

Mihajlo Vučić*

Perspektive implementacije Seveso III Direktive u zakonodavstvo Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Osnovni pojmovi Seveso legislative
3. Obaveze operatera Seveso postrojenja
4. Problemi operatera u primeni Seveso legislative
 - 4.1. Problem definisanja nosioca obaveza
 - 4.2. Problem davanja saglasnosti na Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa
5. Bezbednost industrijskih postrojenja koja nisu seveso postrojenja, ali imaju opasne materije
6. Promene koje sa sobom donosi Seveso III direktiva
 - 6.1. Promene opšteg karaktera
 - 6.2. Promene u načinu klasifikacije opasnih materija
 - 6.3. Posledice navedenih promena po operatere
 - 6.4. Koraci u implementaciji koje treba da preduzme Republika Srbija
7. Zaključak

1. Uvod

Seveso III Direktiva,¹ poslednja je u trilogiji direktiva Evropske unije (EU) koje se bave sprečavanjem i kontrolom velikih hemijskih udesa u industriji. Industrijska postrojenja imaju značajan udeo u zagađivanju životne sredine, te se relevantnim pravilima evropskog prava i ciljevima evropske politike primenjuju različite mere u odnosu na ove izvore emisije zagađujućih supstanci. Naglasak je pritom na upravljanju opasnim hemikalijama i bezbednosti industrijskih postrojenja.

Sve je počelo, kako to obično biva, velikom uzbunom koju je u evropskoj javnosti izazvao udes jednog industrijskog postrojenja u Italiji sedamdesetih godina prošlog veka.² Ovaj udes imao je

* Autor je doktor pravnih nauka i radi kao naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.

¹ Directive 2012/18/EU on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, OJ L 197, 24. 07. 2012.

² Up. o slučaju nekontrolisanog oslobađanja THDD-a i posledicama po evakuaciju stanovništva u Italiji kod B. Eskenazi, Relationship of Serum TCDD Concentrations and Age at Exposure of Female Residents of Seveso, Italy, *Environmental Health Perspectives*, 112/2004, s. 36.

značajan uticaj na razvoj politike i regulative EU u oblasti sprečavanja i kontrole industrijskih zagađenja i upravljanja rizikom. Otada neprestano traje borba u cilju sprečavanja i umanjenja negativnih uticaja koje industrija ima ili može da ima na životnu sredinu. Preduzeto je mnoštvo različitih aktivnosti i donesen je veliki broj propisa i dokumenata kojima se regulišu ova oblast. Savet Evropske Zajednice je 1982. godine doneo Direktivu 82/501/EEC o opasnostima ozbiljnih udesa kod izvesnih industrijskih delatnosti, poznatiju kao „Seveso“ direktiva.³ Nakon preispitivanja udesa koji su usledili u godinama posle donošenja napred pomenute direktive i njenih izmena i dopuna,⁴ 1996. godine usvojena je posebna Direktiva 96/82/EC o kontroli opasnosti velikih udesa koji uključuju opasne supstance, poznatija kao Seveso II Direktiva.⁵ Ova direktiva, koja je tri puta menjana i dopunjavana, u potpunosti je zamenila prvobitnu Seveso direktivu i od 1999. godine odredbe ove direktive su postale obavezne za industriju i javne vlasti država članica EU.⁶ Nasuprot ranijim izmenama Seveso legislative, glavni razlog usvajanja nove Seveso III Direktive nije neka neposredna industrijska nesreća koja je otvorila oči evropskim zakonodavcima da je neophodna revizija dosadašnjih pravila. Ovoga puta glavni razlog je harmonizacija sa drugim, u međuvremenu usvojenim propisom. Radi se o Uredbi (EC) No. 1272/2008 o razvrstavanju, označavanju i pakovanju materija i smeća (CLP Uredba) od 16. decembra 2008. godine. Ona je zamenila ionako često menjanu i dopunjavanu Direktivu o opasnim materijama od 27. juna 1967. godine.⁷ Seveso III Direktiva nastoji da uskladi nacionalna Seveso zakonodavstva sa novom šemom klasifikacije za hemijske materije koju donosi CLP Uredba. Stupila je na snagu 1. juna 2015. godine.

³ Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities.

⁴ Seveso Direktiva je dvaput bila podvrgnuta izmenama i dopunama. Najpre 1987, nakon katastrofe koja je pogodila grad Bopal, u saveznoj indijskoj državi Madja Pradeš. Tom prilikom je industrijski udes u fabrici pesticida usmrtio skoro 4.000 ljudi, dok je oko 500.000 bilo izloženo štetnim hemikalijama, up. navode D. R. Varma, *The Bhopal Disaster of 1984*, *Bulletin of Science, Technology and Society*, 2005. Drugi put razlog je bio požar u agrohemijomskom skladištu Sandoz kod Bazela, kada su se hemikalije (među kojima su preovlašivali organofosfatni pesticidi) izlile u reku Rajnu, što je dovelo do njenog teškog zagađenja, a u krajnjoj liniji od posledica zagađenja uginula je skoro celokupna populacija Evropske jegulje koja se mrestila nizvodno od mesta izlivanja, up. kod H. Güttinger/W. Stumm, *An Analysis of the Rhine Pollution caused by the Sandoz Chemical Accident, 1986*, *Interdisciplinary Science Reviews*, 17/1992, s. (127 i dalje) 136.

⁵ Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, OJ L 10, 14. 01. 1997.

⁶ Osnovna razlika između Seveso II i originalne Seveso direktive ogledala se u sledećem. Dok je Seveso I ciljala posebne delatnosti i sadržala spisak opasnih materija, Seveso II je donela sistem klasifikacije opasnih materija (otrovnih, zapaljivih ili eksplozivnih, kao i drugih opasnih po životnu sredinu) i precizirala pragove koncentracije za pojedine vrste, kategorije i grupe kategorija tih materija. U zavisnosti da li u njihovom delovanju prekoračuju gornji ili donji prag, Seveso postrojenja se klasifikuju u donji ili gornji red, preuzimajući relevantne obaveze. U vezi sa bezbednosti industrijskih postrojenja treba imati u vidu na ovom mestu još jednu napomenu. EU je članica Konvencije o prekograničnim posledicama industrijskih udesa isto kao i Republika Srbija. Ciljevi Konvencije o prekograničnim posledicama industrijskih udesa su unapređivanje međunarodne saradnje radi zaštite ljudskog zdravlja i životne sredine od posledica industrijskih udesa koji mogu imati prekogranične posledice, odnosno, njeni ciljevi su pružanje pomoći državama stranama ugovornicama u sprečavanju izbijanja industrijskih udesa i valjanom reagovanju na njih. U skladu sa tim, Konvencijom su regulisana pojedina osnovna pitanja iz sledećih oblasti: sprečavanje industrijskih udesa koji mogu imati prekogranične posledice (uključujući i posledice udesa prouzrokovanih prirodnim katastrofama), priprema za slučaj njihovog izbijanja, reagovanje u slučaju njihovog izbijanja, međunarodnu saradnju vezanu za međusobnu pomoć, istraživanje i razvoj, razmenu informacija i razmenu tehnologija u oblasti sprečavanja, spremnosti i reagovanja na industrijske udesa.

