

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

UPRAVNI POSLOVI U OBLASTI UPRAVLJANJA HEMIKALIJAMA I EVROPSKE INTEGRACIJE

Apstrakt

Važan aspekt reformi u oblasti zaštite životne sredine i evropskih integracija predstavlja i izgradnja sistema za upravljanje hemikalijama na nacionalnom nivou, uz razvoj institucionalnih kapaciteta za sprovođenje kompleksnog zakonodavstva u ovoj oblasti. U Srbiji je prethodnom periodu usvojen Zakon o upravljanju hemikalijama, strateškim dokumentima je predviđena kontinuirana izgradnja ovog sistema i ustanovljena je Agencija za hemikalije koja je obavljala značajan broj upravnih poslova u ovoj oblasti. Odlukom Narodne skupštine Republike Srbije, 25. septembra 2012. godine, usvojene su izmene i dopune Zakona kojima je predviđeno ukidanje Agencije za hemikalije i prelazak nadležnosti na Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. U radu se analizira okvir upravljanja hemikalijama u Srbiji, ispituju modaliteti obavljanja upravnih (i regulatornih) poslova u oblasti upravljanja hemikalijama (i biocidnim proizvodima) u Srbiji i njihova transformacija u prethodnom periodu, položaj i uloga (ukinute) Agencije za hemikalije, određeni upravni poslovi i njihovo obavljanje.

Ključne reči: Upravljanje hemikalijama. Javne agencije. Evropske integracije. Reforma javne uprave. Agencija za hemikalije.

Uvodne napomene

Proces evropskih integracija pred zemlje koje pristupaju Evropskoj uniji postavlja značajne izazove implementacije rastućeg *acquis*-a u mnogim oblastima, uključujući i zaštitu životne sredine. Važan aspekt reformi u oblasti zaštite životne sredine predstavlja i izgradnja sistema za upravljanje hemikalijama na nacionalnom nivou, kao i razvoj institucionalnih kapaciteta za sprovođenje kompleksnog zakonodavstva u ovoj oblasti. Oblast zaštite životne sredine je posebno interesantna u pogledu institucionalnih i legislativnih reformi zbog progresivnog razvoja normativnog okvira i na nacionalnom i na međunarodnom nivou, povećanja broja procedura i standarda koji subjekti koji utiču na životnu sredinu moraju da poštuju, kao i potrebe kontinuiranog i intenzivnog nadzora.¹

* Marko Milenković, MA, LL.M, istraživač saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu i kandidat na doktorskim studijama na Pravnom fakultetu 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 Poslovi savremene javne uprave su raznovrsni, a naročito su složeni u oblasti zaštite životne sredine. Upravnu delatnost tako, kao ukupnost svih aktivnosti uprave, čine izvrša-

U Srbiji je prethodnom periodu usvojen Zakon o upravljanju hemikalijama (ZH), strateškim dokumentima predviđena je kontinuirana izgradnja ovog sistema i ustanovljena je Agencija za hemikalije koja je obavljala značajan broj upravnih poslova u ovoj oblasti. Odlukom Narodne skupštine Republike Srbije, 25. septembra 2012. godine, usvojene su izmene i dopune Zakona kojima je predviđeno ukidanje Agencije za hemikalije kao jedne od sedam upravnih organizacija ovog tipa koje su ukinute.

U radu se ispituju modaliteti obavljanja upravnih (i regulatornih) poslova u oblasti upravljanja hemikalijama (i biocidnim proizvodima) u Srbiji. U radu se takođe analizira i režim upravljanja hemikalijama u Evropskoj uniji i relevantni propisi. Ispitivanje ove teme je posebno interesantno u kontekstu snažnog antiagencijskog diskursa u našoj javnosti, koji je dominirao u političkim raspravama tokom poslednjeg izbornog ciklusa u Srbiji tokom 2011. i 2012. godine, koji je rezultirao ukidanjem Agencije za hemikalije i promenom institucionalnih aranžmana u ovoj oblasti.

1. Okvir upravljanja hemikalijama u Evropskoj uniji

1.1. Podela nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine između Evropske unije i država članica i obavljanje upravnih poslovi

Nadležnosti Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine graduelno su razvijani od početka sedamdesetih godina prošlog veka, a zaštita životne sredine kao posebna nadležnost uvršćena je u osnivački ugovor tek 1986. godine, usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta.² Pravni izvori Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine danas su brojni i pokrivaju široku materiju horizontalnog ekološkog zakonodavstva i sektorska pitanja zaštite prirodnih dobara, uticaja na pojedinačne medijume životne sredine, materije koje mogu uticati na životnu sredinu (uključujući hemikalije) i intersektorska pitanja poput energetike ili poljoprivrede.³ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije u članu 4. predviđa da Evropska unija ima podeljenu nadležnost sa državama članicama nad većim brojem oblasti, uključujući zaštitu životne sredine, s tim što očuvanje morskih bioloških resursa u skladu sa zajedničkom politikom ribarstva spada u isključivu nadležnost Unije (član 3).⁴

vanje propisa, učestvovanje u oblikovanju politika, praćenje stanja, inspeksijski nadzor i ostali stručni poslovi poput izrade analiza, prikupljanje podataka, informisanja. Uporediti: Lilić, S., *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2009, str. 303–304.

2 Za istorijat razvoja Ekološkog prava i politike EU videti, Kramer, L., *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London 2007; Lee, M., *EU Environmental law, Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford 2005.

3 Za pregled relevantnog zakonodavstva u oblasti videti: Todić, D., *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret, Beograd 2011.

4 U oblastima u kojima su podeljene nadležnosti, postoji mogućnost delovanja i država članica i Evropske unije, ali su članice ograničene u pogledu delovanja time da li je Unija

1.2. Institucije Evropske unije i sprovođenje politike zaštite životne sredine

Evropska komisija ima značajnu ulogu u kreiranju politike zaštite životne sredine, koja se ogleda prevashodno u predlaganju komunitarnih propisa. Iako nema direktnu nadzornu ulogu nad primenom propisa (inspekcijska ovlašćenja), Komisija može da inicira procedure pred Sudom pravde Evropske unije u slučaju da države članice ne implementiraju obaveze iz komunitarnih propisa, u skladu sa članom 211. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. U okviru Evropske komisije pitanjima zaštite životne sredine bavi se više direktorata: Direktorat za zaštitu životne sredine, Direktorat za energetiku, Direktorat za zaštitu zdravlja i potrošače, Direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj, Direktorat za pomorska pitanja i ribarenje, a 2010. godine osnovan je i poseban Direktorat za klimatske promene koji je preuzeo deo nadležnosti od Direktorata za zaštitu životne sredine i Direktorata za energetiku u okviru šireg angažovanja EU po pitanju rešavanja problema klimatskih promena. Evropski parlament, uz Savet ministara, donosi akte sekundarnog zakonodavstva na predlog Komisije, a u okviru njega pitanjima životne sredine se bavi Komitet za životnu sredinu. Savet ministara, uz Evropski parlament, usvaja sekundarne propise i političke akte, uključujući one koji se odnose na životnu sredinu, a kada razmatra pitanja u ovoj oblasti zaseda kao Savet ministara za životnu sredinu država članica EU. Konačno, Sud pravde Evropske unije, koji ima značajnu ulogu u ovoj oblasti, doneo je veliki broj presuda, naročito u slučajevima kada države članice nisu implementirale obaveze koje proizlaze iz sekundarnog zakonodavstva.

