

**АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА ЗА
ЗАКОН О КОНТРОЛИ ОПАСНОСТИ ОД ВЕЛИКИХ УДЕСА КОЈИ
УКЉУЧУЈУ ОПАСНЕ СУПСТАНЦЕ**

ПРИЛОГ 2:

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Индустријска постројења и обављање активности у производњи и складиштењу опасних материја, имају значајан удео у загађивању животне средине. Самим тим, велики део политике и права на нивоу међународне заједнице у области животне средине оријентисан је на примену различитих мера у односу на изворе емисија загађујућих материја пореклом из индустрије, нарочито када су у питању управљање опасним хемикалијама и безбедност индустријских постројења.

Велики удеси дешавају се широм света, остављајући иза себе велике и разарајуће последице катастрофалних размера, како за људе, тако и за животну средину. У Европи, Севесо удес који се догодио 1976. године у Италији, у хемијској фабрици, убрзао је усвајање законодавства усмереног на спречавање и контролу таквих удеса. Као резултат тога, „Севесо” директива се сада примењује у око 10 000 индустријских постројења у Европској унији, где се опасне супстанце користе или складиште у великим количинама, пре свега у сектору за хемију, петрохемију, складиштење и прераду метала.

Конвенцијом Економске комисије Уједињених нација за Европу о прекограничним ефектима индустријских удеса, утврђене су мере у вези са спречавањем, спремношћу и реаговањем на индустријске удесе који могу проузроковати прекограничне ефекте, па је предвиђена међународна сарадња у тој области. Конвенција се унутар права Европске уније спроводи Директивом 2012/18/ЕУ о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце (у даљем тексту: Севесо III директива).

Спровођењем Севесо III директиве утврђују се правила за превенцију великих удеса који би могли бити проузроковани одређеним индустријским делатностима и ограничавање њихових последица по здравље људи и животну средину, како би се избегле или умањиле штете које могу бити нанете људима, животној средини и имовини.

Актуелност питања безбедности индустријских постројења у Републици Србији треба посматрати, преваходно у светлу процена ризика, које рад појединих индустријских постројења са собом носи. Могуће последице великих удеса по живот и здравље људи, квалитет животне средине и материјална и природна добра су императив који стручњаци из разних области морају увек имати пред собом. Сваки удес у индустрији има одређене специфичности, тако да се сваки мора појединачно посматрати у зависности од врсте, интензитета и просторног обухвата, обима могућих последица и временског трајања. Узимајући у обзир последице удеса које могу настати, посебну пажњу треба посветити свеобухватној идентификацији повредивих објеката.

На основу Закона о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 72/09 -др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16, 76/18, 95/18-др. закон и 95/18-др. закон) донет је Правилник о листи опасних материја и њиховим количинама и критеријумима за одређивање врсте докумената које израђује оператер севесо постројења, односно комплекса, чији саставни део чине Листа опасних материја и њихових граничних количина и Листа категорија опасних материја и њихових граничних количина („Службени гласник РС”, бр. 41/10, 51/15 и 50/18), на основу којих се врши

идентификација севесо постројења/комплекса, у зависности од количина опасних материја које су присутне или могу бити присутне у севесо постројењу/комплексу. Сходно одредбама овог правилника, оператери севесо постројења/комплекса израђују документа Политика превенције удеса или Извештај о безбедности и План заштите од удеса.

Министарство на основу Извештаја о безбедности и Обавештења, води Регистар постројења и утврђује севесо оператере и постројења/комплексе, чије активности могу изазвати хемијски удес са прекограничним последицама.

На основу Закона о заштити животне средине, Министарство води Регистар пријављених удеса.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Област заштите од хемијских удеса уређена је Законом о заштити животне средине, Поглавље 3.2 Заштита од хемијског удеса. На основу Закона о заштити животне средине донети су подзаконски акти којима се ближе уређују поједина питања из области заштите од хемијског удеса.

На основу доступних података из Извештаја о безбедности и Обавештења, које су до сада доставили оператери севесо постројења/комплекса, утврђено је да се на територији Републике Србије налази 109 севесо постројења/комплекса, од којих је 47 севесо постројења/комплекса за које је обавезна израда Извештаја о безбедности и Плана заштите од удеса („вишег реда”) и 62 севесо постројења/комплекса за које је обавезна израда Политике превенције удеса („нижег реда”). Поступак издавања сагласности и трајање поступка директно зависи од способности оператора да испуни захтеве у складу са законом. До сада вођени поступци трајали су просечно око две године. Регистар севесо постројења доступан је на интернет страници Министарства: <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/zastita-od-hemijskih-udesa/registar-seveso-postrojenja>

Према територијалној заступљености по управним окрузима у Републици Србији, највећи број севесо комплекса налази се на територији Града Београда, односно од укупно 109 севесо комплекса, на тој територији се налази 24 севесо комплекса.

Према гранама индустрије и делатностима, у Републици Србији најзаступљенији су комплекси који се баве производњом и складиштењем нафте и деривата нафте и течног нафтног гаса (40% од укупног броја севесо постројења/комплекса). Од осталих грана индустрије, заступљена је производња петрохемијских производа, производња и складиштење вештачких ђубрива, производња метанола и сирћетне киселине, производња неорганских хемикалија, производња и складиштење експлозива, производња и прерада метала, производња топлотне и електричне енергије итд. Велики је број и врста опасних супстанци које су присутне или могу бити присутне на овим севесо постројењима/комплексима, а које на основу њихових својстава припадају категоријама опасности по здравље (токсичне опасне супстанце), физичке опасности (запаљиве и експлозивне опасне супстанце) и опасности по животну средину.

Сумирајући резултате примене наведених прописа из ове области може се извести закључак да је потребно прецизније дефинисати одредбе којима се уређује обим примене Закона, као и обавезе у смислу идентификације комплекса у складу са Законом, што представља основ за успостављање ефикасног система превенције великих удеса и ограничавања утицаја удеса уколико се он догоди. Решењима предложеним у Закону

обезбеђује се адекватна идентификација комплекса и свеобухватнија примена одредби Закона.

Такође, у циљу спречавања и смањивања последица хемијског удеса, подаци добијени на основу наведених докумената треба да представљају основ у најранијој фази просторног планирања и изградње за одређивање локација за изградњу, узимајући у обзир ризик од великих удеса или погоршање њихових последица. Предложеним решењима у Нацрту закона уређује се обавеза и поступак консултација надлежних органа у циљу превенције великих удеса у току просторног планирања и јасно дефинише да се превенција великих удеса и ограничавање њихових последица при планирању простора врши путем контроле над одабиром локација за изградњу нових комплекса, затим контроле над променама на постојећим комплексима, као и планирањем нових развоја простора у близини комплекса. Да би се пружила већа заштита стамбених подручја, површина јавне намене и животне средине, укључујући природна и осетљива подручја од посебног значаја за заштиту, потребно је при планирању простора или другим одговарајућим политикама, обезбедити одговарајуће безбедносне удаљености између тих подручја и комплекса који представљају опасност од великог удеса и, када је реч о постојећим комплексима, уколико је потребно, спровести додатне техничко-технолошке мере, да би се ризик за људе и животну средину задржао на прихватљивом нивоу.

Осим наведеног, имајући у виду заступљеност комплекса у Републици Србији у којима се обављају активности са опасним супстанцама, потребно је пажљиво планирати лоцирање и изградњу, како нових комплекса или модификације постојећих, тако и нових грађевинских објеката, укључујући саобраћајне правце, места за јавну намену и насеља у близини комплекса, где локација комплекса или грађевински објекти могу бити извор или повећати ризик или последице великог удеса, како би се избегли непотребни трошкови или лоше инвестиције, али и обезбедило адекватно управљање безбедношћу од великог удеса. У интересу је и грађана и оператера и локалних самоуправа на чијој територији се гради, да и инвеститори и сви надлежни органи који су укључени у процес планирања коришћења земљишта, при доношењу одлука узму у обзир циљеве превенције великих удеса и ограничавања последица тих удеса по здравље људи и животну средину.

У складу са чланом 60ј Закона о заштити животне средине, оператер је дужан да одмах о хемијском удесу обавести Министарство, а у складу са чланом 60и Закона о заштити животне средине, Министарство води Регистар пријављених удеса. Осим наведеног, у складу са Правилником о садржини Политике превенције удеса и садржини и методологији израде Извештаја о безбедности и Плана заштите од удеса, оператери комплекса „вишег реда” имају обавезу да у Извештају о безбедности, у оквиру Информација о систему управљања безбедношћу, усвоје и примене процедуре које оператер користи за извештавање о удесу и о срећном избегнутом удесу, посебно оном где су заказале заштитне мере, као и за истрагу и касније мере на основу стеченог искуства. У досадашњој примени наведених законских одредби, ове процедуре нису у потпуности и на задовољавајућем нивоу примењиване од стране оператера. На основу евиденције коју води Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини, Министарства заштите животне средине, на основу доступних података и извршених инспекцијских надзора, у Републици Србији се на севесо постројењима/комплексима, у периоду од 2010 – 2021. године догодило више удеса мањих размера или срећном избегнутих удеса, у које су биле укључене опасне материје, тако да су у 2011. години евидентирана 2 удеса на севесо постројењима/комплексима, 2013. године 6 удеса, 11 удеса 2014. године, 7 удеса 2015. године, 6 удеса 2017. године, 3 удеса 2018. године, 2 удеса 2019. године, 4 удеса 2020. године и 4 удеса 2021. године. На основу доступних

података о удесима на годишњем нивоу, може се извести закључак да се догодило више удеса на комплексима „вишег реда”, него на комплексима „нижег реда” (40 удеса на комплексима „вишег реда”, а 6 удеса на комплексима „нижег реда”), што одражава већи ризик комплекса „вишег реда”. Што се тиче ослобођених количина опасних супстанци током удеса, у зависности од својстава опасних супстанци које учествују у удесу, ови подаци се не могу увек са сигурношћу утврдити, нарочито када се ради о краткотрајном ослабађању опасне супстанце, након чега у веома кратком периоду долази до паљења, пожара и/или експлозије. С обзиром да се на основу доступних података већи број удеса догодио услед ослобађања нафтних деривата, може се закључити да су приликом тих удеса ослобођене опасне материје у количинама које се крећу од неколико десетина литара, па до неколико десетина тона опасних материја. Међутим, због непотпуног дефинисања обавезе достављања обавештења након великог удеса и критеријума за обавештавање о великом удесу, у примени постојећих законских решења уочена је потреба за потпунијим уређивањем обавеза у смислу активности које треба предузети након великог удеса, што је предложеним решењима у Нацрту закона постигнуто. Оваквим приступом обезбедиће се поред достављања информација о великом удесу и предузимање свих потребних хитних, средњорочних и дугорочних мера у сврху ограничавања и отклањања последица великог удеса, као и вршење истраге о удесу, у циљу давања препорука о будућим превентивним мерама и превенције поновног настанка таквог великог удеса (научене лекције).