⁷ Dangerous Substances Directive (67/548/EEC).

Transpozicija Seveso III Direktive u zakonodavstvo Republike Srbije još uvek je u početnoj fazi, dok se Seveso II Direktiva sprovodi već izvestan vremenski period. Najznačajnije pitanje koje se uz transponovanje ove materije u praksi postavlja jeste stepen rizika koji rad pojedinih industrijskih postrojenja u svakoj pojedinačnoj državi sa sobom donosi. Poslednji podaci saopšteni u Registru udesa za 2014. godinu navode čak 20 industrijskih udesa.⁸ Jasno je da je u pitanju zakonska materija koja sa sobom nosi ogromne rizike koji ukoliko se ostvare, uzrokuju nesagledive i teško rešive posledice. U daljem radu će se analizirati dosadašnji rezultati u primeni Seveso legislative, a u cilju utvrđivanja perspektiva za implementaciju njenog najnovijeg izdanka, Seveso III Direktive, u zakonodavstvo Republike Srbije.

2. Osnovni pojmovi Seveso legislative

Početak transponovanja Seveso legislative u Republici Srbiji vezuje se za usvajanje izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine 2009. godine.⁹ Cilj ovih odredbi bilo je stvaranje zakonskih uslova za preduzimanje svih neophodnih mera za sprečavanje hemijskih udesa, ograničavanje uticaja tih udesa na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu kao i stvaranje uslova za upravljanje rizikom. Usvajanjem navedenih izmena, kao i pratećih podzakonskih akata,¹⁰ u nacionalno pravo u potpunosti su implementirane odredbe Seveso II Direktive.

Udes je definisan odredbama Zakona o zaštiti životne sredine: „udes jeste iznenadni i nekontrolisani događaj koji nastaje oslobađanjem, izlivanjem ili rasipanjem opasnih materija, obavljanjem aktivnosti pri proizvodnji, upotrebi, preradi, skladištenju, odlaganju ili dugotrajnom neadekvatnom čuvanju“.¹¹ S obzirom na karakter udesa kao izvanrednog, iznenadnog događaja, na njega se shodno primenjuju i odredbe Zakona o vanrednim situacijama.¹² Međutim, to ne znači da je udes proizvod neke više sile, već on nastaje upravo obavljanjem aktivnosti koje spadaju u redovnu delatnost preduzeća u čijoj je funkciji dato postrojenje koje je pretrpelo udes. Takođe, ne spada ni svaki ovakav udes pod domašaj Seveso legislative, već samo onaj udes koji se dogodi u okviru delatnosti Seveso postrojenja.

Prema navedenim izmenama Zakona *Seveso postrojenje*, odnosno postrojenje u kojem se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna opasna materija u jednakim ili većim količinama od propisanih, jeste tehnička jedinica unutar kompleksa gde se opasne materije proizvode, koriste, skladište ili se njima rukuje. Radi identifikacije lokacija koje predstavljaju potencijalne rizike od hemijskog udesa, još 2008. godine je napravljena Preliminarna lista Seveso II postrojenja sa ukupno 132 postrojenja koja podležu određenim obavezama. Trenutno

⁸ Agencija za zaštitu životne sredine, *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2014. godinu*, Beograd 2015, s. (166 i dalje) 171.

⁹ Sl. gl. RS 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 - odluka US.

¹⁰ Radi se o tri podzakonska akta: Pravilnik o sadržini obaveštenja o novom seveso postrojenju odnosno kompleksu, o postojećem seveso postrojenju odnosno kompleksu i o trajnom prestanku rada seveso postrojenja, odnosno kompleksa (Sl. gl. RS 41/2010), Pravilnik o sadržini Politike prevencije udesa i sadržini i metodologiji izrade Izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa (Sl. gl. RS 41/2010) i Pravilnik o listi opasnih materija i njihovim količinama i kriterijumima za određivanje vrste dokumenta koje izrađuje operater seveso postrojenja, odnosno kompleksa (Sl. gl. RS 41/2010).

¹¹ Čl. 3 st. 1 tač. 24 Zakona o zaštiti životne sredine, Sl. gl. RS 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 - odluka US.

¹² Sl. gl. RS 111/2009.

je taj broj, zbog obustavljanja delatnosti pojedinih postrojenja smanjen na 99, od kojih 54 kompleksa pripada nižem redu, a 45 pripada višem. Podela na viši i niži red zavisi od toga da li data postrojenja prekoračuju gornji ili donji prag koncentracije opasnih materija, što povlači za sobom različite obaveze operatera tih postrojenja. Prema tome, preliminarna lista služi za preciziranje prirode postrojenja, njena enumerativna priroda ne ostavlja mogućnost da neko drugo postrojenje koje nije na listi podlegne obavezama Seveso legislative, što podrazumeva njeno redovno osvežavanje radi pravne sigurnosti.

Opseg pojma *postrojenje* u smislu Seveso legislative regulisan je istim Zakonom i odnosi se na svu opremu, zgrade, cevovode, mašine, alate, interne koloseke i depoe, dokove, istovarna pristaništa za postrojenja, pristane, skladišta ili slične građevine, na vodi ili kopnu, a koje su nužne za funkcionisanje postrojenja. U pitanju je ekstenzivna definicija koja obuhvata ne samo mašine i alate angažovane u neposrednoj proizvodnji, već i prateću infrastrukturu. U vezi sa ovim je i pojam *operater* koji je definisan kao svako fizičko ili pravno lice koje, u skladu sa propisima, upravlja postrojenjem, odnosno kompleksom ili ga kontroliše ili je ovlašćen za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja. Pod „kompleksom“ se podrazumeva prostorna celina koja je pod kontrolom operatera, gde su opasne materije prisutne u jednom ili više postrojenja, uključujući pojedinačnu ili zajedničku infrastrukturu, odnosno pojedinačne ili zajedničke aktivnosti.

3. Obaveze operatera Seveso postrojenja

U Zakonu o zaštiti životne sredine predviđene su konkretne obaveze Seveso operatera (u pitanju su pre svega one odredbe koje se odnose na „zaštitu od hemijskog udesa“, član 58-63). Svi operateri seveso postrojenja imaju pozitivnu obavezu da preduzmu sve neophodne mere za sprečavanje hemijskog udesa. Ako se i pored savesnog preduzimanja tih mera udes ipak dogodi, operateri su dužni da ograniče uticaj tog udesa na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu, kako bi se stvorili uslovi za upravljanje rizikom. Ovo je opšta obaveza koja predstavlja temelj sprečavanja i kontrole industrijskog zagađenja.