Sa stanovišta obavljanja sve većeg broja upravnih, regulatornih i stručnih poslova, za ovu analizu je posebno interesantno nekoliko agencija Evropske unije osnovanih u prethodnih dvadeset godina za poslove u ovoj oblasti: Evropska agencija za zaštitu životne sredine i Evropska agencija za hemikalije, ali i Evropska agencija za pomorsku bezbednost, Agencija za kontrolu ribarenja. Evropska agencija za zaštitu životne sredine (EEA) prevashodno obavlja poslove prikupljanja informacija od značaja za životnu sredinu, njihove obrade i sistematizacije kao i informisanja javnosti u ovoj oblasti.⁵ EEA takođe koordinira nacionalne agencije (odnosno odgovarajuća tela) u ovoj oblasti, koju ostvaruje putem dve mreže direktora agencija u oblasti zaštite životne sredine. Aktivnosti EEA se prostiru i izvan domena EU putem prikupljanje podataka i njihovu razmenu i sa članicama EFTA i državama Za-

već koristila nadležnosti. Za analizu podele nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine videti: Client Earth, *The impact of the Lisbon Treaty – an environmental perspective*, 2010, str. 6–17, dostupno na <http://www.clientearth.org/reports/clientearth-briefing-lisbon-treaty-march-2010.pdf>; Milenković, M., „Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama”, u: Rašević, M. (ur) *Pomeračemo granice*, Insitut društvenih nauka, 2012, str. 151–170.

5 Za sve poslove koje obavlja Evropske agencije za zaštitu životne sredine videti: Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version), OJ C 162, 25.6.2008, str. 86.

padnog Balkana na nivou Eioneta (European Environment Information and Observation Network).⁶ O ulozi Evropske agencije za hemikalije biće posebno reči u naslovu 1.4.

1.3. Obavljanje inspeksijskog nadzora

Zakonodavstvo Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine čini više stotina različitih akata, uključujući regulative, direktive i akte „mekog” prava u širokom polju regulacije koje obuhvata oblast zaštite životne sredine. Osim prirode regulatornog procesa u ovoj oblasti, ključni izazov predstavlja sprovođenje propisa i nadzor uprave nad sprovođenjem. Nadzorni (kontrolni) proces karakteriše korišćenje upravnopravnih ovlašćenja, koja se vrše prema kontrolisanom subjektu u vezi sa objektom, odnosno predmetom kontrole. Inspeksijski nadzor je jedan od ključnih vidova upravne delatnosti, od velike je važnosti za uspešnu implementaciju propisa u svim oblastima i jedan je od preduslova za ostvarivanje prava pojedinaca i privrednih društava.⁷ U domenu zaštite životne sredine ova vrsta kontrole posebno je važna zbog potencijalnih štetnih posledica po životnu sredinu i zdravlje ljudi. Obavljanje nadzora nad sprovođenjem propisa od operatora koji utiču na životnu sredinu (to jest pravnih i fizičkih lica u državama članicama) posebno je značajno za implementaciju ekoloških propisa. Na nivou EU ovo pitanje je naročito važno s obzirom na to da se inspeksijske nadležnosti nalaze na nivou država članica koje imaju različite tradicije i kapacitete zaštite životne sredine, a zadržavanje ovog oblika kontrole na nacionalnom nivou proističe i iz prirode kontrolnog procesa i širine ovlašćenja i (potencijalnog) zadiranja u prava operatera koji na životnu sredinu utiču; a za efektivnost primene ekološkog prava EU ključno pitanje je premošćavanje implementacionog jaza⁸ koji postoji između država članica i kako dovesti do usaglašenog nivoa primene komunitarnih propisa na nacionalnom nivou.⁹

6 U Srbiji je 2004. godine formirana Agencije za zaštitu životne sredine kao organ u sastavu Ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine, a model nadležnosti Evropske agencije za zaštitu životne sredine poslužio je i za definisanje nadležnosti naše Agencije. Više o njenom položaju i ulozi videti: Milenković, M., „Položaj i uloga agencije za zaštitu životne sredine”, u: Lilić, S. (ur.) *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga I*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011, str. 251–259.

7 Više o inspeksijskom nadzoru u oblasti zaštite životne sredine videti: Milenković, M., „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije”, u: Dimitrijević, P. Stojanović, N. (ur.), *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, str. 513–528.

8 „Implementacioni jaz” je izraz koji se često koristi za označavanje razlike koja u praksi nastaje između zacrtanih ciljeva određene politike i propisa i rezultata koji nastaju njenom primenom. Konkretno u oblasti zaštite životne sredine on se često javlja. O problemima implementacionog jaza u ovoj oblasti videti: European Commission (Directorate-General Environment), *The costs of not implementing the environmental acquis – Final report*, septembar 2011.

(http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf).

9 Detaljnije videti: Milenković, M., „Upravni poslovi u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji i podela nadležnosti sa državama članicama”, u: Rašević, M. (ur.), *Pomeraćemo granice*, Institut društvenih nauka, 2012, str. 151–170.

1.4. Evropska agencija za hemikalije

Evropska agencija za hemikalije osnovana je sa ciljem da obavlja poslove implementacije propisa EU u ovoj oblasti, a naročito Regulative 1907/2006 (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances – REACH; Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničenje upotrebe hemijskih supstanci) 2007. godine sa sedištem u Helsinkiju.¹⁰ Njene aktivnosti uključuju više oblika upravne delatnosti. U njih se ubrajaju: 1. poslovi registracije, evaluacije, autorizacije i restrikcija prometa hemijskih supstanci u EU (uključujući i koordinaciju država članica i njihovih organa), 2. informisanje javnosti (uključujući ostvarivanje prava na pristup informacijama o opasnim supstancama), 3. pomoć kompanijama radi primene regulative REACH, ali i 4. učešće u formiranju politika i donošenju akata obezbeđivanjem naučnih informacija u regulatornom procesu (putem delovanja komiteta osnovanih u okviru agencije). Radi koordinacije aktivnosti država članica i analize činjenica neophodnih za regulaciju u ovoj oblasti, u okviru Agencije su formirana tri komiteta – Komitet država članica, Komitet za procenu rizika i Socioekonomski komitet. Osim njih, osnovan je i Forum za razmenu informacija o primeni koji koordiniše nadležna nacionalna tela putem razmene dobre prakse, predlaganja, koordinisanja i evaluacije zajedničkih projekata za primenu i zajedničkih inspekcija, razvoja metoda koje koriste inspektori, i obavlja druge oblike saradnje.¹¹

II. Okvir upravljanja hemikalijama u Srbiji

U drugom delu rada biće analiziran okvir upravljanja hemikalijama u Srbiji, institucionalna rešenja, položaj i uloga (ukinute) Agencije za hemikalije, određeni upravni poslovi i njihovo obavljanje i ponuđenje opservacije o novoj organizaciji upravljanja ovom oblašću.

2.1. Strateški dokumenti u oblasti zaštite životne sredine i oblast upravljanja hemikalijama

Upravljanje hemikalijama je od velikog značaja za zaštitu zdravlja ljudi i zaštite životne sredine. Veći broj strateških dokumenata koje je usvojila Republika Srbije u prethodnom periodu obrađuje i ovu tematiku.