У области превенције, спремности и одговора на хемијске удесе Национална стратегија одрживог развоја („Службени гласник РС”, број 57/08) поставља циљеве и општа начела у погледу спречавања, спремности и одговора на хемијски удес на свим нивоима.

Циљеви које обухвата стратегија су:

- 1) усклађеност националне регулативе с међународном правном регулативом из ове области;
- 2) спровођење мера превенције, спремности и одговора на хемијске удесе на свим нивоима;
- 3) успостављање система обавештавања и руковођења у случају хемијског удеса на територији Републике Србије, као дела националног интегрисаног система заштите и спасавања у случају природних катастрофа, елементарних непогода и других већих несрећа;
- 4) институционално, организационо и кадровско јачање органа, организација и институција у извршавању законских обавеза из ове области;
- 5) припрему и спровођење одговарајућих послова да би се национални систему кључио у регионални и шири међународни систем реаговања у случају удеса са прекограничним ефектима.

Регулаторне мере односе се на ратификације међународних конвенција и доношење нових прописа усклађених са ЕУ регулативом. Институционалне мере обухватају успостављање јединственог система за управљање хемијским удесима кроз међусекторски приступ, јачање постојећих институција које учествују у превенцији удеса, приправности и одговору на удес и санацији последица удеса. Економско-финансијске мере односе се на спровођење принципа „загађивач плаћа”, обезбеђење буџетских средстава за опремање и оспособљавање надлежних институција за одговор на удес и санацију последица удеса.

Да би се ови циљеви остварили, потребно је ускладити прописе из области превенције, спремности и одговора на велике удесе са прописима ЕУ, што се Законом о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце постиже.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Основни извор националног права у области заштите од хемијског удеса у Републици Србији су Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 72/09 -др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16, 76/18, 95/18-др. закон и 95/18-др. закон), Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник Републике Србије”, број 87/18) и Закон о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 42/09).

Примена одредби Закона о заштити животне средине допринела је бољем нивоу заштите од великих удеса, међутим потребно је даље усклађивање домаћих прописа са Севесо III директивом и уређивање ове области, како би се додатно ојачао ниво заштите здравља људи и животне средине, нарочито у погледу превенције великих удеса и допринело побољшању индустријске безбедности у Републици Србији, а што ће се постићи доношењем Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце.

Предложена решења у Закону којима се прецизније уређује превенција великих удеса у току просторног планирања значајна су са аспекта примене прописа из области просторног планирања и изградње, с обзиром да је јасно дефинисано да се превенција великих удеса и ограничавање њихових последица при планирању простора врши путем контроле над одабиром локација за изградњу нових комплекса, затим контроле над променама на постојећим комплексима, као и планирањем нових развоја простора у близини комплекса.

Узимајући у обзир да није могуће потпуно елиминисати ризик од великог удеса на комплексима у којима се обављају активности са опасним супстанцама, чак и са најбољим системом превенције, евидентно је да увек постоји преостали ризик од настанка великог удеса. Због тога је важно планирање одговарајуће спремности за велики удес у циљу ефикасног реаговања у случају да се он догоди и тиме ограничавања и смањивања његових последица, што представља последњу одбрану, након што су отказале техничке мере превенције и/или су се догодиле људске грешке. Предложена решења у Закону значајна су са тог, као и са аспекта усклађености са одредбама Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, нарочито чланом 18. који дефинише одредбе које се односе на екстерне Планове заштите од великог удеса, као и обавезе надлежних органа јединице локалне самоуправе у том смислу.

Не мање важно је и подизање нивоа свести становништва и адекватно информисање јавности која може бити погођена ефектима удеса о идентификованим опасностима и могућим последицама у случају удеса, као и информације о мерама које треба да примени угрожено становништво и како треба да се понаша у случају удеса. Предложеним решењима у Закону уређује се информисање јавности и приступ информацијама у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Такође, предложена решења односе се и на учешће јавности у доношењу одлука, како би се заинтересованој јавности омогућило да изрази своје мишљење о одређеним пројектима који се односе на планирање нових комплекса, промене на постојећим комплексима и планирање нових развоја простора у близини комплекса, а доносиоцу одлука да узме у обзир мишљења и разлоге за забринутост који се могу односити на те одлуке, чиме се повећава одговорност и транспарентност процеса доношења одлука и доприноси јавној свести о питањима у области животне средине и подршци донесеним

одлукама. Поступак учешћа јавности за наведене одређене пројекте спроводи се у складу са прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину.

Поступак учешћа јавности у изради, измени или прегледу планова и програма у вези са планирањем нових комплекса и планирањем нових развоја простора у близини комплекса спроводи се у складу са прописом којим се уређује поступак учешћа јавности у изради одређених планова и програма у области животне средине. Поступак учешћа јавности у изради, измени или прегледу наведених планова и програма се не примењује у односу на планове и програме за које се поступак учешћа јавности спроводи у складу са законом којим се уређује стратешка процена утицаја планова и програма на животну средину.

С обзиром да је одговорност надлежног органа да контролише спровођење прописа, предложеним решењима у Закону, инспекцијски надзор је уређен у складу са Законом о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18-др. закон и 95/18).

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

У досадашњој примени прописа из области заштите од хемијског удеса уочено је више проблема за које је узрок непрецизно и/или непотпуно дефинисање одредби којима се уређују обавезе оператера.

Постојећим законским решењима обавеза достављања Обавештења односи се само на оператере који имају обавезу израде документа Политика превенције удеса (за комплексе „нижег реда”). Сходно наведеном, обавеза достављања Обавештења није прописана за оператере који имају обавезу да израде и доставе Министарству Извештај о безбедности и План заштите од удеса (за комплексе „вишег реда”), што последично може довести до вођења непотпуне евиденције о комплексима, као и до неадекватне идентификације комплекса и одређивања обавеза оператера у складу са прописима и превенције удеса, и самим тим утицати на ниво превенције и повећати ризик од хемијског удеса. Такође, није предвиђена могућност достављања Обавештења у електронској форми, што би знатно олакшало вођење евиденције.

Поред тога, одредбама којима се уређује обавеза оператера комплекса „нижег реда” да израде Политику превенције удеса, непотпуно је дефинисана садржина овог документа, којом није прописана јасна обавеза оператера да своју Политику превенције великог удеса, која треба да представља пословну политику оператера, спроводи путем Система управљања безбедношћу, као и јасна обавеза да изради и спроводи Систем управљања безбедношћу, а све у циљу обезбеђивања адекватног управљања безбедношћу од великог удеса. Последица тога је да оператери комплекса „нижег реда” немају усвојен и не примењују Систем управљања безбедношћу, који мора да буде сразмеран опасностима од великог удеса на комплексу, да одговара индустријским активностима у комплексу, да одражава комплексност организације у комплексу и да буде заснован на процени свих ризика у комплексу. Такође, то има за последицу постојање празнина у погледу дефинисања организационе структуре, одговорности, праксе, процедура, процеса и ресурса за одређивање и спровођење Политике превенције великог удеса (пословне политике). Систем управљања безбедношћу оператер спроводи процедурама, упутствима и записима насталим према усвојеним процедурама и уколико он није усвојен и не примењује се, управљање ризиком од удеса се доводи у питање, почев од превенције удеса, преко спремности за удес до реаговања у случају да се он догоди.

Такође, постојећим законским решењима није прописана обавеза достављања Политике превенције удеса на сагласност, већ је контролу овог документа вршио надлежни републички инспектор заштите животне средине приликом инспекцијског надзора.

Један од кључних недостатака у постојећим законским решењима је непостојање одредбе којом се оператерима као услов за рад комплекса прописује обавеза прибављања правоснажног решења о сагласности на документа захтевана у складу са законом. Постојећим законским решењима, оператери су имали обавезу да за нови комплекс „вишег реда” израде и доставе Министарству Извештај о безбедности и План заштите од удеса уз захтев за давање сагласности три месеца пре почетка рада, при чему није јасно прописано да је сагласност услов за рад, нити су у том смислу дефинисана овлашћења инспектора и казнене одредбе. Ризик од удеса увек постоји, али је свакако већи, уколико неки оператер ради, а не испуњава захтеве прописане законом. Последично, у случају изградње севесо постројења/комплекса „вишег реда”, за које оператери имају обавезу израде Извештаја о безбедности и Плана заштите од удеса, уколико оператер не испуни услове из чл. 60ђ, тј. 60г и 60д Закона о заштити животне средине, сходно чл. 60е истог закона и уколико ризик од хемијског удеса није прихватљив, Министар решењем забрањује рад, тј. пуштање у рад односног севесо постројења/комплекса, без обзира што је оператер (инвеститор) у потпуности реализовао своју инвестицију и што поседује све дозволе и сагласности у складу са другим прописима. Због претходно наведеног је потребно пажљиво планирати лоцирање и изградњу, како нових севесо постројења/комплекса и њихових максималних могућих капацитета севесо опасних материја, тако и нових грађевинских објеката, укључујући саобраћајне правце, места за јавну намену и насеља у близини комплекса, где локација комплекса или грађевински објекти могу бити извор или повећати ризик или последице великог удеса, како би се избегли непотребни трошкови или лоше инвестиције за оператере, али и обезбедило адекватно управљање безбедношћу од хемијског удеса.

