahteva o sadržini Plana kvaliteta vazduha.

Izrađivač Nacrta Plana ne nudi jasan prikaz doprinosa pojedinačnih izvora emisija ukupnom zagađenju, na osnovu objektivnih i relevantnih podataka. Ukoliko Planom nisu rangirani izvori, upotrebljivost ostatka Plana je upitna, obzirom da je nemoguće definisati odgovarajuće mere i njihove efekte na smanjenje zagađenja, bez prethodne kvantifikacije njihovog udela u ukupnom zagađenju.

Bez kvantitativnih pokazatelja i analize emisija definisanih polutanata, ne može se pronaći uzročno-posledična veza između tehnološkog procesa pravnih subjekata i nivoa zagađenja vazduha. Bez procenjenog udela emisija pojedinih emitera ne može se upravljati aerozagađenjem preko planova kvaliteta vazduha. Obzirom da plan nužno mora da sadrži ukupnu količinu emisija iz nabrojanih izvora (u tonama po godini) jasno je da bez ove polazne informacije, sve aktivnosti usmerene na smanjenje aerozagađenja mogu imati samo deklarativni karakter (poput mera: „treba smanjiti korišćenje fosilnih goriva, uvesti ekološki prihvatljive tehnologije i goriva, zameniti ili rekonstruisati kotlovska postrojenja, ograničiti automobilski saobraćaj u centru grada, povećati energetske efikasnosti objekata, pojačati inspeksijsku kontrolu zagađivača“).

Predstavljanje izvora zagađenja na način na koji je to učinjeno u Nacrtu Plana kvaliteta vazduha za Valjevo 2022-2027 je nepotpuno i neadekvatno, između ostalog jer je jedan od osnovnih razloga izrade plana da jasno, kvantitativno i na osnovu objektivnih podataka ustanovi doprinos pojedinačnih izvora zagađenja, iz čega treba da sledi zaključak o glavnim izvorima zagađenja. U tom smislu, Nacrt plana ne uspeva da ispuni jedan od osnovnih zadataka, a to je dovoljno detaljna analiza izvora zagađenja, s obzirom da su samo delovi pojedinih sektora prikazani na adekvatan način, sa procenom emisija u tonama po godini.

Ostaje upitno koliki je doprinos procenjenih emisija u ukupnim emisijama, pa je u tom smislu više nego opravdano dovesti pod sumnju i preostali deo Nacrta Plana budući da su ostali elementi plana u neraskidivoj uzročno-posledičnoj vezi polaznim podacima koje čine osnovu za njegov dalji razvoj. Takođe, Nacrtu Plana nedostaje procena (u tonama po godini) “glavnih izvora emisije iz drugih regiona” što je takođe neprihvatljivo, znajući da transfer zagađenja može značajno doprineti izmerenim vrednostima na lokaciji od interesa.

Dodatno, u Nacrtu Plana se navodi da je izrađen Lokalni registar izvora zagađivanja životne sredine na teritoriji grada Valjeva (LRIZ), ali da je on **nepotpun**, “*jer podatke za LRIZ ne dostavljaju sva privredna društva i druga pravna lica i preduzetnici koji ispunjavaju uslove o minimalnim graničnim vrednostima kapaciteta u odgovarajućim privrednim delatnostima.*” U tom smislu jasno je da je sam Lokalni registar izvora zagađivanja nepouzdan izvor podataka. Druga važna činjenica je da Gradska uprava grada Valjeva ima ovlašćenje i obavezu da vrši nadzor nad postrojenjima za koja izdaje građevinske i upotrebne dozvole, odnosno, da vodi LRIZ i da prikuplja relevantne podatke koji bi na jasan i potpun način prikazali izvore zagađivanja životne sredine. Stoga Gradska uprava **ne vodi LRIZ na adekvatan način.**

Izrađivač Nacrta Plana na više mesta navodi **opisnu jedinicu broj** kao indikator, bez navođenja konkretne numeričke vrednosti ili procenta kao planirane i ciljane vrednosti. Pa je tako indikator “**Broj ugašenih kotlarnica na fosilna goriva, broj novih priključaka, broj objekata na kojima su sprovedene mere energetske efikasnosti, broj inspeksijskih pregleda**” i slično. Opisna jedinica broj u konkretnom slučaju nema značenje (broj može biti 5/15 ili 50, ali je pitanje šta je dovoljno da bi određena mera dala rezultat), te ne predstavlja indikator, što ukazuje da Nacrt Plana nije izrađen u skladu sa Pravilnikom o sadržaju planova kvaliteta vazduha. Pravilnikom je propisano da plan kvaliteta vazduha obavezno sadrži sledeće podatke: opis mera koje obuhvataju mere za sprečavanje ili smanjenje zagađenja vazduha kao i mere za poboljšanje kvaliteta vazduha koje su preduzete pre donošenja Plana; opis mera koje obuhvataju mere za sprečavanje ili smanjenje zagađenja vazduha kao i mere za poboljšanje kvaliteta vazduha koje su preduzete nakon donošenja Plana; opis mera, aktivnosti ili projekata koji se planiraju u dugoročnom periodu i rokove realizacije i analize efekata; organe i lica nadležne za sprovođenje plana, kontrolu planiranih mera i aktivnosti i razvoj.