Nacionalna strategija održivog razvoja od 2009. do 2017. godine potcrta da hemijska industrija ima veoma značajnu ulogu u ukupnoj industrijskoj proizvodnji i spoljnotrgovinskoj razmeni Republike Srbije (18%), ali da zakonski okvir koji se odnosi na hemikalije u Republici Srbiji nije u saglasnosti s propisima EU i ne obuhvata sve oblasti koje su predviđene evropskim propisima. Strategija je identifikovala značajne probleme u ovoj oblasti: 1. nepo-

10 Više o REACH regulativi videti: Spencer Williams, E., Panko, J., Paustenbach, D., The European Union's REACH regulation: a review of its history and requirements, *Critical Reviews in Toxicology*, 39(7), 2009, str. 553–575.

11 Videti više: <http://echa.europa.eu/web/guest/about-us/who-we-are/enforcement-forum>.

stojanje baze podataka i sistematskog praćenja hemikalija, odnosno efekata koje mogu izazvati određene hemikalije na ljudsko zdravlje i životnu sredinu; 2. nedovoljnu tehničku opremljenost laboratorija za kvalitativno i kvantitativno ispitivanje hemikalija i nepostojanje sistema za praćenje usklađenosti rada laboratorija s dobrom laboratorijskom praksom; 3. loše stanje postojeće infrastrukture u hemijskoj industriji i nedovoljno novca za ulaganje u čistije tehnologije; 4. nedovoljnu međusektorsku povezanost državnih organa nadležnih za različite faze u životnom ciklusu upravljanja hemikalijama i njihovo neuslovno skladištenje.¹²

U skladu sa Strategijom, kao sektorski ciljevi su predviđeni: 1) usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti upravljanja hemikalijama sa zakonodavstvom EU i izgradnja administrativnih i drugih kapaciteta za njihovo sprovođenje; 2) smanjenje rizika od hemikalija štetnih po zdravlje ljudi i životnu sredinu, kao i zamena opasnih hemikalija manje opasnim 3) uspostavljanje i razvoj informacionog sistema za upravljanje hemikalijama; 4) sprovođenje aktivnosti na obrazovanju i razvijanju javne svesti o rizicima od hemikalija štetnih po zdravlje ljudi i životnu sredinu; 5) uvođenje mera podrške za uvođenje dobrih praksi u poljoprivredi.¹³ Strategijom je takođe istaknuto da treba ojačati administrativne i profesionalne sposobnosti zaposlenih da bi se novi propisi u oblasti upravljanja hemikalijama efikasno sprovođili, kao i da treba izraditi program praćenja hemikalija s merama za smanjenje rizika, uspostaviti sistem za autorizaciju određenih opasnih hemikalija (izdavanje dozvola za korišćenje) da bi se one zamenile manje opasnim, kao i izraditi socioekonomske studije u kojima se procenjuje koliko bi koštalo da se opasne hemikalije zamene manje opasnim. Radi uspostavljanja i razvijanja informacionog sistema za upravljanje hemikalijama, Strategija je predvidela da treba sačiniti i ažurirati baze podataka hemikalija na tržištu, njihova svojstva i uticaj na zdravlje ljudi i životnu sredinu.¹⁴

Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine za Republiku Srbiju usvojena je 2011. godine i sadrži detaljnu analizu potrebnih koraka za usklađivanje domaćeg pravnog okvira sa propisima EU. Ovaj dokument (poglavlje 6.6) sadrži analizu potrebnih koraka u domenu hemikalija i genetski modifikovanih organizama. Strategija aproksimacije anticipira situaciju kada će u postpristupnom periodu doći do direktne primene Regulativa (ukupno 27) u ovoj oblasti, što će zahtevati prestanak važenja odgovarajućih zakonskih odredbi. Dokument takođe analizira potrebu daljeg usklađivanja zakonskog okvira sa direktivama EU o dobroj laboratorijskoj praksi i o eksperimentima nad životinjama.¹⁵

12 Uporediti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija održivog razvoja*, 2009, str. 94.

13 Uporediti: *Ibid.*, str. 94–95.

14 Uporediti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija održivog razvoja*, 2009, str. 95. Uz Nacionalnu strategiju je usvojen i Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja od 2009. do 2017. g. predviđa detaljne obaveze u pogledu reformi i predviđa njihovu dinamiku. Uporediti: Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja od 2009. do 2017. g., str. 110–113.

15 Vlada Republike Srbije, *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti zaštitne životne sredine za Republiku Srbiju*, 2011, str. 41.

U Nacionalnom programu zaštite životne sredine usvojenom 2010. godine ističe se da hemijska industrija u Srbiji zauzima značajnu ulogu u ukupnoj industrijskoj proizvodnji i podmiruje potrebe zemlje za širokim spektrom proizvoda, kao i da, prema podacima iz 2006. godine, najveći udeo u proizvodnji hemikalija u Srbiji ima proizvodnja naftnih derivata i bitumenskih materijala (62,1%), proizvodnja industrijskih hemikalija (27,2%) i veštačkih đubriva (8,7%), a najmanji udeo imaju proizvodnja hemikalija za opštu upotrebu (1,9%) i pesticida (0,1%).¹⁶ Osim toga da je neophodno ustanoviti sistem klasifikacije i ograničiti promet hemikalijama, Nacionalni program je potcrtao potrebu uvođenja sveobuhvatne baza podataka o hemikalijama na tržištu Republike Srbije, što je istakao kao jedan od velikih nedostataka za pravilno upravljanje hemikalijama. Program takođe i analizira određene uzroke loše situacije u upravljanju hemikalijama do tog perioda, među kojima su: nepostojanje adekvatne klasifikacija i obeležavanje hemikalija i biocidnih proizvoda i neadekvatna preraspodela odgovornosti za klasifikaciju hemikalija između državnih organa i proizvođača, odnosno distributera; nepostojanje informacionog sistema i sveobuhvatne baza podataka o hemikalijama, biocidnim proizvodima i sredstvima za zaštitu bilja na tržištu Srbije, kao i o njihovim svojstvima i uticaju na zdravlje ljudi i životnu sredinu; nedostatak dovoljnih profesionalnih znanja koja se odnose na klasifikaciju i obeležavanje, procenu rizika i regulatornu toksikologiju, nedostak specifičnih znanja za sprovođenje inspekcijanskog nadzora, naročito u vezi sa klasifikacijom i obeležavanjem, ograničenja i zabrana hemikalija i biocidnih proizvoda, kao i da korisnici hemikalija nisu adekvatno informisani i edukovani o njihovim svojstvima i merama koje se moraju sprovesti radi smanjenja rizika prilikom korišćenja i rukovanja hemikalijama. Konačno, program sadrži i listu potencijalno najrizičnijih mesta za izbijanje hemijskog udesa u skladu sa kriterijumima koje utvrđuje Direktiva Seveso II Evropske unije (Direktiva 96/82/EZ), kao i primere najvećih udesa prethodnih godina i prepoznatih uzroka.¹⁷