U daljem tekstu Zakona sledi konkretizacija ove opšte obaveze. Operater seveso postrojenja, odnosno kompleksa, u kome se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija, u jednakim ili većim količinama od propisanih,¹³ dužan je da Ministarstvu poljoprivrede i životne sredine, pre izrade Politike prevencije udesa, dostavi određena obaveštenja. Stupanjem na snagu Zakona, u roku od šest meseci bilo je predviđeno da operater postojećeg seveso postrojenja dostavi obaveštenje o toj činjenici. Takođe, za sva nova postrojenja koja bi počela sa radom nakon stupanja na snagu Zakona, predviđeno je da u roku od tri meseca od početka rada moraju da dostave obaveštenje o svom postojanju. Ukoliko neko postrojenje, u međuvremenu od stupanja na snagu Zakona, baveći se svojim registrovanim delatnostima, počne da emituje količine opasnih materija koje su prekoračile količine propisane čl. 58 Zakona o zaštiti životne sredine, takođe ima rok od tri meseca da tu činjenicu prijavi obaveštenjem nadležnog ministarstva. Konačno, Zakon predviđa i da svaki prestanak rada seveso postrojenja, ili čitavog kompleksa u okviru koga je delovalo seveso postrojenje, odnosno u slučaju da je došlo do modifikacije u načinu proizvodnje seveso postrojenja odnosno kompleksa,

¹³ Količine materije su propisane Pravilnikom o listi opasnih materija i njihovim količinama i kriterijima za određivanje vrste dokumenta koje izrađuje operater seveso postrojenja, odnosno kompleksa, Sl. gl. RS 41/2010.

ali i bilo koje druge promene koja može da utiče na mogućnost nastanka hemijskog udesa, takođe povlači za sobom obavezu obaveštavanja nadležnog organa.

Pored obaveštavanja o svim relevantnim događajima vezanim za početak, promene i prestanak rada, operater seveso postrojenja mora da izradi i određenu stručnu dokumentaciju. Tako je on u obavezi da izradi *Politiku prevencije udesa* najkasnije šest meseci po dostavljanju obaveštenja kojim se formira njegov status kao seveso operatera. Pored ovog dokumenta koji ima jedinstven rok za sve oblike dobijanja statusa, potrebno je izraditi i *Izveštaj o bezbednosti* i *Plan zaštite od udesa* čije vreme izrade varira u zavisnosti od konkretne situacije: za novo seveso postrojenje, odnosno kompleks, najmanje tri meseca pre početka rada; za postojeće seveso postrojenje, odnosno kompleks, najkasnije u roku od osamnaest meseci od dana stupanja na snagu zakona; za postojeće seveso postrojenje, odnosno kompleks čije su aktivnosti bile takve da su opasne materije bile prisutne u količinama manjim od propisanih, u slučaju povećanja količina opasnih materija do količina propisanih u članu 58 Zakona o zaštiti životne sredine, najkasnije šest meseci od dana promene.

U skladu sa odredbama čl. 60a, operater postrojenja koji ima obavezu da izradi *Izveštaj o bezbednosti* i *Plan zaštite od udesa* podnosi zahtev za davanje saglasnosti na *Izveštaj o bezbednosti* i *Plan zaštite od udesa*, zajedno sa tim dokumentima. Nadležni organ u roku od sedam dana od dana prijema *Izveštaja o bezbednosti*, obaveštava podnosioca *izveštaja*, zainteresovane organe i organizacije i javnost o vremenu i mestu javnog uvida, javnoj prezentaciji, kao i o javnoj raspravi o *Izveštaju o bezbednosti*. Dakle, očigledna je potreba da se uzme u obzir učešće javnosti u odlukama od značaja po životnu sredinu. Radi ocene *Izveštaja o bezbednosti* i *Plana zaštite od udesa* nadležni ministar u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava, može rešenjem imenovati posebnu radnu grupu - tehničku komisiju. Ovo se najčešće praktikuje kada su u pitanju veća postrojenja koja zahtevaju detaljniju i sveobuhvatniju procenu svojih *izveštaja* i planova. Jednom urađen *Izveštaj o bezbednosti* periodično se pregleda i po potrebi ažurira. Na ovom mestu je vidljiva potreba stalnog uzimanja u obzir činjenice promene okolnosti, kako u samom delovanju postrojenja, tako i u stanju životne sredine, u skladu sa novim naučnim saznanjima i novim javnim politikama. Stoga je dat jedan vrlo dinamičan rok ažuriranja (najmanje svakih pet godina), uz dodatni izuzetak da operater samoinicijativno ili na zahtev ministarstva nadležnog za poslove životne sredine može i van tog roka istaći zahtev za pregled zbog novih činjenica do kojih se došlo na osnovu analize drugih hemijskih udesa ili izbegnutih udesa. Jedna od povezanih obaveza operatera je i da u slučaju promene prirode ili količine opasne materije ili usled modifikacije procesa rada i drugih promena, koje su od značaja sa aspekta nastanka hemijskog udesa, ministarstvu nadležnom za poslove životne sredine, dostavi izmenjen *Izveštaj o bezbednosti* i *Plan zaštite od udesa*. Ukoliko se izmene odnose na modifikaciju postrojenja ili skladišta, operater mora izvršiti napred navedene izmene pre sprovođenja tih modifikacija.

4. Problemi operatera u primeni Seveso legislative

Do sada ostvareni rezultati u primeni Seveso legislative u pravnom sistemu Republike Srbije mogu se okarakterisati uopšteno kao pozitivni i u skladu sa propisima EU u ovoj oblasti.

Činjenica je da su operateri svih kompleksa „nižeg reda” izradili Politiku prevencije udesa.¹⁴ Operateri 43 kompleksa „višeg reda” su dostavili Izveštaje o bezbednosti i Planove zaštite od udesa Ministarstvu. Na jednom kompleksu je zabranjen dalji rad, jer operater nije dostavio dokumenta, a za jedan kompleks je operateru naložena izrada dokumenata, u skladu sa zakonom.¹⁵ Do sada je 41 Izveštaj o bezbednosti bio na javnom uvidu, javnoj prezentaciji i raspravi, završen je pregled i ocena za 35 Izveštaja o bezbednosti i Planova zaštite od udesa, izdato je osam rešenja o davanju saglasnosti, a za preostale nadležni organ je zahtevao izmene, zbog nedostataka u dostavljenim podacima i ponovno dostavljanje dokumenata.¹⁶ U skladu sa Zakonom o vanrednim situacijama, eksterni planovi zaštite od udesa čine sastavni deo Plana zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. U toku je prikupljanje podataka i rad na izradi planova zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama na nivou jedinica lokalne samouprave, kao i aktivnosti u vezi sa izradom Nacionalne procene ugroženosti.¹⁷ Međutim, izvesne teškoće primeni stvorila je zakonska nedorečenost prilikom definisanja nosioca obaveza Seveso legislative, kao i procedure davanja saglasnosti na Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa.