Imajući u vidu da su mere i indikatori navedeni u Nacrtu Plana neprecizni i opisni, kao i da izrađivač Nacrta Plana ne postavlja precizne ciljeve, **praćenje primena mera predviđenih Nacrtom plana je praktično nemoguće i nije u skladu sa Pravilnikom o sadržaju planova kvaliteta vazduha.**

Sa druge strane, kratkoročni akcioni planovi se, između ostalog, donose u slučaju kada postoji opasnost da nivoi zagađujućih materija u vazduhu prekorače jednu ili više koncentracija opasnih po zdravlje ljudi.

Obzirom da rezultati lokalnog i nacionalnog monitoringa pokazuju dugogodišnje prekoračenje graničnih vrednosti čestica PM10, kao i da izrađivač plana tvrdi da to zagađenje, u najvećoj meri,

potiče od individualnih ložišta, jasno je da mere predviđene kratkoročnim Akcionim planom treba da budu usmerene ka smanjenju čestičnog zagađenja i to u odnosu na dominantan izvor zagađenja.

Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova („Službeni glasnik RS“, broj 65/10) utvrđuje da kratkoročni plan sadrži naročito:

- specifične mere za kratkoročno smanjenje trajanja prekoračenja, sa rokovima za njihovu realizaciju;
- detalje o merama koje se planiraju, sa rokovima za njihovu realizaciju.

Međutim, **kratkoročni Akcioni plan**, koji je sastavni deo Nacrta Plana, **ne sadrži mere za kratkoročno smanjenje trajanja prekoračenja koncentracija PM10 čestica**, jer mere nisu posvećene smanjenju emisija iz ključnih izvora zagađenja (individualnih ložišta), kao što ne sadrže rokove za njihovu realizaciju. Takođe, kratkoročni plan ne sadrži detaljne podatke o predviđenim merama.

Iz navedenog, jasno je da mere koje su predviđene u kratkoročnom planu neće značajno doprineti smanjenju čestičnog zagađenja.



PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAŠTITE VAZDUHA U VALJEVU

Problem zagađenja vazduha u Valjevu je dugotrajan i zahteva sistemski pristup, uz uključivanje svih raspoloživih administrativnih, finansijskih i ljudskih kapaciteta. Uz angažovanje svih dostupnih resursa i ozbiljnu posvećenost problemu, njegovo rešavanje trajaće godinama.

Poražavajuće je, ali i očigledno, da Gradska uprava Valjeva nije u stanju da sprovede ni jednostavne procedure kao što su pružanje pristupa informacijama od javnog značaja i sprovođenje javnog uvida u skladu sa važećim propisima.

Rezultati intenzivnog jednogodišnjeg istraživanja i praćenja rada Gradske uprave, tokom izrade Plana kvaliteta vazduha, dovode do zaključka da se razlozi opisanih postupanja ne mogu pripisati samo manjku odgovornosti, koji je neupitan, već i ozbiljnim nedostacima administrativnih kapaciteta zaposlenih u gradskoj upravi. Imajući u vidu da lokalnoj administraciji predstavlja problem da obezbedi najosnovnije usluge svojim građanima, ne iznenađuje činjenica da u Valjevu ne postoji ažuran Lokalni registar izvora zagađivanja. Navedena činjenica, naravno, ne može biti opravdanje za nesprovođenje zakona.

Grad Valjevo, sa druge strane, ima aktivnu građansku zajednicu, okupljenu oko nekoliko udruženja koja su u poslednjih godina doprinela vidljivosti problema zagađenja vazduha, predlagala konkretna rešenja i angažovala se na njihovom ostvarivanju. Zbog toga je isključivanje udruženja građana iz procesa izrade Plana kvaliteta vazduha i sprovođenja politike zaštite vazduha, uopšte, suštinski pogrešan pristup. Izrada Plana kvaliteta vazduha u periodu od 2021. do danas ne može se okarakterisati kao participativna i transparentna, a Gradska uprava Valjeva se nije potrudila da iskoristi postojeće resurse u zajednici kako bi dobila kvalitetan Plan kvaliteta vazduha. Nakon javnog uvida, koji je sproveden u oktobru i novembru 2022. godine, gradska uprava nije na transparentan način nastavila rad na unapređenju Nacrta Plana kvaliteta vazduha i u ovom trenutku nije poznato šta se sa Nacrtom dogodilo.