Nacionalni program integracije Republike Srbije u EU predviđa da se do kraja 2012. godine: 1. usvoji strategija pristupanja Republike Srbije EU u oblasti zaštite životne sredine – Environmental Approximation Strategy (EAS) – usvojena 2011. godine; 2. izrade planovi za implementaciju odabranih direktiva za čiju su implementaciju neophodna znatna finansijska sredstva); 3. izradi i primeni višegodišnji plan finansiranja politike zaštite životne sredine i višegodišnji plan finansiranja investicija u oblasti životne sredine. Program takođe ističe i neophodnost jačanja i izgradnje institucionalnih i administrativnih kapaciteta, obukom kadrova: na poslovima inspekcije, monitoringa (vazduh, voda, zemljište, nejonizujuće zračenje i istraživanja), izdavanja dozvola za vazduh, vode, upravljanje otpadom i *hemikalijama*; na poslovima procene uticaja i udesa, očuvanja i zaštite prirode, upravljanja projektima, kao i ostalim stručnim poslovima u oblasti zaštite životne sredine, a pogotovo

16 Uoprediti: tačka 5.3., Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine*, („Sl. glasnik RS”, br. 12/2010)

17 Za detaljne ciljeve u period 2010 – 2014, kao i ciljeve do 2019 videti: *ibid*, tačka 5.3.4.

na lokalnom nivou, gde trenutno ne postoji dovoljan broj službenika za vršenje poslova zaštite životne sredine.¹⁸

U Nacionalnom programu integracije u EU detaljno se analizira oblast upravljanja hemikalijama, uključujući potrebe usklađivanja pravnog okvira (prvenstveno usvajanjem podzakonskih akata), izgradnju administrativnih kapaciteta i razvoj odgovarajućih registara i informacionog sistema. Program sadrži prioritete po godinama za 2010, 2011. i 2012. godinu i u njemu se konstatuje da Zakon o hemikalijama daje osnov za uspostavljanje, održavanje i unapređivanje jedinstvenog sistema upravljanja hemikalijama, propisuje procedure neophodne za implementaciju obaveza država članica koje proističu iz Regulative EU 1907/2006 (Uredba REACH), sa kojom je delimično usaglašen, kao i da je potpuno usaglašen sa Regulativom 1272/2008, Regulativom 440/2008, Regulativom 689/2008, Regulativom 648/2004, Direktivom 67/548/EEZ, Direktivom 99/45/EZ i Direktivom 2004/42/EZ.¹⁹

2.2. Zakon o hemikalijama

Pravni okvir upravljanja hemikalijama u Srbiji čine Zakon o hemikalijama („Službeni glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 92/2011), Zakon o biocidnim proizvodima („Službeni glasnik RS”, br. 36/09), Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju („Službeni glasnik RS”, br. 36/09) i veći broj podzakonskih akata. Osim navedenih akata, Srbija je ratifikovala i Stokholmsku konvenciju o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 42/09), Roterdamsku konvenciju o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 38/09) i Konvenciju o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovom uništavanju („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 2/00).

Zakon o hemikalijama usvojen je 2009. godine kao jedan iz seta od šesnaest zakona kojim je uređena oblast životne sredine Republike Srbije.²⁰ Tim zakonom je uređeno integrisano upravljanje hemikalijama, klasifikacija, pakovanje i obeležavanje hemikalija, integralni registar hemikalija i registar

18 Uoprediti: Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program integracije Republike Srbije u Evropsku uniju*, str 571.

19 Program takođe i analizira usklađivanje izvršeno usvajanjem Zakona o biocidnim proizvodima („Službeni list SRJ” br. 36/09), potvrđivanjem Roterdamske konvencije o postupku davanja saglasnosti za uvoz na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini i Stokholmske konvencije o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama, Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima („Službeni glasnik RS”, br. 30/10), Smernice Dobre laboratorijske prakse („Službeni glasnik RS” broj 28/08). Više o detaljnim planovima predviđenim za navedeni period videti: *ibid*, str 592-596

20 Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je da važi Zakon o proizvodnji i prometu otrovnih materija („Službeni list SRJ”, br. 15/95, 28/96 – dr. zakon i 37/02 i „Službeni glasnik RS”, broj 101/05 – dr. zakon).

hemikalija koje su stavljene u promet, ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, uvoz i izvoz određenih opasnih hemikalija, dozvole za obavljanje delatnosti prometa i dozvole za korišćenje naročito opasnih hemikalija, stavljanje u promet deterdženta, sistematsko praćenje hemikalija, dostupnost podataka, nadzor i druga pitanja od značaja za upravljanje hemikalijama (član 1). I pored velikog broja hemikalija na koji se ovaj pravni režim odnosi, iz primene režima su izuzete: 1) radioaktivne hemikalije; 2) hemikalije u tranzitu i 3) transport opasnih hemikalija, kao i hemikalije: 1) koje se smatraju otpadom u smislu odredaba zakona kojim se uređuje upravljanje otpadom; 2) koje su pod carinskim nadzorom u carinskom skladištu ili slobodnim zonama radi ponovnog izvoza ili tranzita ako se tu hemikalije ne prerađuju ili obrade (član 4).²¹

Osim dela koji se odnosi na institucionalnu strukturu za sprovođenje zakonskih odredaba (sada značajno izmenjenu ukidanjem Agencije za hemikalije i odlukom da sve poslove obavlja Ministarstvo), Zakon sadrži i detaljne odredbe o klasifikaciji, pakovanju, obeležavanju i skladištenju hemikalija, savetnicima za hemikalije, integralnom registru hemikalija, ograničenjima i zabrani proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, uvozu i izvozu određenih opasnih hemikalija, izdavanju dozvola za obavljanje delatnosti prometa i dozvola za korišćenje naročito opasnih hemikalija, posebnim odredbama o deterdžentima, sistematskom praćenju hemikalija i dostupnosti podataka.

2.3. Organizacija javne uprave u oblasti zaštite životne sredine (i upravljanja hemikalijama)

Poslovi javne uprave u oblasti zaštite životne sredine spadaju u najobimnije i najkompleksnije, zbog dinamičnog karaktera oblasti i potencijalnih štetnih posledica, a u Srbiji su, uz izvestan stepen centralizacije, podeljeni između centralnog, pokajinskog i lokalnog nivoa vlasti. Ustavom Republike Srbije propisano je da poslove državne uprave obavljaju ministarstva koja primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.²² Navedene poslove u oblasti zaštite životne sredine, u skladu sa Zakonom o ministarstvima (2012), obavlja Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Ti poslovi se, između ostalog, odnose na: osnove zaštite životne sredine; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; inspekcijски nadzor u oblasti zaštite životne sredine; primenu rezultata naučnih i tehnoloških istraživanja i istraživanja razvoja u oblasti energetike i životne sredine; sprovođenje Konvencije o učešću javnosti, dostupnosti informacija i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine; zaštitu prirode; zaštitu vazduha; zaštitu ozonskog omotača; klimatske promene; prekogranično zagađenje vazduha i vode; zaštitu voda od

21 Za detaljnu listu izuzetaka videti član 2 ZH.

22 Urediti: član 136 Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br 83/2006).

zagađivanja radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku Srbiju; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata; *zaštitu od velikog hemijskog udesa i učešće u reagovanju u slučaju hemijskih udesa*; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; *upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima*; *sprovođenje Konvencije o hemijskom oružju*; upravljanje otpadom, izuzev radioaktivnim otpadom; odobravanje prekograničnog prometa otpada i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta, kao i druge poslove određene zakonom.²³

