

**Др Драгољуб Тодић,\***

Редовни професор,

Институт за међународну политику и привреду, Београд

**Др Иван Дујић,\***

Научни сарадник,

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpfm0-26728

UDK: 502/504(4-672EU:497.11)

614.71(497.11)

Рад примљен: 24.05.2020.

Рад прихваћен: 19.06.2020.

### **„КВАЛИТЕТ ВАЗДУХА“ У ПРОПИСИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (ОД НЕЈАСНЕ ДЕФИНИЦИЈЕ ДО СЛОЖЕНОГ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ВАЗДУХА)**

**Апстракт:** У уводном делу рада се указује на значај „квалитета ваздуха“ и дају се методолошке напомене. У другом делу рада упоређују се неки елементи правног система Републике Србије (РС) и Европске уније (ЕУ) у области заштите ваздуха (постојање стратешких докумената, постојање нормативног оквира, правно дефинисање појма „квалитет ваздуха“, прописивање загађујућих материја које угрожавају квалитет ваздуха, прописивање надлежности појединих органа и тела у области заштите ваздуха, установљавање зона и агломерација, мониторинг квалитета ваздуха, информисање јавности о квалитету ваздуха и статус у релевантним међународним уговорима). Основни циљ рада је утврђивање места које квалитет ваздуха има у правном систему РС, односно ЕУ, као и анализа нивоа усклађености унутрашњих прописа РС с релевантним прописима ЕУ. У закључку се констатује да је значајан део норми из Директиве 2008/50/ЕЗ пренет у унутрашње прописе РС, али да један део тек треба пренети. Такође, констатује се да у правном систему РС није јасно дефинисано шта значи квалитет ваздуха, иако овај појам заузима изузетно значајно место у прописима оба система. Садржај тог појма требало би тумачити у контексту функционисања сложеног система заштите ваздуха у целини.

**Кључне речи:** квалитет ваздуха, заштита ваздуха, животна средина, загађујуће материје, Директива 2008/50/ЕЗ, прописи РС, усаглашавање прописа, међународни уговори.

\* dtodic@ymail.com

\* ivan@diplomacy.bg.ac.rs

## 1. Значај расправе о „квалитету ваздуха“ и методолошки оквир

Више је разлога који би нас могли навести на закључак да се питање „квалитета ваздуха“ може сматрати једним од најзначајнијих питања у савременом праву животне средине.<sup>1</sup> Улога коју ваздух има за живот на Земљи, с једне стране, и све чешћи упозоравајући подаци о стању квалитета ваздуха, изворима угрожавања квалитета ваздуха и ризицима које са собом носе повишене концентрације појединих загађујућих материја, с друге стране, могу се сматрати општим и у литератури већ солидно објашњеним. Све наглашеније расправе о проблемима климатских промена додатно актуелизују питање значаја квалитета ваздуха, иако се ова питања у праву (понекад и неоправдано) разматрају одвојено. Све су снажнији захтеви различитих субјеката за предузимање мера ради обезбеђивања одговарајућег квалитета ваздуха, док су последице одсуства мера, према неким извештајима, све очигледније и алармантније (Dickerson, Guerrei-ro, Keating, Nzioka, Chung, Reis, 2019). Уз покушај анимирања ширег круга субјеката на глобалном нивоу, Уједињене нације (УН) су обележавање Светског дана животне средине 2019. године у целини посветиле ваздуху (<https://www.worldenvironmentday.global/>). Осим на глобалном нивоу, и процене на регионалном и националном нивоу потврђују значај приступа решавању питања контроле и управљања квалитетом ваздуха кога наводе Дикерсон и други. Тако, на пример, Европска комисија процењује да је током последњих деценија квалитет ваздуха у ЕУ побољшан, захваљујући заједничком залагању ЕУ, националних, регионалних и локалних органа (ЕС, 2018: 1),<sup>2</sup> али се загађивање ваздуха узима као други највећи проблем у области животне средине (после климатских промена) (The European Environment Agency – ЕЕА, 2018: 10).<sup>3</sup> Позивајући се на извештаје Агенције за заштиту животне средине, Европска комисија је 2019. године констатовала

1 У даљем тексту формулација „квалитет ваздуха“ ће бити на неким местима коришћена без наводника, осим уколико не буду постојали неки разлози због којих је потребно посебно нагласити смисао формулације. Притом би требало имати у виду да ова формулација није експлицитно дефинисана прописима, али се у званичним документима (извештаји, итд.) она најчешће користи без наводника. У прилог оваквом ставу иде и преовлађујућа колоквијална употреба ове формулације што оставља простор за извесне неспоразуме.

2 У VII Општем програму деловања Уније до 2020. године констатовано је да је „ниво ... загађености ваздуха и даље проблематичан у многим деловима Европе, а грађани Уније и даље изложени опасним супстанцама које потенцијално угрожавају њихово здравље...“ (European Parliament, 2013: 6). Видети и тачке 44, 45, 47, 48, 53, 54, 91.

3 У случају РС питање квалитета ваздуха, нарочито у појединим деловима земље, предмет је све интензивнијих расправа. За шири преглед, видети извештаје о квалитету ваздуха у РС, као и извештаје о стању животне средине, на интернет страници Агенције за заштиту животне средине. За последњи извештај (за 2018. годину) о стању квалитета

да је у РС „у осам агломерација дошло до загађења ваздуха изнад граница: Београд, Суботица, Ниш, Панчево, Ужице, Ваљево, Краљево и Крагујевац. Планови управљања квалитетом ваздуха нису успостављени за ове градове, осим за Панчево и Београд, а за Смедерево и Нови Сад су одобрени 2018. године“ (European Commission, 2019: 85).

