

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 2

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2012

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-416-5

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 2 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 350 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-416-5

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 195465740

IMPLEMENTACIJA PRAVNIH STANDARDA EVROPSKE UNIJE U PRAVNI SISTEM SRBIJE U OBLASTI NUKLEARNE SIGURNOSTI

Apstrakt

Osnovni cilj formulisanja i primene mera nuklearne sigurnosti i bezbednosti jeste zaštita ljudi i životne sredine od štetnog dejstva jonizujućeg zračenja. Da bi se obezbedili uslovi za kvalitetno i efikasno sprovođenje mera nuklearne sigurnosti, neophodno je uspostaviti sistem ekoloških dozvola. U radu se ukazuje na sistem izdavanja ekoloških dozvola u Srbiji, uz uporedni prikaz rešenja u zakonodavstvu Francuske i Nemačke. Na važnost pravilno uređene i ekološki zdrave upotrebe nuklearne energije ukazano je u IAEA Konvenciji o nuklearnoj sigurnosti. U radu se ukazuje na mogućnost implementacije Konvencije o nuklearnoj sigurnosti u pravni sistem Srbije, naročito sa aspekta novina koje sadrži Predlog zakona o izmenama zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti.

Ključne reči: *Ekološke dozvole. Pravo upotrebe nuklearne energije. Konvencija IAEA o nuklearnoj sigurnosti. Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost.*

1. Uvod

Na začetke razvoja prava upotrebe nuklearne energije nailazimo pedesetih godina XX veka. Reč je o grani prava koja se razvijala uporedo sa pronalazanjem različitih oblika primene nuklearne energije i jonizujućih zračenja.¹ U početku se smatralo da je pravo upotrebe nuklearne energije posebna grana prava. Međutim, razvojem grana prava koje uređuju različite aspekte industrijske aktivnosti, pravo upotrebe nuklearne energije je počelo da se smatra pravom koje ima naglašene veze sa ekološkim pravom, pravom zaštite na radu i pravnom zaštite javnog zdravlja.² Osnovu prava upotrebe nuklearne energije čine pravna pravila kojima se uređuje upotreba nuklearne energije

* Dr Mirjana Drenovak Ivanović, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

1 R. Lyster, A. Brandbrook, *Energy Law and the Environment*, Cambridge University Press, 2006, str. 34–36.

2 F. Nocera, *The Legal Regime of Nuclear Energy: A Comprehensive Guide to International and European Union Law*, Intersentia, 2005, str. 1.

je u industriji, istraživanju, medicini, pravna pravila kojima se omogućava primena nuklearne energije u mirnodopske svrhe i pravna pravila kojima se uređuje način odlaganja i transporta nuklearnog otpada.³ Na međunarodnom nivou Međunarodna agencija za atomsku energiju (*International Atomic Energy Agency – IAEA*) sa sedištem u Beču, Agencija za nuklearnu energiju (*Nuclear Energy Agency – NEA*) sa sedištem u Parizu i Evropska zajednica za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community – EAEC, Euroatom*) sa sedištem u Briselu, imaju značajnu ulogu u formiranju pravnog okvira zaštite od jonizujućeg zračenja i postizanja nuklearne sigurnosti.⁴ Pod okriljem IAEA, 1994. godine, doneta je Konvencija o nuklearnoj bezbednosti kao prvi akt u kome su stipulasane osnovne obaveze ugovornih strana i ciljevi koje treba postići u oblasti nuklearne sigurnosti. Rezultat zajedničkog rada IAEA i NEA je veliki broj preporuka čiji je cilj uspostavljanje osnovnih standarda zaštite od jonizujućih zračenja i sigurno upravljanje nuklearnim objektima.

Osnovni cilj formulisanja i primene mera nuklearne sigurnosti i bezbednosti jeste zaštita ljudi i životne sredine od štetnog dejstva jonizujućeg zračenja. Prvi korak u ostvarenju ovog cilja jeste određenje pojma nuklearne bezbednosti i nuklearne sigurnosti i uspostavljanje konzistentnog pravnog okvira koji je usklađen sa preuzetim međunarodnim obavezama i principima međunarodnih organizacija. Analizom postojećeg pravnog okvira kojim je kod nas uređena oblast nuklearne sigurnosti i bezbednosti možemo da zaključimo da je donošenjem Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti⁵ učinjen značajan korak ka usklađivanju našeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije. Na osnovu zakona formirana nadležnost obezbeđivanja uslova za kvalitetno i efikasno sprovođenje mera za zaštitu od jonizujućih zračenja i mera nuklearne sigurnosti povereno je samostalnoj regulatornoj organizaciji. Reč je o Agenciji za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije. Jedno od posebnih ovlašćenja Agencije odnosi se i na izdavanje, produžavanje i oduzimanje licence za obavljanje nuklearne delatnosti, kao i izdavanje i oduzimanje dozvole za promet radioaktivnih i nuklearnih materijala. U radu se ukazuje na sistem izdavanja ekoloških dozvola u Srbiji, uz uporedni prikaz rešenja u zakonodavstvu Francuske i Nemačke.

