

МОЈЕ ПРАВО НА ЧИСТИЈИ ВАЗДУХ

АНАЛИЗА ПЛАНА КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА ГРАДА КРАЉЕВА за период 2020-2025.

Краљево, јул/ август 2021. године

Садржај

УВОД	2
1. АНАЛИЗА ПРИМЕНЕ ЗАКОНСКОГ И СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА ИЗРАДУ ПЛАНА	4
1.1 Законски оквир	4
1.2 Примењена методологија израде	6
2. ПРЕГЛЕД – АНАЛИЗА ДОКУМЕНТА	8
2.1 Општи део	8
2.2 Анализа предлога циљева и мера дефинисаних Планом	12
3. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНА	17
4. ЗАКЉУЧАК	18
А) Процедурални недостаци:	18
Б) Недостаци у погледу садржаја	18
ПРИЛОГ	19

УВОД

Загађење ваздуха у овом тренутку представља један од најважнијих еколошких ризика по здравље људи. Упоредо са климатским променама, загађење ваздуха се перципира као једна од највећих претњи по људско благостање широм света, што утиче и на заинтересованост јавности за квалитет ваздуха, и подршку јавности акцијама на свим нивоима.

Простор града Краљева, као и многих других насељених места у Републици Србији изложен је озбиљном загађењу ваздуха (нарочито у зимским месецима, односно у току трајања грејне сезоне). Највеће загађење ваздуха у граду Краљеву потиче од суспендованих ПМ 10 и ПМ 2.5 честица које настају сагоревањем фосилних горива у области енергетике, саобраћаја и индустрије. Загађење ваздуха изазива озбиљна обољења код становништва и неке анализе показују да од 6000 до 7000 људи умире у Републици Србији на годишњем нивоу од последица овог загађења. Такође, мерења у граду Краљеву показују да око 110 дана у току грејне сезоне концентрација ПМ 10 честица је већа од дозвољене (подаци за 2019.). У јануару месецу 2020. у једном дану (26.01.2020.) забележена је концентрација ПМ 10 честица од 367 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (што је више од седам пута веће од дозвољене вредности која износи 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). Такође, у истом месецу од 31 дан (колико јануар има дана) у 28 дана је забележена концентрација загађења ПМ 10 честица већа од дозвољене. У 2021. години настављено је загађење ваздуха, додуше са мањим интензитетом (мање дневне концентрације загађујућих материја и мањи број дана када је присурно загађење). Смањење интензитета загађења је последица временских прилика. Ове чињенице указују на веома озбиљан проблем, који директно утиче на здравље људи и квалитет живота. Ове чињенице указују на веома озбиљан проблем, који директно утиче на здравље људи и квалитет живота. Истраживања показују да загађење ваздуха утиче на: респираторни систем, кардиоваскуларни систем, нервни и цереброваскуларни систем, на репродуктивну способност одраслих и здравље деце. Нажалост, иако овај проблем постоји дужи низ година, локална самоуправа у протеклом периоду није систематски и стратешки предузимала одговарајуће мере у правцу решавања овог проблема, већ се предузимају мере по принципу ad-hoc у складу са могућностима добијања донаторских средстава по отвореним јавним позивима.

Имајући у виду да мониторинг квалитета ваздуха указује на вишегодишње прекорачење граничних и толерантних вредности појединих параметара квалитета ваздуха, услед чега је територија града Краљева сврстана у трећу категорију по квалитету ваздуха, у складу са чланом 22. и 31. Закона о квалитету ваздуха, град Краљево има обавезу доношења Плана квалитета ваздуха. Циљ доношења Плана квалитета ваздуха је планирање мера које је потребно спровести како би се краткорочно постигле толерантне вредности и дугорочно обезбедиле граничне вредности утврђене Законом и одговарајућим подзаконском актима.

Град Краљево је у фебруару 2020. године урадио нацрт Плана квалитета ваздуха за период 2020 – 2025. године. Документ је урађен од стране консултантске куће

„Двопер“ из Београда, али без озбиљне анализе и стручне јавне расправе, како је то прописано (одговарајућим правилницима и законима) код процеса доношења оваквих докумената. Нацрт Плана квалитета ваздуха је усвојен од стране Градског већа и упућен у процедуру јавног увида и јавне расправе.

Анализирајући Нацрт Плана квалитета ваздуха уочили смо бројне недостатке и неусаглашености са законским оквиром који дефинише методологију израде докумената јавних политика. Такође, уочени су и недостаци у делу анализе стања, као и у планирању одговарајућих мера и дефинисања ефеката њихове реализације. Из наведеног разлога, кроз овај документ желимо да укажемо на недостатке, како би се на тај начин допринело изради новог - квалитетног Плана чијом реализацијом ће се допринети решавању проблема загађења ваздуха у граду Краљеву.

