



Финансирано од
Европска Унија



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ



МЗМП

ФРОНТ 21/42

АНАЛИЗА ЗА ЗАШТИТА НА КВАЛИТЕТОТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ ВО РСМ И ПРИМЕНАТА НА ОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕТО НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА



АНАЛИЗА ЗА ЗАШТИТА НА КВАЛИТЕТОТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ ВО РСМ И ПРИМЕНАТА НА ОЦЕНКАТА НА ВЛИЈАНИЕТО НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Издавач:
Центар за правни истражувања и анализи

За издавачот:
Лидија Стојкова Зафировска

Уредници:
м-р Никола Јовановски
м-р Сара Марковска

Автори:
Жарко Хаџи Зафиров
д-р Елена Мујоска Трпевска

Графички дизајн:
Релатив

Скопје, декември, 2024

Проект: “Добро владеење во животна средина на Зелена агенда за Западен Балкан” финансиски подржан од Европската Унија.

Имплементатори: Центарот за правни истражувања и анализи заедно со Македонското здружение на млади правници и Фронт 21/42

Овој документ е подготвен во рамки на проектот “Добро владеење во животна средина на Зелена агенда за Западен Балкан” финансиски подржан од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

СОДРЖИНА:

5	ВОВЕД
8	ПРАВНА РАМКА
11	ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ КАКО ОСНОВА ЗА ЗАШТИТА И УНАПРЕДУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ
14	НЕПОЧИТУВАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ И СИСТЕМАТСКО КРШЕЊЕ НА ЗАКОНИТЕ
16	МОМЕНТАЛНА СОСТОЈБА И ПРАВНИ ПРЕДИЗВИЦИ ВО ЗАШТИТАТА НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ
21	ЗНАЧЕЊЕТО НА НАЧЕЛНИОТ СТАВ НА ВРХОВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА СУДСКА ЗАШТИТА ЗА ПРАВОТО НА ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА
23	УСОГЛАСУВАЊЕ СО СТАНДАРДИТЕ НА ЕУ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО КАЗНЕНАТА ПОЛИТИКА ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА
25	ВАЖНОСТА НА НОВАТА ДИРЕКТИВА ЗА КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА
28	ШТО ПОНАТАМУ?

ВОВЕД

Правото на здрава животна средина, вклучително и правото на чист амбиентен воздух, е загарантирано во националната и меѓународната правна рамка. Ова право, утврдено пред сè со Уставот на Република Северна Македонија и релевантните закони со кои се регулира областа на животната средина, обезбедува заштита на граѓаните преку механизмите предвидени во рамките на судството.

Чистата животна средина е основно човеково право кое секој поединец треба да го ужива, независно од социјалниот статус, економските околности или локацијата. Иако ова право е релативно доцна признато како дел од основните човекови права и преставува дел од третата генерација на човекови права, забрзаниот технолошки развој и глобалните еколошки кризи наметнаа потреба од негово брзо и одлучно спроведување. Особеноста на ова право е неговата нераскинлива врска со обврската за заштита на животната средина, која важи за сите, поединци, институции, економски и социјални субјекти. Обезбедувањето на здрава животна средина не само што го штити поединецот, туку придонесува за одржлив развој и колективна благосостојба.¹

Законот за животната средина² претставува клучен правен механизам за обезбедување здрава животна средина за сите граѓани но истовремено и заштита на природните ресурси со кои располага Република Северна Македонија. Сепак, ефективноста на овој закон често е подложена на критики поради ограничувања во имплементацијата и недостигот на мониторинг и надзор, што всушност значи дека државата не ја исполнува својата уставна обврска предвидена во членот 43 од Уставот дека „Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.“

1 Хаџи-Зафиров, Ж, Пеловски, И. (2014). Право на чиста животна средина обврска на секој граѓанин и компанија - Осврт на управувањето со отпад. Konrad Adenauer Stiftung, стр.2. Линк: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c8508a5d-fed1-b2fb-3c31-3d43f2ae6959&groupId=252038.

2 Закон за животна средина, Службен весник, бр. 53/2005; 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018; 176/2021; 216/2021; 89/2022; 99/2022 и 171/2022.

Во последните години, прашањето за животната средина станува сè поактуелно, особено во однос на загадувањето на воздухот, управувањето со отпадот и недостатокот на транспарентност во донесувањето одлуки за проекти кои имаат значително влијание врз животната средина. Во оваа насока, пост-законодавниот надзор на Законот за животната средина како суштински инструмент за оценување на ефективоста на постојното законодавство и неговото влијание врз граѓаните и Законот за квалитет на амбиентниот воздух со посебен акцент на спроведувањето на Директивите за оцена на влијанието врз животната средина (EIA)³ и Стратешката оцена на животната средина (SEA)⁴ и оцена на процесот на усвојување на националните планови за квалитет на амбиентниот воздух претставува можност да се идентификуваат слабостите и празнините во законодавството и неговата примена.