Na važnost ekološki prihvatljive upotrebe nuklearne energije i međunarodne saradnje sa ciljem sigurnijeg zbrinjavanja radioaktivnog otpada ukazano je u Konvenciji IAEA o nuklearnoj sigurnosti. Naša zemlja nije ratifikovala ovu konvencije. U radu se ukazuje na mogućnost implementacije Konvencije o nuklearnoj sigurnosti u pravni sistem Srbije, naročito sa aspekta novina koje sadrži Predlog zakona o izmenama zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti.

3 *Ibid.*

4 S. Ferrey, *Environmental Law: Examples and Explanations*, Wolters Kluwer, 2010, str. 637–638.

5 *Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, „Službeni glasnik RS”, br. 36/09.

2. Izdavanje licence za obavljanje nuklearne delatnosti

Radi obezbeđivanja uslova za kvalitetno i efikasno sprovođenje mera nuklearne sigurnosti neophodno je uspostaviti sistem ekoloških dozvola. U uporednom pravu nailazimo na različite oblike ekoloških dozvola i različite postupke za njihovo izdavanje. Specifičnosti aktivnosti za koje se izdaju ekološke dozvole imaju uticaj i na obaveze organa uprave, mogućnost javnosti da učestvuje u njihovom donošenju i pravo na pravnu zaštitu. Imajući u vidu vrstu ekološke dozvole koja se donosi u konkretnom slučaju, pravo Nemačke poznaje tri postupka za njihovo donošenje: skraćeni postupak donošenja ekološke dozvole bez učešća javnosti, postupak donošenja ekološke dozvole sa učešćem javnosti i postupak donošenja ekološke dozvole koji zahteva sprovođenje procene uticaja na životnu sredinu.⁶ U pravu Francuske zaštita osnovnih ekoloških vrednosti postiže se aktivnošću organa uprave u postupku notifikacije i postupku izdavanja dozvola.⁷ Priroda aktivnosti i potencijalni uticaj na životnu sredinu imaju ključnu ulogu u donošenju odluke o tome koji postupak u konkretnom slučaju treba pokrenuti. Konvencijom o nuklearnoj sigurnosti utvrđeni su osnovni standardi za izdavanje licence za obavljanje nuklearne aktivnosti i za obavljanje inspeksijskog nadzora. U redovima koji slede, biće analiziran sistem izdavanja ekoloških dozvola u Srbiji, a zatim će biti ukazano na njegovu usklađenost sa opštim standardima Konvencije o nuklearnoj sigurnosti.

2.1. Izdavanje ekoloških dozvola i nuklearna sigurnost u Srbiji

U daljoj analizi, treba ukazati na razliku između pojmova nuklearna sigurnost i nuklearna bezbednost. Nuklearna sigurnost se odnosi na uspostavljanje i održavanje nuklearnog objekta kako bi se sprečili eventualni nuklearni akcidenti, odnosno ublažile posledice takvog akcidenta. Taj pojam obuhvata skup mera kojima se obezbeđuju uslovi za rad nuklearnog objekta i mere kojima se postiže održavanje radijacionog rizika u propisanim granicama.⁸ Pojam nuklearna bezbednost označava mere i postupke kojima se postiže zaštita od neovlašćenog pristupa nuklearnim objektima i sadržaju koji se u njima nalazi. Neovlašćena upotreba nuklearnog materijala u nezakonite svrhe i potencijalna opasnost od bioterorizma zahtevaju složen mehanizam mera kojima se postiže otkrivanje krađe, sabotaze, neovlašćenog pristupa ili nelegalnog transfera ovih materija.⁹ Kako je predmet ovog rada sistem ekoloških dozvola i rad organa uprave u uspostavljanju i održavanju nuklearnih objekata, dalje će biti reči samo o nuklearnoj sigurnosti.

6 H. Schlemminger, C. Martens, *German Environmental Law for Practitioners*, Kluwer Law International, 2005, str. 40–43.

7 J. Auby, *Public Environmental Law in France*, R. Seerden *et al.* (eds.), „Public Environmental Law in the European Union and the United States”, Kluwer Law International, 2002, str. 188–189.

8 International Atomic Energy Agency, *Nuclear law*, Vienna 2003, str. 6.

9 Vid. David P. Filder, „Public Health and National Security in the Global Age: Infectious Disasses, Bioterrorism and Realpolitik”, *Geo. Wash. Int. L. Rev.*, 2003, str. 787.