Због непотпуног дефинисања обавезе достављања обавештења након великог удеса и критеријума за обавештавање о великом удесу, у примени постојећих законских решења уочена је потреба за потпунијим уређивањем обавеза у смислу активности које треба предузети након великог удеса.

Досадашња примена прописа из области заштите од хемијског удеса показала је да је потребно јасно дефинисати одредбе којима се уређују обавезе надлежних органа, имајући у виду да обавезе и поступак консултација надлежних органа у циљу превенције великих удеса у току просторног планирања постојећим законским решењима нису уређени на адекватан начин. Такође, да би се пружила већа заштита стамбених подручја, површина јавне намене и животне средине, укључујући природна и осетљива подручја од посебног значаја за заштиту, а у циљу обезбеђивања одговарајућих безбедносних удаљености између тих подручја и комплекса који представљају опасност од великог удеса, потребно је прописати методологију за утврђивање услова и мера превенције великих удеса и ограничавања последица тих удеса при планирању простора.

Такође, имајући у виду значај информисања јавности и учешћа у одлучивању, досадашња пракса у том смислу показала је да је потребно постојећа законска решења изменити, као и уредити у складу са прописом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

5) Која промена се предлаже?

Најважнија промена односи се на доношење новог, посебног Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, којим се уређују правила превенције великих удеса који укључују опасне супстанце и ограничавања њихових

последица по здравље људи и животну средину ради обезбеђења високог нивоа заштите у Републици Србији на доследан и ефикасан начин и којим се у домаће законодавство преноси Директива 2012/18/ЕУ Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о контроли опасности од великог удеса који укључује опасне супстанце. Предложеним променама прецизније се уређују права и обавезе оператера комплекса, обавезе надлежних органа, информисање, надзор и казнене одредбе идр.

Овим Законом се не проширује обухват досадашњих важећих законских одредби, из угла привреде у Србији (оператера). Конкретно, Законом се обухватају они комплекси који су били обухваћени и релевантним одредбама важећег Закона о заштити животне средине, детаљно се уређује сарадња надлежних органа, појашњавају обавезе оператера, уводе нове обавезе надлежном органу, а предвиђене су и безбедносне мере које морају бити спроведене у простору око индустријских постројења у којима се налазе велике количине опасних супстанци, у складу са овим Законом.

Важна одредба у Нацрту закона односи се на услов за рад комплекса, јер комплекс може да ради само на основу правоснажног решења о сагласности или правоснажног решења о измени решења о сагласности на документа Извештај о безбедности и План заштите од удеса (за комплексе вишег реда) или Политика превенције великог удеса и Систем управљања безбедношћу (за комплексе нижег реда). Иначе, комплекси се разврставају у комплексе нижег реда или у комплексе вишег реда према врсти и количини опасних супстанци које су присутне у комплексу, а Министар прописује листу опасних супстанци, врсте и количине опасних супстанци и критеријуме за разврставање комплекса у комплексе нижег реда и комплексе вишег реда. Дефиниције комплекса „вишег реда” и „нижег реда” се уводе и у складу са Севесо директивом и биће уређене правилником, којим ће се прописати Листа опасних материја, јер није било могуће прописати у закону дефиниције, у којима се позива на подзаконски акт, који тек треба да буде донет. Због тога је и одложена примена закона до доношења овог подзаконског акта.

Обавеза израде наведених докумената, која је и до сада постојала, ближе је разрађена са циљем обезбеђивања бољег квалитета и примене ових докумената. Међутим, новина се односи на обавезу достављања Министарству ради добијања сагласности докумената која израђују оператери комплекса нижег реда, јер је до сада та обавеза била прописана само за оператере комплекса вишег реда који израђују Извештај о безбедности и План заштите од удеса.

Закон:

- Прописује поступак учешћа јавности за одређене пројекте и поступак учешћа јавности у изради, измени или прегледу планова и програма.
- Дефинише да се при планирању простора морају обезбедити одговарајуће безбедносне удаљености између зона стамбених насеља, зона јавних намена идр. и комплекса који представљају опасност од великог удеса.
- Уводи строже стандарде инспекције за различита постројења, осигуравајући ефикасност примене безбедносних правила, кроз уређен систем надзора који мора да буде сразмеран карактеристикама комплекса над којим се врши надзор и не зависи од тога да ли је оператер доставио Министарству документа захтевана у складу са Законом. Трајање и активности надзора морају бити адекватно планирани како би се проверили сви системи који су примењени на комплексу, без обзира да ли се ради о системима техничке, организационе или управљачке природе. Овакав систем надзора треба да обезбеди: да оператер може да докаже да је предузео одговарајуће мере превенције великог удеса, а сходно свим активностима на комплексу; да оператер може да докаже да је обезбедио одговарајућа средства за ограничавање последица великог удеса, како на

комплексу, тако и ван њега; да подаци и информације приказани у достављеним документима, која су захтевана у складу са Законом адекватно приказују услове у комплексу и да је оператер обезбедио информисање јавности, у складу са Законом. Такође, Закон уређује и планирање инспекцијског надзора. Инспекција израђује план инспекцијског надзора, који мора да обухвати све комплексе у оној географској области на коју се инспекцијски план односи, који обавезно обухвата: генералну процену релевантних безбедносних питања; географску област коју инспекцијски план обухвата; листу комплекса обухваћених тим планом; листу домино група комплекса; листу комплекса код којих одређени спољни ризици или извори опасности могу повећати ризике или последице великог удеса; поступке за редован инспекцијски надзор и програм редовног инспекцијског надзора; поступке за ванредне инспекцијске надзоре и одредбе за сарадњу са другим надлежним инспекцијама. Предвиђена је и могућност заједничког инспекцијског надзора, са инспекцијама других надлежних органа, на истом комплексу, где је то могуће.

- Када је у питању информисање јавности, закон предвиђа већа права на приступ информацијама о ризицима који могу настати од оближњих индустријских постројења и реакцијама у случају удеса, као и већу доступност ових информација у електронској форми.

Предложена решења у Нацрту Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, која имају за циљ превазилажење уочених проблема, који су наведени у оквиру тачке 4) односе се на следеће:

Чланом 5. Закона одређени су надлежни органи и утврђене су надлежности за спровођење обавеза које су прописане овим законом. Овим чланом прописан је и захтев за координацију рада самих надлежних органа и њихова обавеза да сарађују и обезбеде механизме за сарадњу у области превенције великих удеса, просторног планирања и смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Чланом 6. Закона дефинисано је поступање надлежног органа јединице локалне самоуправе након великог удеса који је настао на његовој административној територији

Чланом 7. Закона уређује се обавеза и поступак консултација надлежних органа у циљу превенције великих удеса у току просторног планирања.

Члан 8. Закона јасно дефинише да се превенција великих удеса и ограничавање њихових последица при планирању простора врши путем контроле над одабиром локација за изградњу нових комплекса, затим контроле над променама на постојећим комплексима, као и планирањем нових развоја простора у близини комплекса. Да би се пружила већа заштита стамбених подручја, површина јавне намене и животне средине, укључујући природна и осетљива подручја од посебног значаја за заштиту, потребно је при планирању простора или другим одговарајућим политикама, обезбедити одговарајуће безбедносне удаљености између тих подручја и комплекса који представљају опасност од великог удеса и, када је реч о постојећим комплексима, уколико је потребно, спровести додатне техничко-технолошке мере, да би се ризик за људе и животну средину задржао на прихватљивом нивоу. Довољно информација о ризицима и техничке савете о тим ризицима треба узети у обзир приликом доношења одлука (члан 8. Закона). Овај члан дефинише и обавезу Министарства да издаје услове и мере превенције великих удеса и ограничавања последица тих удеса при планирању простора, као и обавезу оператера комплекса да достави Министарству додатне информације о комплексу потребне ради утврђивања тих услова и мера, а дат је и основ за прописивање методологије за утврђивање услова и мера.

Члан 9. Закона односи се на учешће јавности у доношењу одлука, како би се заинтересованој јавности омогућило да изрази своје мишљење о одређеним пројектима

који се односе на планирање нових комплекса, промене на постојећим комплексима и планирање нових развоја простора у близини комплекса, а доносиоцу одлука да узме у обзир мишљења и разлоге за забринутост који се могу односити на те одлуке, чиме се повећава одговорност и транспарентност процеса доношења одлука и доприноси јавној свести о питањима у области животне средине и подршци донесеним одлукама. Овим чланом се утврђује и да се поступак учешћа јавности за наведене одређене пројекте спроводи у складу са прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину. Члан 9. уређује и поступак учешћа јавности у изради, измени или прегледу планова и програма у вези са планирањем нових комплекса и планирањем нових развоја простора у близини комплекса.

Члан 10. Закона односи се на превенцију великих удеса при планирању простора у прекограничном контексту и уређује примену чл. 8. и 9. за комплексе вишег реда са могућим прекограничним ефектима у случају великих удеса при планирању простора, при чему се мора обезбедити смањење ризика и смањење последица од великих удеса, како на територији Републике Србије, тако и суседне државе која може бити погођена ефектима тих удеса. Такође, чланом 10. ближе се уређују и преузете обавезе у складу са Законом о потврђивању конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса („Службени гласник РС – Међународни уговори”, 42/09).