О изворима угрожавања квалитета ваздуха могуће је говорити на различите начине и користећи различиту методологију.<sup>4</sup> Када се говори о последицама, у литератури се ово питање најчешће разматра у контексту утицаја појединих загађујућих материја на здравље становништва (Лучић, Ђоновић, Делић, Делић, Јевремовић, 2012; Chen, Kan, Chen, Huang, Bai, Song, Pan, 2012; Vaccini, Biggeri, Grillo, Consonni, Bertazzi, 2011; Anderson, 2019; Shin, Burnett, Kwong, Hystad, Van Donkelaar, Brook, Copes, Tu, Goldberg, Villeneuve, Martin, Murray, Wilton, Kopp, Chen, 2018), односно поједине врсте биљног и животињског света. Правни аспекти ових односа најчешће се разматрају у контексту штете коју изазива загађивање ваздуха, и могућности остваривања права на здравље (Hassoun, 2015). Често се ово питање повезује са квалитетом животне средине кроз разматрање права на здраву животну средину као једног од људских права.<sup>5</sup>

У овом раду сагледава се тренутно стање прописа РС којима се обезбеђује „квалитет ваздуха“. Будући да се РС већ више од десетак година налази у процесу усклађивања унутрашњих прописа у области заштите ваздуха с прописима ЕУ, то се овде расправља и о резултатима тог процеса.<sup>6</sup> За основу анализе узимају се прописи који су, у оквиру надлежности дела јавне управе

---

ваздуха, видети: Министарство заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине (2019).

4 На то указује и Извештај Европске агенције за животну средину. Успостављена је основна подела на примарне и секундарне изворе. Примарни извори директно емитују загађујуће материје у атмосферу, док секундарни загађивачи настају у атмосфери од примарних извора путем хемијских реакција и микрофизичких процеса. Загађивачи ваздуха могу бити природног, антропогеног или комбинованог порекла, зависно од њиховог извора или извора њихових претходника. (ЕЕА, 2019: 18).

5 Ипак, разматрање ових питања захтева знатно више простора и превазилази оквире рада. За више информација, видети: Feliziani, 2012; Pevato, 1999; Knox, 2019.

6 Први прописи РС у области животне средине, чије је усклађивање с прописима ЕУ почело 2002. године, посредством активности Регионалног центра за животну средину за централну и источну Европу, била су четири системска закона који су усвојени 2004. године (Закон о заштити ваздуха, Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. Сви закони су објављени у *Службеном гласнику РС*, 135/2004). Закон о заштити ваздуха (који је и сада са извесним изменама на снази) донет је 2009. године, заједно са неколико других прописа у овој области.

у области животне средине у РС, односно у ЕУ, јасно сврстани у прописе који се односе на ваздух.<sup>7</sup> Овде се ограничавамо на прописе који се односе на тзв. спољашњи (амбијентални) ваздух, док се питање „квалитета ваздуха“ у затвореним просторима, посебно у радној средини не разматра.<sup>8</sup> Процени нивоа усклађености унутрашњих прописа с прописима ЕУ (првенствено с Директивом 2008/50/ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу) подвргавају се неки елементи система управљања „квалитетом ваздуха“ успостављени у правном систему РС. Испитује се начин дефинисања појма „квалитет ваздуха“ и указује на (не)постојање стратешких (планских) циљева у области заштите ваздуха. Осим тога, анализира се одговарајући правни оквир, начин прописивања загађујућих материја у ваздуху, надлежност органа и других тела за обављање послова у области заштите ваздуха, успостављање зона и агломерација, мониторинг квалитета ваздуха, информисање о „квалитету ваздуха“ и статус РС у међународним уговорима у области заштите ваздуха.

## 2. Усклађеност прописа РС с прописима ЕУ

Као што је већ назначено, овде се скреће пажња на стање усклађености прописа РС с прописима ЕУ само у неколико елемената који чине систем заштите ваздуха. Избор је извршен примењујући критеријуме којима би требало да се обезбеђује сагледавање система у целини, уз приказ стања неких кључних елемената, од постојања стратешког оквира до претпоставки за практично функционисање система.<sup>9</sup>

а) У погледу стратешки дефинисаних оквира и циљева националне политике РС у области заштите ваздуха, треба констатовати да у РС нису усвојени

---

7 У широј анализи требало би обухватити и прописе у секторским областима од значаја за „квалитет ваздуха“, посебно прописе којима се регулишу активности различитих субјеката у привредним делатностима које су означене као највећи извори загађујућих материја у ваздуху. Тиме би били обухваћени прописи у сектору енергетике, индустрије, пољопривреде, саобраћаја, итд. У зависности од методологије, шира анализа би требало да обухвати и прописе у сектору здравства, који на различите начине регулишу активности појединих субјеката у вези с превенцијом настанка обољења услед загађености ваздуха, односно отклањања здравствених последица услед загађеног ваздуха. Ако би истраживање утицаја загађивања ваздуха проширили на биљни и животињски свет, онда би читав спектар прописа у другим областима могао бити релевантан за анализу.

8 Овакав приступ заснован је и на дефиницији појма „ваздух“ из Директиве 2008/50/ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха (чл. 2, ст. 1, т. 1), а уз одређене резерве, и на дефиницији појма „ваздух“ из Закона о заштити ваздуха (чл. 3, ст. 1, тач. 1).

9 Детаљнија анализа захтева много више простора који би превазишао оквире овог рада.

