

06. UPRAVLJANJE HEMIKALIJAMA

PREGLED

Usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i odgovarajućih podzakonskih propisa **uspostavljen je savremeni sistem upravljanja hemikalijama zasnovan na konceptu preuzetom iz EU**. Za adekvatno funkcionisanje savremenog sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima neophodni su kontinuirano ažuriranje postojećih propisa radi njihovog prilagođavanja u pogledu tehničkog i naučnog napretka, kao i izgradnja adekvatnih administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti.

U periodu 2009–2012. godine doneti su svi relevantni podzakonski propisi u oblasti upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, uspostavljeni su administrativni kapaciteti, oformljen je informativni pult za pomoć privrednim subjektima, privreda je informisana o propisanim obavezama i rokovima za njihovo izvršavanje i započeta je implementacija, uključujući sprovođenje propisanih upravnih postupaka u okviru rada tadašnjeg nadležnog organa, tj. Agencije za hemikalije. Donošenjem izmena i dopuna Zakona o hemikalijama iz 2012. godine, Agencija za hemikalije je ugašena, a sve poslove, regulatorski materijal, opremu i kadrove u oblasti upravljanja hemikalijama preuzelo je ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine.

U pogledu dalje harmonizacije sa izmenama i dopunama relevantnih propisa EU koje su u EU usvojene nakon 2012. godine uočava se usporavanje procesa, koje je najočiglednije kada je reč o harmonizaciji sa brojnim i obimnim amandmanima evropskih propisa o klasifikaciji i obeležavanju, kao i o metodama ispitivanja opasnih svojstava hemikalija donetim u EU nakon 2012. godine. U pogledu ažuriranja propisa kojima se uređuju ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, uvoz i izvoz određenih opasnih hemikalija i detergentski nije bilo značajnijih odstupanja u pogledu planiranih rokova za usaglašavanje sa propisima EU utvrđenim u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske Unije (NPAA) 2014–2018³⁷, ali dalju harmonizaciju u ovim podblastima treba nastaviti s obzirom na to da su u EU ovi propisi i dodatno ažurirani. **Harmonizacija sa novom Uredbom EU 528/2012 o biocidnim proizvodima planirana je za I kvartal 2018. godine.**

Izmene i dopune Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima usvoje-

³⁷ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf.

ne tokom 2015. godine uglavnom su se odnosile na uvođenje pravnog osnova za propisivanje taksi koje predstavljaju prihod budžeta i preciziranje nadležnosti inspektora za zaštitu životne sredine, sanitarnih i tržišnih inspektora, a u pogledu biocidnih proizvoda. Pored navedenih inspekcija, određena ovlašćenja data su i veterinarskim inspektorima. U Izveštaju EK o napretku Srbije za 2015. godinu³⁸ ovakvo preciziranje nadležnosti pozitivno je ocenjeno. Pored toga, prema broju inspektora koji su, između ostalog, angažovani i na nadzoru nad sprovođenjem pomenutih zakona, inspeksijski kapaciteti su ocenjeni kao adekvatni. Navedenim izmenama i dopunama zakona predviđeno je da nadležne inspekcije sporazumom obrazuju zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera u pogledu inspeksijskog nadzora; međutim, do danas nema informacija o osnivanju ovog tela, kao ni o efektima preciziranja nadležnosti u praksi. Dodatno, precizirane su odredbe člana 27. Zakona o hemikalijama i dat je osnov za preuzimanje Liste kandidata supstanci koje izazivaju zabrinutost (SVHC) u nacionalno zakonodavstvo, čijim je usvajanjem u 2016. obezbeđeno da sve supstance na koje se odnosi obaveza dostavljanja informacije o SVHC u proizvodima budu precizno identifikovane. Pored toga, izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima iz marta 2015. godine izvršeno je i usklađivanje sa izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama iz septembra 2012. godine u delu koji se odnosi na nadležni organ, čime su, dve i po godine nakon gašenja Agencije za hemikalije, stvoreni uslovi za ukidanje prakse shodne primene Zakona o hemikalijama u pogledu nadležnosti za oblast biocidnih proizvoda.