4.1. Problem definisanja nosioca obaveza

Suvišno je napominjati da kod sprovođenja propisa poseban značaj imaju jasne i precizne definicije pojedinih pojmova. Međutim, često se dešava u praksi transponovanja evropske legislative u srpsko zakonodavstvo da iz razloga koji imaju veze sa kratkim vremenskim okvirom za usvajanje zakona i drugih akata, redovno nastaju problem nedorečenosti, ili nepreciznosti uzrokovane nedovoljno dobrom osmišljenošću pravnog izraza. Ovakvi terminološki problemi uočeni kod primene zakona značajni su, međutim, ne samo po pitanju definicije, već mnogo više po tome što imaju svoje negativne implikacije u praktičnoj primeni.

Sva fizička i pravna lica, čija je delatnost ili aktivnost identifikovana članom 29 i 58 Zakona o zaštiti životne sredine (takozvani operateri Seveso postrojenja, odnosno kompleksa), dužni su da preduzmu sve neophodne mere za sprečavanje hemijskog udesa i ograničavanje uticaja tog udesa na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu u cilju stvaranja uslova za upravljanje rizikom. Pravilnikom o listi opasnih materija i njihovim količinama i kriterijumima za određivanje vrste dokumenta koje izrađuje operater Seveso postrojenja, odnosno kompleksa,¹⁸ i Uputstvom za određivanje vrste dokumenta koje izrađuje operater Seveso postrojenja,¹⁹ dati su kriterijumi za određivanje da li neki operater predstavlja Seveso postrojenje i kriterijumi za određivanje vrste dokumenata koje treba da izradi.

Kriterijumi za izradu dokumenata *Politika prevencije udesa* ili *Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa* određuju se na osnovu količina datih *Listom opasnih materija i njihovih graničnih količina* i *Listom klasa opasnosti i graničnih količina opasnih materija*. U Listi opasnih materija i njihovih graničnih količina date su određene imenovane materije sa graničnim

¹⁴ Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, *Post screening document – Životna sredina i klimatske promene*, Beograd 2015, s. 160.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Sl. gl. RS 41/2010.

¹⁹ Koje je donelo tadašnje Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, avgusta 2010, sada se primenjuje u okviru Ministarstva poljoprivrede i životne sredine.

količinama izraženim u tonama (tabela 1 u navedenom Pravilniku).²⁰ U Listi klasa opasnosti i graničnih količina opasnih materija navedene su određene osobine opasnosti opasne materije sa takođe graničnim količinama izraženim u tonama (tabela 2 u navedenom Pravilniku).²¹ Prilikom proračuna količina opasnih materija, računa se maksimalna zbirna količina opasne materije koja se u jednom momentu može naći na lokaciji: u skladištu, proizvodnji, instalacijama i drugim delovima postrojenja. Ključna je odredba da se obaveza izrade propisanih dokumenata utvrđuje u zavisnosti od toga da li operater pripada grupi Seveso postrojenja nižeg reda, u kom slučaju ima obavezu da sastavi samo Izveštaj o bezbednosti, ili višeg reda, kada pored Izveštaja o bezbednosti mora da sastavi i Plan zaštite od udesa.

Naizgled ne bi trebalo da se pojavljuje neki problem u primeni ove odredbe jer se jasno navodi da ukoliko operater na svojoj lokaciji ima jednu ili više opasnih materija navedenih u Tabeli 1 u količinama većim ili jednakim od količine navedene u koloni 1, a manje od količine navedene u koloni 2 ili pak, ako na lokaciji ima opasne materije sa svojstvima klasifikovanim u Tabeli 2 u količinama jednakim ili većim od količina navedenih u koloni 1, a manje od količine navedene u koloni 2, onda on pripada seveso postrojenju nižeg reda. Sa druge strane, ukoliko operater na svojoj lokaciji ima opasne materije u količinama većim ili jednakim sa količinama navedenim u koloni 2 Tabele 1, odnosno Tabele 2, onda on pripada seveso postrojenju višeg reda. Primena zakonske regulative koja se odnosi na zaštitu od hemijskog udesa je jasna kada jedan operater upravlja seveso postrojenjem. Međutim, u praksi se može javiti sledeća situacija: Vlasnik kompleksa skladišnog prostora za skladištenje opasnih materija može da izda u zakup delove kompleksa, tj. skladišne rezervoare različitim preduzećima koja će skladištiti različite količine i vrste opasnih materija. U ovom slučaju postavljaju se dva pitanja: Prvo pitanje, ko je u ovom slučaju operater Seveso postrojenja, a drugo, da li se ceo kompleks posmatra kao celina prilikom proračuna količina, tj. da li se u obzir uzimaju ukupne količine opasnih materija koje se nalaze na celom kompleksu, ili svaki zakupac posmatra samo svoj deo kompleksa, tj. skladišta i razmatra količine opasnih materija koje se tu nalaze? Ukoliko se posmatra ceo kompleks, kao što je napred navedeno, računaju se ukupne količine opasnih materija koje se u njemu nalaze i u tom slučaju će se najverovatnije raditi o Seveso postrojenju višeg reda koje je u obavezi da izradi Plan zaštite od udesa i Izveštaj o bezbednosti. Takođe se postavlja pitanje ko će biti operater u ovom slučaju, vlasnik objekta, neki od zakupaca ili svi zajedno.

4.2. Problem davanja saglasnosti na Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa

Drugi problem koji je uočen u ovoj analizi u primeni važećih propisa odnosi se na član 60g i 60d Zakona o zaštiti životne sredine. Naime, da bi Ministarstvo poljoprivrede i životne sredine izdalo saglasnost na Izveštaj o bezbednosti, odnosno na Plan zaštite od udesa, operater mora da obezbedi i dokaže da su ispunjeni određeni zahtevi propisani članom 60g i 60d Zakona o zaštiti životne sredine.

Operater je dužan da u Izveštaju o bezbednosti dokaže da je: 1) ustanovio odgovarajuću politiku i utvrdio sistem za upravljanje bezbednošću radi njene primene; 2) prepoznao opasnost od hemijskog udesa i preduzeo potrebne mere radi prevencije nastanka hemijskog udesa, odnosno ograničavanja posledica tog udesa na ljude i životnu sredinu; 3) vodio računa o bezbednosti i

²⁰ Npr. proizvodi od nafte se kreću u rasponu od 2500-25000 t, a tečni veoma lako zapaljivi gasovi od 50-200 t.

²¹ Na skali se opasnosti kreću od mogućnosti eksplozije do veoma lake zapaljivosti.

pouzdanosti pri projektovanju, izgradnji, upravljanju i održavanju svih postrojenja i skladišnih prostora, opreme i infrastrukture koje su povezane sa opasnostima od hemijskog udesa; i 4) prihvatio i u Izveštaj o bezbednosti uneo opravdane primedbe i predloge javnosti.

Pored toga, operater je dužan da u Planu zaštite od udesa dokaže da je: 1) predvideo i obezbedio sprovođenje svih neophodnih mera za ograničavanje i kontrolu hemijskog udesa, radi ublažavanja posledica tog udesa na ljude, životnu sredinu i imovinu; 2) predvideo i obezbedio način dostavljanja informacija nadležnim organima i široj javnosti; 3) predvideo odgovarajuće mere čišćenja, sanacije i rekultivacije životne sredine nakon hemijskog udesa; 4) obradio dovoljno podataka za izradu planova zaštite od hemijskog udesa na nivou Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave (tzv. eksternih planova). U slučaju kada nisu ispunjeni napred navedeni uslovi za saglasnost na dokumenta, nadležni ministar donosi rešenje kojim se zabranjuje rad ili puštanje u rad seveso postrojenja, odnosno kompleksa ili dela postrojenja, odnosno kompleksa i skladišnog prostora.