Osim Ministarstva, veći broj poslova obavlja i Agencija za zaštitu životne sredine kao organ u sastavu Ministarstva sa položajem pravnog lica. Zakonom je tako predviđeno da Agencija obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine putem indikatora životne sredine; registar zagađujućih materija i dr.); sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta vazduha i voda, uključujući sprovođenje propisanih i usaglašanih programa za kontrolu kvaliteta vazduha, površinskih voda i podzemnih voda prve izdani i padavina; upravljanje Nacionalnom laboratorijom; prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET), kao i druge poslove određene zakonom.²⁴

Osim Ministarstva (i Agencije kao organa u sastavu), na centralnom nivou, u oblasti zaštite životne sredine određena ovlašćenja imaju i druge upravne organizacije, uključujući i specijalizovane agencije. Pored nedavno ukinute Agencije za hemikalije, 2009. je osnovana i Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije, u skladu sa Zakonom o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti²⁵ i Zakonom o javnim agencijama radi obavljanja regulatornih poslova – izrade pozakonskih akata, izdavanja licenci radi obavljanja radijacione delatnosti i nukleotornih aktivnosti i praćenja stanja i vršenja merenja u oblasti svog delovanja. Imajući u vidu samostalni status Agencije, iz njenih nadležnosti je izostao inspeksijski nadzor koji se nalazi u nadležnosti Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine (sprovođenje mera zaštite od jonizujućih zračenja) i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (sprovođenje mera nuklearne sigurnosti i upravljanje radioaktivnim otpadom).

23 Član 14. Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS”, broj 71/12).

24 Više o Agenciji videti: Milenković, M., „Položaj i uloga agencije za zaštitu životne sredine”, u: Lilić, S. (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga I*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011, str 251–259.

25 „Službeni glasnik RS”, broj 36/09.

2.3.1. INSTITUCIONALNI OKVIR UPRAVLJANJA HEMIKALIJAMA U SRBIJI

Institucionalni okvir upravljanja hemikalijama u Srbiji je doživeo velike promene u prethodnom periodu. Nakon osnivanja Agencije za hemikalije 2009. godine, za obavljanje većeg broja regulatornih i upravnih poslova u ovoj oblasti, izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama od 25. septembra 2012. godine sve nadležnosti su prešle na Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. U narednom delu biće analizirani položaj i uloga nedavno ukinute Agencije za hemikalije i modaliteti obavljanja upravnih poslova, naročito inspeksijskih.

2.3.1.1. Javne agencije u našem pravu

U Srbiji je od 2000. godine osnovan veći broj javnih agencija za obavljanje upravnih poslova u mnogim oblastima. U skladu sa Zakonom o javnim agencijama, agencije su organizacije koje se osnivaju za razvojne, stručne ili regulatorne poslove od opšteg interesa, ako ti poslovi ne zahtevaju stalni i neposredan politički nadzor i ako javna agencija može da ih vrši bolje i delotvornije nego organ državne uprave, naročito ako se u celini ili pretežno mogu finansirati od cene koju plaćaju korisnici usluga.²⁶ Zakon takođe predviđa da se javnoj agenciji mogu, kao javno ovlašćenje, poveriti sledeći poslovi državne uprave: 1) donošenje propisa za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade; 2) rešavanje u prvom stepenu u upravnim stvarima; 3) izdavanje javnih isprava i vođenje evidencija.²⁷ U pogledu položaja, zakon određuje da su javne agencije samostalne u svom radu, kao i da Vlada ne može usmeravati rad javne agencije niti ga usklađivati sa radom organa državne uprave, kao i da javna agencija ima svojstvo pravnog lica, koje stiče upisom u sudski registar.²⁸

2.3.1.1. Položaj i uloga Agencije za hemikalije

Nakon nedavnih izmena i dopuna Zakona o hemikalijama, institucija nadležna za upravljanje hemikalijama u Srbiji je Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, uz određena inspeksijska ovlašćenja drugih organa (o čemu će više reči biti u narednom naslovu). Prethodno je Zakonom

26 Članovi 1 i 2, Zakon o javnim agencijama („Službeni glasnik RS”, br 18/2005 i 81/2005).

27 Član 3, *ibid.*

28 U našoj teoriji postoji različite klasifikacije javnih agencija u srpskom pravu. Lilić ih, s obzirom na poverena javna ovlašćenja, klasifikuje kao: 1) javne agencije (javne agencije u užem smislu), 2) agencije (javne agencije u širem smislu) i 3) tzv. državne agencije, pri čemu prve dve kategorije imaju ovlašćenja za obavljanje stručnih, regulatornih i upravnih poslova, dok treća kategorija uglavnom obavlja poverene poslove državne uprave. Uporediti: Lilić, S., „Javne agencije i upravna reforma”, u: Taboroši, S. i dr., *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2009, str. 40). Tomić vrši podelu na dva glavna oblika javnopravnih agencija: 1) upravne (državne) agencije – kao oblika organa državne uprave, i 2) javne agencije – stručna javna tela izvan strukture državnog (upravnog) aparata. Uporediti: Z. Tomić, „Upravne i javne agencije u Srbiji – klasifikacija i pravni položaj”, *Pravo i privreda*, 5-8/2008, str. 416).

bila ustanovljena Agencija za hemikalije, koja je svoju aktivnost obavljala od juna 2010. do septembra 2012. godine. U skladu sa članom 5. Zakona o hemikalijama, ova Agencija je bila osnovana „radi obezbeđivanja administrativnih uslova za kvalitetno, efikasno i bezbedno upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima”. Agencija je bila osnovana kao samostalna, razvojna, stručna i regulatorna organizaciju koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa zakonom, a i ZH je predviđao i shodnu primenu Zakona o javnim agencijama na pitanja osnivanja, pravnog položaja i finansiranja, kao i da Vlada daje saglasnost na akta kojima se utvrđuje visina plata i broj zaposlenih u Agenciji.

U skladu sa ZH, Agencija je imala veći broj nadležnosti, koje su obuhvatale i ovlašćenja da: 1) donosi podzakonske propise za sprovođenje Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima;²⁹ 2) donosi tzv. spisak klasifikovanih supstanci; 3) donosi rešenja o upisu hemikalije u Registar hemikalija i vodi taj registar; 4) vodi Integralni registar hemikalija; 5) objavljuje Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost; 6) sprovodi postupak prethodnog obaveštenja i postupak dobijanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za uvoz i izvoz određenih opasnih hemikalija; 7) izdaje dozvole za obavljanje delatnosti prometa i dozvole za korišćenje naročito opasnih hemikalija; 8) izdaje odobrenja za korišćenje surfaktanta u detergentu; 9) izrađuje i sprovodi projekte kojima se prati da li se hemikalije stavljaju u promet i koriste na takav način da nemaju štetan uticaj po zdravlje ljudi, životnu sredinu i imovinu; 10) objavljuje liste aktivnih supstanci u biocidnom proizvodu; 11) donosi rešenja o upisu biocidnog proizvoda u Privremenu listu za dostavljanje tehničkog dosijea; 12) izdaje odobrenja za stavljanje u promet biocidnog proizvoda; 13) stara se o proceni tehničkog dosijea biocidnog proizvoda; 14) priprema godišnje deklaracije o proizvodnji, preradi i korišćenju hemikalija sa lista propisanih zakonom kojima se uređuje zabrana razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovo uništavanje, kao i godišnje deklaracije o proizvodnji diskretnih organskih supstanci i obavlja druge poslove u skladu sa tim zakonom. Sve te poslove Agencija je obavljala kao poverene, dok je zakon kao izvorne poslove Agencije predviđao da Agencija: 15) vrši stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe Zajedničkog tela za integrisano upravljanje hemikalijama; 16) pruža informacije i stručna uputstva privrednim subjektima, jedinicama lokalne samouprave i inspektorima za sprovođenje Zakona o hemikalijama i drugih zakona za čije je sprovođenje bila nadležna, kao i da daje stručnu ocenu o svojstvima i nameni određenih hemikalija; 17) ostvaruje saradnju sa Evropskom agencijom za hemikalije, agencijama drugih zemalja i sekretarijatima međunarodnih konvencija koji uređuju upravljanje hemikalijama i drugim međunarodnim organizacijama koje se bave raznim aspektima upravljanja hemikalijama; 18)