Члан 12. дефинише обавезу оператера да за сваки комплекс изради Обавештење, затим податке које Обавештење треба да садржи и рокове у којима је оператер дужан да Министарству достави Обавештење. Такође, дат је основ за доношење прописа којим ће се ближе уредити садржина, форма и начин достављања Обавештења.

Члан 13. Закона односи се на Политику превенције великог удеса, документ у писаној форми који је оператер обавезан да изради и да обезбеди њену правилну примену путем Система управљања безбедношћу. Од оператера се захтева да своју Политику превенције великог удеса креира тако да обезбеди висок ниво заштите здравља људи и животне средине, да буде сразмерна опасностима од великог удеса, да су у њој дефинисани свеукупни циљеви и принципи деловања оператера и прописана је обавеза дефинисања улоге руководства, сталног унапређења и обезбеђивања високог нивоа заштите. Прописани су рокови у којима је оператер дужан да Министарству достави Политику превенције великог удеса и позива се на обавезу њеног преиспитивања и по потреби ажурирања.

Члан 14. Закона уводи јасну обавезу оператера да изради и спроводи Систем управљања безбедношћу. Дефинисана је и обавеза достављања Министарству Система управљања безбедношћу, као и обавеза његовог преиспитивања и по потреби ажурирања и то, поред усвојеног редовног периода преиспитивања, приликом сваког преиспитивања Политике превенције великог удеса. Такође, дат је основ за доношење прописа којим ће се ближе дефинисати захтеви и елементи Система управљања безбедношћу.

Чланом 18. Закона прописани су услови за рад комплекса. Комплекс може да ради на основу правоснажног решења о сагласности и правоснажног решења о измени решења о сагласности. Оператер може да изврши промене на комплексу које би могле да имају значајне последице за опасност од великог удеса или би могле да доведу до тога да комплекс нижег реда постане комплекс вишег реда или обрнуто, само уколико је услед планираних промена, преиспитао и ажурирао документа и на њих исходовао правоснажно решење о измени решења о сагласности.

Чланом 24. прописано је да Министарство решењем издаје сагласност на Политику превенције великог удеса и Систем управљања безбедношћу, за комплекс нижег реда, а за комплекс вишег реда на Извештај о безбедности и интерни План заштите од великог удеса. Министарство сагласношћу потврђује да су достављена

документа израђена у складу са овим законом и да је оператер у стању да обезбеди њихово спровођење.

Чланом 34. је уређено информисање јавности. Министарство има обавезу да води Регистар комплекса, који је доступан и у електронској форми, на интернет страници Министарства. Регистар комплекса се води на основу докумената на које су оператери исходовали Решење о сагласности или Решење о измени сагласности.

Регистар комплекса садржи следеће информације о комплексима и нижег и вишег реда: назив оператера, назив комплекса и адресу локације комплекса; потврду да се одредбе овог закона примењују на комплекс и да је оператер доставио Министарству документа захтевана у складу са овим законом; кратак опис делатности комплекса (образложење, једноставним изразима, о активности или активностима које се обављају на комплексу); уобичајени (тривијални) назив, или хемијски назив (генеричко име), или класификација опасности одговарајућих опасних супстанци присутних на комплексу, које би могле бити узрок великог удеса, са знаком њихових главних опасних карактеристика, једноставним изразима; опште информације о томе како ће заинтересована јавност бити упозорена, ако је потребно, и адекватне информације о одговарајућем понашању у случају великог удеса или упућивање о томе где су те информације електронски доступне; датум последње посете локацији на основу програма редовних инспекцијских надзора, или упућивање о томе где су те информације електронски доступне, или где се, на захтев, у складу са законом којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја, могу наћи детаљније информације о инспекцијском надзору и плану инспекције; детаљи о томе где се могу добити детаљније релевантне информације, у складу са законом којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја.

За комплексе вишег реда, Регистар комплекса садржи и следеће информације: опште информације које се односе на природу опасности од великог удеса, укључујући њихове могуће последице по људско здравље и животну средину, кратак опис главних сценарија великог удеса и предвиђених мера одговора на те удесе; потврда да је од оператера захтевано да се консултује са надлежним службама за заштиту и спасавање (ватрогасно-спасилачке јединице), службе за здравствену заштиту, заводе за јавно здравље и орган јединице локалне самоуправе на чијој се територији комплекс налази, ради поступања у великом удесу и свођења његових ефеката на минимум; одговарајуће информације из екстерног Плана заштите од великог удеса, а у вези са поступањем са било којим ефектима великог удеса изван комплекса, укључујући обавезно препоруке о сарађивању у складу са упутствима или захтевима хитних служби за време удеса или упућивање о томе где су те информације електронски доступне; где је применљиво, информација о томе да ли се комплекс налази у близини територије друге државе, са могућношћу настанка великог удеса са прекограничним ефектима према Закону о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 42/09).

Министарство има обавезу да редовно ажурира Регистар комплекса. Дат је основ за доношење прописа којим ће се ближе прописати форма и начин вођења Регистра комплекса.

Чланом 35. прописана је обавеза оператера да информације о свом комплексу, из Регистра комплекса, на сваких пет година, или након ажурирања истих, достави свим лицима која могу бити погођена ефектима великог удеса, у најприкладнијој форми за та лица, а без потребе да их та лица захтевају. Оператер комплекса вишег реда је дужан да информације из Регистра комплекса достави и свим објектима и зонама јавне намене, укључујући и школе и болнице, као и свим суседним комплексима, уколико се ради о комплексима домино групе.

Члан 36. уређује приступ информацијама и ограничавање приступа информацијама, у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Министарство је дужно да обезбеди да на захтев јавности буде доступан и Извештај о безбедности и попис опасних супстанци. Из разлога који су прописани законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, Министарство може самостално или на захтев оператера комплекса одлучити да се одређени делови Извештаја о безбедности и пописа опасних супстанци не објављују, а у том случају оператер је дужан да на захтев Министарства у одређеном року достави измењен Извештај о безбедности или попис опасних супстанци без одређених делова. измењени Извештај о безбедности треба да буде у облику сажетка без техничких података и да укључује, најмање опште информације о опасностима од великог удеса и о могућим ефектима по здравље људи и животну средину у случају великог удеса.

Чланом 38. је прописано да је оператер комплекса дужан да након великог удеса који се догодио на његовом комплексу, а који испуњава критеријуме у складу са посебним прописом којим се уређују критеријуми за обавештавање о великом удесу, користећи најприкладнија средства (може да користи и електронску пошту), Министарству: достави информацију о великом удесу; чим постану доступне, достави информације и податке - о околностима великог удеса, о укљученим опасним супстанцама, податке за процену ефеката удеса по здравље људи, животну средину и имовину и о предузетим хитним мерама. Поред тога, оператер је дужан да након великог удеса достави информације о предвиђеним мерама за: ублажавање средњорочних и дугорочних последица удеса и за превенцију поновног настанка таквог великог удеса, као и да ажурира достављене информације, ако се на основу истраге коју изврши оператер утврде додатне чињенице због којих се те информације или изведени закључци мењају.

Оператер је дужан да захтеване информације и податке достави чим је то изводљиво, а најкасније у року од 24 часа од тренутка дешавања великог удеса, изузев ажурираних информација, које оператер мора да достави у року од 30 дана од окончања истраге. Дат је основ за доношење прописа којим ће се ближе прописати критеријуми за обавештавање о великом удесу.

Чланом 39. прописане су обавезе надлежних органа након великог удеса. Након великог удеса, неопходно је да се обезбеди да су предузете све потребне хитне, средњорочне и дугорочне мере, у сврху ограничавања и отклањања последица великог удеса; прикупљају, путем инспекције, истраге или другим одговарајућим средствима, информације које су потребне за потпуну анализу техничких, организационих и управљачких аспеката великог удеса; предузимају одговарајуће активности да би обезбедило да оператер предузме све неопходне мере ремедијације и дају препоруке о будућим превентивним мерама.

Предвиђено је да Влада Републике Србије Одлуком формира Радну групу за спровођење наведених обавеза надлежних органа, чији састав се уређује сходно врсти ефеката великог удеса и обиму његових последица по људе и животну средину. Одлуком о формирању Радне групе ће се ближе одредити састав и дужности Радне групе.

б) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр.135/04, 36/09, 72/09-други закон,43/11-УС, 14/16, 76/18, 95/18-др. закон и 95/18-др. закон) и подзаконским актима донетим на основу њега делимично су у домаће законодавство

пренете одредбе Директиве Савета 96/82/ЕЗ о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце (у даљем тексту: Севесо II директива).

Делимично преношење одредби Севесо II директиве у Закон о заштити животне средине и њихова примена у Републици Србији допринела је бољем нивоу заштите од хемијских удеса, међутим потребно је даље усклађивање домаћих прописа са Севесо III директивом и уређивање ове области, како би се додатно ојачао ниво заштите здравља људи и животне средине, нарочито у погледу превенције великих удеса и допринело побољшању индустријске безбедности у Републици Србији, а што ће се постићи доношењем Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце.

У циљу унапређења ове области и потпуног усклађивања националних са међународним прописима потребно је приступити изради нових прописа, уз истовремено обезбеђивање координисаног укључивања у тај процес надлежних органа на свим нивоима

Такође, с обзиром на комплексност ове области, за потпуно спровођење прописа потребно је координисано учешће великог броја надлежних органа на националном нивоу, њихова вертикална координација са регионалним и локалним органима, индустријом и јавношћу, као и билатерална прекогранична сарадња са суседним земљама.