U pravu Srbije identifikujemo dve osnovne dozvole koje se odnose na aktivnosti u vezi sa nuklearnim objektima. Prvo, reč je o dozvolama koje obuhvataju lociranje i izgradnju nuklearnog objekta. Drugo, reč je o dozvolama koje se odnose na obavljanje nuklearne aktivnosti. Postupak u kome će biti doneta dozvola zavisi od toga da li je reč o lociranju, projektovanju, izgradnji, probnom radu, puštanju u rad, korišćenju, trajnom prestanku rada, obavljanju određene nuklearne aktivnosti ili njenoj izmeni ili modifikaciji.

Izdavanje dozvole za lociranje i izgradnju nuklearnog objekta obuhvata nekoliko postupaka. Obavljanje nuklearne aktivnosti mora biti usklađeno sa državnim politikom radijacione i nuklearne sigurnosti. Sa tim ciljem, Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost predlaže Vladi Program radijacione sigurnosti i bezbednosti, Program nuklearne sigurnosti i bezbednosti i Program upravljanja radioaktivnim otpadom.¹⁰ Ti programi se donose u procesu strateške procene uticaja na životnu sredinu. Vlada može doneti odluku o Programu nuklearne sigurnosti i bezbednosti samo nakon sprovođenja strateške procene uticaja na životnu sredinu. Nakon toga, Narodna skupština je ovlašćena da, na predlog Vlade, razmotri opravdanost izgradnje nuklearnog objekta. Kada Narodna skupština obavesti Vladu o pozitivnom stavu, može se preći u sledeću fazu postupka koja se odnosi na odabir lokacije za izgradnju nuklearnog objekta. Nadležni organ uprave može da donese rešenje o izgradnji nuklearnog objekta samo na onoj lokaciji koja je predviđena u prostornom i urbanističkom planu. To znači da se ova odluka može doneti tek nakon sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu.

Dalje se otvara pitanje u kom trenutku nosilac nuklearne aktivnosti treba da pribavi licencu za obavljanje nuklearne aktivnosti. U Zakonu o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti normirano je da se nuklearni objekat može locirati, projektovati, izgraditi, pustiti u probni rad, pustiti u rad, koristiti i trajno prestati sa radom samo uz prethodno pribavljenu licencu za obavljanje nuklearne aktivnosti koju izdaje Agencija.¹¹ Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost jeste regulatorno telo koje treba da: a) uspostavi sistem izdavanja dozvola u vezi sa nuklearnim objektima koji će onemogućiti obavljanje nuklearne delatnosti bez dozvole; b) uspostavi sistem inspekcije i procene sigurnosti nuklearnih objekata; c) obezbedi primenu regulative koja se odnosi na sprovođenje nuklearne aktivnosti i uslove za izdavanje, modifikaciju i oduzimanje dozvola.¹² Podnosilac zahteva za dobijanje licence za obavljanje nuklearne aktivnosti ima obavezu da uz zahtev priloži i mišljenje organa nadležnog za zaštitu životne sredine o analizi uticaja nuklearnog objekta na životnu sredinu. Ako se ima u vidu da nadležni organ uprave može doneti rešenje o izgradnji nuklearnog objekta samo na onoj lokaciji koja je predviđena u prostornom i urbanističkom planu, uz prethodno

10 Iako je Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, koji normira obavezu donošenja pomenutih programa, donet 2009. godine, još uvek nije definisan Program nuklearne sigurnosti i bezbednosti.

11 Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, član 49 stav 1.

12 International Atomic Energy Agency, *Nuclear Law*, Vienna 2003, str. 33.

sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu, zaključujemo da u ovoj fazi postupka organ koji je nadležan za zaštitu životne sredine formira mišljenje o tome kakav uticaj izgradnja nuklearnog objekta može imati na životnu sredinu. To dalje znači da licencu Agencije treba pribaviti nakon završenog postupka procene uticaja na životnu sredinu, ali pre započinjanja realizacije projekta koji je bio predmet procene uticaja. Međutim, kako je u postupku procene uticaja na životnu sredinu operator u obavezi da dostavi i opis projekta sa predloženom lokacijom¹³ zaključujemo da se licenca može pribaviti tek nakon lociranja i projektovanja objekta, a pre započinjanja njegove izgradnje. Agencija može doneti ispravnu odluku o dodeljivanju licence samo ako je upoznata sa ishodom postupka procene uticaja na životnu sredinu, ali i sa svim značajnim faktorima u vezi sa lociranjem koji bi mogli da utiču na sigurnost nuklearnog objekta tokom njegovog radnog veka.