1. АНАЛИЗА ПРИМЕНЕ ЗАКОНСКОГ И СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА ИЗРАДУ ПЛАНА

1.1 Законски и стратешки оквир

Законски оквир

Република Србија ратификовала је и постала држава уговорница свих актуелних међународних конвенција које координишу Уједињене нације (УН) а које се између осталог односе и на заштиту ваздуха од загађења. Такође, у процесу европских интеграција, приликом представљања своје Преговарачке позиције за Поглавље 27 Европској комисији 2019. године, Република Србија је изразила своју посвећеност транспоновању целокупног законодавства ЕУ у национално законодавство, укључујући и директиве о квалитету ваздуха. Законодавни оквир у Републици Србији у области квалитета ваздуха континуирано се развија у правцу пуног транспоновања и усклађивања са главним прописима ЕУ у овој области. Кровни Закон о заштити животне средине уведен је још 2004, а последње измене су усвојене 2018. године.

Израду стратешких докумената у Републици Србији дефинише Закон о планском систему и материјални прописи који се односе на област која се обрађује планским документом, у овом случају закони и подзаконска акта у области заштите животне средине и заштите ваздуха.

Приликом израде Нацрта плана квалитета ваздуха коришћен је правни оквир који се односи на област заштите животне средине и квалитет ваздуха, и то:

- Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 72/09 и 43/11);
- Закон о заштити ваздуха („Сл. гласник РС“, бр. 36/09 и 10/13);
- Уредба о одређивању зона и агломерација на територији Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 58/11 и 28/12);
- Правилник о садржају планова квалитета ваздуха („Сл. гласник РС“, бр. 21/10);
- Правилник о методологији за израду националног и локалног регистра извора загађивања, као и методологије за врсте, начине и рокове прикупљања података („Сл. гласник РС“, бр. 91/10 и 10/13);
- Уредба о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха ("Сл. гласник РС", број 11/10, 75/10 и 63/13);
- Уредба о утврђивању програма квалитета ваздуха у државној мрежи („Сл. гласник РС“, број 58/11);
- Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздух из постројења за сагоревање („Сл. гласник РС“, бр. 06/2016);

- Уредба о одређивању Листе категорија квалитета ваздуха по зонама и агломерацијама на територији Републике Србије за 2017. годину („Службени гласник РС“, бр. 104/08).

Међутим, приликом израде Нацрта плана коришћена је Уредба о одређивању Листе категорија квалитета ваздуха по зонама и агломерацијама на територији Републике Србије за 2017. годину, и поред чињенице да је **2020. године усвојена и Уредба за 2019. годину, тако да их је потребно узети у обзир приликом анализе стања.**

У уводу документа, наводи се да град Краљево самоиницијативно доноси План квалитета ваздуха, јер још увек није на националном нивоу донета одговарајућа стратегија. Међутим, имајући у виду дугогодишње загађење ваздуха, које га сврстава у трећу категорију по квалитету, не може се рећи да се самоиницијативно приступа изради Плана, већ његово доношење, у складу са Законом о заштити ваздуха, представља обавезу града.

Нацрт Плана квалитета ваздуха није урађен у складу са одредбама Закона о планском систему који јасно дефинише методологију израде докумената јавних политика и њихову садржину, тако да је неопходно је да се нацрт Плана усклади са овим Законом, посебно у делу обезбеђивања партиципативног процеса планирања.

Стратешки оквир

Поред чињенице да постоји евидентан проблем загађења ваздуха широм Србије и да је Законом о заштити ваздуха дефинисано доношење Националне Стратегије заштите ваздуха, као основног документа на основу кога се доносе планови квалитета ваздуха, краткорочни акциони планови и програми за смањење емисије загађујућих материја у ваздух, још увек није донета Национална стратегија заштите ваздуха. У недостатку кровног стратешког документа, локалне самоуправе своја планска документа треба да базирају на доброј анализи стања и јасном дефинисању узрока проблема, уз обавезно усклађивање са другим националним и локалним општим и секторским плановима и политикама.

Приликом израде Нацрта Плана квалитета ваздуха града Краљева сагледан је локални стратешки оквир, који поред урбанистичких планова обухвата и локалне опште и секторске документе јавних политика. У тачки 1.4 Нацрт плана, која се односи на подлоге коришћене за израду плана, поред резултата спроведених анализа и извештаја, наводе се и локална стратешка планска документа:

- Локални програм заштите животне средине града Краљева за период од 2016. – 2025. године
- Предлог Краткорочног акционог плана за заштиту квалитета ваздуха на територији града Краљева, децембар 2019, који није званичан јер није добио позитивно Мишљење Министарства заштите животне средине или чак није послат на давање мишљења,
- Стратегија развоја града Краљева за период од 2015. – 2020. Године,

- Локални план управљања отпадом, град Краљево, новембар 2012.
- Локални еколошки акциони план, Краљево.

Треба имати у виду да је Локални еколошки акциони план застарео документ јер је његова важност истекла 2015. године, па није меродаван за израду овог Плана.