У даљем поступку унапређења ове области и усклађивања са правним тековинама ЕУ, посебно се мора водити рачуна о подели надлежности у Републици Србији, како вертикалној, тако и хоризонталној, посебно имајући у виду широк спектар области коју уређује Севесо директива. На овај начин, кроз јасно дефинисане надлежности успоставио би се институционални оквир и створили услови за потпуно преношење и спровођење правног оквира ЕУ из ове области и, што је и најважније, унапредио би се ниво заштите од великих удеса који укључују опасне супстанце у Републици Србији.

Систем превенције великих удеса треба да допринесе побољшању индустријске безбедности у Републици Србији и да обезбеди да оператери комплекса и надлежни органи, како на националном, тако и на локалном нивоу могу да изврше процену ризика у области великих удеса на територији Републике Србије, затим да Сектор за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије располаже адекватним подацима за припрему одговора на могући велики удес, а локални органи власти неопходним подацима за израду екстерних Планова заштите од великог удеса, који су саставни део Планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

Такође, у циљу спречавања и смањивања последица великих удеса, подаци добијени на основу наведених докумената треба да представљају основ у најранијој фази просторног планирања и изградње за одређивање локација за изградњу, узимајући у обзир ризик од великог удеса или погоршање његових последица.

Због свега наведеног, постоји очигледна потреба да се унапреди постојећи правни оквир који уређује област превенције, спремности и одговора на велике удесе који укључују опасне супстанце.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложени Нацрт закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце имаће позитиван утицај на све сегменте друштва, јер ће се применом овог закона обезбедити континуирано управљање ризиком од великих удеса на систематичан, ефикасан и ефективан начин кроз примену утврђених правила превенције

великих удеса који укључују опасне супстанце и ограничавања њихових последица по здравље људи и животну средину, у циљу обезбеђења високог нивоа заштите у Републици Србији.

Предложена решења у Нацрту закона имаће утицај на привредне субјекте - оператере комплекса у којима се обављају активности које укључују опасне супстанце. Важна одредба у Нацрту закона односи се на услов за рад комплекса, јер комплекс може да ради само на основу правоснажног решења о сагласности или правоснажног решења о измени решења о сагласности на документа Извештај о безбедности и План заштите од удеса (за комплексе вишег реда) или Политика превенције великог удеса и Систем управљања безбедношћу (за комплексе нижег реда). Обавеза израде наведених докумената, која је и до сада постојала, ближе је разрађена са циљем обезбеђивања бољег квалитета и примене ових докумената. Међутим, новина се односи на обавезу достављања Министарству ради добијања сагласности докумената која израђују оператери комплекса нижег реда, јер је до сада та обавеза била прописана само за оператере комплекса вишег реда који израђују Извештај о безбедности и План заштите од удеса. Поред тога, прецизније су дефинисане и друге обавезе оператора, као на пример, обавезе које се односе на информисање јавности, достављање надлежном органу јединице локалне самоуправе информација потребних за израду екстерних Плана заштите од великог удеса, затим обавезе након великог удеса и друго. С друге стране, успешна примена овог закона допринеће побољшању превенције великих удеса и индустријске безбедности, ограничавању последица по здравље људи, животну средину и имовину и смањењу штете која настаје у случају великог удеса, који може имати размере катастрофе. Показатељи које постављају организације УН које се баве смањењем ризика од катастрофа (УН ДРР и УНИСДР) указују да се сваки динар који се уложи у превентиву враћа у односу 1:8.

Надлежни органи на свим нивоима ће морати да обезбеде координацију рада и да сарађују и обезбеде механизме за сарадњу у области превенције великих удеса, просторног планирања и смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, укључујући и у прекограничном контексту. Предложеним решењима у Нацрту закона прецизно су дефинисане и обавезе надлежних органа које се односе на информисање јавности и учешће у доношењу одлука. Дефинисано је право заинтересоване јавности да учествује у доношењу одлука и да изрази своје мишљење о одређеним пројектима који се односе на планирање нових комплекса, промене на постојећим комплексима и планирање нових развоја простора у близини комплекса, а доносиоцу одлука да узме у обзир мишљења и разлоге за забринутост који се могу односити на те одлуке, чиме се повећава одговорност и транспарентност процеса доношења одлука и доприноси јавној свести о питањима у области животне средине и подршци донесеним одлукама. Осим тога, прецизно је дефинисана обавеза надлежних органа након великог удеса, укључујући и обавештавање ЕК.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Жељена промена се не може остварити важећим документима јавних политика.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Применом важећих прописа жељена промена се не може остварити.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Није релевантно.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Уколико поредимо искуство других држава, остваривање жељених промена захтева измену постојећих законских прописа, односно транспозицију, а затим и имплементацију Севесо III директиве у домаће законодавство. Транспозиција и имплементација Севесо III директиве извршена је у свим државама чланицама Европске уније.

ПРИЛОГ 3:

Кључна питања за утврђивање циљева

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Формални разлози за доношење предложеног закона налазе се у документима Републике Србије који одређују транспозицију правних аката Европске уније у национални правни систем у процесу прикључивања Европској унији. Тако је у Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније (четврта ревизија, јул 2022. године) утврђено да ће Директива 2012/18/EУ Европског парламента и Савета од 4. јула 2012. године о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, о измени и накнадном стављању ван снаге Директиве Савета 96/82/EЗ (Севесо III директива), која је у потпуности заменила Севесо II директиву, бити пренесена у правни систем Републике Србије усвајањем посебног Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, као и подзаконских аката.

Делимично преношење одредби Севесо II директиве у Закон о заштити животне средине и њихова примена у Републици Србији допринела је бољем нивоу заштите од хемијских удеса, међутим потребно је даље усклађивање домаћих прописа са Севесо III директивом и уређивање ове области, како би се додатно ојачао ниво заштите здравља људи и животне средине, нарочито у погледу превенције великих удеса и допринело побољшању индустријске безбедности у Републици Србији, а што ће се постићи доношењем Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце.

Такође, на ширем плану, усвајање измена у законодавном оквиру допринеће повезивању стратешких и организационих циљева у области превенције великих удеса, спремности и реаговања уколико се они догоде, са циљевима националне политике у области смањења ризика од катастрофа и реаговања у ванредним ситуацијама и допринети примени Агенде за одрживи развој 2030, као и Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Предложеним решењима у Нацрту закона се остварују следећи циљеви: унапређење система превенције и ограничавања последица великих удеса који укључују опасне супстанце и обезбеђивање високог нивоа заштите у Републици Србији; утврђивање мера неопходних за превенцију великих удеса и ограничавање њихових последица по здравље људи и животну средину; обезбеђивање управљања ризиком од великог удеса предузимањем одговарајућих мера превенције на свим нивоима; успостављање и примену мера безбедности и мера за смањење ризика да би се спречили могући удеси, смањено ризик од настанка удеса и, ако до њих ипак дође, да би се ефекти свели на најмању меру, чиме се омогућава обезбеђење високог нивоа заштите; да обезбеди превенцију великих удеса и ограничавања последица тих удеса при планирању простора; да обезбеди јавности приступ информацијама о комплексима, нарочито лицима која могу бити погођена великим удесом о мерама које треба предузети у том случају.

Везано за мере за њихово постизање, видети одговор на питање број 5) у Прилогу 2.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Законом о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце општи и посебни циљеви су усклађени с важећим документима јавних политика, са Националном стратегијом одрживог развоја („Службени гласник РС”, број 57/08), која поставља циљеве и општа начела у погледу спречавања, спремности и одговора на хемијски удес на свим нивоима.

Циљеви које обухвата стратегија су: 1) усклађеност националне регулативе с међународном правном регулативом из ове области; 2) спровођење мера превенције, спремности и одговора на хемијске удесе на свим нивоима; 3) успостављање система обавештавања и руковођења у случају хемијског удеса на територији Републике Србије, као дела националног интегрисаног система заштите и спасавања у случају природних катастрофа, елементарних непогода и других већих несрећа; 4) институционално, организационо и кадровско јачање органа, организација и институција у извршавању законских обавеза из ове области; 5) припрему и спровођење одговарајућих послова да би се национални систем укључио у регионални и шири међународни систем реаговања у случају удеса са прекограничним ефектима.

У Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније (четврта ревизија, јул 2022. године) утврђено да ће Севесо III директива бити пренесена у правни систем Републике Србије усвајањем посебног Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Предложеним решењима у Нацрту закона дефинисано је да оператери морају да изврше идентификацију комплекса, да за те комплексе израде и прибаве правоснажно решење о сагласности на документа Политика превенције удеса и Систем управљања безбедношћу (за комплексе нижег реда) или Извештај о безбедности и План заштите од удеса (за комплексе вишег реда), у којима оператер мора да докаже да управља ризиком од хемијског удеса кроз дефинисани систем управљања безбедношћу, да идентификује опасности (укључујући и идентификацију спољних узрока удеса, као нпр. удеси на суседним комплексима, природне непогоде, прекиде у снабдевању електричном енергијом, тероризам и сл.), моделира ефекте могућих сценарија великих удеса (са теоријском основом датом у виду максималног капацитета опасних супстанци и отказа техничких мера превенције), да процени могуће последице таквих удеса, да на комплексу спроведе све неопходне мере превенције и да за оне велике удесе за које моделирани ефекти удеса прелазе границу (ограду) комплекса, достави податке локалним органима власти за израду екстерних Планова заштите од великог удеса.