Ministarstvo zaštite životne sredine snosi odgovornost za stanje kvaliteta vazduha u Valjevu i uticaje zagađenog vazduha na zdravlje i kvalitet života stanovnika ovog grada. Međutim, javnosti nije poznato koje je korake Minsitarstvo preduzelo nakon što je obavešteno da se postupak izrade Plana kvaliteta vazduha ne sprovodi u skladu sa zakonom.

U Programu zaštite vazduha Republike Srbije predviđene su ambiciozne mere za smanjenje zagađenja vazduha u Valjevu, koje se pre svega odnose na smanjenje emisija PM čestica i zamenu uređaja za loženje u domaćinstvima. Da bi ove mere bile sprovedene potrebno je obezbediti značajna finansijska sredstva, ali i mere iz Programa zaštite vazduha integrisati u lokalne planove i politike.

Zaštitnik građana je, u svojim godišnjim izveštajima, skrenuo pažnju na kršenje prava na zdravu životnu sredinu i inicirao više postupaka radi zaštite ovog ljudskog prava. Kancelarija Zaštitnika građana je posvetila posebnu pažnju zaštiti vazduha. Međutim, imajući u vidu obim i nivo ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu, te broj stanovnika koji živi u gradovima i opštinama u kojima je vazduh ocenjen kao prekomerno zagađen (III kategorija kvaliteta vazduha) potrebno je da Zaštitnik građana intenzivira svoje aktivnosti usmerene ka unapređenju zaštite prava na zdravu životnu sredinu i sprovođenju nadzora nad institucijama koje u kontinuitetu krše prava građana.

Međunarodna zajednica, bilateralni donatori i organizacije koje imaju nameru da podrže projekte gradske uprave grada Valjeva u oblasti zaštite životne sredine treba ozbiljno da uzmu u razmatranje činjenice koje su iznete u ovoj analizi. Ulaganje u unapređenje zaštite životne sredine, bez da se prethodno uspostavi jasan okvir odgovornog postupanja lokalne samouprave, može da dovede do situacije u kojoj uložena sredstva ne daju rezultate.

S obzirom na nespornu činjenicu da su građani Valjeva izloženi prekomernom zagađenju vazduha više od jedne decenije RERI, Lokalni odgovor i Nacionalna ekološka asocijacija su izradili preporuke za rešavanje problema zagađenja vazduha u Valjevu. Preporuke su utemeljene na prethodnom istraživanju i odnose se na probleme koji su uočeni tokom realizacije projekta "Hitan rez: Rezolucija za zaštitu vazduha". Svesni smo da ove preporuke predstavljaju samo deo rešenja kompleksnog problema, čiji su osnovni uzroci neodgovornost i nepoštovanje zakona.

UNAPREĐENJE MONITORINGA KVALITETA VAZDUHA:

- ▶ Zbog preciznijeg praćenja prostornog rasporeda zagađenja vazduha neophodno je odmah uspostaviti kontinuirano (365 dana godišnje) praćenje koncentracija PM čestica (PM 10 i PM 2.5) na još jednom odgovarajućem mestu, a tokom naredne dve godine, najmanje na još jednom mestu;
- ▶ Novoforomirana merna mesta potrebno je odrediti prema prostornoj koncentraciji stanovnika i podacima iz funkcionalnog Lokalnog registra izvora zagađivanja (LRIZ), a što sada nije slučaj;

- ▶ Potrebno je u kontinuitetu pratiti koncentracije teških metala i policikličnih aromatičnih ugljovodonika (PaH) u suspendovanim česticama, bar na jednom mernom mestu, kako bi se obezbedio kompletan uvid u nivo i vrstu aerozagađenja;
- ▶ Potrebno je, u najkraćem roku, uspostaviti praćenje koncentracija benzena, toluena i ksilena (BTX), takođe tokom 365 dana u godini;
- ▶ U najkraćem roku insistirati da Agencija za zaštitu životne sredine uspostavi uspostavi kontinuirana merenja prizemnog ozona (O₃) kao jednog od obaveznih parametara kvaliteta vazduha, na postojećoj automatskoj mernoj stanici;
- ▶ Sve informacije iz ovako organizovanog, državnog i lokalnog monitoringa, u najkraćem roku dati na uvid građanima i stručnoj javnosti radi postepenog uspostavljanja odnosa poverenja u donosioce odluka, koji godinama nisu sprovodili svoju zakonsku obavezu zaštite javnog interesa i zdravlja građana;
- ▶ Bez odlaganja potrebno je uspostaviti pouzdan i javno dostupan Lokalni registar izvora zagađivanja, takav registar redovno ažurirati i učiniti dostupnim javnosti uz redovno obaveštavanje javnosti o izvorima zagađivanja.