1.2 Примењена методологија израде

У циљу израде Нацрта плана квалитета ваздуха за град Краљево, решењем градоначелника формирана је радна група коју чине представници стручних служби Градске управе и надлежних јавних предузећа. Међутим, према доступним информацијама нацрт документа је урађен од стране ангажоване консултантске куће, без консултација са члановима радне групе. Чланови радне групе су искористили прилику јавног увида да се упознају са нацртом документа и на сам документ су доставили примедбе и сугестије за измену и допуну.

У складу са Законом о планском систему документи јавних политика се израђују у партиципативном процесу, на основу резултата *ex-ante* и *ex-post* анализе ефеката важећих докумената јавних политика и прописа у тој области. Наведене анализе се представљају у оквиру самог документа, како би се обезбедило планирање засновано на реалном стању и потребама, и како би јавност била упозната са разлозима доношења истог.

Према истом Закону, надлежни предлагач је у обавези да обавести јавност о почетку израде документа јавне политике, постављањем обавештења на својој интернет страници најкасније 7 дана пре почетка израде документа, **што у случају израде овог Плана, као документа јавне политике није испоштовано.**

Током израде докумената јавних политика у складу са Законом о планском систему, постоји обавеза консултација са заинтересованим странама, а након израде нацрта документа постоји обавеза спровођења јавног увида и јавне расправе. Након одржане јавне расправе предлагач је у обавези, да у року од 15 дана, ажурира документ и закључке о пристиглим примедбама, предлозима и сугестијама објави на својој интернет страници, заједно са образложењем за прихватање или одбијање предлога. **Током израде овог документа нису спровођене консултације, документ је био на јавном увиду 7 дана и одржана је јавна расправа, међутим није извршено ажурирање документа, нити закључак о прихватању или одбацавању пристиглих примедби, предлога и сугестија објављен на интернет страници града.** Поред чињенице да је документ био на јавном увиду и на јавној расправи, изостала је активна партиципација заинтересованих страна јер постављањем информација на сајт није довољно да би се обавестила заинтересована јавност за активно укључивање.

Садржај плана, поред општих правила дефинисаних Законом о планском систему, је дефинисан Правилником о садржају планова квалитета ваздуха „Службени гласник РС“, број 21/2010. У складу са наведеним правилником План обавезно садржи:

текстуални део и графички приказ, као и обавезни прилог који представља информациона и студијска основа на којој се заснива план. **Нацрт плана који је урадио град Краљево не садржи графичке прилоге, па је исте потребно припремити.**

Када је у питању законска обавеза везана за садржај документа јавне политике, поред обавезних елемената дефинисаних Законом о заштити ваздуха и пратећим подзаконским актима, уочава се да није испоштован Закон о планском систему јер **недостају јасно дефинисани и формулисани општи и посебни циљеви чијем достизању доприноси. Уочава се да не постоје јасно приказане узрочно последичне везе између општих и посебних циљева и мера које се планирају. Такође, недостају показатељи учинка којима се мери ефикасност спровођења јавних политика у области смањења загађења ваздуха.**

Приликом израде Плана квалитета ваздуха, као документа јавне политике на локалном нивоу, није примењена методологија дефинисана Законом о планском систему. Документ је потребно да се усклади са Законом, како у погледу садржаја, тако и у погледу методологије израде и усвајања истог.

Према наведеном сугестије за усаглашавање Плана са Законским и стратешким оквиром, се односе на потребу:

- 1 • Примене Закона о планском систему, који дефинише поступак израде и усвајања докумената јавних политика
- 2 • Доношење Плана квалитета ваздуха је законска обавеза града Краљева, а не самоиницијативан поступак
- 3 • Не треба се позивати и ослањати на застарела стратешка документа града (ЛЕАП је истекао 2015 године)

2. ПРЕГЛЕД – АНАЛИЗА ДОКУМЕНТА

2.1 Општи део

Анализирајући садржај документа уочава се неусклађеност са обавезним елементима дефинисаним чланом 3. Правилника о садржају планова квалитета ваздуха. Кроз следећи табеларни приказ дата је анализа обавезних елемената текстуалног дела Плана дефинисаних законом и коментар који се односи на садржину и недостатке Нацрта Плана квалитета ваздуха града Краљева.