стратешки документи чије усвајање је предвиђено Законом о заштити ваздуха.<sup>10</sup> Наиме, Закон предвиђа да ће Стратегија заштите ваздуха бити донета у року од две године од дана ступања на снагу овог закона,<sup>11</sup> а Национални програм за постепено смањивање годишњих максималних националних емисија загађујућих материја у року од годину дана од дана када ЕУ утврди годишњи лимит за Републику Србију.<sup>12</sup> Национални план за смањење емисија главних загађујућих материја које потичу из старих великих постројења за сагоревање усвојен је у фебруару 2020. године и његово доношење се везује за испуњавање обавеза које проистичу из Уговора о Енергетској заједници.<sup>13</sup> С друге стране, године 2020. истиче рок примене основног стратешког документа у области заштите ваздуха на нивоу ЕУ. Тематска стратегија о загађивању ваздуха из 2005. године (Commission of the European Communities, 2005) прописује, између осталог, циљеве у области загађивања ваздуха и предлаже мере за њихово остварење до 2020. године: унапређивање постојећег законодавства,<sup>14</sup> и шире укључивање свих сектора и политика које имају утицај на загађивање ваздуха.

---

10 *Сл. гласник РС*, 36/09, 10/13.

11 Чл. 84, ст. 1 Закона о заштити ваздуха.

12 Чл. 84, ст. 2 Закона о заштити ваздуха. У овом случају ради се о документу који би требало да је у складу с обавезама проистеклим из Директиве 2016/2284/ЕЗ о смањењу националних емисија одређених загађујућих атмосферских материја.

13 *Сл. гласник РС*, 10/2020. Иначе, интересантно је да се, када се говори о „стратешком оквиру“, у документу који је усвојен у оквиру преговора са ЕУ за Поглавље 27, констатује да се „квалитет ваздуха у Републици Србији спроводи у складу са националним стратешким документима релевантним за ову област“, при чему се наводе: Национални програм заштите животне средине, Национална стратегија одрживог развоја, Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, Стратегија апроксимације за сектор квалитета ваздуха и климатске промене и Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ. Ради се о документима, осим последњег, који су усвојени пре десетак година. За шире видети: МПЗЖС, 2015: 53.

14 Када је реч о правним механизмима за регулисање односа према загађивању ваздуха обично се говори о три механизма који се примењују у ЕУ. То су: прописивање општих стандарда квалитета ваздуха (концентрација загађујућих материја у ваздуху), прописивање националних ограничења за укупне емисије загађујућих материја и прописивање правила која се односе на поједине изворе загађивања, као што су контролисање индустријских емисија, прописивање стандарда за емисије из возила, енергетска ефикасност, квалитет горива, итд. За преглед основних информација о правним механизмима видети интернет страницу Комисије ЕЗ: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:EN:PDF>, као и интернет страницу Европског парламента: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/75/oneciscenje-zraka-i-oneciscenje-bukom>, Преузето 14. 12. 2019.

б) Што се тиче система прописа у области заштите ваздуха већ на први поглед се може уочити да је у РС успостављен основни нормативни оквир који подсећа на садржај Директиве 2008/50/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу (Directive 2008/50/EC).<sup>15</sup> При том би требало имати у виду да систем прописа РС у области заштите ваздуха чини велики број прописа, где Закон о заштити ваздуха (у даљем тексту „Закон“),<sup>16</sup> заузима централно место у хијерархији прописа, с већим бројем подзаконских аката.<sup>17</sup> Међутим, у детаљнијој анализи се не би смео занемарити ни читав

15 Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe (OJ L 152, 11.6.2008, pp. 1-44). За текст прописа видети: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02008L0050-20150918>. Преузето 16.10.2019. Касније је ова директива, заједно с Директивом 2004/107/ЕЗ, измењена и допуњена. Видети: Directive 2015/1480/EU. Иначе, структура прописа ЕУ који се односе на „заштиту ваздуха“ обухвата укупно 26 правних аката ове организације. Према класификацији саме организације, сви прописи ЕУ у овој области су разврстани у следеће групе: „квалитет ваздуха“, „загађење атмосфере“, „моторна возила“, „друга возила“ и „индустрија“. Највећи број прописа се налази у групи која се односи на „загађење атмосфере“ са укупно девет прописа. <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2005.html?root=2005>. Преузето 9. 12. 2019. Осим секундарних прописа ЕУ, у структури прописа ЕУ постоји и неколико међународних уговора у области заштите ваздуха чији је члан ЕУ, односно њене државе чланице, а чији је основни предмет регулисања управо заштита ваздуха. Основним међународним уговором из ове групе сматра се Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима с протоколима. На интернет страници ЕУ посвећеној прописима у области заштите ваздуха експлицитно се помињу само три међународна уговора. Осим поменуте Конвенције, наводе се и: Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (2006/507/EC: Council Decision of 14 October 2004 concerning the conclusion, on behalf of the European Community, of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, OJ L 209, 31. 7. 2006, pp. 1–2) и Протокол о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (2001/379/EC: Council Decision of 4 April 2001 on the approval, on behalf of the European Community, of the Protocol to the 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution on Heavy Metals, OJ L 134, 17. 5. 2001, p. 40). За наведене прописе, видети интернет страницу: [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2005.html?root=2005&obsolete=false#arrow\\_20050301](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2005.html?root=2005&obsolete=false#arrow_20050301). Преузето 9. 12. 2019.

16 *Сл. гласник РС*, 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон.

17 Као што су Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха (*Сл. гласник РС*, 5/10, 75/10, 63/13), Уредба о одређивању зона и агломерација (*Сл. гласник РС*, 58/11), Правилник о садржају планова квалитета ваздуха (*Сл. гласник РС*, 21/10), Правилник о садржају краткорочних акционих планова (*Сл. гласник РС*, 65/10), итд. За списак прописа у области заштите ваздуха видети интернет страницу надлежног Министарства за животну средину РС: <http://www.ekologija.gov.rs/dokumenti/>. Преузето 22. 6. 2019. Такође, за најкомплетнији преглед важећих прописа у области „ваздуха“, у

низ других прописа који се на специфичне начине (не)посредно односе (или могу односити) на заштиту ваздуха.<sup>18</sup> Са становишта усклађивања с прописима ЕУ, не би се смела занемарити чињеница да је Закон о заштити ваздуха припреман и усвојен (2009. године), с циљем усклађивања са прописима ЕУ (Vukasović, Todić, 2017: 105–108). Из овога би требало да произилази и очекивање да су прописи РС у области заштите ваздуха, имајући у виду тренутно стање прописа ЕУ и њихове промене од времена када су вршене последње измене Закона, већим делом већ усклађени с прописима ЕУ.