29 Iako je za Agenciju bio predviđen visok nivo samostalnosti (u obavljanju regulatornih poslova) propisano je da ona, uz saglasnost Vlade, propisuje bliže kriterijume, visinu, način obračuna i plaćanja naknade za proveru podataka iz dosijea o hemikalijama, visinu naknade za procenu mera za smanjenje rizika i načina sistematskog praćenja korišćenja supstance koja izaziva zabrinutost, kao i visinu drugih naknada utvrđenih zakonom.

sprovodi aktivnosti kojima informiše javnost o uticaju hemikalija po zdravlje ljudi i životnu sredinu, merama za smanjenje rizika i bezbednom korišćenju hemikalija; 19) obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom, zakonom kojim se uređuju biocidni proizvodi i drugim zakonima.³⁰

Zakonom o hemikalijama je takođe predviđeno i da ministar nedležan za životnu sredinu osniva Zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama sa ciljem ostvarivanja principa strateškog pristupa upravljanja hemikalijama, obezbeđenja adekvatnog upravljanja hemikalijama u svim fazama životnog ciklusa hemikalija od proizvodnje odnosno uvoza do odlaganja, kao i da bi se doprinelo održivom razvoju Republike Srbije. Zakonom je predviđeno da se telo osniva u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava, od predstavnika državnih organa, Agencije (u prethodnoj verziji zakona), industrije, naučnoistraživačkih organizacija i nevladinih organizacija, a bilo je predviđeno i da Agencija vrši stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe Zajedničkog tela. Kao zadatak Zajedničkog tela zakon određuje pripremu Integrisanog programa upravljanja hemikalijama i akcione planove za sprovođenje tog programa, kao i da prati ostvarivanje programa i akcionih planova i koordinira poslove koji su u vezi sa bezbednim upravljanjem hemikalijama, dok je potvrđeno da Integrisan program upravljanja hemikalijama donosi Vlada.

3. Nadzor nad sprovođenjem propisa u oblasti upravljanja hemikalijama

Inspeksijski nadzor je od velike važnosti za uspešnu implementaciju legislative u svim oblastima, a u domenu zaštite životne sredine posebno zbog potencijalnih štetnih posledica po životnu sredinu i zdravlje ljudi koje nepridržavanje ekološkim propisima može da ima. Oblast zaštite životne sredine karakterišu viši nivo preventivne kontrole i njena kontinuiranost, na primer, putem neprekidnog monitoringa emisija zagađujućih materija u medijume životne sredine zbog prirode aktivnosti i potencijalne opasnosti.³¹

Zakonom o hemikalijama je predviđeno da nadležnost za nadzor nad sprovođenjem zakona inicijalno (od 2009) pripada ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine, kao i ministarstvima nadležnim za poslove zdravlja i trgovine (član 86 ZH). I pored toga što je Agencija za hemikalije

30 Članom 17. Zakona o izmenama Zakona o hemikalijama („Službeni glasnik RS”, br. 93/2012) predviđeno je da prava i obaveze Agencije za hemikalije, kao i zaposlene, predmete, opremu, sredstva za rad, arhivsku građu i registraturski materijal kome nije istekao rok čuvanja, preuzima Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine za vršenje nadležnosti u oblasti upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, sa stanjem na dan stupanja na snagu tog zakona, kada je prestala sa radom i Agencija.

31 Više o inspeksijskom nadzoru u oblasti životne sredine videti: Milenković, M., „Ekološka inspekcija i decentralizacija Srbije”, u: Dimitrijević, P. (ur.), *Ekologija i pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, str. 513–528.

imala značajan broj nadležnosti, uključujući i regulatorne, inspeksijski nadzor je tradicionalno van domena rada javnih agencija u Srbiji.³² Takvo rešenje je u našem pravu utemeljeno u Zakonu o državnoj upravi (član 54), kojim je predviđeno da se poslovi inspeksijskog nadzora mogu poveriti jedino organima autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda. Zakonom o javnim agencijama takođe nisu predviđene mogućnosti da javne agencije obavljaju poslove inspeksijskog nadzora. Takav pristup se može kritikovati, s obzirom na to da bi zbog međusobne povezanosti različitih upravnih poslova i formiranja stručnih kapaciteta za njihovo obavljanje davanje inspeksijskih ovlašćenja agencijama moglo dovesti do unapređenja kvaliteta obavljanja inspeksijskog nadzora. To posebno dolazi do izražaja u propisima o hemikalijama, u kojima se predviđa da primenu zakona nadziru inspeksijski organi čak tri ministarstva i organi lokalne samouprave kao poverene poslove, čime se javlja mogućnost nesklada u funkcionisanju sistema upravljanja. Iz tog razloga je propisano da inspekcije međusobno saraduju, odnosno međusobno se obaveštavaju o preduzetim merama, razmenjuju informacije, pružaju neposrednu pomoć i preduzimaju zajedničke mere i aktivnosti značajne za sprovođenje nadzora. Zakonom je bilo predviđeno da inspekcije Agenciji kao stručnom telu dostavljaju informacije o rezultatima i nalazima izvršenih inspekcija, ali je ukidanjem agencije ovaj oblik prikupljanja i sistematizacije podataka prestao. Ipak, zbog izazova da inspeksijski nadzor obavljaju čak tri ministarstva, Zakonom o hemikalijama je predviđeno i rešenje da ministarstva sporazumom obrazuju zajedničko telo radi obavljanja poslova inspeksijskog nadzora, u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava, dok se sporazumom uređuju pitanja programiranja inspeksijskog nadzora. Prethodno je ZH bilo predviđeno i da u radu zajedničkog tela učestvuje Agencija za hemikalije. Zakon o hemikalijama je tako predviđao da Agencija u inspeksijskom nadzoru ima ulogu 1. prikupljanja informacija i 2. učesća u koordinaciji nadležnih organa, čime je bio prepoznat značaj iskorišćavanja stručnih kapaciteta agencije.³³

Zakon ekstenzivno propisuje ovlašćenja inspektora u ovoj oblasti kao i dužnosti lica od kojih se uzorci uzimaju. Inspektori za zaštitu životne sredine, sanitarni i tržišni inspektori mogu da vrše uzorkovanje i preliminarnu kontrolu sadržaja hemikalije i proizvoda radi utvrđivanja da li su ispunjeni uslovi za stavljanje u promet odnosno za korišćenje hemikalije i proizvoda.³⁴ Zakon

32 Zakonom je takođe bilo predviđeno i da nadzor nad radom Agencije u vršenju poverenih poslova iz člana 6. ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava (bivši član 87. ZH).