Обавезни елементи текстуалног дела плана у складу са Законом	Коментар на садржину Нацрта Плана квалитета ваздуха града Краљева
1. Локација подручја повећаног загађења	
Опис локације подручја за које се План доноси (насеље, град, регион, односно зона или агломерација)	У самом тексту Нацрта Плана постоји неусклађеност по питању опис подручја за које се доноси План. На страни 10 наводи се да се План доноси за целу територију града Краљева (у њеним административним границама), док се приликом опис подручја иста смањује на подручју Генералног урбанистичког плана, које обухвата 7.323,35 ha, тако да остаје нејасно које је подручје обухваћено планом.
Локација мерних станица (мапа, географске координате)	Описано у поглављу 3.1
2. основне информације о зони и агломерацији	
- тип зоне или агломерације (градска, индустријска или рурална)	Нејасно приказан опис граница подручја које је угрожено загађењем ваздуха, део података се односи за целу територију града, а део само на подручје Генералног урбанистичког плана.
- опис граница зоне или агломерације;	
- процену величине загађеног подручја (km ²);	
- податке о насељености и процену становништва изложеног загађењу;	Приказани подаци о становништву са целе територије града Краљева, без сагледавања броја становника које је изложено загађењу.
- податке о постојећим привредним и стамбеним објектима и објектима инфраструктуре;	Приказани подаци о привреди са целе територије града Краљева. У поглављу 1.8. дат је приказ застарелих податка о привредним субјектима, описана је привредна активност индустрије која више није у функцији. Потребно је ажурирати податке о привредном сектору. У поглављу 2.1.7 треба извршити измену

	јер локација Аутотранспорта више није локација намењена за паркирање теретних возила
Приказ климатских карактеристика са одговарајућим метеоролошким показатељима;	Климатске карактеристике су приказане за целу територију града. Међутим, анализа климатских карактеристика се заснива на подацима из 2010. године, тако да је податке потребно ажурирати.
Релевантни топографски подаци;	У документу нису приказани топографски подаци.
Основне информације о врсти објеката или циљних група који захтевају заштиту у зони или агломерацији;	У поглављу 2.6., постоји само један кратак пасус којим се констатује: "дефинисано је подручје у којем се процењује степен загађености амбијенталног ваздуха, потребна редукација емисије, величина захваћеног подручја и процена становништва изложеног загађењу: територија Града Краљева – Централна урбана зона града и насеље шире урбане зоне – Рибница." Наведено подручје је идентификовано без икаквог образложења. Ово поглавље потребно детаљније описати, укључити и остале угрожене зоне града: Сијаће Поље, Грдицу и др. Подручја треба детаљније описати посебно у делу процене угрожености становника и указати на недостатак података за одређена подручја која се по својим карактеристикама процењују као потенцијано угрожене.
3. Врста и степен загађења	
Листа загађујућих материја	Дат је приказ загађујућих материја са концентрацијама забележеним у периоду 2015-2019. Међутим постоји потреба за допуном и усклађивањем приказаних резултата:
Концентрације забележене у току претходних година	-За сумпордиоксид, потребно је да се прикажу и резултати са аутоматске мерне станице и да се у складу са Уредбом узме у обзир и концентрација опасна по здравље; -Када је у питању чађ и азотдиоксид, имајући у виду да је долазило до прекорачења дозвољених концентрација, потребно је да се укаже на период загађења и потенцијалне узроке загађења, како би се могло приступити планирању превентивних мера; - Исти коментар се односи на анализу

	загађења РМ10 и ПМ2,5 честицама. Постоји потреба да се детаљније анализира подручје мерења и могући узроци загађења, што би указало на потребу предузимања одређених мера превенције.
Технике коришћене за процену	Наведене су у плану
4. Извор загађења	
Листа извора емисије у зони или агломерацији одговорних за загађење	Потребно је ажурирати податке о изворима грејања у Краљеву, као и податке о систему даљинског грејања и емисији. Приказани подаци су неупоредиви јер се подаци о емисији односе на 2013 - 2014 годину, а подаци о квалитету ваздуха су дати за период 2015-2019. Такође, приказ емисија из индустријских котларница је неажуран и заснован на подацима који више нису валидни. Посебно важно је да се детаљније обради процена загађења из индивидуалних објеката у приградским и градским насељима. Ово поглавље је кључни елемент Плана квалитета ваздуха јер треба да укаже на узрок проблема, како би се планирале мере које ће допринети ефикасом побољшању квалитета ваздуха. Из наведеног разлога, потребно је да се ова анализа заснива на релевантним подацима и јасно укаже на најзначајније узроке загађења ваздуха.
Укупна количина емисија из тих извора (у тонама по години)	
Податци о главним изворима емисије из других региона и укупној количини емисија из тих извора (у тонама по години), уколико су одговорни за загађење, односно уколико утичу на Планом обухваћену зону	Дат је приказ, без анализе могућег утицаја на Планом обухваћену зону
5) анализа осталих фактора који су утицали на појаву загађења	
Подаци о осталим факторима одговорним за загађење (нпр. преношење загађујућих материја, укључујући преношење са других подручја, формирање секундарних загађујућих материја у атмосфери);	Ово поглавље није обрађено Нацртом Плана
Подаци о могућим мерама за спречавање деловања осталих фактора	
6) опис мера које обухватају мере за спречавање или смањење загађења ваздуха као и мере за побољшање квалитета ваздуха које су предузете пре доношења	