Uzimajući u obzir navedene obaveze operatera, postavlja se pitanje na koji način operater novog seveso postrojenja dokazuje da je obezbedio sprovođenje svih neophodnih mera za ograničavanje i kontrolu hemijskog udesa. Pravilnikom o sadržini Politike prevencije udesa i sadržini i metodologiji izrade Izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa, članom 8 propisano je da Plan zaštite od udesa sadrži rezime Izveštaja o bezbednosti. On se sastoji od dva dokumenta vezana za procene rizika na postrojenje i okolinu i dokumenta koji uređuje organizacionu strukturu sa nadležnostima, odgovornostima i ovlašćenjima.²²

Imajući u vidu da operater novog seveso postrojenja Plan zaštite od udesa mora da dostavi najmanje tri meseca pre početka rada, postavlja se pitanje na koji način da obezbedi napred navedene podatke o organizacionoj jedinici tj. imenima učesnika, brojeve telefona i slično, kada postrojenje još nije počelo sa radom i još uvek nema zaposlenih lica. Takođe, postavlja se pitanje u kom stupnju izgradnje novog postrojenja je neophodno da operater dobije saglasnost na Plan i Izveštaj. Da li pre ili nakon dobijanja upotrebne dozvole, tj. nakon određenog perioda rada postrojenja kako bi mogli da se dostave napred navedeni podaci tj. dokazi.

Pored ovih problema, u generalnim pitanjima industrijske bezbednosti javljaju se neke nedorečenosti zakonskih propisa i kod postrojenja koja nisu seveso postrojenja, ali od kojih takođe preta opasnost od hemijskih udesa, te će se oni sada ukratko analizirati. Ta analiza je bitna i s obzirom na već spomenutu shodnu primenu Zakona o vanrednim situacijama, koji je krovni u ovoj oblasti, na seveso postrojenja.

²² U Prilogu 2. pod nazivom "Metodologija izrade plana zaštite od udesa", definisan je sadržaj t. 2 Plana zaštite od udesa: „Daje se organizaciona struktura operatera postrojenja u toku redovnog rada u obliku blok šeme, na kojoj je prikazana hijerarhija od najvišeg do najnižeg nivoa. U drugoj šemi se prikazuju organizacione jedinice operatera sa rukovodiocima, imenima učesnika u udesu sa nadležnostima, dužnostima i odgovornostima u toku redovnog rada postrojenja kao i u slučaju udesa. Posebno se prikazuju organizacione jedinice koje rade sa opasnim materijama (proizvodne, transportne, skladišne, tehničkog održavanja, upravljanje kvalitetom i dr.), a koje su u vezi sa sistemom bezbednosti postrojenja (nadzor, zaštita na radu, protivpožarna zaštita, vatrogasne jedinice, fizičko-tehničko obezbeđenje i dr). Tabelačno se prikazuju podaci o koordinatoru plana zaštite i zameniku koordinatora plana zaštite sa brojevima telefona (službeni, mobilni, privatni). Operater svojom odlukom u pisanoj formi određuje i upoznaje sva lica o njihovim nadležnostima, odgovornostima i ovlašćenjima u slučaju udesa.“

5. Bezbednost industrijskih postrojenja koja nisu seveso postrojenja, ali imaju opasne materije

Zaštita od hemijskog udesa kod industrijskih postrojenja koja imaju značajne količine opasnih materija na svojoj lokaciji, ali koja nisu seveso postrojenja, tj. imaju manje količine opasnih materija od onih propisanih Pravilnikom o listi opasnih materija i njihovim količinama i kriterijumima za određivanje vrste dokumenta koje izrađuje operater seveso postrojenja, odnosno kompleksa,²³ uređena je Zakonom o vanrednim situacijama,²⁴ i nalazi se u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova.

Uzimajući u obzir delatnost kojom se bavi, vrstu i količinu opasnih materija i objekte koje koristi, privredno društvo i drugo pravno lice ima obavezu da sačini i Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavi Plan zaštite od udesa i da u skladu sa tim dokumentom, preduzme mere za sprečavanje udesa i ograničavanje uticaja udesa na život i zdravlje ljudi, materijalna dobra i životnu sredinu.

Privredno društvo i drugo pravno lice koje obavlja aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija u propisanim količinama, koje upravlja objektima specifične delatnosti sa aspekta povišenog rizika po život i zdravlje ljudi od nesreća i terorističkih aktivnosti, pre izrade Plana zaštite od udesa, dužno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova obavesti o sledećim promenama i prema rokovima dostavljanja, i to: 1) o organizacionoj promeni, novom postrojenju ili objektu - najkasnije tri meseca pre promene, odnosno početka rada; 2) o povećanju količina opasnih materija od manjih do količina utvrđenih propisom i o promeni namene objekta - najkasnije 30 dana od dana povećanja količine, odnosno nastale promene; 3) o prestanku rada društva, postrojenja ili objekta, kao i o modifikaciji postrojenja, promeni količine, prirode i fizičkog oblika opasnih materija, promeni postupka u načinu korišćenja opasnih materija ili drugoj promeni koja može uticati na mogućnost nastanka udesa - najkasnije trideset dana od nastale promene. Takođe, obaveza privrednog društva i drugog pravnog lica je da o trajnom prestanku ili konzervaciji postrojenja zbog dužeg prekida rada, odmah obavesti nadležno Ministarstvo.

Član 80 Zakona o vanrednim situacijama propisuje slučajeve u kojima je privredno društvo i drugo pravno lice dužno da izradi i dostavi Ministarstvu Plan zaštite od udesa.²⁵ S obzirom da je Zakon o vanrednim situacijama na snazi od 06. januara 2010. godine, od kada su na snazi i odredbe članova 146, 147 i 151, kojima je između ostalog, predviđeno da Vlada i ministar donesu bliže propise za sprovođenje ovog zakona u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu zakona, velike probleme u praksi je stvorila činjenica da su relevantni propisi doneti tek dve,²⁶ odnosno tri godine kasnije.²⁷ U nedostatku ovih propisa primenjivali su se propisi doneti

²³ Sl. gl. RS 41/2010.

²⁴ Sl. gl. RS 111/2009.

²⁵ To je lice: 1) koje se prvi put registruje za obavljanje poslova i aktivnosti sa opasnim materijama, najmanje tri meseca pre puštanja u rad pogona i postrojenja; 2) koje već obavlja poslove i aktivnosti sa opasnim materijama, za nove pogone i postrojenja najmanje tri meseca pre puštanja u rad; 3) koje već obavlja poslove i aktivnosti sa opasnim materijama, za postojeća postrojenja najkasnije šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

²⁶ Pravilnik o načinu izrade i sadržaju Plana zaštite od udesa, donet je 22. 08. 2012, Sl. gl. RS 82/2012.