Директивите за оцена на влијанието врз животната средина (EIA) и Стратешката оцена на животната средина (SEA) се меѓусебно поврзани и комплементарни инструменти за заштита на животната средина и промовирање на одржлив развој. Тие се дел од правната рамка на Европската унија и обезбедуваат сеопфатен пристап за интегрирање на еколошките аспекти во процесите на донесување одлуки, од поединечни проекти до стратешки планови и програми⁵.

И покрај разликите, и двата документа имаат заедничка цел, да обезбедат интеграција на еколошките аспекти во процесите на донесување одлуки, да обезбедат заштита на животната средина и да ја промовираат одржливоста како еден од условите за обезбедување на здрава животна средина за идните генерации. Тие го поттикнуваат принципот на претпазливост, транспарентност и јавна вклученост, овозможувајќи навремено идентификување на потенцијалните ризици и предлагање на мерки за нивно минимизирање.

Северна Македонија не е директна потписничка на Директивите за Стратешка оцена на животната средина (EIA) и Оцената на влијанието врз животната средина (SEA), бидејќи тие се правни акти на Европската унија кои важат за нејзините земјите-членки. Меѓутоа, како земја-кандидатка за членство во Европската унија, Северна Македонија е обврзана да ги усогласи своите национални закони со овие директиви како дел од процесот на приближување кон правото на ЕУ, па оттука, нивната примена претставува важен чекор во усогласувањето со европските стандарди.

3 Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive). Линк: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment_en.

4 Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive). Линк: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/strategic-environmental-assessment_en.

5 Главната разлика меѓу EIA и SEA лежи во нивниот опфат и примена. EIA се однесува на оценување на влијанијата од конкретни проекти, како што се изградба на инфраструктурни објекти, индустриски капацитети или рудници. Од друга страна, SEA се применува на стратешко ниво и ги опфаќа јавните планови и програми кои имаат потенцијално влијание врз животната средина, како што се урбанистички планови, енергетски стратегии или транспортни политики.

Нивната комплементарност овозможува создавање на сеопфатна рамка за управување со еколошките ризици, која ги вклучува и конкретните проекти и долгорочните стратегии. Преку оваа поврзаност, државата може да ги зајакне своите капацитети за заштита на природата и унапредување на квалитетот на животот, истовремено поттикнувајќи одржлив економски развој кој треба да биде гарант за спроведување на најдобрите современи еколошки стандарди.

Во овој контекст, РСМ има преземено обврски за имплементација на принципите и стандардите од EIA и SEA директивите преку транспонирање на нивните одредби во националното законодавство. Овие обврски се дел од Поглавјето 27 на преговорите со ЕУ, кое се однесува на животната средина и климатските промени.⁶

Квалитетен амбиентен воздух е еден од основните предуслови за здрава животна средина, кој во Северна Македонија е регулиран со Закон за квалитетот на амбиентниот воздух⁷ и со Уредбата за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели.⁸

Но, во Северна Македонија, и покрај јасната правна основа и обврските што произлегуваат од меѓународните документи, не постои доследна примена на уставните и законските обврски во областа на животната средина пред сè поради недостаток на соодветни ресурси и механизми. Оттука јасно се поставува прашањето како може, Законот за управните спорови⁹ овозможува судска заштита од незаконски акти, дејствија или преземање дејствија кои ги повредуваат уставно загарантираните права, кога конкретна заштита не е предвидена со други закони.

6 На меѓународно ниво, Северна Македонија е потписничка на **Конвенцијата од Еспоо (Espoo Convention)** за оценување на влијанието врз животната средина во трансграничен контекст, како и на **Протоколот за Стратешка оценка на животната средина (SEA Protocol)**, кои се дел од рамката на Обединетите нации (UNECE). Овие документи се тесно поврзани со директивите на ЕУ и служат како основа за интеграција на еколошките аспекти во процесите на донесување одлуки на национално и трансгранично ниво.

7 Закон за квалитетот на амбиентен воздух, Службен весник на Република Македонија, бр. 67/04, 92/07, 35/10, 47/11, 59/12, 163/13, 10/15 и 146/15 и Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 151/21 и 3/25.

8 Службен весник на Република Македонија, бр. 50/2005; 4/2013 и Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 183/2017.

9 Закон за управни спорови, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 96/2019 и 220/2024.