в) Питање дефиниције појма „квалитет ваздуха“ заслужује посебну пажњу, иако Закон као основни пропис РС у области заштите ваздуха, не дефинише појам као такав. Међутим, значај овог појма наглашава, између осталог, и чињеница да Закон спомиње ову формулацију укупно 168 пута (у различитом контексту). Овоме би требало додати и чињеницу да је значајан број других појмова које Закон садржи, у директној вези с овим појмом. Један број посебних делова, поглавља и/или чланова Закона већ у свом наслову садржи формулацију „квалитет ваздуха“.<sup>19</sup> Такође, сâм предмет уређивања овог закона је „управљање квалитетом ваздуха“, поред тога што он „одређује“ и „мере, начин организовања и контролу спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природне вредности од општег интереса која ужива посебну заштиту“<sup>20</sup> (подвукли аутори). Дакле, „квалитет ваздуха“ (или „ваздух“) се проглашава „природном вредности од општег интереса“ и сходно томе „ужива посебну заштиту“.<sup>21</sup> Али, с обзиром да Закон не дефинише појам „квалитет ваздуха“ остаје нејасно шта та „посебна заштита“ тачно обухвата, због чега се сагледавање значења и других сродних и с овим повезаних појмова, чини неопходним.

---

оквиру групе прописа насловљених „добра од општег интереса и животна средина“, видети и интернет страницу правно информационог система РС: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/reg-overview#>. Преузето 23. 2. 2020.

18 Имајући у виду изворе загађивања ваздуха, у детаљнијој анализи требало би узети у обзир и прописе у енергетском сектору, саобраћају (пре свега квалитет горива), пољопривреди, итд.

19 На пример, цели други део Закона је насловљен „Контрола квалитета ваздуха“, трећи део „Захтеви квалитета ваздуха“, пети део „Мере за побољшање квалитета ваздуха“, а девети део „Финансирање заштите и побољшања квалитета ваздуха“. Имајући у виду остале делове Закона чији наслови обухватају формулацију „квалитет ваздуха“, на први поглед могао би се стећи утисак да се ова формулација веома много користи.

20 Чл. 1, став 1 Закона о заштити ваздуха.

21 Закон о заштити животне средине „добром од општег интереса“ прогласио је и „заштићено природно добро“ (чл. 3, ст. 1, тач. 4) и „јавна природна добра“ (чл. 18). У првом случају „добра од општег интереса“ „уживају посебну заштиту“.

Таквим би се могли сматрати, пре свега, појмови „оцењивање квалитета ваздуха“,<sup>22</sup> „концентрација опасна по здравље људи“<sup>23</sup>, „ниво загађујуће материје“<sup>24</sup>, загађујућа материја<sup>25</sup>, итд. Истовремено, није без значаја ни то што је прописано да „захтеве квалитета ваздуха чине нумеричке вредности граничних вредности нивоа загађујућих материја у ваздуху, доње и горње границе оцењивања квалитета ваздуха, критичних нивоа, граница толеранције и толерантних вредности, циљних вредности и (националних) дугорочних циљева загађујућих материја у ваздуху, концентрација опасних по здравље људи и концентрација о којима се извештава јавност.“<sup>26</sup> Ово нам сугерише закључак да би, када се говори о „квалитету ваздуха“ требало имати у виду значење најмање осам појмова, а не само податке о „концентрацијама опасним по здравље људи“ како би се то могло на први поглед помислити, ако би се „здравље људи“ узело као критеријум. Извесну нејасноћу изазива и то што Закон, када говори о „овлашћењима и дужностима“ различитих субјеката, говори о „заштити и побољшању квалитета ваздуха“, али садржај онога што се „штити“ и „побољшава“ није посебно одређен.<sup>27</sup>

Осим наведеног, Закон упућује на „квалитет ваздуха“ и када регулише „оцењивање квалитета ваздуха“, али се ближи садржај овог појма одређује једним другим прописом. Наиме, члан 11 Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха,<sup>28</sup> када говори о „оцењивању квалитета ваздуха у зонама и агломерацијама“, упућује на примену критеријума за оцењивање концентрација сумпор диоксида, азот диоксида и оксида азота,

22 Чл. 3, став 1, тачка 27 Закона о заштити ваздуха.

23 Чл. 3, став 1, тачка 18 Закона о заштити ваздуха.

24 Чл. 3, став 1, тачка 21 Закона о заштити ваздуха.

25 Чл. 3, став 1, тачка 13 Закона о заштити ваздуха.

26 Члан 18, став 2 Закона о заштити ваздуха. Дакле, за утврђивање квалитета ваздуха прописано је осам помоћних категорија чије нумеричке вредности чине „захтеве квалитета ваздуха“. Ако то поредимо са Директивом 2008/50/ЕЗ, онда се уочава да Директива дефинише значење већине поменутих појмова, и то: гранична вредност (члан 2, тачка 5); горња граница оцењивања (члан 2, тачка 12); доња граница оцењивања (члан 2, тачка 13); критични ниво (члан 2, тачка 6); границе толеранције (члан 2, тачка 7); дугорочни циљ (члан 2, тачка 14); концентрације опасне по здравље (члан 2, тачка 11). Појам „концентрације о којима се обавештава јавност“ није посебно дефинисан у Директиви, али се помиње на неколико места (чл. 19, чл. 25, ст. 4, чл. 26, ст. 2, чл. 28, Анекс VI) и у Анексу XI уз Директиву се наводе концентрације о којима се обавештава јавност. Такође, Директива не садржи дефиницију појма „толерантна вредност“, већ се у читавом тексту говори о „границама толеранције.“

27 Члан 4 Закона о заштити ваздуха.