2.2. Konvencija IAEA o nuklearnoj sigurnosti (1994)

Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA) organizovala je, u periodu od 1992. do 1994. godine, više sastanaka u kojima su učestvovali predstavnici Vlada, nacionalnih tela koja se bave nuklearnom sigurnošću i predstavnici agencije. Kao rezultat ovih aktivnosti, u junu 1994. godine doneta je Konvencija o nuklearnoj sigurnosti koja se stupila na snagu u oktobru 1996. godine.¹⁴ Naša zemlja nije ratifikovala Konvenciju. Kako je reč o Konvenciji kojom su definisani osnovni standardi za izdavanje dozvola za rad nuklearnih postojenja i uspostavljanje sistema inspekcije i procene da li stanje nuklearnog objekta odgovara zakonom utvrđenim standardima i uslovima pod kojima je licenca izdata, u redovima koji slede analiziraćemo stepen usaglašenosti našeg Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti sa Konvencijom o nuklearnoj sigurnosti.

Nuklearni objekt se u Konvenciji određuje kao bilo koja nuklearna elektrana na području ugovorne strane, uključujući kapacitete za skladištenje, rukovanje i zbrinjavanje radioaktivnih materijala koji se nalaze na istom zemljištu i koji su povezani sa radom nuklearne elektrane.¹⁵ Takvo određenje poznaje i naš Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti.¹⁶ Međutim, za razliku od našeg Zakona, Konvencija stipuliše i dodatno određenje, prema kojem se navedeni objekti smatraju nuklearnim objektima sve do trajnog uklanjanja svih nuklearnih elemenata iz jezgra reaktora i njihovog sigurnog odlaganja u skladu sa planom koji je odobrio organ nadležan za izdavanje licence za obavljanje nuklearne delatnosti.¹⁷

13 *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik RS”, br. 135/2004 i 36/09, čl. 12. i 17.

14 *Convention on Nuclear Safety*, International Atomic Energy Agency, INFCIRC/449, od 5. jula 1994. godine. Dostupno na: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf449.shtml>, pristupljeno 12. avgusta 2012. godine.

15 *Convention on Nuclear Safety*, član 2 stav 1.

16 *Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, član 3. stav 1. tačka 26.

17 *Convention on Nuclear Safety*, član 2. stav 1.

Naročita pažnja posvećena je pitanju procene i potvrde sigurnosti. Prema Konvenciji, ugovorne strane su obavezne da pre izgradnje i puštanja u rad nuklearnog objekta, kao i tokom njegovog radnog veka, obezbede sveobuhvatne i sistemske sigurnosne procene.¹⁸ Ranije uočenu dilemu o tome u kom trenutku nosilac nuklearne aktivnosti treba da pribavi licencu za obavljanje nuklearne aktivnosti, koja proizilazi iz našeg Zakona, moguće je rešiti analizom Konvencije. Svaka strana Konvencije ima obavezu da normira i primeni postupak za procenu svih značajnih faktora u vezi sa lociranjem koji mogu da utiču na sigurnost rada nuklearnog objekta, kao i obavezu da uspostavi postupak za procenu uticaja koji rad predloženog nuklearnog objekta može da ima na život i zdravlje ljudi i stanje životne sredine.¹⁹ Iako je našim Zakonom normirano da se nuklearni objekat može locirati, projektovati, izgraditi, pustiti u probni rad, pustiti u rad, koristiti i trajno prestati sa radom samo uz prethodno pribavljenu licencu za obavljanje nuklearne aktivnosti,²⁰ izvedena analiza i pravila Konvencije ukazuju na to da nadležan organ ne može odlučiti o izdavanju licence za obavljanje nuklearne aktivnosti pre lociranja i projektovanja nuklearnog objekta. O važnosti prethodne analize uticaja svih značajnih faktora u vezi sa lociranjem i radom nuklearnog objekta i potrebi postizanja što većeg stepena sigurnosti rada nuklearnog objekta govori i to da je Konvencijom normirana i mogućnost ponavljanja postupaka procene uticaja.²¹

3. Pravni standardi Evropske unije u oblasti nuklearne sigurnosti

Osnova regulative EU u oblasti nuklearne sigurnosti jeste Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju iz 1957. godine (Ugovor EURATOM). Ugovorom je stipulisana obaveza uspostavljanja i obezbeđenja jedinstvenih sigurnosnih standarda da bi se obezbedilo redovno snabdevanje rudom, nuklearnim gorivom i nuklearnim materijama koje se koriste samo u svrhu realizacije unapred definisanih ciljeva.²² Na osnovu Ugovora EURATOM donet je veliki broj uredbi i direktiva kojima se preciziraju odredbe Ugovora. Reč je o: Direktivi o proceni javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, uključujući i one koji se bave dugotrajnim skladištenjem radioaktivnog otpada (Direktiva 85/337/EEZ, Direktiva 97/11/EZ); Direktivi o informisanju javnosti o merama zdravstvene zaštite koje treba preduzimati i delovanju u slučaju radiološke opasnosti (Direktiva 89/618/EURATOM); Direktivi o operativnoj zaštiti radnika tokom njihovih aktivnosti u kontrolisanim područjima gde postoji opasnost od jonizujućeg zračenja (Direkti-

18 *Convention on Nuclear Safety*, član 14. stav 1.