U pogledu administrativnih kapaciteta za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti, počev od IV kvartala 2012. beleži se kontinuirani pad. O ovoj temi govori i godišnji izveštaji EK o napretku Srbije za 2014. godinu³⁹ u kome se ukazuje na uočeni trend smanjenja administrativnih kapaciteta i naglašava potreba za jačanjem kapaciteta u ovoj oblasti, kao i postskringing dokument za Poglavlje 27 iz 2015. godine, u kom je precizirano da je na ovim poslovima angažovano 13 zaposlenih, što predstavlja 1/3 kapaciteta koji su postojali 2012.

ZAKONSKI OKVIR

Zakonski okvir stvoren usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i odgovarajućih podzakonskih propisa uspostavio je savremeni sistem upravljanja hemikalijama po principima iz EU, ali treba nastaviti sa njegovim daljim razvojem, kako kroz dalju harmonizaciju, uzimajući u obzir nove uredbe EU, kao i izmene i dopune postojećih, tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovođenje propisa.

S obzirom na broj i obim izvršenih izmena i dopuna propisa EU u ovoj oblasti i dinamiku njihovog transponovanja u domaće propise u periodu nakon 2012, zaključuje

³⁸ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napr-etku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf.

³⁹ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napr-etku/serbia-progress-report14.pdf.

se da je proces dalje harmonizacije u ovoj oblasti usporen, naročito u pogledu daljeg usklađivanja relevantnih tehničkih propisa (uključujući spiskove i liste), čije je kontinuirano ažuriranje neophodno za prilagođavanje u pogledu naučnog i tehničkog napretka (ATP)⁴⁰. Ovo je najviše uočljivo kada je reč o propisima o klasifikaciji i obeležavanju hemikalija koji su trenutno ažurirani u skladu sa izmenama i dopunama CLP uredbe (Uredba EU br, 1272/2008), zaključno sa trećim ATP iz 2012, a u EU je sredinom 2016. godine stupio na snagu deveti ATP. S obzirom na specifičnost i obim ovih tehničkih propisa zasnovanih na naučno potvrđenim činjenicama i kontinuiranom praćenju naučnih saznanja, pokazalo se da je trenutni pristup odobravanju i usvajanju tehničkih propisa u oblasti upravljanja hemikalijama nedovoljno efikasan i dovodi do usporavanja procesa harmonizacije, odnosno smanjenja stepena usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU u odnosu na stepen koji je postojao u trenutku harmonizacije sa prvim verzijama ovih propisa.

U pogledu ažuriranja propisa kojima se uređuju ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, uvoz i izvoz određenih opasnih hemikalija i detergentski, kao i u pogledu preuzimanja Listi aktivnih supstanci u biocidnom proizvodu, nije bilo značajnijih odstupanja u pogledu planiranih rokova za usaglašavanje sa propisima EU utvrđenim u NPAA. Ipak, treba istaći da dalju harmonizaciju ovih propisa treba nastaviti s obzirom da su relevantni propisi EU i dodatno ažurirani.

Izmene i dopune Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima usvojene tokom 2015. godine uglavnom su se odnosile na uvođenje pravnog osnova za propisivanje taksi koje predstavljaju prihod budžeta i preciziranje nadležnosti različitih inspekcija. Procenjeno je da ovakve izmene i dopune ne zahtevaju javnu raspravu, te ona nije ni organizovana, a zakoni su doneti po hitnom postupku. Treba istaći da je radi objašnjenja pojmova korišćenih u preciziranju nadležnosti koje su dodeljene sanitarnoj inspekciji, u članu 3. Zakona o hemikalijama ubačena i tačka 20a) u kojoj se hemikalija i proizvod namenjen za opštu upotrebu definiše kao predmet opšte upotrebe u smislu zakona kojim se uređuje zdravstvena ispravnost predmeta opšte upotrebe. Međutim, ovako formulisana definicija je nejasna i dvosmislena, jer hemikalije namenjene za opštu upotrebu izjednačava sa predmetima opšte upotrebe (kozmetika, igračke, nakit i dr.) i jer implicira da su one hemikalije koje su u opštoj upotrebi (npr. detergentski) uređene drugim zakonom, što nikako nije tačno. Definicije u članu 3. Zakona o hemikalijama se odnose na ceo zakon, preuzete su iz propisa EU i ne treba ih proširivati ovakvim nejasnim konstrukcijama koje otežavaju sprovođenje Zakona. Ukoliko se želelo dati bliže pojašnjenje na koje hemikalije i proizvode se odnosi ovlašćenje sanitarnih inspektora, to je trebalo precizirati u delu zakona kojim će definišu ovlašćenja sanitarnih inspektora.