²⁷ Pravilnik o vrstama i količinama opasnih materija, objektima i drugim kriterijumima na osnovu kojih se sačinjava Plan zaštite od udesa i preduzimaju mere za sprečavanje udesa i ograničavanje uticaja udesa na život i zdravlje ljudi, materijalna dobra i životnu sredinu, Sl. gl. RS 8/2013.

na osnovu zakona koji prestaju da važe danom početka primene Zakona, ukoliko nisu u suprotnosti sa odredbama Zakona o vanrednim situacijama. Takođe, prema odredbama člana 148. napred navedenog zakona privredna društva i druga pravna lica dužna su da u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu propisa iz člana 146 stav 2 Ministarstvu unutrašnjih poslova, dostave obaveštenje o postrojenju, objektu i količini opasnih materija, a u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovih propisa i izveštaj o bezbednosti i plan zaštite od udesa iz članova 76.18 i 78.19 ovog zakona. Kako je bilo zamišljeno da se ispoštuju ove obaveze i pored činjenice da nisu doneti podzakonski propisi u rokovima koji su predviđeni i na koje se u Zakonu poziva, a njihovo korišćenje je, pritom, obavezujuće, nije najjasnije. Čini se da se i na ovom primeru vidi nedostatak dovoljne organizacije i koordinacije različitih državnih organa Republike Srbije u procesu transponovanja evropskog zakonodavstva u domaći pravni sistem.²⁸

6. Promene koje sa sobom donosi Seveso III direktiva

6.1. Promene opšteg karaktera

Najznačajnije promene koje sa sobom donosi Seveso III direktiva u smislu pooštrenih obaveza operatera, što je i težište ove analize, sadržane su u nekoliko ključnih članova. Član 8 predviđa da operateri moraju da izrade, primene, održavaju i ažuriraju po potrebi *Politiku sprečavanja krupnih udesa*, sve u cilju obezbeđenja visokog nivoa zaštite za čoveka i životnu sredinu. To se ima izvršiti putem odgovarajućih sredstava, struktura i sistema za bezbedno upravljanje koji su precizirani Prilozima uz tekst Direktive. Iz nekog razloga, reč “obezbeđenje” zamenila je izraz “davanje garancija” u odnosu na tekst istog člana 8 Seveso II Direktive, što može da postavi dilemu da li je u pitanju isti intenzitet obaveze.²⁹

Član 9 predviđa izvestan oblik “efekta domina” prilikom obaveštavanja o udesu. Operater se obavezuje da obavesti sva ostala postrojenja, odnosno komplekse, koja se nalaze u blizini, naročito ako i ona sama nose potencijal hemijske opasnosti. Takođe i javnost mora da bude valjano informisana. Član 10 obavezuje operatera da pripremi, pregleda, i ažurira po potrebi, detaljan bezbednosni izveštaj koji treba da pokaže delotvornost *Politike sprečavanja velikih udesa* i sa njom povezanih sistema za bezbedno upravljanje, koji su detaljno navedeni u Prilogu III. Dalje, ovaj izveštaj mora da sadrži sistematsku identifikaciju i procenu velikih rizika i odgovarajuće bezbednosne mere; valjanu bezbednost i pouzdanost u projektovanju, izgradnji, funkcionisanju i održavanju svake instalacije, skladišnog prostora, infrastrukturne opreme koja je u vezi sa velikim rizicima; kao i valjanje unutrašnje i spoljne planove u slučaju vanredne situacije. Član 13 se odnosi na obaveze operatera da predvidi valjan način korišćenja zemljišta na kome se nalazi kompleks seveso postrojenja i da u tom smislu ustanovi bezbednosne distance od naseljenih ili drugih ranjivih mesta. Član 15 je posledica implementacije Arhuske konvencije,³⁰ u

²⁸ Up. kod D. Radivojević, *Ugroženo planiranje i programiranje sistema zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2016.

²⁹ O ovoj razlici terminološke, eventualno i materijalne prirode v. A. Waring, *Seveso III Directive: Will it deliver?*, *Global Legislation*, 24/2014.

³⁰ The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, usvojena 25. 06. 1998. u danskom gradu Arhusu. Arhuska konvencija donosi niz prava javnosti (pojedina i njihovih udruženja) u pogledu životne sredine. Strane ugovornice Konvencije se obavezuju da usvoje potrebne odredbe kako bi njihove javne vlasti (na nacionalnom, regionalnom, ili lokalnom nivou) mogle da doprinosu ostvarivanju ovih prava. Republika Srbija je

pravo EU i usklađivanja Seveso legislative sa njenim zahtevima. Tu se predviđa obaveza operatera seveso postrojenja da implementira dva stuba iz Arhusa u vidu informisanja javnosti, konsultovanja javnosti i učešća javnosti u donošenju odluka od značaja po životnu sredinu.

Iako se na prvi pogled čini da su ove obaveze jasne i da ne mogu da izazovu teškoće u praktičnoj primeni, iskustvo nekih od zemalja članica EU pokazuje da se često događa da se ove odredbe usvajaju kao mrtvo slovo na papiru, sa malo ili nimalo smislene implementacije.³¹

6.2. Promene u načinu klasifikacije opasnih materija

Sve opasne materije se sada grupišu u skladu sa svojim svojstvima u vezi sa, na primer, vatrom, otrovnim dejstvima po ljude i otrovnim dejstvima po životnu sredinu. Klasifikacija opasnih materija prema Seveso II Direktivi vršena je u odnosu na Direktivu o opasnim materijama.³² Kao što smo već naveli, nju je u međuvremenu zamenila Uredba o globalnom harmonizovanom sistemu za klasifikaciju, označavanje i pakovanje hemijskih materija i smeša.³³

Bez potrebe da se na ovom mestu ulazi u tehničke detalje izmena koje su pomenute, bitno je utvrditi za potrebe ove analize kakve su posledice tih izmena po operatere industrijskih postrojenja koja u svom radu koriste hemijski opasne materije. Na početku odmah treba naglasiti da nije namera promena da se nova preduzeća podvedu pod domašaj Seveso legislative. Može se razumno očekivati da će najveći broj preduzeća ostati u dosadašnjem statusu u pogledu primene Seveso legislative. Međutim, promene u klasifikaciji opasnih materija mogu da imaju za posledicu promene statusa preduzeća u okviru redova koji su određeni pragovima koncentracije opasnih materija. Za operatere koji spadaju u viši red, ne bi trebalo očekivati promene, oni su tu