19 *Convention on Nuclear Safety*, član 17. stav 1. i stav 2.

20 *Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, član 49. stav 1.

21 *Convention on Nuclear Safety*, član 17. stav 3.

22 J. H. Jans, H. B. Vedder, *European Environmental Law after Lisbon*, 4th edition, Europa Law Publishing 2012, str. 502–503.

va 90/641/EURATOM); Direktivi o nadzoru i kontroli pošiljaka radioaktivnog otpada i istrošenog goriva (Direktiva 2006/117/EURATOM); Direktivi o osnovnim sigurnosnim standardima za zaštitu radnika i javnosti od opasnosti koje proizilaze iz jonizujućeg zračenja (Direktiva 96/29/EURATOM); Direktivi o zdravstvenoj zaštiti pojedinaca od opasnosti jonizujućeg zračenja zbog medicinskog zračenja kojom je ukinuta Direktiva 84/466/EURATOM (Direktiva 97/43/EURATOM); Direktivi o kontroli visokoaktivnih zatvorenih radioaktivnih izvora i izvora kojima se ne zna poreklo (Direktiva 2003/122/EURATOM); Direktivi o uspostavljanju Zajednice za nuklearnu sigurnost nuklearnih postrojenja (Direktiva 2009/71/EURATOM) i Regulativi Saveta (EURATOM) br. 1493/93 od 8. juna 1993. godine o pošiljkama radioaktivnih susptanci među državama članicama.²³

U septembru 2011. godine usvojena je nova Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima koja sublimira zahteve uspostavljene ranijim direktivama (96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM, 84/466/EURATOM, 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM i 3003/122/EURATOM.²⁴ Donošenjem te direktive u pravni poredak EU uvedene su najnovije preporuke Međunarodne komisije za zaštitu od radijacije (*International Commission on Radiological Protection*) i uspostavljeni standardi na osnovu aktuelnih naučnih istraživanja.²⁵

Nedavno je usvojena i Direktiva o upravljanju radioaktivnim otpadom i istrošenim gorivom kojom su uspostavljeni obavezujući standardi za upravljanje radioaktivnim otpadom, što uključuje i konačna odlagališta nuklearnog otpada.²⁶ Direktivom je stipulisana obaveza svake države članice da do 2015. godine napiše nacionalni program koji sadrži opis aktivnosti za zbrinjavanje radioaktivnog otpada, troškove i program finansiranja njihovog sprovođenja, kao i raspored izgradnje objekata za odlaganje otpada. Izvoz radioaktivnog otpada u zemlje izvan EU dopušten je pod veoma restriktivnim uslovima. Naime, da bi se radioaktivni otpad izvezao u treće zemlje, neophodno je da one, u trenutku dostavljanja otpada, imaju izgrađeno odlagalište. Imajući u vidu činjenicu da je za izgradnju i razvoj odlagališta visokoradioaktivnog otpada potrebno više decenija, smatramo da je time onemogućen izvoz ovakvog otpada sve dok u trećim zemljama ne postoji želja, strategija i dugoročni plan izgradnje odlagališta.

23 C. Tofan, *International nuclear energy law: basic documents*, International Courts Association, 2009, str. 28 i dalje.

24 *Council Directive laying down basic safety standards for protection against the dangers arising from exposure to ionising radiation*, COM (2011) 593 final, Brisel 29. septembar 2011. Dostupno na: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/radiation_protection/doc/com_2011_0593.pdf, pristupljeno 8. avgusta 2012. godine.

25 S. Mundigl, *Revision of the Euratom Basic Safety Standards Directive – current status, Radiation Protection Dosimetry*, br. 1–4, str. 12–16.

26 *Council Directive establishing a Community framework for the responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste*, 2011/70/EURATOM od 19. jula 2011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:199:0048:0056:EN:PDF>, pristupljeno 8. avgusta 2012. godine.