Овакав систем превенције великих удеса треба да допринесе побољшању индустријске безбедности у Републици Србији и да обезбеди да оператери комплекса и надлежни органи, како на националном, тако и на локалном нивоу могу да изврше процену ризика у области великих удеса на територији Републике Србије, затим да Сектор за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије располаже адекватним подацима за припрему одговора на могући велики удес, а локални органи власти неопходним подацима за израду екстерних Планова заштите од великог удеса, који су саставни део Планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама на основу Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Показатељи учинка су:

- Процент комплекса вишег реда за које је потребна сагласност, а који су добили сагласност; извор провере су достављена Обавештења и Регистар комплекса;
- Процент комплекса нижег реда за које је потребна сагласност, а који су добили сагласност; извор провере су достављена Обавештења и Регистар комплекса;
- Процент комплекса вишег реда, за које је достављен Извештај о безбедности и интерни План заштите од великог удеса, у односу на број комплекса вишег реда за које нису достављена наведена документа, извор провере су достављена Обавештења, достављени Извештаји о безбедности и интерни Планови заштите од великог удеса и годишњи извештај о раду републичке инспекције;
- Процент комплекса нижег реда, за које је достављена Политика превенције великог удеса и Систем управљања безбедношћу, у односу на број комплекса нижег реда за које нису достављена наведена документа, извор провере су достављена Обавештења, достављене Политике превенције великог удеса и Систем управљања безбедношћу и годишњи извештај о раду републичке инспекције;
- Процент комплекса у којима је извршен инспекцијски надзор у односу на планирани број инспекцијских надзора према годишњем плану и програму инспекцијског надзора, извор провере је годишњи план инспекцијског надзора и годишњи извештај о раду републичке инспекције;
- Број пријављених великих удеса у складу са критеријумима за обавештавање о великом удесу, годишње, извор провере су достављене информације оператера о великом удесу и подзаконски акт којим се прописују критеријуми за обавештавање о великом удесу;

- Број удеса мањих размера (срећом избегнутих великих удеса), годишње, извор провере су достављене информације оператера о великом удесу и подзаконски акт којим се прописују критеријуми за обавештавање о великом удесу.

ПРИЛОГ 4:

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

„*Status quo*” или друге релевантне опције нису разматране, јер уређивање области контроле опасности од великих удеса како би се додатно ојачао ниво заштите здравља људи и животне средине, нарочито у погледу превенције великих удеса и допринело побољшању индустријске безбедности у Републици Србији, могуће је постићи доношењем посебног Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце.

Закон о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце је још један од закона који је припремљен у поступку усклађивања домаће легислативе са прописима Европске уније који ову област уређују кохерентно и целовито.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Поред регулаторних мера нису идентификоване друге опције за постизање жељене промене, имајући у виду да се једино регулаторним мерама могу испунити обавезе усклађивања домаће легислативе са прописима Европске уније, који ову област уређују кохерентно и целовито.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

У смислу постизања посебних циљева који су дефинисани као резултат примене предложених решења у Нацрту закона нису предвиђене подстицајне мере.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

У оквиру разматраних опција нису идентификоване организационе, управљачке и институционалне мере које је потребно спровести да би се постигли посебни циљеви.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

С обзиром на комплексност ове области, промена се не може постићи кроз спровођење информативно – едукативних мера, већ је за потпуно спровођење прописа потребно координисано учешће надлежних органа на националном нивоу, њихова

вертикална координација са локалним органима, индустријом и јавношћу, као и билатерална прекогранична сарадња са суседним земљама.

Међутим, важно је истаћи да ће се применом предложених решења постићи подизање нивоа свести становништва и адекватно информисање јавности која може бити погођена ефектима удеса о идентификованим опасностима и могућим последицама у случају удеса, као и адекватно пружање информација о мерама које треба да примени угрожено становништво и како треба да се понаша у случају удеса. Из тог разлога, неопходно је да се ојачају капацитети локалних самоуправа на чијој територији се налазе оваква постројења, у циљу спровођења едукације и обуке становништва из области заштите и спасавања у случају удеса са опасним супстанцама.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Нацртом закона дата је могућност да се јавност и заинтересована јавност као циљна група из цивилног сектора укључи у процес његовог спровођења.

У том смислу, предложена решења односе се и на учешће јавности у доношењу одлука, како би се заинтересованој јавности омогућило да изрази своје мишљење о одређеним пројектима који се односе на планирање нових комплекса, промене на постојећим комплексима и планирање нових развоја простора у близини комплекса, а доносиоцу одлука да узме у обзир мишљења и разлоге за забринутост који се могу односити на те одлуке, чиме се повећава одговорност и транспарентност процеса доношења одлука и доприноси јавној свести о питањима у области животне средине и подршци донесеним одлукама. Поступак учешћа јавности за наведене одређене пројекте спроводи се у складу са прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину.

Поступак учешћа јавности у изради, измени или прегледу планова и програма у вези са планирањем нових комплекса и планирањем нових развоја простора у близини комплекса спроводи се у складу са прописом којим се уређује поступак учешћа јавности у изради одређених планова и програма у области животне средине. Поступак учешћа јавности у изради, измени или прегледу наведених планова и програма се не примењује у односу на планове и програме за које се поступак учешћа јавности спроводи у складу са законом којим се уређује стратешка процена утицаја планова и програма на животну средину.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Постоје одређени расположиви и потенцијални капацитети за спровођење идентификоване опције, али је потребно јачање административних капацитета, како за вођење управних поступака у овој области, тако и за потребе инспекцијских надзора.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Након извршене анализе у оквиру Прилога 2, идентификованих проблема, као и њихових узрока и последица, изабрана је као опција доношење новог, посебног Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, којим се

уређују правила превенције великих удеса који укључују опасне супстанце и ограничавања њихових последица по здравље људи и животну средину ради обезбеђења високог нивоа заштите у Републици Србији на доследан и ефикасан начин и којим се у домаће законодавство преноси Севесо III директива. Предложеним решењима прецизније се уређују права и обавезе оператера комплекса, обавезе надлежних органа, информисање, јавне консултације и учешће у одлучивању, инспекцијски надзор, казнене одредбе и друго, што ће допринети да се превазиђу уочени проблеми у области превенције, спремности и одговора на велике удесе и постигну утврђени циљеви.

ПРИЛОГ 5:

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Ефекат изабране опције на јавне приходе ће се огледати кроз наплату Републичке административне таксе и у случају неиспуњавања обавеза у складу са законом, предвиђених новчаних казни за привредне преступе и прекршаје.

Ефекат изабране опције на јавне расходе ће се огледати кроз трошкове рада надлежног органа у вођењу предвиђеног управног поступка.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

За спровођење изабране опције потребно је предвидети одређена буџетска средства у сврху јачања административних капацитета, у циљу попуњавања извршилачких радних места у складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству заштите животне средине, као и средства за набавку рачунарске опреме за њих. Потребно је обезбедити у буџету финансијска средства за трошкове рада надлежног органа у вођењу предвиђеног управног поступка, укључујући финансирање рада техничке комисије.

Средства за ове намене планираће се у оквиру лимита на разделу Министарства заштите животне средине који ће бити опредељени од стране Министарства финансија у складу са билансним могућностима.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Изабрана опција не уводи међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Изабрана опција не претпоставља оснивање нових институција ни реструктурирање постојећих, нити посебне обуке за државне службенике.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Трошкови који проистичу из спровођења изабране опције немају утицај на редовно планирање буџета Републике Србије.

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Спровођење изабране опције не може имати ванредне утицаје на буџет других институција.

ПРИЛОГ 6:

Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

На основу података из Регистра севесо постројења, према гранама индустрије и делатностима, у Републици Србији најзаступљенији су комплекси који припадају нафтној и хемијској индустрији.

Изабрана опција ће привреди, односно правним лицима која су оператери комплекса, изазвати трошак Републичке административне таксе и утрошак папира за израду докумената (око 3-4 риса папира, са ценом једног риса од око 400,00 рсд, укупан трошак је максимално 1.600,00 рсд). Други трошкови нису прописивани изабраном опцијом као обавезни, јер Закон прописује да оператер израђује документа и нема обавезу да ангажује треће лице за израду докумената, те је такав трошак лични избор сваког оператера. Прелазни период за поступање по закону за постојеће комплексе је прописан Законом и за све нове комплексе оператер мора да исходује сагласност пре почетка рада, а за све промене на комплексу, оператер мора да исходује сагласност пре спровођења промена.

Оператери могу имати трошак по облигационим односима са другим правним лицима, уколико се одлуче да са њима уговарају сарадњу у смислу испуњења законских захтева, али то не морају да чине, већ имају право избора у вези наведеног.

Оператери могу имати и трошак увођења додатних мера превенције великих удеса, уколико је ризик од тих удеса на њиховом комплексу неприхватљив и чије су процењене последице такве да могу имати катастрофалне ефекте по живот и здравље људи и животну средину. Уколико оператери поседују адекватне мере превенције великих удеса и ако је ризик од истих на њиховом комплексу прихватљив, овај трошак неће постојати.

Оператери могу имати користи од изабране опције, јер ће адекватном превенцијом великих удеса смањити ризик од истих, те смањити вероватноћу чињења штете, како на својим комплексима, тако и другим правним и физичким лицима у околини својих комплекса. Неопходно је сагледати штету и могуће последице оваквих

удеса по живот и здравље људи, квалитет животне средине и материјална и природна добра, који могу бити узрок непосредних директних последица, на самом месту удеса и у његовој близини, али и проузроковати дугорочне или индиректне утицаје на здравље људи у случају ослобађања токсичних хемикалија, при чему оне могу контаминирати воду за пиће и пољопривредно земљиште. На крају, ефикасну превенцију хемијских удеса треба сагледати и као оправдану и мудру инвестицију, јер су трошкови предузимања одговарајућих мера превенције удеса увек мањи од трошкова њиховог отклањања, а посебно суочавања са последицама удеса. Укупна материјална штета у случају великог удеса је непроцењива и обухватила би, између осталог, следеће параметре: губитак у смислу неконтролисаног ослобађања великих количина опасних супстанци, оштећења опреме и трошкови реконструкције, трошкови застоја и губитка производње на годишњем нивоу, трошкови коришћења средстава за реаговање, трошкови лечења или здравственог збрињавања повређених лица, мониторинг/праћење квалитета вода и/или подземних вода, мониторинг/праћење квалитета ваздуха, мониторинг/праћење квалитета земљишта, отклањање последица по животну средину итд.