ratifikovala Arhusku konvenciju Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine 12. 05. 2009, Sl. gl. RS 38/09. Konvencija daje pravo svakome na ekološku informaciju koju poseduju javne vlasti ("pristup ekološkoj informaciji"). To može da se odnosi na informaciju o stanju životne sredine, ali i na politike ili mere koje su preduzete, ili na stanje ljudskog zdravlja i bezbednosti ako oni mogu da budu ugroženi stanjem životne sredine. Podnosioci zahteva imaju pravo da dobiju ovu informaciju u roku od jednog meseca od dana podnošenja zahteva bez navođenja razloga zbog kojih traže njeno izdavanje. Takođe, javne vlasti su u obavezi, na osnovu Konvencije, da aktivno šire ekološke informacije koje su im dostupne. Konvencija zatim daje pravo učešća javnosti u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom. Javne vlasti treba da obezbede načine da omoguće javnosti koja je zainteresovana i nevladinim organizacijama za životnu sredinu da komentariše, na primer, predloge projekata koji utiču na životnu sredinu, ili planove i programe u vezi sa životnom sredinom, pri čemu te komentare treba uzeti u obzir prilikom donošenja odluka, a o konačnim odlukama javnost je potrebno obavestiti i te odluke obrazložiti. Konačno, Konvencija previđa i pravo na pristup pravdi, odnosno pravo na dostupnost pravnih postupaka za kontrolu javnih odluka koje su donate bez obaveštavanja ili konsultovanja javnosti.

³¹ U tom smislu indikativan je primer Kipra. Prema Brajanu Lejtu, koji je dugo godina radio u energetskom sektoru ove države, kultura primene se svodi na misao "kako da se izvučemo sa što manje troškova", što dovodi do realne opasnosti da se namere donosilaca Direktive u praksi izigravaju, B. Lait, *Is it an accident waiting to happen?*, *Health and Safety Legislation And Guidance*, 19/2015. Na ovom mestu treba istaći i da u našoj pravnoj kulturi još uvek nije sazrela svest o tome da čak ni u državama članicama EU, a još manje u kandidatima za članstvo kao što je Republika Srbija, Komisija EU koja donosi ove direktive nema odgovornost za način njihove primene, odnosno čak nema načina ni da pozove na kontrolu njihove implementacije uopšte. Ovo je posledica apsolutnog dejstva "načela supsidijarnosti", gde je na svakoj državi članici da obezbedi implementaciju.

³² Dangerous Substances Directive 67/548/EEC.

³³ European Regulation 1272/2008 for the Globally Harmonised System for the classification, labelling and packaging of chemical substances and mixtures.

gde jesu jer nova klasifikacija *postrožava* kriterijume klasifikacije. Za operatere nižeg reda, ne treba očekivati promene u načelu. Međutim, promene u klasifikaciji opasnih materija, pogotovo u smislu akutno otrovnih materija, mogu u izuzetnim slučajevima da dovedu do prelaska u viši red. Za operatere postrojenja koja nisu Seveso, ali svejedno od njih pretil opasnost zbog postojanja izvesnih opasnih materija, promene u klasifikaciji materija, pogotovo akutno otrovnih, mogu da dovedu do potpadanja pod Seveso standard i to u nižem redu, a u veoma malom broju slučajeva i neposredno u višem redu.

Ti operateri koji će preći u viši red moraće da pripreme odgovarajuću dokumentaciju koju prethodno nisu morali da poseduju. Na primer, operater koji prelazi u niži red će morati da pripremi *Politiku sprečavanja velikog udesa*. Operater koji prelazi u viši red će morati da pripremi pun Seveso bezbednosni izveštaj, koji će nadalje morati da se održava i ažurira najmanje jednom u pet godina. Operateri višeg reda će podlegati češćim kontrolama nadležnih vlasti u vidu terenskih inspekcija.

6.3. Posledice navedenih promena po operatere

Prva stvar koja se nameće kao posledica po operatere, a istovremeno je od najvećeg značaja za javnost i opštu svest o zaštiti životne sredine jeste usklađivanje Seveso legislative sa Arhuskom konvencijom. Ukratko, to znači da operateri moraju da podnose informacije o svojim aktivnostima proaktivno, a ne samo po zahtevu. Informacije bi morale da budu dostupne elektronski i da stalno budu osvežavane.

Član 14 Seveso III Direktive koji zahteva pristup javnosti informacijama koje se odnose na rizike povezane sa delatnostima Seveso postrojenja takođe definiše i pravo javnosti na učešće u projektima i planiranju načina korišćenja zemlje. Javnost mora da bude u poziciji da od najranijeg trenutka komentariše planove u slučaju vanredne situacije, pa do kraja njihove izrade za sve vreme postupka izrade. Operateri će stoga morati da izrade dokumente koji će pristupačnim, “netehničkim” jezikom da uklatko objasne javnosti opasnosti proizvodnog procesa i kontrolne mere koje se u tom smislu preduzimaju na postrojenjima. Ovi dokumenti će se koristiti zajedničkim frazama koje bi trebalo da budu razumljive širokoj javnosti.

Takođe, s obzirom na pojačan naglasak na inspekcijama postrojenja, operateri će imati pasivnu obavezu dozvole pristupa inspekcijama u tačno određenim vremenskim periodima radi izvođenja inspeksijskih poslova i izveštavanja o nalazima. Radi sigurnosti operatera, broj inspekcija će biti fiksiran u određenom periodu u zavisnosti od stepena rizika konkretnog postrojenja. Ukoliko se dogode slučajevi nepostupanja operatera po nalozima inspekcije ili normativnim obavezama, moguće su i dodatne inspekcije.

Operateri višeg reda bi morali da krenu već sada sa izradom ili ažuriranjem Seveso bezbednosnih izveštaja, koji moraju da sadrže izmene koje se odnose na novu klasifikaciju opasnih materija, kao i da potraže sve dodatne informacije koje se odnose na njihove obaveze prema Seveso III Direktivi. Ovi operateri bi morali da počnu da prate i razvoj situacije u vezi sa ne-tehničkim izveštajima za javnost i da se na vreme pripreme za njihovu izradu.

Operateri nižeg reda i postrojenja koja nisu Seveso tipa morali bi da razmotre svoj Seveso status u svetlosti nove Direktive, i tamo gde je to potrebno, da počnu da pripremaju dodatne podatke i dokumenta koja su im potrebna ukoliko dolazi do izmena u tom statusu. Naravno, svi operateri

imaju pravo da razmotre da li mogu da u konkretnom slučaju zahtevaju izuzimanje od primene načela javnosti ukoliko postoji poverljivi ili bezbednosni faktor koji ih sprečava da otkriju izvesne informacije u vezi sa svojim proizvodnim procesom. O tom zahtevu bi odlučivao nezavisni nadležni organ.

Izrada Seveso bezbednosnog izveštaja je pravna obaveza operatera. To je istovremeno proces koji zahteva dosta vremena i resursa, što može da stvori dodatne teškoće srpskim operaterima s obzirom na njihove poznate finansijske teškoće i manjak radne snage. Prvi korak za operatere koji pristupe ovom procesu je da se sa nadležnim inspektorima lokalnih vlasti posavetuju kako bi ustanovili potreban nivo detalja za relevantne informacije, podatke i procene rizika, odnosno kakvi su njihovi propusti u tom pogledu. Zatim treba pristupiti izradi plana koji bi obezbedio potrebne resurse i informacije i popunio praznine.