Плана	
Локалне, регионалне, националне и међународне мере	У Нацрту Плана се наводе мере које је град предузео, међутим услед недовољне информисаности обрађивача Плана приказане су и мере које још увек нису реализоване, тако да се не приказује реално стање. Такође, мере су само побројане, без анализе и приказа ефеката мера које су предузете.
Забележени ефекти тих мера	
7) опис мера које обухватају мере за спречавање или смањење загађења ваздуха као и мере за побољшање квалитета ваздуха које су предузете након доношења Плана	
- списак и опис свих мера - распоред имплементације - процену планираног побољшања квалитета ваздуха и временског периода потребног за достизање тих циљева	
8) опис мера, активности или пројеката који се планирају у дугорочном периоду и рокове реализације и анализе ефеката	
У поглављу 6. дат је приказ плана мера, активности и пројеката које је потребно извршити у дугорочном периоду и рокови за реализацију, који није усклађен са приказом мера у акционом плану У поглављу 7. дат је предлог акционог плана, који је потребно у потпуности изменити. У табели недостају основни елементи акционог плана, односно процена потребних средстава и индикатори за праћење успешности спровођења плана. Такође, у плану нису добро дефинисани циљеви, а мере су само набацане, без јасног увезивања са циљевима који се желе постићи.	
9) органи и лица надлежни за спровођење плана, контролу планираних мера и активности и развој	
У поглављу 8. направљена је грешка по питању идентификовања надлежности за праћење реализације плана. Имајући у виду да се ради о локалном плану, надлежност за његово спровођење може се утврдити искључиво на нивоу локалних органа и институција.	

На основу напред наведеног може се закључити да документ углавном садржи законом прописане елементе, али постоје суштински пропусти у анализи постојећег стања који се односе на:

- нејасно дефинисане границе подручја за које се доноси план,
- коришћени су застарели подаци о изворима загађења, који не осликавају текуће стање,
- нетачно су приказане до сада предузете мере,
- поређени су резултати емисија и анализа које нису временски упоредиве,
- нејасно је приказан узрок проблема, што је утицало и на недовољну фокусираност на проблем приликом дефинисања мера за унапређење стања.

Такође, кроз План се не приказује анализа последица проблема загађења ваздуха, што је један од основних разлога за његово доношење.

Све наведено указује да је потребно приступити изради нове анализе стања, јер на основу лошег приказа тренутног стања није могуће дефинисати одговарајуће мерљиве циљеве и мере за унапређење стања.

2.2 Анализа предлога циљева и мера дефинисаних Планом

Садржај Акционог плана је дефинисан Правилником о садржају планова квалитета ваздуха (Сл. гласник 21/2010-33), који у члану 3. Став 1, тачка 7 дефинише шта треба да садржи поглавље које се односи на мере и он гласи:

- опис мера које обухватају мере за спречавање или смањење загађења ваздуха као и мере за побољшање квалитета ваздуха које су предузете након доношења Плана:

(1) списак и опис свих мера;
(2) распоред имплементације;
(3) процену планираног побољшања квалитета ваздуха и временског периода потребног за достизање тих циљева;

8) опис мера, активности или пројеката који се планирају у дугорочном периоду и рокове реализације и анализе ефеката;

9) органе и лица надлежне за спровођење плана, контролу планираних мера и активности и развој.

Анализирајући Акциони план и садржај који дефинише наведени правилник кључне примедбе се односе на:

- неповезаност мера, активности и пројеката које је потребно звршити у дугорочном периоду и рокови за реализацију, који су приказани у поглављу 6, са циљевима и мерама постављеним у поглављу 7. Акциони план,

- недостатак јасно дефинисаних општих и специфичних циљева (циљеви нису јасно одређени, мерљиви, реални и временски одређени) и недостаје узрочно последична веза између општих и специфичних циљева,

- предвиђене мере не садрже анализу ефеката и очекивано смањење загађења ваздуха у односу на постојеће стање,

- предложене мере нису усмерене на највеће загађиваче (индивидуална ложишта и објекте),

- нису постављени јасни и прецизни индикатори,

- недостају процене трпшкова предложених мера.

а) Неповезаност мера, активности и пројеката, који су приказани у поглављу 6, са циљевима и мерама постављеним у поглављу 7. Акциони план

У поглављу 6. наведене су планиране дугорочне мере које би требало да буду предмет разраде кроз акциони план. **Међутим предложене дугорочне мере су само излистане, без детаљне анализе ефеката и рокова, мере су недовољно повезане са циљевима и мерама које се приказују у поглављу 7, односно акционом плану.**

Такође, уочава се да предложене дугорочне мере не односе на кључне изворе загађења ваздуха – индивидуалне системе за грејање.

б) Недостатак јасно дефинисаних општих и специфичних циљева

Документ јавне политике треба да има дефинисан општи циљ и посебне циљеве који доприносе остварењу општег циља. Општи циљ јавне политике јесте дугорочан циљ којим се дефинише жељено стање на нивоу друштва у области у којој та политика делује, док се посебни циљеви дефинишу у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој та политика делује, чијим се остварењем стварају предуслови за остваривање општег циља.