PREPORUKE ZA LOKALNU SAMOUPRAVU I MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE:

- ▶ Ministarstvo zaštite životne sredine treba da, bez odlaganja, sprovede nadzor nad svim jedinicama lokalne samouprave u kojima je vazduh ocenjen kao prekomerno zagađen (III kategorija kvaliteta vazduha), da objavi izveštaj o sprovedenom nadzoru i pokrene odgovarajuće postupke protiv onih jedinica lokalne samouprave koje nisu ispunile zakonske obaveze;
- ▶ Potrebno je hitno izmeniti Uredbu o određivanju zona i aglomeracija, redefinisati listu aglomeracija za praćenje kvaliteta vazduha i grad Valjevo (kao i ostale gradove za koje postoje zakonski preduslovi) utvrditi kao aglomeraciju, što do sada nije sprovedeno;
- ▶ Potrebno je da se nadležno Ministarstvo aktivno uključi u izradu Plana kvaliteta vazduha u Valjevu, da obezbedi neophodnu stručnu i drugu pomoć lokalnoj samoupravi u izradi plana, te da obezbedi transparentno i participativno donošenje ovog dokumenta;
- ▶ Ministarka zaštite životne sredine treba bez odlaganja, u okviru Radne grupe za sistemsko rešavanje problema zagađenja vazduha, da pokrene pitanje rešavanja zagađenja vazduha u Valjevu koje potiče iz HK "Krušik", kako bi se ovaj problem koordinisano rešavao na nivou Vlade Srbije i saradnje resornih ministarstva, jer grad Valjevo ne može sam da reši ovaj problem;

- ▶ Potrebno je da, u skladu sa članom 39. Zakona o zaštiti vazduha, Ministarstvo zaštite životne sredine i nadležni organ grada Valjeva, nalože operaterima sa teritorije grada Valjeva da izrade planove za smanjenje emisija iz stacionarnih izvora zagađenja vazduha, i da uspostave kontinuirani nadzor nad izradom i sprovođenjem planova za smanjenje emisija;
- ▶ Potrebno je da Ministarstvo zaštite životne sredine i grad Valjevo, kroz saradnju u pripremi Plana kvaliteta vazduha, utvrde finansijski i administrativni okvir za sprovođenje mera koje su predviđene nacionalnim Programom zaštite vazduha;
- ▶ Potrebno je da se postupak izrade Plana kvaliteta vazduha u Valjevu nastavi u proceduri koja će biti potpuno transparentna i uključiti sve zainteresovane aktere, a sa druge strane, obezbediti da proces izrade plana bude pod stalnim nadzorom građana;
- ▶ Neophodno je obezbediti pouzdane izvore podataka za izradu Plana kvaliteta vazduha, učiniti dostupnom dokumentacionu osnovu za izradu Plana kvaliteta vazduha, te plan prilagoditi zahtevima i standardima koji su utvrđeni u zakonu i podzakonskim aktima;
- ▶ Potrebno je, kao meru u kratkoročnom akcionom planu, predvideti uspostavljanje multidisciplinarnog stalnog radnog tela grada Valjeva za praćenje stanja kvaliteta vazduha i praćenje primene kratkoročnog Akcionog plana kvaliteta vazduha;

PREPORUKE ZA ZAŠTITNIKA GRAĐANA:

- ▶ Imajući u vidu obim i intenzitet zagađenja vazduha, kao i kršenja ljudskih prava na zdravu životnu sredinu potrebno je da Zaštitnik građana pripremi i Narodnoj skupštini predstavi poseban izveštaj o kršenju prava na zdravu životnu sredinu zbog zagađenja vazduha;
- ▶ Zaštitnik građana, bez odlaganja, treba da obavesti neposredno nadređeni organ, Narodnu skupštinu, Vladu i javnost da Grad Valjevo nije u zadatom roku dostavio Zaštitniku građana obaveštenje o preduzetim merama, po prethodno upućenim preporukama, koje je Zaštitnik građana dao na osnovu izvršenog ispitnog postupka zakonitosti rada Gradske uprave Valjeva;
- ▶ Zaštitnik građana, bez odlaganja, treba da iskoristi svoja ovlašćenja za pokretanje inicijative za razrešenje funkcionera u Ministarstvu zaštite životne sredine i Gradskoj upravi Valjeva koji su odgovorni za nesprovođenje mera zaštite životne sredine, te da protiv odgovornih zaposlenih u Ministarstvu i Gradskoj upravi Valjeva inicira pokretanje disciplinskog postupka zbog povrede prava građana.



O ACT projektu:

“Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT” je projekat Vlade Švajcarske čiji je cilj aktivno građansko društvo u kome građani više učestvuju u procesu donošenja odluka, naročito na lokalnom nivou. ACT sprovode dve nevladine organizacije: Helvetas Swiss Intercooperation i Građanske inicijative.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



HELVETAS
SRB

Gradanske
inicijative