Ipak, postoji deo izmena i dopuna Zakona o hemikalijama iz marta 2015. godine koji treba istaći kao pozitivan. Naime, precizirane su odredbe člana 27. i nedvosmisleno je ukazano na to da se obaveza pružanja informacija o prisustvu SVHC u proizvodima odnosi na sve supstance koje su kandidati za SVHC, a ne samo na supstance koje

⁴⁰ Eng. *Addoption to technical progress* (ATP).

su navedene na listi preuzetaj iz Aneksa XIV REACH-a⁴¹. Takođe, dat je i pravni osnov za preuzimanje u nacionalno zakonodavstvo Liste kandidata koja se u EU objavljuje u skladu sa članom 59. REACH-a. Preuzimanjem ove liste kroz Listu supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 58/2016) sredinom 2016. godine, olakšano je ostvarivanje prava potrošača na informacije o SVHC u proizvodima budući da su na ovoj listi jasno identifikovane supstance na koje se odnosi obaveza dostavljanja informacije u skladu sa odredbama člana 27. Zakona o hemikalijama.

Izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima iz marta 2015. godine izvršeno je usklađivanje sa Izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama iz septembra 2012. godine („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 93/2012). Imajući u vidu da je osnovnim Zakonom o biocidnim proizvodima, Agencija za hemikalije bila ovlašćena za sprovođenje ovog zakona, a da je ta Agencija ugašena u septembru 2012. godine, te da su istovremeno sve nadležnosti u oblasti upravljanja biocidnim proizvodima prenesene na ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine, bilo je neophodno da se usklade zakonodavni i organizaciono-institucionalni uslovi neophodni za pravilno funkcionisanje sistema za upravljanje biocidnim proizvodima u Republici Srbiji. Navedenim izmenama Zakona o biocidnim proizvodima iz marta 2015. godine, nakon dve i po godine od gašenja Agencije, razrešene su neusaglašenosti u pogledu nadležnog organa i stvoreni uslovi za ukidanje prakse shodne primene Zakona o hemikalijama u pogledu nadležnosti za oblast biocidnih proizvoda. Ipak, treba imati u vidu da se u EU od septembra 2013. primenjuje nova Uredba o biocidnim proizvodima 528/2012/EU (BPR), a da je stara Direktiva o biocidnim proizvodima 98/8/EZ (BPD), sa kojom je usaglašen trenutno važeći Zakon o biocidnim proizvodima, stavljena van snage, te da je stoga neophodno usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa BPR. Takođe, u vezi sa budućim sprovođenjem postupaka odobravanja biocidnih proizvoda po procedurama i zahtevima kakvi su propisani u EU, neophodno je i stvaranje uslova za njihovo sprovođenje kako u pogledu uspostavljanja informacione infrastrukture za sigurnu vezu sa informacionim sistemom EU (R4BP), tako i u pogledu izgradnje kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika od biocidnih proizvoda. S obzirom na to da se ovakva procena zasniva na procedurama koje do sada nisu sprovedene u Srbiji i usko specifičnim znanjima, izgradnja ovih kapaciteta je u NAD-u⁴² istaknuta kao jedan od nacionalnih prioriteta za međunarodnu pomoć za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine.

Takođe, kada je reč o sprovođenju ispitivanja na životinjama radi prikupljanja podataka o opasnim svojstvima hemikalija, kao i biocidnih proizvoda, treba istaći da postojeći zakonodavni okvir nije usklađen sa Direktivom 2010/63/EU o dobrobiti životinja koje se koriste u naučne svrhe, te da je njeno preuzimanje u nacionalno zakonodavstvo predviđeno za III kvartal 2017. godine. Pored toga, iako su u Srbiji doneti propisi kojima se uređuje dobra laboratorijska praksa (GLP), još uvek nisu uspostavljeni

41 Regulation (EC) No 1907/2006 – REACH.

42 Nacionalni prioriteta za međunarodnu pomoć za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine.

mehanizmi neophodni za izdavanje GLP sertifikata te nijedna domaća laboratorija ne može ispuniti uslove za vršenje ispitivanja toksikoloških i ekotoksikoloških svojstava prema propisanim metodama ispitivanja opasnih svojstava hemikalija u skladu sa Uredbom (EC) 440/2008. U vezi sa ovim pitanjem neophodno je uspostaviti bolju međusektorsku saradnju, s obzirom na to da je GLP u nadležnosti Ministarstva zdravlja, dobrobit životinja u nadležnosti Uprave za veterinu, dok su hemikalije u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine.