Оператери могу имати користи и коришћењем изабране опције у сврхе доказивања адекватног управљања ризиком од великих удеса ради утврђивања износа полисе осигурања за своје комплексе.

Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Изабрана опција може утицати на рад, а самим тим и на конкурентност привредних субјеката, само у случају да комплекси оператора не испуњавају услове за рад или у случају забране рада комплекса, предвиђене изабраном опцијом.

Министарство Решењем забрањује почетак рада или рад комплекса или постројења или складишта, или било ког дела комплекса или постројења или складишта, уколико се током контроле комплекса утврде значајни недостаци у мерама које оператер предузима за превенцију великих удеса и ограничавање њихових последица по здравље људи или животну средину.

2) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Изабране опције не утичу на услове конкуренције, сви оператери имају идентична права и обавезе, који проистичу на основу извршене идентификације комплекса на комплекс нижег реда или комплекс вишег реда.

3) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Изабрана опција не прописује обавезан трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација, али даје могућност таквих трансфера у случају нових научних сазнања у вези превенције великих хемијских удеса или одговора на њих.

Предложеним решењима у Нацрту закона предвиђена је обавеза надлежних органа да прикупљају, путем инспекције, истраге или другим одговарајућим средствима, информације које су потребне за потпуну анализу техничких, организационих и

управљачких аспеката великог удеса и да дају препоруке о будућим превентивним мерама, у циљу превенције поновног настанка таквог великог удеса на истим или сличним постројењима или комплексима (научене лекције).

4) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Изабрана опција не утиче на друштвено богатство и његову расподелу.

5) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодавца?

Изабрана опција повећава одговорност оператера као послодавца и побољшава безбедност запослених код оператера, кроз усвојена решења и прописивање услова за рад комплекса.

ПРИЛОГ 7:

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Примена овог закона неће проузроковати додатне трошкове грађанима, али корист хоће, имајући у виду да велики удеси са опасним супстанцама представљају значајну претњу по живот и здравље људи и животну средину. Штавише, такви удеси често узрокују значајне економске губитке и ремете одрживи раст. Изабрана опција прописује обавезе оператера у циљу смањења ризика од великих удеса и обавезно информисање грађана о опасностима које им прете у случају удеса. Да би се минимизирали повезани ризици, неопходне су мере за спречавање великих удеса које укључују опасне супстанце и обезбеђивање одговарајуће превенције, спремности и реаговања уколико се такви удеси ипак догоде.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Ефекти реализације изабране опције неће штетно утицати на неку специфичну групу популације, већ ће имати позитивне утицаје у смислу повећања опште безбедности грађана, а тај позитивни утицај ни на који начин неће негативно утицати на успешно спровођење те опције.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са

инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Мере изабране опције немају утицај на друштвене групе понаособ, већ на друштво у целини, и то позитиван утицај, кроз повећање опште безбедности друштва и смањење ризика од великих удеса и смањење последица истих, не само по здравље становништва (и осетљивих друштвених група) и животну средину на територији Републике Србије, већ и по здравље становништва и животну средину суседне државе која може бити погођена ефектима тих великих удеса.

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Изабрана опција не би утицала на тржиште рада и запошљавање, а може да има позитиван утицај на услове за рад на комплексима, у смислу повећане безбедности на радним местима и додатне информисаности запослених. Спровођење изабране опције не мења стање на тржишту рада.

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Изабране опције омогућавају равноправан третман и не доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Изабрана опција не утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва.

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Реализацијом изабраних опција се не утиче на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите,

здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Реализацијом изабраних опција се не утиче на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе.

ПРИЛОГ 8:

Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Велики удеси са опасним супстанцама представљају значајну претњу по људе и животну средину. Изабрана опција има за циљ смањење ризика од великих удеса на најмању могућу меру и ограничавање њихових последица и да на тај начин позитивно утиче на животну средину. Позитиван утицај огледа се у превенцији неконтролисаног ослобађања опасних супстанци у случају великог удеса, које може утицати на све медијуме животне средине и довести до ефеката катастрофалних размера на површинске и подземне воде, вадух и земљиште и утицати на пример, на квалитет хране и воде за пиће, као и на критичну инфраструктуру. Да би се минимизирали ризици, неопходне су мере за спречавање великих удеса који укључују опасне супстанце и обезбеђивање одговарајуће превенције, спремности и реаговања уколико се такви удеси ипак догоде.

Прописивање обавезе достављања на сагласност Политике превенције великог удеса и Система управљања безбедношћу за комплексе нижег реда, имаће значајан утицај и корист за животну средину, јер ће се унапредити управљање безбедношћу од великих удеса на овим комплексима, посебно појачати контролни режим кроз проверу докумената од стране надлежног органа, као и Техничке комсије, исправити недостаци у документима и смањити ризик од хемијских удеса и побољшати безбедност на тим комплексима, чиме се може само побољшати заштита људи и животне средине.

Поред наведеног, позитивном утицају изабране опције на животну средину допринеће и доступност адекватних информација и података о свим комплексима и могућим ефектима великих удеса на њима и обезбедиће се издавање услова и мера превенције великих удеса и ограничавање последица тих удеса при планирању простора.

Са друге стране, у досадашњој пракси је уочена тенденција оператера комплекса вишег реда да смањивањем количина присутних опасних материја на комплексу пређу у комплекс нижег реда, због мањих обавеза за комплексе нижег реда, у смислу непостојања обавезе добијања сагласности на документа и мању учесталост контроле тих комплекса (за комплексе вишег реда редован инспекцијски надзор најмање једном годишње, за комплексе нижег реда једном у две до три године), чиме се негативан утицај на животну средину ни у ком погледу не смањује, већ се повећава. На пример, ако се разматра складиште хлора, гранична количина за комплекс вишег реда је 25 тона хлора, који се складишти у преносивим контејнерима за хлор, капацитета од по једне тоне. Приликом разматрања сценарија удеса и неконтролисаног ослобађања хлора, токсични ефекти услед дисперзије ове опасне супстанце простиру се, у зависности од различитих околности, на велике удаљености и могу чак и смртно угрозити незаштићене људе, како на комплексу, тако и изван њега. Смањивањем количине хлора на комплексу за једну

тону, комплекс вишег реда прелази у комплекс нижег реда и тиме се обавезе и контрола поступања оператера значајно смањују, и поред тога што је могућност сценарија удеса са једном тоном хлора и даље присутна, са истим ефектима и последицама по људе и животну средину, али са повећаним ризиком од удеса.

2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Изабрана опција позитивно утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну, јер се обезбеђује очување станишта, екосистема и врста, очување изворне генетичке разноврсности, одржавање природних еколошких процеса који могу бити угрожени у случају великих удеса.

3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Изабрана опција има за циљ да позитивно утиче на здравље људи, смањујући ризик од великих удеса на најмању могућу меру, штитећи тако, не само здравље, већ и животе грађана.

4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

Изабрана опција има за циљ смањење ризика од великих удеса на најмању могућу меру, чиме се позитивно утиче на живот и здравље људи и животну средину.

5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Изабрана опција има за циљ смањење ризика од великих удеса на најмању могућу меру, чиме се позитивно утиче на живот и здравље људи и животну средину, укључујући и земљиште.

Додатно, изабрана опција прописује и адекватно планирање простора, јер јасно дефинише да се превенција великих удеса и ограничавање њихових последица при планирању простора врши путем контроле над одабиром локација за изградњу нових комплекса, затим контроле над променама на постојећим комплексима, као и планирањем нових развоја простора у близини комплекса. Да би се пружила већа заштита стамбених подручја, површина јавне намене и животне средине, укључујући природна и осетљива подручја од посебног значаја за заштиту, потребно је при планирању простора или другим одговарајућим политикама, обезбедити одговарајуће безбедносне удаљености између тих подручја и комплекса који представљају опасност од великог удеса и, када је реч о постојећим комплексима, уколико је потребно, спровести додатне техничко-технолошке мере, да би се ризик за људе и животну средину задржао на прихватљивом нивоу. Довољно информација о ризицима и техничке савете о тим ризицима треба узети у обзир приликом доношења одлука. Дефинише се обавеза Министарства да издаје услове и мере превенције великих удеса и ограничавања последица тих удеса при планирању простора, као и обавезу оператера комплекса да

достави Министарству додатне информације о комплексу потребне ради утврђивања тих услова и мера, а дат је и основ за прописивање методологије за утврђивање услова и мера.

ПРИЛОГ 9:

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом не уводе се организационе, управљачке и институционалне промене.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Постојећа јавна управа има одређене капацитете за спровођење изабране опције, али је потребно јачање административних капацитета, како за вођење управних поступака у овој области, тако и за потребе инспекцијских надзора, посебно имајући у виду старосну структуру запослених. Тренутно на овим пословима раде шеф одсека и 2 извршиоца у Одсеку за заштиту од великог хемијског удеса, Сектора за управљање животном средином и шеф одсека и 4 извршиоца/инспектора у Одсеку за удесе, Одељење за удесе и хемикалије, Сектора за надзор и превентивно деловање у животној средини (надлежна инспекција).

У сврху јачања административних капацитета, потребно је попуњавање извршилачких радних места у складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству заштите животне средине у обе организационе јединице, набавка рачунарске опреме и канцеларијског материјала за њих, додатна обука, те набавка возила за сврхе рада надлежне инспекције (уколико се повећа тренутни број инспектора).