4. Novine u Predlogu zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti

U septembru 2012. godine, Vlada Republike Srbije donela je Predlog zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti. Najznačajnija izmena odnosi se na predlog o stavljanju van snage Odluke o osnivanju Agencije za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost.²⁷ U Predlogu se navodi da bi poslove zaštite od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost, umesto te Agencije, trebalo da vrši ministarstvo nadležno za zaštitu od jonizujućih zračenja, a poslove upravljanja nuklearnim objektima Zavod za nuklearnu sigurnost i bezbednost kao posebna organizacija. Tim povodom, u stručnoj javnosti otvoreno je pitanje o usklađenosti predloženih zakonskih rešenja sa standardima Međunarodne agencije za atomsku energiju i standardima utvrđenim pravnim pravilima EU.

4.1. Predlog zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti i Konvencija IAEA o nuklearnoj sigurnosti

Konvencija IAEA o nuklearnoj sigurnosti posebnu pažnju posvećuje organizacionom uređenju tela koje je ovlašćeno da izdaje licence za obavljanje nuklearne delatnosti i koje je nadležno za pitanje lociranja, projektovanja, izgradnje, stavljanja u pogon i demontaže nuklearnog objekta.²⁸ Svaka strana Konvencije ima obavezu da osnuje ili imenuje telo koje će imati odgovarajuća ovlašćenja, nadležnosti, finansijska sredstva i obučene kadrove za utvrđivanje merodavnih nacionalnih sigurnosnih propisa, izdavanje licenci za rad nuklearnih objekata i određivanje uslova za izdavanje licenci, onemogućavanje rada nuklearnih objekata bez licence i sprovođenje inspekcijskog nadzora.²⁹ Pri tome, treba osigurati funkcionalnu samostalnost tela koje će obavljati te aktivnosti i bilo kog drugog tela ili organizacije koje se bavi razvojem ili upotrebom nuklearne energije.³⁰ U Hrvatskoj je, tako, Zakonom o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti, osnovan Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost koji je, kao „telo državne uprave nadležan za poslove zaštite od jonizujućeg zračenja i nuklearnu sigurnost”.³¹ Radi uspostavljanja funkcionalne nezavisnosti Državnog zavoda za radiološku i nuklearnu sigurnost Hrvatske, osnovano je Veće za radiološku i nuklearnu sigurnost, kao savetodavno telo Hrvatskog sabora, koje daje mišljenje na predloge zakona i podzakonskih akata kojima se uređuju radiološka i nuklearna sigurnost, kao i predloge i mi-

27 Odluka o osnivanju Agencije za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost, „Službeni glasnik RS”, br. 76/09.

28 L. Kurukulasuruya, N. A. Robinskon, *Training Manual on International Environmental Law*, ENEP/Earthprint, 2006, str. 358.

29 *Convention on Nuclear Safety*, član 8 stav 1.

30 *Convention on Nuclear Safety*, član 8 stav 2.

31 *Zakon o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti*, „Narodne novine”, br. 28/10, član 6. stav 1.

šljenja o stanju nuklearne i radiološke sigurnosti i strategiji razvoja nuklearne sigurnosti.³² Predlog zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti sadrži slično rešenje. Prema Predlogu zakona, Zavod za nuklearnu sigurnost i bezbednost će, kao posebna organizacija, biti nadležno za upravljanje nuklearnim objektima, dok će svi ostali poslovi koje je ranije obavljala Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost biti u nadležnosti Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine.³³ Ukoliko u analizu uvedemo i nadležnost ovog Ministarstva, prema Zakonu o ministarstvima,³⁴ zaključujemo da će Ministarstvo biti nadležno za određivanje uslova za izdavanje licenci i odlučivanje o izdavanju licenci za obavljanje nuklearnih aktivnosti, ali i za strategiju i politiku energetske bezbednosti i nuklearna energetska postrojenja čija je namena proizvodnja električne i toplotne energije, što je pitanje razvoja i upotrebe nuklearne energije. U tom smislu, Predlog zakona nije usklađen sa Konvencijom IAEA o nuklearnoj sigurnosti (član 8. stav 2).

4.2. Predlog zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti i inspeksijski nadzor

Dalje se otvara pitanje da li predložena rešenja vode ka uspostavljanju efikasnog sistema inspeksijskog nadzora. Zakonom o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti stipulisano je da inspeksijski nadzor nad sprovođenjem mera nuklearne sigurnosti vrši ministarstvo nadležno za poslove nuklearne sigurnosti i upravljanje radioaktivnim otpadom posredstvom inspektora za nuklearnu sigurnost i upravljanje radioaktivnim otpadom. U Mišljenju Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, između ostalog, se navodi: „Agencija za zaštitu od jonizirajućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije osnovana je kao posebno telo 2009. godine, a počela je da funkcioniše sredinom 2010. godine. (...) Prenos funkcija inspekcije sa raznih ministarstava na Agenciju još nije ostvaren u skladu sa najboljim regulativnim praksama. Efikasna nezavisnost i zadovoljavajući nivoi osoblja i finansija biće od suštinskog značaja za obezbeđenje propisnog funkcionisanja Agencije, posebno za dozvole za nuklearna postrojenja.”³⁵ U Predlogu zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti stipulisano je da Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost prestaje sa radom, pri čemu Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine preuzima prava, obaveze, zaposlene, predmete i opremu Agencije.³⁶

32 *Zakon o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti*, „Narodne novine”, br. 28/10, član 4.