S obzirom na to da se propisi o hemikalijama odnose samo na jednu fazu životnog ciklusa hemikalija, tj. na stavljanje u promet i korišćenje hemikalija, a da postoje i druge faze životnog ciklusa hemikalija od proizvodnje pa sve do odlaganja, veoma je važno ostvariti saradnju i koordinaciju odeljenja zaduženog za sprovođenje propisa o hemikalijama sa drugim relevantnim sektorima prvenstveno u oblasti zaštite životne sredine. Ova saradnja i koordinacija je neophodna s obzirom na potrebu za sinhronizovanim preduzimanjem aktivnosti koje su u nadležnosti različitih sektora, a s ciljem obezbeđivanja adekvatnog upravljanja hemikalijama kroz kompletan životni ciklus i ostvarivanja načela strateškog pristupa upravljanja hemikalijama (SAICM)⁴³. Zakon o hemikalijama u članu 7. propisuje odredbe o integrisanom upravljanju hemikalijama, koje uključuju obavezu donošenja Integrisanog programa upravljanja hemikalijama, kao i obavezu formiranja zajedničkog tela čiji je zadatak da pripremi Integrisan program upravljanja hemikalijama i sa njime povezane akcione planove, kao i da prati ostvarivanje programa i akcionih planova i koordinira poslove koji su u vezi sa bezbednim upravljanjem hemikalijama kroz čitav životni ciklus. Do danas nema informacija o osnivanju i radu zajedničkog tela, niti o donošenju Integrisanog programa upravljanja hemikalijama.

SPROVOĐENJE PROPISA

Za **poslove u vezi sa sprovođenjem upravnih postupaka** u ovoj oblasti zaduženo je Odeljenje za hemikalije pri Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine. Propisani upravni postupci se sprovode, ali s obzirom na obim i sadržaj dokumentacije koja se zahteva u ovim postupcima, kao i na poverljivost pojedinih podataka, neophodno je sprovođenje ovih postupaka unaprediti i ubrzati **kroz razvijanje savremenog sistema elektronske dostave podataka** sa odgovarajućom zaštitom i striktno definisanim nivoima pristupa podacima. Ova potreba je identifikovana u okviru Nacrta akcionog plana Nacionalnog programa zaštite životne sredine (NPEP) za period 2015–2019. godine kao **mera za unapređenja postupka** upisa hemikalija u Registar hemikalija, ali isti pristup treba primeniti i kada je reč o upravnim postupcima u vezi sa biocidnim proizvodima.

Inspeksijski nadzor nad primenom većeg dela odredbi propisa kojima se uređuju hemikalije i biocidni proizvodi u nadležnosti je inspekcija za zaštitu životne sredine. Sanitarna inspekcija nadležna je za vršenje inspeksijskog nadzora nad sprovođenjem propisa koji uređuje zabrane i ograničenja stavljanja u promet i korišćenja hemikalija i proizvoda namenjenih za opštu upotrebu. Takođe, sanitarna inspekcija nadležna je za vršenje inspeksijskog nadzora nad korišćenjem biocidnih proizvoda kod profesionalnih korisnika

koji koriste biocidne proizvode za obavljanje registrovane delatnosti, kao i u oblastima, objektima i delatnostima koje su pod sanitarnim nadzorom, osim nad korišćenjem biocidnih proizvoda u objektima u kojima se obavlja veterinarska delatnost. Tržišna inspekcija nadležna je za vršenje inspeksijskog nadzora u vezi sa ispunjenošću uslova za držanje opasnih hemikalija (kao i biocidnih proizvoda) u prodajnom prostoru i načinom obeležavanja tog prostora. Pored toga, u 2015. godini veterinarska inspekcija preuzela je nadležnost za vršenje inspeksijskog nadzora nad korišćenjem biocidnih proizvoda kod profesionalnih korisnika koji koriste biocidne proizvode za obavljanje registrovane veterinarske delatnosti, kao i u oblastima, objektima i delatnostima koje su pod veterinarskim nadzorom. Ovakva **preraspodela nadležnosti uvedena je izmenama oba zakona** objavljena u „Službenom glasniku Republike Srbije”, broj 25/2015, a u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2015. ocenjena je pozitivno. Pored toga, prema broju inspektora koji su, između ostalog, angažovani i na nadzoru nad sprovođenjem pomenutih zakona, inspeksijski kapaciteti su ocenjeni kao adekvatni. Navedenim zakonima predviđeno je da nadležne inspekcije sporazumom obrazuju zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera u pogledu inspeksijskog nadzora, međutim do danas nema informacija o formiranju ovog tela. **Efektivi ove preraspodele nadležnosti između različitih inspekcija očekuju se u narednom periodu, kao i informacije o uspostavljanju i radu zajedničkog tela.**