6.4. Koraci u implementaciji koje treba da preduzme Republika Srbija

Prema planovima koji su trenutno na snazi u Republici Srbiji puna transpozicija Seveso III Direktive će se postići do 2018. godine.³⁴ Pritom je neophodno usvojiti niz pravnih akata koji bi u potpunosti transponovali ovu Direktivu u pravni sistem Republike Srbije. Pre svega, potrebno je doneti Zakon o kontroli opasnosti od velikih udesa koji uključuju opasne materije, imajući u vidu obavezu operatera o izradi *Politike sprečavanja velikog udesa*. Zatim, kako bi se aneksi koji se odnose na tehničke propise o klasifikaciji opasnih materija valjano transponovali, potrebno je doneti podzakonske akte. U tom smislu treba doneti pravilnike na nivou Ministarstva poljoprivrede i životne sredine, kojima će se transponovati relevantni aneksi. Konačno, potrebno je kada se ceo taj posao završi, neodložno doneti izmene i dopune Zakona o vanrednim situacijama, koji se shodno primenjuje na seveso operatere, ali, s obzirom na nove aspekte koji se odnose na komplekse postrojenja i proceduru za izdavanje njihovih dozvola, potrebno je izmeniti i Zakon o planiranju i izgradnji. U vezi sa ovim treba napomenuti da je trenutno u toku prikupljanje podataka i rad na izradi planova zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama na nivou jedinica lokalne samouprave, kao i aktivnosti u vezi sa izradom Nacionalne procene ugroženosti.³⁵ U skladu sa Zakonom o vanrednim situacijama, eksterni planovi zaštite od udesa čine sastavni deo Plana zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama.

Institucionalno posmatrano, dalja implementacija podrazumeva i nastavak sprovođenja propisa iz ove oblasti, uz istovremeno obezbeđivanje koordinisanog uključivanja svih nadležnih organa u proces transpozicije, a zatim i implementacije (organi nadležni za zaštitu životne sredine, vanredne situacije, prostorno planiranje i izgradnju). Potrebna je i revizija identifikovanih kompleksa i ažuriranje postojećih registara; revizija postojećih ili izrada novih dokumenata u skladu sa direktivom i njihova validacija; revizija ili izrada novih eksternih planova zaštite od udesa. Zatim, potrebno je obezbediti da ciljevi prevencije velikih udesa i ograničavanja njihovih posledica po ljudsko zdravlje i životnu sredinu moraju biti uzeti u obzir u procesu planiranja korišćenja zemljišta. Naravno, neprestano treba insistirati na usavršavanju znanja svih zainteresovanih strana.

³⁴ Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine (bel. 14), s. 161.

³⁵ *Ibid.*

Ukoliko institucionalni okvir u Republici Srbiji u planiranom periodu implementacije ostane nepromenjen, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine nadležno je za prevenciju velikih hemijskih udesa i inspeksijski nadzor. U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, Sektora za vanredne situacije, postoje organizacione jedinice na nivou lokalne samouprave – uprave i službe za vanredne situacije. Jedinice lokalne samouprave nadležne su za pripremu eksternih planova zaštite od udesa na teritoriji za koju su nadležne, a koji su sastavni deo Plana zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama izrađuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave u saradnji sa nadležnom službom, a plan usvaja izvršni organ jedinice lokalne samouprave.

Uspešna implementacija će podrazumevati pažljivu i realnu procenu troškova/finansiranje. Procena troškova za implementaciju Seveso III i drugih direktiva je određena prilikom izrade Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine.³⁶ Ona procenjuje da bi ukupni troškovi mogli dostići cifru od 1,5 milijardi €. ³⁷ Koliko je ovaj dokument, donet 2010. godine, u sasvim drugačijim privrednim i društvenim uslovima nego što važe u sadašnjem trenutku, precizan procenitelj ostaje da se vidi. Dodatno treba imati u vidu nestabilnost ekonomske situacije u Republici Srbiji, što u predviđenom periodu implementacije može da obesmisli procene. U skladu sa tim je predviđeno od nadležnog Ministarstva za životnu sredinu da se usvoji dodatna procena troškova koja će biti ažurirana kada se izradi DSIP (Specifični plan za implementaciju direktive) za Direktivu o industrijskim emisijama.³⁸ DSIP je trebalo da bude dostupan u septembru 2015.god, ali se to nije dogodilo još uvek.

7. Zaključak

Legislativa EU na polju industrijske bezbednosti regulisana je sa nekoliko direktiva od kojih Seveso III Direktiva sada predstavlja relevantan pravni okvir u pogledu sprečavanja i kontrole udesa nastalih delovanjem opasnih materija u procesu industrijske proizvodnje. Seveso III zamenila je do sada važeću Seveso II Direktivu. Osnovni pravci izmena odnose se na pojačanu transparentnost procesa proizvodnje u postrojenjima koja su označena kao seveso postrojenja, u skladu sa implementacijom tri stuba zaštite životne sredine iz Arhusa, kao i na usklađivanje klasifikacije hemijskih materija sa, u međuvremenu usvojenom, Uredbom o globalnom harmonizovanom sistemu za klasifikaciju, označavanje i pakovanje hemijskih materija i smesa. To za sobom povlači moguće izmene u status operatera industrijskih postrojenja, tako da je moguće da neka postrojenja koja nisu do sada imala status seveso postrojenja to sada postanu, dok neka postrojenja koja su pripadala nižem redu, zbog prekoračenja praga koncentracije opasnih materija prema novoj klasifikaciji, pređu u viši red, što opet za sobom povlači strože obaveze i veće angažovanje resursa i veće troškove za operatere.

U Republici Srbiji uopšteno se može reći da je zakonodavstvo u oblasti bezbednosti industrijskih postrojenja značajno unapređeno izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine iz 2009. godine, a u svetlosti usaglašavanja sa propisima EU u ovoj oblasti koji su važili u vremenu transponovanja, to jest sa Seveso II Direktivom. Nacionalnim propisima su definisane obaveze

³⁶ Sl. gl. RS 80/11 od 28. 11. 2011.

³⁷ *Ibid*, s. 24.

³⁸ Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine (bel. 14), s. 159.

operatera i drugih subjekata sistema zaštite životne sredine. Međutim, postojali su i izvesni problemi u primeni koji su se ogledali u nedovoljnoj preciznosti zakonskih propisa i kašnjenju podzakonskih akata u odnosu na glavne akte. Ova pitanja su naročito značajna imajući u vidu složenost problematike i moguće posledice nedosledne primene zakona i podzakonskih propisa. Imajući u vidu da u Republici Srbiji sada predstoji period implementacije Seveso III Direktive, kod koje su na teškoće naišle i mnogo bogatije i pravno uređenije zemlje EU, mora se nastojati da se ove greške ne ponove i da se ispune zadati rokovi. Ovo pre svega kroz usavršavanje procedure donošenja propisa, sistematsko praćenje primene i periodične analize posledica njihove primene.