33 *Predlog zakona o izmenama zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i nuklearnoj sigurnosti*, član 9. Predlog zakona je dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/акти/закони-у-процедури/закони-у-процедури.46.html>, pristupljeno 18. septembra 2012. godine.

34 *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS”, br. 72/12, član 14. stav 1.

35 *Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji*, COM(2011) 668, str. 107.

36 *Predlog zakona o izmenama zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, čl. 15. i 17.

Na osnovu toga zaključujemo da Ministarstvo nastavlja da obavlja poslove koje je ranije obavljala Agencija sa istim nadležnostima i službenicima, te da će efikasnost sistema inspeksijskog nadzora zavisiti od toga u kojoj meri će biti izvršeni prenos i usklađenost funkcija inspekcije između ministarstava.

4.3. Predlog zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti i učešće javnosti

Uočljiv nedostatak Predloga zakona o izmenama Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti jeste odsustvo učešća zainteresovanih strana i javnosti tokom njegove pripreme. Osnov ideje o učešću javnosti tokom pripreme izvršnih propisa i drugih opšteprimjenjivih pravno-obavezujućih pravila koja bi mogla da imaju značajan uticaj na životnu sredinu nalazimo u Zakonu o državnoj upravi.³⁷ Poslovnik Vlade stipuliše obavezu predlagača da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja, uređuje pitanje od posebnog interesa za javnost ili utvrđuje strategija razvoja sprovede javnu raspravu.³⁸ Poslovníkom Vlade nisu utvrđeni bliži kriterijumi na osnovu kojih se može utvrditi kada se nekim zakonom „bitno menja” uređenje nekog pitanja ili koja pitanja „posebno zanimaju javnost”. Imajući u vidu uočenu nedorečenost, mogućnost učešća javnosti u pripremi propisa eksplicite je navedena u pojedinim propisima o zaštiti životne sredine. Tako, Zakon o bezbednosti hrane utvrđuje obavezu obavljanja javne rasprave prilikom pripreme, ocene i izmene propisa o hrani, pri čemu je neophodno omogućiti neposredno ili posredno učešće svih zainteresovanih strana. Učešće javnosti može izostati samo u hitnim slučajevima, i to samo onda kada nije moguće obezbediti neposredno ili posredno učešće javnosti u pripremi, oceni i izmeni propisa o hrani.³⁹

U *Zelenoj knjizi o evropskoj strategiji za energetska sigurnost* posebna pažnja je posvećena pitanju uključivanja javnosti u postupak donošenja odluka i pitanju transparentnog donošenja propisa uz obavezno sprovođenje javne rasprave u oblasti nuklearne sigurnosti.⁴⁰ U uporednoj literaturi nailazimo na mišljenje da osetljivost razvoja i upotrebe nuklearne energije čini učešće javnosti u donošenju propisa o bilo kom pitanju u vezi sa nuklearnom tehnologijom neizostavnim elementom.⁴¹ Smatramo da Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti jeste zakon od posebnog interesa za javnost, te da zainteresovane strane moraju imati priliku da o njemu iznesu svoje stavove. Zakon kojim se uređuje pitanje zaštite životne sredine, zašti-

37 Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, član 77.

38 Poslovník Vlade, „Službeni glasnik RS”, br. 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11, član 41. stav 1.

39 Zakon o bezbednosti hrane, „Službeni glasnik RS”, br. 41/09, član 10.

40 European Commission, *Green Paper Towards a European strategy for the security of energy supply*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, str. 32–33. Dostupno na: http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_en.pdf

41 N, Negm, *Transfer of Nuclear Technology Under International Law: Case Study of Iraq, Iran and Israel*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, str. 38–39.

te od jonizujućih zračenja i na drugačiji način uređuje institucionalni okvir nuklearne sigurnosti ne bi trebalo da bude usvojen po hitnom postupku, bez posebnog programa javne rasprave.