Општи и посебни циљеви морају бити:

- **јасно одређени,**
- **мерљиви,**
- **реални и**
- **временски одређени.**

Општи циљ Програма представља циљ којим тежимо, што би у овом случају требало да буде смањење загађења ваздуха на територији града Краљева. Њега постижемо кроз посебне/специфичне циљеве и на нивоу општег циља не би требало разрађивати мере и активности. Предложени општи циљеви су углавном формулисани на нивоу активности и не указују на промену која се жели постићи.

Имајући у виду наведени законски оквир уочавају се значајни недостаци у идентификацији и формулацији општег и посебних циљева. Планом је постављено шест општих циљева:

1. Израда генералног урбанистичког плана Краљево 2020.
2. Израда локалног катастра загађивача ваздуха,
3. Измена режима саобраћаја,
4. Топлификација и гасификација делова града и коришћење обновљивих извора енергије,
5. Унапређење мониторинга,
6. Едукација становништва.

Дефинисани општи циљеви по својој формулацији не указују на промену која се жели постићи у дефинисаном временском оквиру. Углавном су формулисани као активности.

Са друге стране планом је дефинисано и пет специфичних (посебних) циљева, без јасно приказане узрочно последичне међусобне везе и мера које се планирају.

Предложене мере за СЦ.1. Смањење аерозагађења пореклом из топлотних постројења и ложишта се не односе на смањење аерозагађења из најзначајнијег извора загађења у зимском периоду, из индивидуалних система за загревање, који представљају највеће загађиваче. Из наведеног разлога потребно је предложене мере ревидирати и фокусирати се на спровођење активности које би довеле до смањења емисије загађујућих материја код индивидуалних котларница и ложишта. Резултати који су дефинисани за сваку меру не указују на постизање постављених циљева, па је потребно њихово преформулисање.

Специфични циљеви СЦ.3. Контрола аутомеханичарских, аутолакирерских радњи и сервиса, бензинских станица, графичких и штампарских радњи и др, СЦ.4. Санација и рекултивација несанитарне депоније и СЦ.5. Пошумљавање, по својој формулацији не представљају специфичне (посебне) циљеве, већ планиране активности. Такође, не види се њихова узрочно последична повезаност са општим циљевима, па их је потребно преформулисати. Такође се може приметити да СЦ.3 представља редовну надлежност инспекцијских органа, а СЦ.4. редовна делатност предузећа на локалном нивоу основаних за ове послове.

На основу наведеног уочава се да циљеви нису јасно одређени, мерљиви, реални и временски одређени, док је део циљева формулисан као предложена активност (нпр: Санација и рекултивација депоније, Контрола....).

Циљеви морају проистећи из описа проблема и узрока проблема, на шта треба да укаже анализа стања. Управо је то кључни недостатак анализе стања, јер не указује на кључне узроке проблема повећаног загађења ваздуха у периоду грејне сезоне, тако да се не усмеравамо на њихово решавање.

Такође, нацрт плана не садржи анализу ефеката и мера које су предузете пре доношења плана и њихов допринос остварењу циљева заштите ваздуха

Чланом 3, став 1. тачка 6) Правилника прописано је да план квалитета ваздуха мора садржати *опис мера које обухватају мере за спречавање или смањење загађења ваздуха као и мере за побољшање квалитета ваздуха које су предузете пре доношења Плана, као и забележене ефекте тих мера.* Такође, Нацрт плана не садржи локалне, регионалне, националне и међународне мере које су предузете пре доношења плана.

Град Краљево није имао усвојен План квалитета ваздуха, а и Краткорочни план мера за побољшање квалитета ваздуха није усвојен. Без обзира на све, израђивач је мора да наведе спроведене мере у ранијем периоду које су имале са циљ смањење загађења ваздуха односно побољшања квалитета.

в) Предвиђене мере не садрже анализу ефеката и очекивано смањење загађења ваздуха у односу на постојеће стање

План (поглавље 6 – Акциони план) не пружа анализу ефеката предложених мера, нема њихове процене утицаја на смањење концентрације загађујућих материја у ваздуху, нити евентуално смањење броја дана са прекорачењем граничних вредности у току године. Правилник прописује да План квалитета ваздуха садржи: опис мера које обухватају мере за спречавање или смањење загађења ваздуха као и мере за побољшање квалитета ваздуха које су предузете након доношења Плана, као и процену планираног побољшања квалитета ваздуха и временског периода потребног за достизање тих циљева.