28 *Сл. гласник РС*, 11/2010, 75/2010, и 63/2013.



суспендованих честица ( $PM_{10}$ ,  $PM_{2.5}$ ), олова, бензена и угљен монооксида у ваздуху, у складу с Прилогом VII уз ову уредбу. Изгледа да је садржај појма „квалитет ваздуха“ најједноставније повезати са појмом „концентрација загађујућих материја“, као једним од кључних елемената квалитета ваздуха. Можда би у трагању за одговором на питање шта је квалитет ваздуха требало споменути и чињеницу да Закон о заштити животне средине садржи неке норме којима се одређује појам „концентрације загађујућих материја“ наспрам појма „квалитет“, у контексту „животне средине.“ Тако, на пример, појам „квалитет животне средине“ је дефинисан као „стање животне средине које се исказује физичким, хемијским, биолошким, естетским и другим индикаторима.“<sup>29</sup> Непосредна веза с „квалитетом ваздуха“ остварена је посредством дефиниције појма „животна средина“ која укључује и „природне вредности“, у које опет спада и „ваздух.“<sup>30</sup> У складу с тим, можда би се могло рећи да је „квалитет ваздуха“ стање ваздуха које се исказује неким индикаторима.

Слична је ситуација и с прописима ЕУ. Директива 2008/50/ЕЗ садржи укупно 28 дефиниција појмова, али се појам „квалитет ваздуха“ не дефинише посебно. Садржај тог појма требало би тумачити кроз садржај сродних појмова, као што су појмови „ваздух“, „планови квалитета ваздуха“, „горњи праг процене“, „доњи праг процене“, „зона“, итд., али и уважавајући одредбе Директиве којима се прописују циљеви и конкретне обавезе и права држава чланица ЕУ.

Појам „квалитет ваздуха“ садржан је и у Директиви 2016/2284/ЕУ о смањењу националних емисија одређених атмосферских загађујућих материја. Ово треба посебно истаћи ако се има у виду циљ Директиве где је он експлицитно формулисан као „ниво квалитета ваздуха“ у складу са смерницама Светске здравствене организације о квалитету ваздуха.<sup>31</sup> Чини се да би дефиниција појма „циљеви квалитета ваздуха“ могла бити најближа дефиницији појма „квалитет ваздуха“. У овом случају „квалитет ваздуха“, односно „циљеви“ везују се за „граничне вредности, циљне вредности и обавезе у погледу концентрације излагања за квалитет ваздуха које су утврђене у Директиви 2008/50/ЕЗ и Директиви 2004/107/ЕЗ Европског парламента и Савета.“<sup>32</sup>

---

29 Чл. 3, став 1, тачка 2.

30 Чл. 3, став 1, тачка 1 и 3 Закона о заштити животне средине.

31 Члан 1, став 2, тачка а Директиве 2016/2284/ЕУ. Дакле, овде се дискусија потенцијално проширује у правцу смерница Светске здравствене организације.

32 Члан 3 Директиве 2016/2284/ЕУ. Појам „зона контроле загађења“ везује се за „морско подручје ... које је успоставила држава чланица ради превенције, смањења и контроле

г) У погледу прописивања загађујућих материја, које утичу на стање квалитета ваздуха, прописи РС садрже релативно јасне одредбе. Основним прописом РС, који прописује загађујуће материје у ваздуху, могла би се сматрати Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха.<sup>33</sup> Овим прописом се регулише, између осталог, и „минимални број мерних места и локација за узимање узорака у сврху мерења концентрација следећих супстанци: сумпор диоксида, азот диоксида и оксида азота, суспендованих честица (PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>), олова, бензена и угљен монооксида у ваздуху.“<sup>34</sup> Минимални број мерних места за арсен, кадмијум, живу, никл и полицикличне ароматичне угљоводонике (РАН), као и бензо(а)пирен, одређен је у следећем ставу исте Уредбе.<sup>35</sup>

Наведене загађујуће материје из Уредбе одговарају загађујућим материјама које су обухваћене мерама које су државе обавезне да предузму у складу са чланом 5. Директиве 2008/50/ЕЗ (шест супстанци: сумпоров диоксид, азот диоксид и азотови оксиди, суспендиране честице (PM<sub>10</sub> и PM<sub>2.5</sub>), олово, бензен и угљен моноксид), као и загађујућим материјама које су предмет регулисања Директиве 2004/107/ЕЗ (арсен, кадмијум, жива, никл и полициклички ароматични угљоводоници).

д) Питање обавезе одређивања органа надлежних за обављање послова које прописује Директива 2008/50/ЕЗ (чл. 3) регулисано је нормама садржаним у неколико прописа РС. Два би се могла сматрати основним. То су Закон о министарствима<sup>36</sup> и Закон о заштити ваздуха.<sup>37</sup> Чини се да заједно са Законом о заштити животне средине, ови прописи прописују улогу надлежних органа у вези са заштитом ваздуха на, начелно говорећи, јасан начин. У расправи о подељеној надлежности између Републике, Аутономне

---

загађења с пловила у складу с важећим међународним правилима и стандардима“. Члан 3, тачка 13 Директиве 2016/2284/ЕУ.

33 *Сл. гласник РС*, 5/10, 75/1, 63/13. Овоме би у широј анализи требало додати и неколико других прописа (Уредбу о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздух из постројења за сагоревање (*Сл. гласник РС*, 6/16), Уредбу о граничним вредностима емисија загађујућих материја у ваздух из стационарних извора загађивања, осим постројења за сагоревање (*Сл. гласник РС*, 111/15), као и Уредбу о мерењима емисија загађујућих материја у ваздух из стационарних извора загађивања (*Сл. гласник РС*, 5/16), итд.).