За спровођење изабране опције за оцену захтева за издавање сагласности решењем министра се образује посебна радна група – Техничка комисија, за сваки поступак посебно, а Техничка комисија и њен састав је у зависности од врсте комплекса и активности које се на њему обављају. С обзиром да је област заштите од великих хемијских удеса мултидисциплинарна, формирање Техничке комисије и укључивање државних службеника из других државних органа, као и независних стручњака је дефинисано и постојећим законским решењем и примењује се у поступку одлучивања о давању сагласности. За чланове Техничке комисије могу бити именована лица из реда запослених или постављених лица у Министарству, запослених или постављених лица у другим органима и организацијама (нпр. Министарство унутрашњих послова – Сектор за ванредне ситуације, с обзиром на надлежност за израду екстерних Плана заштите од великог удеса и за реаговање у случају удеса) и независних стручњака, чије ангажовање зависи од врсте комплекса који се разматра у документима која се оцењују, јер сваки удес у индустрији има одређене специфичности, тако да се сваки мора појединачно посматрати у зависности од врсте, интензитета и просторног обухвата, обима могућих последица и временског трајања. Чланови комисије не могу бити лица која су учествовала у изради докумената која су предмет оцене, оснивач правног лица

или предузетник који је израдио документа или запослени код тих лица и оператер или запослени код оператера.

Састав, задаци и друга питања од значаја за рад Техничке комисије уређују се подзаконским актом.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

За реализацију изабране опције није потребно реструктурирање постојећег државног органа.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Да, изабрана опција је у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Изабрана опција предвиђа позитиван утицај на владавину права кроз јасно прописана права и обавезе оператера и државних органа, као и систем надзора над спровођењем прописаних обавеза.

Област заштите од великих хемијских удеса је мултидисциплинарна, те је формирање Техничке комисије и укључивање државних службеника из других државних органа, као и независних стручњака у оцену докумената на која се даје сагласност, потребно и оправдано, како би се у потпуности обезбедила примена изабране опције, па самим тим и допринело једном од основних људских права на здравље и здраву животну средину. Техничка комисија врши оцену докумената, што укључује и могућност да чланови Техничке комисије предложи прибављање података и документације од других надлежних органа, а Министарство води управни поступак и надлежно је за упућивање захтева другим надлежним органима.

Изабраном опцијом је предвиђено формирање Техничке комисије у року од двадесет дана од дана пријема уредног захтева, што је потврђено максимално време из досадашње праксе, потребно за прикупљање именована чланова Техничке комисије из других органа, израду Решења о формирању Техничке комисије, те оверавању истог.

Максимални период за достављање на мишљење Техничкој комисији захтева за издавање сагласности, заједно са документацијом је 7 дана. Уколико је могуће, документа се достављају и истог дана по формирању комисије, међутим, узето је у обзир и остављена могућност у случају посебних околности, као на пример, уколико се комисија формира непосредно пред државне празнике, неће бити могуће тако брзо достављање.

Изабрана опција има за циљ побољшање опште безбедности грађана и индустријске безбедности.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Изабрана опција позитивно утиче на одговорност и транспарентност рада државног органа, кроз јасно прописане обавезе државног органа и јасно прописане обавезе, како оператера, тако и државног органа у информисању јавности и доступности информација грађанима.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Да би се изабрана опција спровела, потребно је усвојити подзаконске акте. Предвиђено је да се подзаконски акти неопходни за спровођење изабране опције усвоје у року од 12 месеци од ступања на снагу изабране опције. Нацртом закона, дефинисана је обавеза надлежног органа (Министарства) да води Регистар комплекса и уређен је начин вођења и форма Регистра комплекса, који добија потпуно нову форму, у смислу информација које садржи, а доступан је и у електронској форми.

ПРИЛОГ 10:

Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Ради израде Нацрта закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце формирана је радна група сачињена од представника Министарства заштите животне средине, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства унутрашњих послова и Министарства рударства и енергетике, а са циљем да се на најбољи начин дефинишу појединачне одредбе и прецизирају најбоља решења.

Спровођење изабране опције је приоритет за министарство надлежно за послове заштите животне средине.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Финансијска средства за спровођење Закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце планираће се у оквиру лимита на разделу Министарства заштите животне средине који ће бити опредељени од стране Министарства финансија у складу са билансним могућностима.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоје додатни ризици.

СПРОВОЂЕЊЕ КОНСУЛТАТИВНОГ ПРОЦЕСА

Поступак израде Нацрта закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце покренут је још крајем 2015. године, када је формирана Радна група за израду Нацрта закона. Радна група је припрему Нацрта закона обављала

до марта 2017. године након чега је уследио прекид рада Радне групе. Од момента прекида рада Радне групе до настављања са радом је дошло до формирања Министарства заштите животне средине у складу са чланом 5а. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17), као и промена у саставу чланова Радне групе. Из тог разлога, ради наставка рада на припреми Нацрта закона формирана је нова Радна група сачињена од представника Министарства заштите животне средине, Министарства унутрашњих послова, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарства рударства и енергетике, а са циљем да се на најбољи начин дефинишу појединачне одредбе и прецизирају најбоља решења.

У поступку припреме овог прописа, Министарство заштите животне средине спровело је јавне консултације о Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце у периоду од 17. новембра 2021. године до 1. децембра 2021. године, како би све заинтересоване стране биле благовремено и правилно информисане о предложеним законским решењима, чиме би се омогућило да дају и свој допринос даљем унапређењу предложених законских решења.

Текст Нацрта закона објављен је на званичној интернет страници Министарства заштите животне средине (<https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/vesti/javni-poziv-zaucesce-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-prvim-nacrtom-zakona-o-kontroli-opasnosti-od-velikih-udesa-koji-ukljucuju-opasne-supstance>), а сва заинтересована лица била су у могућности да примедбе, предлоге, сугестије и коментаре доставе електронским путем.

Током јавних консултација, дана 26. новембра 2021. године одржана је видео конференција - Јавне консултације о првом Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, путем Webex платформе (<https://ekologija.webex.com/ekologija/j.php?MTID=m1feba3505cd9de91d62034ad53e3891b>), због тренутне COVID ситуације, у периоду од 13:00 до 14:30 часова на којој је представљен први Нацрт закона.

У наведеном периоду достављени су коментари, примедбе и сугестије од стране представника државних органа и организација, привредних субјеката и других заинтересованих лица, који су размотрени и припремљен је Извештај о спроведеним јавним консултацијама, који је објављен на званичној интернет страници Министарства заштите животне средине (<https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-sprovedenim-javnim-konsultacijama-o-nacrtu-zakona-o-kontroli-opasnosti-od-velikih-udesa-koji-ukljucuju-opasne-supstance>).

Најважнији коментари и предлози су достављени из Градске управе Града Панчева и Министарства рударства и енергетике и исти су прихваћени. Коментари и предлози су везани за члан 4, 5, 7. и 21. Нацрта закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце. У текст Нацрта Закона уграђене су примедбе везано за члан 4. и 5, а примедбе везане за члан 7. и 21. биће дефинисане подзаконским актима.

Јавна расправа о Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце вођена је у складу са Закључком Одбора за привреду и финансије Владе Републике Србије о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, 05 Број 011-11476/2021 од 8. децембра 2021. године.

Према Програму јавне расправе о Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце, учесници у јавној расправи су представници државних органа и организација, јавних служби, као и друга заинтересована лица у области заштите животне средине.

Министарство заштите животне средине спровело је јавну расправу о Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце. Јавна расправа одржана је у периоду од 10. до 29. децембра 2021. године. Текст Нацрта закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце био је постављен на интернет страници Министарства www.ekologija.gov.rs.

Пословником Владе у члану 41. прописано је да, рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писаном или електронском облику износи најмање 15 дана од дана објављивања јавног позива, као и да јавна расправа траје најмање 20 дана.

Јавна расправа о Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце одржана је у виду презентације и консултација на стручној јавној расправи путем видео конференције, у два наврата, 21. децембра 2021. године, са почетком у 10:30 часова и 27. децембра 2021. године са почетком у 12:00 часова.

Јавној расправи 21. децембра 2021. године су присуствовали представници Министарства заштите животне средине, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и заинтересованих правних лица.

Јавној расправи 27. децембра 2021. године су присуствовали представници Министарства заштите животне средине, Министарства рударства и енергетике, Министарства унутрашњих послова, ГУ Града Панчева, оператера севесо постројења, заинтересованих правних и физичких лица и невладиних организација.

У наведеном периоду достављени су коментари, примедбе и сугестије од стране представника државних органа и организација, привредних субјеката и других заинтересованих лица, који су размотрени и припремљен је Извештај о спроведеној јавној расправи, који је објављен на званичној интернет страници Министарства заштите животне средине (<https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-kontroli-opasnosti-od-velikih-udes-a-koji-ukljucuju-opasne-supstance>).

Најважније коментаре и предлоге су доставили представници оператера „Trayal корпорација” а.д. Крушевац и „Галеника фитофармација” а.д. Београд и исти нису прихваћени. Коментари и предлози се односе на члан 3, 4 и 53. Нацрта закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце.

Предлози за допуну израза у члану 3. и допуну члана 4. Нацрта закона нису прихваћени јер термин „опасна супстанца из отпада” не постоји у Севесо директиви, нити у другим изворима домаћег и међународног права у овој области јер је обим примене Закона у потпуности усклађен са обимом примене Севесо директиве.

Предлог за измену рока у члану 53. Нацрта закона није прихваћен, јер се рок односи на примену члана 28. у прелазном периоду примене Закона, и то искључиво за комплексе вишег реда, за период од усвајања Закона до тренутка усвајања подзаконских аката. Подзаконски акти који ће се примењивати за израду докумената оператера ће постојати најкасније 12 месеци од дана ступања на снагу Закона, те неће бити даље потребе за примену члана 53. став 2. Закона и директно ће се примењивати члан 28. Закона.