33 Progres u pogledu osnivanja ovog tela konstatovala je i Evropska Komisija u Godišnjem izveštaju o napretku Srbije u procesu evropskih integracija, videti: European Commission, *Serbia 2012 progress report*, str 30.

34 Prilikom uzimanja uzoraka pravno odnosno fizičko lice ili preduzetnik dužan je da nadležnom inspektorstu stavi besplatno na raspolaganje potrebne količine uzoraka radi ispitivanja. Troškove uzorkovanja i ispitivanja hemikalije i proizvoda snosi pravno ili fizičko lice ili preduzetnik od kog je uzorak uzet, ako se u konačnom postupku utvrdi da ne odgovara propisanim svojstvima. Ako uzorak odgovara propisanim svojstvima troškovi

takođe ekstenzivno propisuje i prava i dužnosti inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora da utvrđuju, između ostalog: 1) da li su hemikalija i određen proizvod koji se stavljaju u promet klasifikovani, obeleženi i pakovani u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim na osnovu njega; ... 3) da li se vodi propisana evidencija i prikupljaju propisani podaci o hemikaliji, kao i da li se evidencija i podaci čuvaju u propisanom roku; ... 7) da li se opasne hemikalije skladište tako da ne ugrožavaju život i zdravlje ljudi i životnu sredinu, odnosno da li se sa ostacima tih hemikalija i praznom ambalažom postupa u skladu sa propisom kojim se uređuje upravljanje otpadom; 8) da li se određena opasna hemikalija koja se stavlja u promet kao proizvod namenjen za opštu upotrebu prodaje u skladu sa propisanim uslovima itd.³⁵ Član 91. ZH sadrži i široka ovlašćenja specifičnog karaktera koja odgovaraju prirodi oblasti u kojima se vrše, pa je tako inspektor ovlašćen i dužan da: ... 2) zabrani da se stave u promet hemikalija i određeni proizvod klasifikovani, obeleženi i pakovani suprotno odredbama zakona i propisima donetim na osnovu njega; 2a) naredi ili organizuje da se povuče iz prometa hemikalija i određeni proizvod klasifikovani, obeleženi i pakovani suprotno odredbama zakona i propisima donetim na osnovu njega i naredi ili organizuje da se upozore potrošači i dalji korisnici na opasnosti koje hemikalija i određeni proizvod predstavljaju; ... 11) zabrani da se opasne hemikalije skladište tako da ugrožavaju život i zdravlje ljudi i životnu sredinu, odnosno da se sa ostacima tih hemikalija i praznom ambalažom postupa na nebezbedan način suprotno propisu kojim se uređuje upravljanje otpadom; ... 15) zabrani rad snabdevaču dok ne obezbedi savetnika za hemikalije sa propisanom stručnom spremom i dokazom o položenom ispitu; ... 18) zabrani korišćenje supstance koja izaziva zabrinutost dok se ne primene mere upisane u rešenje o upisu hemikalije u Registar hemikalija; 19) naredi da se postupa u skladu sa ograničenjima i zabranama; 20) zabrani proizvodnju, stavljanje u promet i korišćenje supstance, smeše i proizvoda ako se sa njima postupa suprotno ograničenjima i zabranama; 21) naredi da se povuče iz prometa supstanca, smeša i proizvod ako se ne postupa u skladu sa ograničenjima i zabranama; 21a) naredi, koordinira ili, po potrebi, organizuje sa proizvođačima, uvoznicima, distributerima i nadležnim organima opozivanje supstance, smeše i proizvoda ako se ne postupa u skladu sa ograničenjima i zabranama, uključujući i prinudno sprovođenje mere opozivanja supstance, smeše i proizvoda, kao i njihovo uništavanje na odgovarajući način od strane i na teret proizvođača, uvoznika, odnosno distributera; ... 25) zabrani da stavljanje u promet ili korišćenje naročito opasnih hemikalija obavlja lice koje za to nema dozvolu; ... 28) zabrani stavljanje u promet detergenta ako se ne postupa u skladu sa propisanim obavezama o detergentu.³⁶ S obzirom na prirodu opasnosti i potencijalne štetne posledice, rešenje donošenjem postaje izvršno a ulaganje žalbe ne odlaže njegovo izvršenje (član 92 ZH). Zakonom je takođe

uzorkovanja i ispitivanja hemikalije i proizvoda padaju na teret sredstava predviđenih finansijskim planom nadležnog ministarstva. (član 89 ZH)

35 Za sve dužnosti uporediti član 90. ZH.

36 Za sva ovlašćenja videti član 91.

predviđeno da u slučaju preduzimanja izuzetno hitnih mera radi otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi i životnu sredinu inspektor može rešenje doneti i usmeno i narediti njegovo izvršenje bez odlaganja.³⁷

Protiv rešenja inspektora za zaštitu životne sredine, sanitarnog inspektora odnosno tržišnih inspektora dopuštena je žalba nadležnom ministru. Rešenje ministra je konačno i protiv njega može se pokrenuti upravni spor (član 93). Zakonom je takođe propisana dužnost svakog pravnog i fizičkog lica i preduzetnika da inspektoru omogući vršenje inspeksijskog nadzora, da mu bez odlaganja stavi na uvid i raspolaganje potrebnu dokumentaciju i druge dokaze i izjasni se o činjenicama koje su značajne za vršenje nadzora (član 94).

Inspekcija u ovoj oblasti je posebno interesantna sa gledišta kadrovske strukture. Inspektori zaštite životne sredine (kao i drugi koji vrše nadzor nad primenom propisa u oblasti upravljanja hemikalijama) obavezani su u vršenju svoje delatnosti na zaštitu javnog interesa koji je često suprotstavljen privatnom interesu za sticanjem profita ili može dovesti do značajnih socijalnih posledica u lokalnoj zajednici. Korišćenjem ovlašćenja inspektori mogu dovesti do privremenog ili trajnog prestanka delatnosti pravnog lica (uz potencijalnu mogućnost prestanka pravnog lica kao sankcije za najveća kršenja propisa, a na osnovu odluke nadležnog suda). Iz tog razloga rad u nadležnim inspekcijama zahteva visok lični integritet vršilaca ove upravne delatnosti. Dodatno, vršenje inspekcije zahteva pluralitet znanja inspektora s obzirom na to da gotovo uvek predstavlja kombinaciju pravne i stručne (tehničke) kontrole.³⁸ U ovom domenu je osnovana i Evropska mreža za sprovođenje propisa o hemikalijama (Chemicals Legislation European Enforcement Network – CLEEN) čiji je Srbija postala član 2010. godine. U okviru ove mreže, koju čini trideset članica, organizuju se zajednički projekti kontrole sprovođenja propisa o hemikalijama u zemljama članicama putem koordinacije i razmene iskustava, razvoja usaglašenih metoda primene, podizanja svesti o relevantnim propisima, a služi i kao platforma za saradnju država članica EU sa državama koje nisu članice ili su kandidati poput Srbije.