34 Члан 8, став 1, односно Прилог I уз Уредбу о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха.

35 Члан 8, став 2, односно Прилог II уз Уредбу о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха.

36 *Сл. гласник РС*, 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон, и 62/2017.

37 *Сл. гласник РС*, 36/09, 10/13.

покрајине и локалне самоуправе (како је то предвиђено прописима РС) може се отворити, евентуално, питање квалитета и ефикасности координације и сарадње надлежних органа у спровођењу активности које су им стављене у надлежност. Овде подсећамо да, ради остваривања својих циљева, Директива 2008/50/ЕЗ прописује обавезу држава чланица да одреде надлежне органе и тела („на одговарајућим нивоима“) који ће бити одговорни за шест питања (процену квалитета амбијенталног ваздуха, одобравање система мерења, обезбеђивање тачности мерења, анализу метода процене, координацију на својој територији, ако Комисија организује програме за обезбеђивање квалитета ваздуха у целој Заједници, као и сарадњу са другим државама чланицама и Комисијом) (члан 3).<sup>38</sup>

ђ) „Установљавање зона и агломерација је обавезно“ (чл. 4 Директиве 2008/50/ЕЗ), а оцењивање и управљање квалитетом ваздуха мора се вршити „у свим зонама и агломерацијама“. У правном систему РС „установљавање зона и агломерација“ у којима се врши „оцењивање и управљање квалитетом ваздуха“, засновано је на одредбама Закона о заштити ваздуха и два подзаконска прописа и то: Правилника о садржају планова квалитета ваздуха<sup>39</sup> и Правилника о садржају краткорочних акционих планова.<sup>40</sup> Међутим, нису понуђени одговарајући одговори на питање начина на који је то утврђено, а ни одговарајућа аналитичка основа. Изгледа да су примењени већ постојећи критеријуми административне поделе земље, што би могло отворити питање потребе преиспитивања таквог приступа и примене критеријума који више одражавају стање квалитета ваздуха, на основу анализе стварних извора загађивања ваздуха.

---

38 Истовремено, прописано је да ће (тамо где је то потребно) надлежни органи и тела испунити услове наведене у Одељку V Анекса I Директиве. А у Одељку V Анекса I прописано је, између осталог, да је потребно да „надлежни органи и тела“ „обезбеде“ да сва мерења буду извршена за потребе оцењивања квалитета ваздуха, сходно члану 6 и 9, у складу са захтевима из одељка 5.6.2.2. стандарда ISO/IEC 17025:2005; да мреже које су у надлежности институције и појединачне станице имају установљен систем обезбеђивања и контроле квалитета, за који је предвиђено редовно одржавање мерних инструмената ради обезбеђивања тачности њиховог рада; да се установи процес обезбеђивања и контроле квалитета прикупљања података и извештавања и да институције које обављају те послове активно учествују у одговарајућим програмима обезбеђивања квалитета широм Заједнице, да националне лабораторије, које су одабрали одговарајући надлежни органи или тела именована у складу с чланом 3, које учествују у програмима међулабораторијских поређења загађујуће материје које су регулисане овом директивом, буду акредитоване према захтевима стандарда EN/ISO 17025 до 2010. године за референтне методе из Анекса VI.

39 *Сл. гласник РС*, 21/10.

40 *Сл. гласник РС*, 65/10.

е) Организацију и управљање системом мониторинга „квалитета ваздуха“ у РС, Закон о заштити ваздуха регулише на уопштен начин кроз прописивање услова за вршење мониторинга ваздуха, систем мониторинга, установљавање државне мреже мониторинга, организацију мониторинга прекограничног загађења, организацију локалне мреже мониторинга, спровођење мера посебне намене и поступање с подацима о квалитету ваздуха.<sup>41</sup> Изгледа да су норме које садржи Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха обухватиле највећи део онога што захтева Директива 2008/50/ЕЗ.<sup>42</sup> Ипак, треба указати на измене које су извршене Директивом 2015/1480, а које нису унете у актуелне прописе РС.

ж) Иако је право на информисање о стању животне средине регулисано и неким другим прописима, Закон о заштити ваздуха садржи експлицитне одредбе којима се ово питање регулише. Осигурање доступности података о квалитету ваздуха јавности прописано је у самим циљевима Закона.<sup>43</sup> Такође, прописана је обавеза обавештавања јавности у случају прекорачења концентрација,<sup>44</sup> као и обавезан садржај информација о квалитету ваздуха<sup>45</sup> и рокови за информисање јавности.<sup>46</sup> Ако се ово упореди с релевантним одредбама Директиве 2008/50/ЕЗ, онда би се могао констатовати висок ниво уједначености унутрашњих прописа РС с прописима ЕЗ.<sup>47</sup>

з) Што се тиче статуса РС у међународним уговорима (који се спомињу као прописи ЕУ у области заштите ваздуха), требало би најпре констатовати да је РС држава уговорница Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима<sup>48</sup>, као и дела бројних протокола који су закључени уз овај међународни уговор, укључујући и Протокол о тешким металима.<sup>49</sup> Овоме би требало додати и Стокхолмску конвенцију о дуготрајним органским загађујућим супстанцама.<sup>50</sup>

---

41 Видети члан 9–17 Закона о заштити ваздуха.

42 Мисли се, пре свега, на чланове 5–11 Directive 2008/50/ЕС.

43 Чл. 2, тачка 7 Закона о заштити ваздуха.

44 Члан 23 Закона о заштити ваздуха; чл. 15, став 9 Закона о заштити ваздуха; чл. 17, став 2 Закона о заштити ваздуха.