г) Предложене мере нису усмерене на највеће загађиваче (индивидуална ложишта и објекте)

Након што се идентификује највећи узрочник загађења, неопходно је прописати и спроводити мере које ће бити усмерене на тај конкретан извор загађења, како би се на најјефикаснији начин и у најкраћем могућем року дошло до смањења загађења. Дакле, мере морају бити **одговарајуће**: усмерене на смањење загађења из специфичног извора загађења, морају бити одабране оне мере које на најјефикаснији начин и у најкраћем могућем року доводе до смањења загађења, као и морају бити прецизне. По анализама Агенције за заштиту животне средине највећи загађивачи су Остала стационарна ложишта (односно индивидуална ложишта), а она у плану нису посебно третирана и нису добила посебну меру за побољшање стања у овој области. План уопште не пружа информације због чега је обрађивач изабрао одређене мере наспрам неких других могућих мера.

д) Непостојање јасних и прецизних индикатора за праћење реализације

Мере и индикатори који су наведени у Плану су непрецизни и описни, што праћење примене мера чини практично немогућим. Тако на пример, у плану као индикаторе на више места наводи описно одређене резултате (нпр. Смањење емисије загађујућих материја на емитерима), без навођења о којим параметрима се ради и конкретног броја или процента колико је то смањење. У овом смислу План није израђен у складу са Правилником. Овако произвољно постављени индикатори онемогућавају контролу спровођења мера, а са друге стране спречавају одговорност надлежних органа градске управе за непредузимање адекватних мера за смањење аерозагађења и поново указују да се израђивач Плана није озбиљније бавио стварним и очекиваним ефектима предвиђених мера на смањење аерозагађења.

ђ) Недостатак процене трошкова реализације предложених мера и рокова извршења

У Плану није дата анализа трошкова и користи како би се проценили сви потенцијални трошкови и користи за сваку меру коју је предложио. Исход ове анализе, коју је било неопходно спровести, одредило би се да ли је одређена мера финансијски изводљива или би сврсисходније било предвидети и спровест неку другу меру, а све како би свака мера, са становишта друштвеног благостања била оптимална. Акциони план предвиђа велики број мера и активности без икаквог оправдања у погледу добити и трошкова и економске оправданости ових мера, нити њиховог доприноса побољшању квалитета

ваздуха и временског периода у коме ће ове мере допринети побољшању квалитета ваздуха.

Рокови за предузимање одређених мера су **нејасни, непрецизни (описни) и предугачки**. Рокови морају да се прописују макар на нивоу година, а често ако је то могуће и на нивоу месеци. С тим у вези, „рокови“ попут **стална активност** не представљају рокове у правно формалном смислу, те из наведеног произилази да Плана не поседује обавезан елемент садржине плана прописан Правилником о садржају планова квалитета ваздуха.

У коначном, закључак је да План квалитета ваздуха (поглавље 6 – Акциони план) не нуди конкретне показатеље који би експлицитно указали на очекиване ефекте мера у смислу побољшања стања, и који би се кретали од процене потенцијалног смањења у емисијама загађујућих материја, преко потенцијалног смањења њихове концентрације у ваздуху и смањења броја дана у току месеца или године са прекораченим вредностима суспендованих честица, па све до евентуалних потенцијалних бенефита по здравље, економију и животну средину уопште.

Неке мере су толико неодређене и уопштене да их је тешко повезати са овим или било којим планом, осим са планом редовног рада појединих јавних предузећа. Па тако, на пример, мера **“Организовано чишћење дивљих депонија “** или **„Превентивне и редовне мере на градској депонији, прекривање земљаним слојем, контрола биотрнова“** није ништа друго до описа једног природног процеса којим се бави јавно предузеће. "Контрола аутомеханичарских, аутолакирерских радњи... " "Санација и рекултивација депоније" и сл представљају законску обавеза јединица локлане самоуправе а не мера коју би требало предвидети Планом квалитета ваздуха. Такође, мера **“Успоставити ефикасан систем мониторинга и извештавања о квалитету ваздуха на територији града Краљева”** могла би бити оправдана да је израђивач Нацрта дао неке конкретне податке о томе где ће бити распоређене нове мерне станице и колико ће их бити.

Имајући у виду предходно изнете чињенице везане за садржаја Нацрта плана квалитета ваздуха града Краљева, долазимо до закључка да План не испуњава основне захтеве Правилника о садржају планова квалитета ваздуха. Мишљења смо да овај План треба дорадити да би имао своју примену у пракси и да би мере које се буду спроводиле у циљу смањења загађења ваздуха могле бити адекватно праћење и оцењен њихов учинак.

3. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНА

Како би се унапредио Нацрт плана квалитета ваздуха неопходно је да се се предузму следеће мере:

- изврши свеобухватна анализа стања заснована на ажурираним подацима и јасном сагледавању узрока проблема и јасно идентификовати кључне узроке проблема загађења ваздуха,
- у методолошком смислу неопходно је да се обезбеди широка патиципација свих заинтересованих страна током израде Плана, како би се обезбедило јасно сагледавање проблема и планирање реалних мера које ће довести до одговарајућих циљева,
- на основу ажурне анализе стања, јасно дефинисати визију, опште и специфичне циљева који ће бити јасно одређени, мерљиви, реални и временски одређени,
- приказати јасну повезаност постављених циљева, резултата и мера које се планирају (логика интервенције),
- приликом дефинисања мера фокусирати се на најзначајније узроке загађења, како би постигли видљиви резултати,
- потребно је предложене мере ревидирати, јасно идентификовати надлежност за спровођење, проценити трошкове спровођења и извршити анализу ефеката њихове примене и поставити јасне индикаторе за праћење реализације,
- дефинисати институционални оквир за праћење и спровођење у складу са надлежностима локалних органа.