ПРАВНА РАМКА

Заштитата на животната средина и квалитетот на амбиентниот воздух се регулирани преку два клучни закони во правниот систем на Република Северна Македонија: Законот за животната средина и Законот за квалитет на амбиентниот воздух. Овие закони поставуваат рамка што обезбедува превенција, управување и мониторинг на загадувањето, со крајна цел заштита на здравјето на луѓето и зачувување на природната средина.

Законот за животната средина е темел на регулативите што се однесуваат на оваа област. Во него се истакнува начелото на претпазливост, кое нагласува дека мерките за заштита мора да се преземаат и пред да бидат утврдени научни докази за можната штетност. На овој начин, се осигурува дека потенцијалните закани се минимизирани уште пред тие да станат реалност. Според Законот, е предвидено воведување Катастар за животната средина, што ги опфаќа податоците за загадувачите на воздухот, водата, почвата, бучавата и отпадот. Дополнително, се обезбедува транспарентност преку пристап до информации за состојбата на природните ресурси во различни формати, овозможувајќи им на граѓаните и организациите лесно да дојдат до податоците што ги засегаат.

Законот за квалитет на амбиентниот воздух, од друга страна, е посветен на регулирање на мерките за намалување на загадувањето и заштита на воздухот. Овој закон утврдува граници за емисии на загадувачки супстанции, поставувајќи стандарди кои не смеат да бидат надминати.

Мониторингот на амбиентниот воздух е суштински дел од напорите за заштита на животната средина. Овој процес се спроведува преку државна мрежа која обезбедува континуиран надзор врз квалитетот на воздухот на територијата на земјата. Владата е одговорна за организацијата на мониторингот, додека Министерството за животна средина го координира и управува процесот. Во областите каде што загадувањето ги надминува дозволените граници, општините имаат законска обврска да подготват и спроведат планови за подобрување на квалитетот на воздухот. Овие планови се изработуваат за период од пет години и можат да се ревидираат по потреба, со цел да се приспособат на новите околности и податоци.

Државниот инспекторат за животна средина има централна улога во спроведувањето на законските одредби. Инспекторатот врши надзор над исполнувањето на условите за заштита на воздухот, осигурувајќи дека сите податоци се транспарентни и достапни за јавноста. Надзорот се спроведува не само на национално ниво, туку и на локално, каде што инспекторите за животна средина работат на терен за да обезбедат почитување на законските одредби.

Општините, а особено Градот Скопје, имаат значајна улога во борбата против загадувањето. Тие се одговорни за изработка и имплементација на локалните акциони планови, кои вклучуваат мерки за намалување на загадувањето и подобрување на животната средина. Локалните власти, исто така, имаат задача да ги објавуваат овие планови и податоци на нивните веб-страници, со што се обезбедува транспарентност и информираност на јавноста.

Еден од најголемите предизвици во оваа област е управувањето со зоните каде што загадувањето е значително над дозволените граници. Во овие случаи, локалните власти се охрабруваат да соработуваат и да изготвуваат заеднички акциони планови. Овие планови се насочени кон брзо намалување на емисиите и минимизирање на штетните последици по здравјето на луѓето. Дополнително, подигнувањето на јавната свест и едукацијата на граѓаните се клучни за долгорочното решавање на проблемите со загадувањето.

Законот за животната средина и Законот за квалитет на амбиентниот воздух претставуваат цврста основа за заштита на природната средина во Република Северна Македонија. Сепак, нивната успешна примена зависи од ефикасноста на институциите, транспарентноста на информациите и ангажираноста на сите засегнати страни. Борбата против загадувањето бара координирани напори на национално и локално ниво, но и активно учество на граѓаните, кои преку своите избори и однесување можат да придонесат за зачувување на природата и подобрување на квалитетот на животот.

Иако постои намера за целосно уредување на надлежностите поврзани со обезбедување квалитет на амбиентниот воздух, сепак не е загарантирано дека општините ќе имаат соодветни услови за непречено спроведување на своите уставни и законски обврски.

Во однос на тоа дали Министерството за животна средина, Владата на РСМ и општините презеле конзистентни мерки за намалување на загадувањето на амбиентниот воздух во изминатите шест години, од Министерството за животна средина посочуваат дека нивната улога главно се состои во креирање на легислатива, спроведување мониторинг, издавање соодветни дозволи и слични активности. Сепак, сите суштински мерки кои би довеле до реално намалување на загадувањето се во надлежност на други министерства, како што се Министерството за економија,

за енергетика или транспорт, чии политики, доколку би биле доследно спроведени, би имале значително поголем ефект врз намалувањето на загадувањето.

Министерството за животна средина не може самостојно да ги реализира овие мерки, бидејќи неговите национални планови во голема мера зависат од насоките утврдени во стратешките документи на останатите министерства. Со тоа, иако предвидува активности поврзани со мониторинг, анализи и истражувања, самото министерство нема целосна контрола врз политиките и мерките кои директно влијаат на квалитетот на воздухот.