FINANSIRANJE

Sistem upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima finansira se iz budžeta Republike Srbije. Takse u vezi sa biocidnim proizvodima naplaćuju se u skladu sa Uredbom o visini taksi, obveznicima plaćanja, kao i načinu plaćanja taksi za procenu i proveru podataka o biocidnim proizvodima („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 90/15), a u pogledu taksi za postupke u vezi sa hemikalijama u ovom trenutku plaća se samo minimalna republička administrativna taksa s obzirom na to da uredba u vezi sa taksama za čije je propisivanje dat osnov izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama iz marta 2015. još uvek nije usvojena. S obzirom na strukturu i način funkcionisanja budžetskog sistema, nisu dostupni podaci u kom iznosu su prihodi ostvareni od ovih taksi utrošeni za sprovođenje upravnih postupaka i razvoj sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, kao i **da li je i koliki deo troškova plaćen iz sredstava koja se ostvaruju od drugih poreskih obveznika, odnosno od onih koji od hemikalija i/ili biocidnih proizvoda ne ostvaruju prihode.** Ovo nije u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim u REACH-u i BPR-u, kao i pratećim sprovedenim uredbama EU kojima se uređuju naknade (Uredba (EZ) br. 340/2008 i Uredba (EU) br. 564/2013), prema kojima troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda moraju snositi privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

OSTALE VAŽNE INFORMACIJE

S obzirom na to da je smanjivanje broja zaposlenih u državnim organima u toku, nije realno očekivati da će se stvoriti mogućnosti za značajnije povećanje broja zaposlenih u okviru Odeljenja za hemikalije pri Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine i stvaranje adekvatnih kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika u okviru državne uprave. Stoga treba stvoriti mehanizme za angažovanje eksternih stručnjaka u oblasti hemije, toksikologije i ekotoksikologije i srodnih nauka, kako bi se postojeći stručni kapaciteti naučnog i akademskog sektora unapredili u regulatornom smislu i kako bi se stvorili uslovi za njihovo angažovanje na poslovima regulatorne procene rizika od biocidnih proizvoda, ali i na poslovima procene rizika od hemikalija i aktivnih supstanci koji predstoje nakon pridruživanja Republike Srbije EU kao obaveza u pogledu učešća nacionalnih kapaciteta države članice u postupcima koji se centralizovano sprovode u EU u ovoj oblasti.

PREPORUKE

Zakonski okvir

- Uspostaviti adekvatnu dinamiku usaglašavanja sa relevantnim izmenama i dopunama propisa EU u ovoj oblasti, naročito u pogledu prilagođavanja naučnom i tehničkom napretku.

Sprovođenje propisa

- Unaprediti postojeće administrativne kapacitete za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti i stvoriti mehanizme i uslove za angažovanje eksternih stručnjaka kako bi se nadomestio nedostatak kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika.
- Unaprediti sprovođenje upravnih postupaka kroz uspostavljanje informacione infrastrukture za elektronsku dostavu podataka sa odgovarajućom zaštitom podataka i nivoima pristupa.
- Uspostaviti zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera različitih inspekcija nadležnih za kontrolu i nadzor u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda.
- Uspostaviti bolju međusektorsku saradnju državnih organa nadležnih za GLP, dobrobit životinja i hemikalije radi stvaranja uslova za primenu propisa o metodama ispitivanja opasnih svojstava hemikalija.

- Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama.

Finansiranje

- Propisati takse za postupke u vezi sa hemikalijama i stvoriti finansijske mehanizme kojima će se osigurati da troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda snose privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.