5. Zaključak

Osnovni cilj formulisanja i primene mera nuklearne sigurnosti i bezbednosti jeste zaštita ljudi i životne sredine od štetnog dejstva jonizujućih zračenja. Izdavanjem ekoloških dozvola za izgradnju nuklearnih objekata i vršenje nuklearne aktivnosti uvodi se sistem kontrole faktora koji utiču ili mogu biti od uticaja na sigurnu upotrebu nuklearne energije. U uporednom pravu nailazimo na različite vrste ekoloških dozvola. Pravo Nemačke poznaje a) skraćeni postupak donošenja ekoloških dozvola bez učešća javnosti, b) postupak donošenja ekoloških dozvola sa učešćem javnosti i c) postupak donošenja ekoloških dozvola koji zahteva sprovođenje procene uticaja na životnu sredinu. Kada se izdaje dozvola za izgradnju nuklearnih objekata ili obavljanje nuklearne aktivnosti, uvek se sprovodi postupak procene uticaja na životnu sredinu, čiji je sastavni deo učešće javnosti. U pravu Francuske zaštita osnovnih ekoloških vrednosti postiže se a) aktivnošću organa uprave u postupku notifikacije i b) u postupku izdavanja dozvola. Kada je reč o izgradnji nuklearnih objekata ili obavljanju nuklearne aktivnosti, organ uprave ne može da postupa kao kod notifikacije, već ima obavezu da sprovede postupak procene uticaja na životnu sredinu, sa učešćem javnosti, nakon čega donosi odluku o tome da li će dozvoliti obavljanje predviđene aktivnosti. U pravu Srbije identifikujemo dve osnovne dozvole koje se odnose na aktivnosti u vezi sa nuklearnim objektima: prvo, dozvole koje obuhvataju lociranje i izgradnju nuklearnog objekta, drugo, dozvole koje se odnose na obavljanje nuklearne aktivnosti.

Imajući u vidu da nadležni organ uprave može da donese rešenje o izgradnji nuklearnog objekta nakon sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu, kao i to da Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti normira da se nuklearni objekat može locirati, projektovati, izgraditi, pustiti u probni rad, pustiti u rad, koristiti i trajno prestati sa radom samo uz prethodno pribavljenu licencu za obavljanje nuklearne aktivnosti, otvara se pitanje u kom trenutku nosilac nuklearne aktivnosti treba da pribavi licencu za obavljanje nuklearne aktivnosti. Nadležni organ uprave može doneti rešenje o izgradnji nuklearnog objekta samo na onoj lokaciji koja je predviđena u prostornom i urbanističkom planu, uz prethodno sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu. Reč je o fazi postupka u kojoj organ uprave formira mišljenje o uticaju nuklearnog objekta na životnu sredinu. To bi značilo da licencu treba pribaviti nakon završenog postupka procene uticaja na životnu sredinu, ali pre započinjanja realizacije projekta koji je bio predmet procene uticaja. Međutim, kako u postupku procene uticaja na životnu sredinu operator ima obavezu da dostavi i opis projekta sa predloženom lokacijom, zaključujemo da se licenca može pribaviti tek nakon lociranja i projektovanja objekta, a pre započinjanja njegove izgradnje.

U septembru 2012. godine, Vlada Republike Srbije donela je Predlog zakona o izmenama zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti. Ranija analiza pokazuje da rešenja izneta u Predlogu zakona nisu u skladu sa osnovnim standardima Konvencije IAEA o nuklearnoj sigurnosti i da predložene izmene nužno ne vode uspostavljanju efikasnog sistema inspekcijuskog nadzora. Zainteresovane strane nisu imale priliku da iznesu stavove o Nacrtu zakona. Kako je reč o zakonu kojim se bitno menja institucionalni okvir sprovođenja mera nuklearne sigurnosti i uređuje pitanje od posebnog interesa za javnost, smatramo da zainteresovane strane moraju imati priliku da o njemu iznesu svoje stavove.

*Doc. dr. Mirjana Drenovak Ivanović**

IMPLEMENTATION OF EU NUCLEAR SAFETY STANDARDS IN SERBIAN LEGAL SYSTEM

Summary

The main objective of nuclear safety and security law formulation and implementation is the protection of people and environment from harmful effects of ionizing radiation. A system of environmental permits should be established to provide conditions for efficient and effective implementation of nuclear safety law. The paper points out the environmental permitting system in Serbia and a comparative review of the solutions in French and German Environmental law. The IAEA Convention on Nuclear Safety contains the world's first binding international standards on the siting, design, construction and operation of land-based nuclear power plants. The Convention also includes an international review system to supervise the implementation of these provision. The paper analyze the possibility of its implementation in the Serbian legal system, particularly from the point of the Draft Law on Ionizing Radiation Protection and Nuclear Safety.

Key words: Environmental Permits System. Nuclear Safety Law. The IAEA Convention on Nuclear Safety. Agency of Ionizing Radiation Protection and Nuclear Safety.

* Mirjana Drenovak Ivanović, PhD. Assistant professor Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.