45 Члан 66 Закона о заштити ваздуха.

46 Члан 67 Закона о заштити ваздуха.

47 Анализа извесних мањих разлика заслужује посебну анализу.

48 *Сл. лист СФРЈ* – Међународни уговори, 2/87.

49 *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, 1/12.

50 *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, 42/09. За комплетан преглед видети Тодић, 2018.

### 3. Закључак

Изгледа да одговор на питање шта чини „квалитет ваздуха“ према прописима РС, односно ЕУ, не би могао бити једнозначан и без резерви. Нормативни системи РС и ЕУ не нуде експлицитан одговор на ово питање. У нормама оба правна система, појам „квалитет ваздуха“ стављен је у сложен систем дефиниција других појмова, а за разумевање његовог садржаја и смисла неопходним се чини уважавање укупних права и обавеза различитих субјеката система који се баве квалитетом ваздуха. Нормативни систем РС који се бави „заштитом ваздуха“ није јасно дефинисано да то подразумева и одговарајући „квалитет ваздуха“, већ се на такав закључак посредно наводи кроз стандарде који су прописани. Упоредно сагледавање норми садржаних у прописима РС и ЕУ у погледу неколико конкретних питања показује, између осталог, да је у РС, на основу Закона о заштити ваздуха, успостављен основни нормативни оквир који садржи све елементе прописане Директивом 2008/50/ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи. Ипак, неки од тих елемената нису у потпуности усклађени са Директивом. РС нема одговарајући стратешки документ којим би се дефинисали оквири националне политике у области заштите ваздуха, иако је Законом о заштити ваздуха прописано доношење оваквог документа. Прописима РС предвиђена је надлежност органа за обављање послова у области заштите ваздуха, иако се може поставити питање ефикасности координације њихових активности. Утврђене су зоне и агломерације у складу с прописима ЕУ, али остала су отворена извесна питања у вези с начином и документационом основом на основу које је то учињено. Установљен је систем мониторинга квалитета ваздуха, али поједини елементи система мониторинга нису потпуно разрађени у складу с прописима ЕУ. Информисање јавности о стању квалитета ваздуха је прописано унутрашњим прописима РС, али неки елементи тог система нису до краја прецизирани, како то захтевају прописи ЕУ. Начелно говорећи, јасно је уочљиво да у унутрашње прописе РС нису унете измене које су настале доношењем Директиве (ЕУ) 2015/1480 којом су измењени неки делови Директиве 2008/50/ЕЗ, а пре свега анекси ове директиве (у делу који се односи на референтне методе, валидацију података, одређивање локација за узорковање и испитивање квалитета амбијенталног ваздуха). У погледу статуса у релевантним међународним уговорима у области заштите ваздуха, осим Гетеборшког протокола (1999) уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, нема одступања када се ради о чланству РС у односу на чланство ЕУ, односно држава чланица ЕУ.

### Литература/References

Агенција за заштиту животне средине. (2019). Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2018. године. Министарство заштите животне средине. Београд.

Anderson, L. M. (2019). As the Wind Blows: The Effects of Long-Term Exposure to Air Pollution on Mortality. *Journal of the European Economic Association*. 1–42. DOI: 10.1093/jeea/jvz051.

Baccini, M. Biggeri, A. Grillo, P. Consonni, D. Bertazzi, P.A. (2011). Health Impact Assessment of Fine Particle Pollution at the Regional Level. *American Journal of Epidemiology*. Vol. 174, Issue 12. 1396–1405. <https://doi.org/10.1093/aje/kwr256>.

Chen, R. Kan, H. Chen, B. Huang, W. Bai, Z. Song, G. Pan, G. (2012). The China Air Pollution and Health Effects Study. *American Journal of Epidemiology*. Vol. 175, Issue 11. 173–1181. <https://doi.org/10.1093/aje/kwr425>.

Commission of the European Communities. (2005). *Thematic Strategy on air pollution*, Commission of the European Communities, Brussels, 21. 9. 2005 COM(2005) 446 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:EN:PDF>

Преузето 14. 12. 2019.

Dickerson, P. Guerreiro, C. Keating, T. Nzioka, J.M. Chung, S.H. Reis, S. (2019). Air. In *Healthy Planet, Healthy People, Global Environment Outlook (GEO) 6*. Paul, E. Joyeeta, G. Pierre, B. (Eds.), Cambridge University Press. UN Environment. 107–140.

European Community. (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Europe that protects: Clean air for all*, Brussels, COM(2018) 330 final, p. 1.

European Commission. (2019). Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2019) 260 final}, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 219 final, p. 85.

European Parliament. (2013). Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'. *Official Journal of the European Union*, L 354. 171–200.

Feliziani, C. (2012). The Duty of Member States to Guarantee the Right to a Healthy Environment: A Consideration of *European Commission v Italy* (C-297/08). *Journal of Environmental Law*. Vol. 24, Issue 3. 535–546. <https://doi.org/10.1093/jel/eqs028>

Hassoun, N. (2015). The Human Right to Health. *Philosophy Compass*. Vol. 10, Issue 4. 275– 283. doi: [10.1111/phc3.12215](https://doi.org/10.1111/phc3.12215).

Knox, J.H. (2019). The Global Pact for the Environment: At the crossroads of human rights and the environment. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Vol. 28, Issue 1. 40– 47. <https://doi.org/10.1111/reel.12287>

Лучић, Ј., Ђонових, Н., Делић, Љ., Делић, П., Јевремовић, С. (2012). Стање загађености ваздуха у односу на поједине параметре за град Крагујевац у периоду од 1999. до 2008. године као једног од фактора ризика за настанак ХОБП. *Здравствена заштита*. Бр. 4. 41–52.