4. Efekti promene organizacije uprave u oblasti upravljanja hemikalijama

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama potpuno je usmeren na ukidanje Agencije za hemikalije i regulisanje da te poslove obavlja Ministarstvo. U obrazloženju je istaknuto da je cilj donošenja zakona uvo-

37 Inspektor je dužan da usmeno rešenje iz stava 2. ovog člana donese i u pismenom obliku najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja usmenog rešenja.

38 Nacionalni program zaštite životne sredine u ovoj oblasti prepoznaje da je za kontrolu pojedinih ograničenja koja su u skladu sa propisima EU, kao i kontrolu klasifikacije, obeležavanja i pakovanja, potrebna posebna metodologija inspeksijskog nadzora, koja podrazumeva i specifična stručna znanja koje inspekcija nema, pa je neophodno organizovati i sprovesti posebne obuke namenjene inspektorima. Vlada Republike Srbije, *Nacionalni program zaštite životne sredine* („Službeni glasnik”, br. 12/2010), tačka 5.3.

đenje novih standarda u upravljanju hemikalijama i da će navedeni ciljevi biti efikasnije ostvarivani putem Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine, u okviru unutrašnje organizacione jedinice koja je u njegovom sastavu, nego preko Agencije za hemikalije.³⁹ Ipak, iz samog teksta zakona a ni iz obrazloženja se ne vidi koji su novi standardi u pitanju. U analizi efekata usvajanja izmena i dopuna, Vlada je kao predlagač istakla da je zakon koncipiran „tako da obrađuje pitanja funkcionisanja Agencije za hemikalije i plaćanja naknada za upravljanje hemikalijama”, kao i da je „funkcionisanje Agencije kao regulatornog tela za upravljanje hemikalijama sagledano (je) sa stanovišta prakse u drugim zemljama i mogućnosti vršenja javnih ovlašćenja Agencije u drugom organizacionom obliku”.⁴⁰ Konačno, u obrazloženju se navodi I sledeće: „Osnovni cilj donošenja ovog zakona je uspostavljanje, održavanje i unapređivanje jedinstvenog sistema upravljanja hemikalijama na teritoriji Republike Srbije, osiguranje visokog nivoa zaštite zdravlja ljudi i životne sredine kao i poboljšanje slobodnog prometa hemikalijama sa zemljama EU i drugim zemljama, osiguravajući konkurentnost privrede, a podstičući razvoj bezbednijih alternativa.”⁴¹

Imajući u vidu pomenuti antiagencijski diskurs koji je u srpskoj javnosti i političkom životu postojao u prethodnom periodu, odluku da se ukine Agencija za hemikalije tumačimo kao konsekvencu potrebe da se jedan broj upravnih organizacija ukine u okviru proklamovanog cilja Vlade za „racionalizacijom” javne uprave. Mana takvog pristupa je svakako ukidanje organizacije koja je u prethodnom periodu stekla iskustvo sa obavljanjem specijalizovanih poslova u oblasti upravljanja hemikalijama uz značajnu regulatornu aktivnost. S druge strane, objedinjavanje svih upravnih poslova, naročito onih regulatornih i inspeksijskih u jednoj upravnoj organizaciji može imati prednosti. S tim u vezi, treba pokrenuti debatu u našoj javnosti u vezi sa daljim razvojem institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za upravljanje zaštitom životne sredine koje podrazumeva veliko preklapanje regulatornih i različitih vidova upravnih poslova, uključujući inspeksijske, uz potrebu za visokim nivoom stručne ekspertize i regulaciju rizika.⁴² Bez ulaženja u konkretna

39 Uporediti, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama (sa obrazloženjem), str. 4, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2781-12Lat.pdf (poslednji pristup 10. oktobra 2012. godine).

40 *Ibid.*, str. 4. Predlagač je u obrazloženju dalje naveo: „Pri predlaganju rešenja kojim se menja status Agencije za hemikalije uzeti su primeri postojeće prakse u drugim zemljama: Slovenija (Ured za upravljanje hemikalijama), Poljska (Biro za hemikalije), Slovačka (Centar za supstance i preparate), Švedska (Švedska agencija za hemikalije) i dr.” Uporednim pregledom može se zaključiti da su u državama članicama EU nadležni organi za upravljanje hemikalijama u velikom broju slučajeva ministarstva ali i javne agencije, odnosno druga nezavisna tela. Uporediti: <http://echa.europa.eu/web/guest/contacts-of-the-member-state-competent-authorities>.

41 *Ibid.*, str. 4.

42 Za detaljnu analizu kapaciteta za upravljanje hemikalijama u Srbiji videti: IOMC, UNITAR, *Procena kapaciteta za bezbedno upravljanje hemikalijama i implementaciju SAICM u Republici Srbiji*, Beograd, s.a. U poslednjem Izveštaju o napretku Srbije u postupku

uporednopravna rešenja, može se istaći da su ti poslovi povereni različitim tipovima upravnih organizacija te bi, uz određene izmene zakonodavstva o državnoj upravi, mogli biti objedinjeni i u redefinisanoj Agenciji za zaštitu životne sredine.

Zaključne napomene

Može se konstatovati da su u prethodnom periodu postignuti značajni rezultati u reformi okvira upravljanja hemikalijama u Srbiji. U skladu sa Zakonom o hemikalijama značajan broj poslova je poveren agenciji kao nezavisnom regulatornom telu, što je pre svega učinjeno zbog prirode materije. Ukidanje Agencije za hemikalije i prenos njenih nadležnosti na Ministarstvo obavljeno je u okviru šireg političkog opredeljenja Vlade da smanji broj javnih agencija u Srbiji. Uporednopravna analiza ukazuje na mnoštvo rešenja u Evropskoj uniji. Iz tog razloga se može preispitati obavljanje poslova i na druge načine i od drugačije ustrojenih (ili samo imenovanih) upravnih organizacija sa različitim stepenom samostalnosti.

Marko Milenković, MA, LL.M.*

ADMINISTRATIVE TASKS AND CHEMICALS MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATIONS

Summary

An important aspect of the European integration process and reforms in the field of environmental protection is the enactment of chemicals management system at national level and development of institutional capacities for the implementation of complex legislation in the area. In the previous period, Serbia has adopted the Law on chemicals management; strategic documents provided for continuous improvement of this established system with introduction of Chemicals Agency that was performing significant number of administrative tasks in the area. The Agency was dismantled by the Decision of the National Assembly of the Republic of Serbia on 25 September 2012 and competences

evropskih integracija, Evropska komisija je istakla da je postignut značajan napredak u oblasti upravljanja hemikalijama, kao i da je neophodno sa promenom institucionalne strukture očuvati postojeće izgrađene administrativne kapacitete. Uporediti: Evropska komisija, *Serbia Progress Report 2012*, str. 47.

* Marko Milenković, MA, LL.M., Junior research fellow, Institute of Social Sciences. PhD candidate, University of Belgrade Faculty of Law. 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.

transferred to the Ministry of Energy, Development and the Environment. The article analyzes the framework for chemicals management in Serbia, modalities of performance of administrative (and regulatory) tasks in the field of chemicals management in Serbia, their transformation in the past and the position of the (former) Chemicals Agency.

Key words: Chemical governance. Public agencies. European integrations. Public administration reform. Chemicals Agency.