Препоруке за унапређење плана:

1

- израда детаљне анализе стања

2

- обезбедити широку партиципацију заинтересованих страна

3

- утврдити кључне узроке загађења

3

- јасно дефинисати визију, опште и специфичне циљева који ће бити јасно одређени, мерљиви, реални и временски одређени

4

- поставити мерљиве индикаторе за праћење примене мера

5

- јасно дефинисати институционални оквир за праћење и спровођење плана

4. ЗАКЉУЧАК

План квалитета ваздуха града Краљева за период 2020 – 2025 је документ јавне политике од изузетног значаја, будући да је град Краљево суочен са перманентним загађењем ваздуха у периодима грејне сезоне, да концентрације загађујућих материја вишеструко премашују дозвољене граничне вредности, а да је загађен ваздух према анализама Светске здравствене организације, један од примарних претњи по јавно здравље становништва. Зато је веома важно да се приликом његове израде обезбеди што шира партиципација, како би се на основу детаљне анализе дефинисали реални, циљеви за унапређење квалитета ваздуха, што је у интересу свих грађана Краљева.

Анализирајући Нацрт Плана квалитета ваздуха који је град Краљево урадио у предходном периоду уочени су значајни недостаци, како у процедуралном поступку, тако и у погледу садржаја.

А) Процедурални недостаци:

- Документ није урађен у складу са методологијом дефинисаном Законом о планском систему,
- Изостала је партиципација заинтересованих страна у процесу израде, документ је урађен од стране консултантске куће, без могућности активног учешћа током његове израде,
- Јавност није адекватно информисана о могућностима јавног увида и јавне расправе,
- Након спроведене јавне расправе није извршено ажурирање документа, нити закључак о прихватању или одбацивању пристиглих примедби, предлога и сугестија објављен на интернет страници града,
- Нацрт плана не садржи графичке прилоге.

Б) Недостаци у погледу садржаја

- нејасно дефинисане границе подручја за које се доноси план,
- коришћени су застарелих података о изворима загађења,
- нетачно су приказане до сада предузете мере, поређени су резултати емисија и анализа које нису временски упоредиве,
- нејасно је приказан узрок проблема, што је утицало и на недовољну фокусираност на проблем приликом дефинисања мера за унапређење стања.
- кроз План се не приказује анализа последица проблема загађења ваздуха, што је један од основних разлога за његово доношење,
- неповезаност мера плана мера, активности и пројеката које је потребно звршити у дугорочном периоду и рокови за реализацију, који су приказани у поглављу 6, са циљевима и мерама постављеним у поглављу 7. Акциони план,

- недостатак јасно дефинисаних општих и специфичних циљева (циљеви нису јасно одређени, мерљиви, реални и временски одређени) и недостаје узрочно последична веза између општих и специфичних циљева,
- Предвиђене мере не садрже анализу ефеката и очекивано самњење загађења ваздуха у односу на постојеће стање,
- Предложене мере нису усмерене на највеће загађиваче (индивидуална ложишта и објекте),
- Нису постављени јасни и прецизни индикатори,
- Недостају процене трпшкова предложених мера.

Сагледавајући цео документ сматрамо да да га треба повући из процедуре, посебно што на овај документ није добијена сагласност Министарства за заштиту животне средине. Након тога, формирати стручан тим, извршити његову озбиљну дораду кроз поштовање законске процедуре за овакав тип докумената. Обезбедити адекватно учешће грађана и других заинтересованих страна у његовој изради која ће се омогућити кроз квалитетну јавну расправу. Само такав документ може бити добра основа за будуће активности на нивоу локалне самоуправе које могу довести до побољшања квалитета ваздуха, што је и циљ једног оваквог планског документа.

Ова анализа је настала у оквиру пројекта „Моје право на чистиј ваздух“ који спроводи УГ „Краљевачки развојни центар“ у оквиру „Зеленог инкубатора“ Београдске отворене школе, који је спроведен уз финансијску помоћ Европске уније и Фондације Фридрих Еберт. Ставови и мишљења аутора изнети у овом документу не представљају званичне ставове Европске уније, Фондације Фридрих Еберт и Београдске отворене школе и за њих је искључиво одговоран аутор.

ПРИЛОГ

Мишљење Министарства за заштиту животне средине на Нацрт Плана бр 353-01-01956/2020-03 од 8.4.2021.