МПЗЖС. (2015). *Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – Животна средине и климатске промене*, Министарство пољопривреде и заштите животне средине. Београд.

Pevato, P. M. (1999). A Right to Environment in International Law: Current Status and Future Outlook. *Review of European Community & International Environmental Law*. Vol. 8. 309–321. doi:[10.1111/1467-9388.00215](https://doi.org/10.1111/1467-9388.00215)

Shin, S. Burnett, R. Kwong, J. Hystad, P. van Donkelaar, A. Brook, J.R. Copes, R. Tu, K. Goldberg, M.S. Villeneuve, P.J. Martin, R.V. Murray, B.J. Wilton, A.S. Kopp, A. Chen, H. (2018). Effects of ambient air pollution on incident Parkinson’s disease in Ontario, 2001 to 2013: a population-based cohort study. *International Journal of Epidemiology*. Vol. 47, Issue 6. 2038–2048. <https://doi.org/10.1093/ije/dyy172>

The European Environment Agency (EEA). (2019). *Air quality in Europe 2019*. EEA Report, No 10/2019. The European Environment Agency. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p.18.

The European Environment Agency (EEA). (2018). *Air quality in Europe 2018*. EEA Report, No 12/2018. The European Environment Agency. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 10.

Тодић, Д. (2018). Статус Републике Србије у савременим међународним уговорима у области животне средине и устава (1974–2006). Зборник радова Правног факултета у Нишу. Бр. 77: 1–16.

Vukasović, V., Todić, D. (2017). *Environmental Law in Serbia*. The Netherlands: Kluwer Law International.

Прописи ЕУ:

Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe (*Official Journal of the European Union*, L 152. 11.6.2008, 1–44).

Directive (EU) 2015/1480 of 28 August 2015 amending several annexes to Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council laying down the rules concerning reference methods, data validation and location of sampling points for the assessment of ambient air quality, *Official Journal of the European Union*, L 226, 29.8.2015, 4–11.

Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC, *Official Journal of the European Union*, L 344, 17.12.2016, 1–31.

Прописи РС:

Закон о заштити ваздуха. *Сл. гласник РС*. Бр. 36. 2009, Бр. 10. 2013.

Закон о заштити животне средине. *Сл. гласник РС*. Бр. 135. 2004, Бр. 36. 2009, Бр. 36. 2009 – др. закон, Бр. 72. 2009 - др. закон, Бр. 43. 2011 - УС, Бр. 14. 2016, Бр. 76. 2018, Бр. 95. 2018 - др. закон.

Закон о министарствима. *Сл. гласник РС*. Бр. 44. 2014, Бр. 14. 2015, Бр. 54. 2015, Бр. 96. 2015 – др. закон, и Бр. 62. 2017.

Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха (*Сл. гласник РС*. Бр. 5. 2010, Бр. 75. 2010, Бр. 63. 2013).

Правилник о садржају планова квалитета ваздуха (*Сл. гласник РС*. Бр. 21. 2010).

Правилник о садржају краткорочних акционих планова (*Сл. гласник РС*. Бр. 65. 2010).

Међународни уговори:

Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима са протоколима,

*Сл. лист СФРЈ* – Међународни уговори, Бр. 2. 1987.

Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама,

*Сл. гласник РС* - Међународни уговори, Бр. 1. 2012.



Протокол о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима,

*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, Бр. 42. 2009.

Електронски извори:

<https://www.worldenvironmentday.global/>.

<http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=5000&id=13&akcija=showExternal>  
Преузето 20. 12. 2019.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/75/oneciscenje-zraka-i-oneciscenje-bukom>, Преузето 14. 12. 2019

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02008L0050-20150918> Преузето 16. 10. 2019.

<https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2005.html?root=2005> Преузето 9. 12. 2019.

[https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2005.html?root=2005&obsolete=false#arrow\\_20050301](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment/2005.html?root=2005&obsolete=false#arrow_20050301) Преузето 9. 12. 2019.

<http://www.ekologija.gov.rs/dokumenti/> Преузето 22. 6. 2019.

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/reg-overview#> Преузето 23. 2. 2020.

**Prof. Dragoljub Todić, LL.D.,**

*Full Professor,*

*Institute of International Politics and Economics, Belgrade*

**Ivan Dujić, PhD.,**

*Research Fellow,*

*Institute of International Politics and Economics, Belgrade*

**'AIR QUALITY' IN REGULATIONS OF THE REPUBLIC OF  
SERBIA AND THE EUROPEAN UNION (FROM AN AMBIGUOUS  
DEFINITION TO A COMPLEX AIR PROTECTION SYSTEM)**

**Summary**

*The introductory part of the paper highlights the importance of 'air quality' and provides methodological clarifications. The second part of the paper compares some elements of the legal systems of the Republic of Serbia (RS) and the European Union (EU) in the field of air protection: the existence of strategic documents in the field of air protection, legal framework, legal definition of the term 'air quality', prescribing pollutants that threaten 'air quality', prescribing the competencies of respective authorities and bodies in the field of air protection, setting up zones and agglomerations, monitoring 'air quality', informing the public about 'air quality', and the status in relevant treaties relating to air quality. The main objective of the paper is to identify the position that 'air quality' occupies in the legal system of RS, and the EU (respectively), as well as to analyse the level of compliance of RS internal regulations with the relevant EU regulations. In conclusion, it is noted that a significant part of the rules deriving directly from the Air Quality Directive 2008/50/EC has been transposed into the internal regulations of RS. However, another part of the rules are yet to be transposed. Notably, the law does not clearly define what exactly the term 'air quality' means, although the term occupies a significant place in RS and the EU regulations. The content of this term should be interpreted in the context of the air protection system as a whole.*

**Keywords:** *'air quality', air protection, environment, pollutants, Directive 2008/50/EC, RS regulations, regulatory compliance, international treaties.*