Како добар пример на ниво на Владата, иако застарен, се издвојува имплементација на три програми за намалување на аерозагадувањето врз основа на Планот за чист воздух во 2018 година. За реализацијата на овие програми беа обезбедени финансиски средства, со што се овозможи замена на системите за греење во јавни објекти и подобрување на енергетската ефикасност. Овој пристап покажа дека со соодветно планирање и финансирање можат да се спроведат ефективни мерки за намалување на загадувањето, што потврдува дека доследната координација и финансиска поддршка се клучни за успешно спроведување на стратешките политики за заштита на воздухот.

Во однос на мерките за намалување на загадувањето на амбиентниот воздух, на локално ниво се доделуваат одредени субвенции како поддршка за граѓаните и институциите. Покрај тоа, постојат и меѓународни проекти кои обезбедуваат финансиска и техничка помош за спроведување на конкретни мерки. Еден од позначајните европски проекти е спроведуван од страна на UNOPS¹⁰ и предвидува замена на 70 ложишта во 40 објекти, процес кој веќе е започнат. Дополнително, преку UNDP се реализира проект за справување со загадувањето на воздухот, кој првично се имплементира во Скопје, во населбата Лисиче, каде што се врши замена на старите ложишта и подобрување на енергетската ефикасност на индивидуални објекти. Во втората фаза, овој проект ќе се прошири и во други градови¹¹.

Во моментот, следува ажурирање на плановите со поддршка на Одделението за мониторинг на квалитет на амбиентен воздух, врз основа на студија за оценка на предвидените мерки за намалување на загадувањето. Притоа, општините имаат обврска да ко-финансираат одредени активности, по што ќе се одберат соодветни мерки од новите планови и ќе се премине кон нивна имплементација. Ова дополнително ја нагласува потребата од континуирано обезбедување финансиски средства на локално ниво за успешно спроведување на мерките за подобрување на квалитетот на воздухот.

10 The EU4CleanAir project, <https://northmacedonia.un.org/en/278137-clean-air-north-macedonia-journey-towards-healthier-future>.

11 Извор: <https://nezavisen.mk/zapochnuvaat-proekti-za-spravuvanje-so-aerzagaduvaniето-i-unapreduvanje-na-kapacitetite-na-opshтините/>.

ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ КАКО ОСНОВА ЗА ЗАШТИТА И УНАПРЕДУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ

За постигнување на целите утврдени со Законот за амбиентен воздух, кои вклучуваат избегнување, спречување и намалување на штетните ефекти врз здравјето на луѓето и животната средина, како и обезбедување на соодветна информација за квалитетот на амбиентниот воздух, неопходно е ажурно донесување на основните плански документи. Плановите се креирани да содржат краткорочни и долгорочни мерки, а нивната примена е задолжителна за локалните власти, особено во зоните со високо загадување.

Првенствено, потребен е Национален план за заштита на амбиентниот воздух, кој ќе служи како стратешки документ за долгорочно управување со квалитетот на воздухот на национално ниво. Дополнително, плановите за подобрување на квалитетот на воздухот имаат за цел да предложат конкретни мерки за подобрување во оние подрачја каде што квалитетот на воздухот е незадоволителен. Во ситуации на итно или краткорочно загадување, краткорочниот акционен план за заштита на амбиентниот воздух е неопходен за брзо и ефикасно дејствување. Конечно, националната програма за постепена редукција на емисиите на одредени загадувачки супстанции ја дефинира динамиката и методите за намалување на загадувањето во согласност со меѓународните стандарди.

Донесувањето и спроведувањето на овие плански документи претставува основа за зачувување на постојниот квалитет на воздухот каде што е добар и за негово подобрување во области каде што е потребно, како и за спречување на загадувањата кои придонесуваат за климатските промени.

Националниот план за заштита на амбиентниот воздух, што треба да ја прикажува состојбата со емисиите на загадувачките супстанции и квалитетот на воздухот, ги дефинира мерките за подобрување на квалитетот на воздухот на целата територија на државата. Планот ги наведува и сите релевантни институции одговорни за имплементација на мерките со цел подобрување на квалитетот на воздухот на локално и глобално ниво. Планот го донесува Владата на Северна Македонија на предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на

животната средина во согласност со органот на државната управа надлежен за работите од областа на здравството и органот на државната управа надлежен за работите од областа на економијата. Последниот Национален план¹² што е вон сила, бил донесен во декември 2012 година со важност до 2018 година. Од тогаш, не е донесен нов Национален план.

Истото се однесува и на останатите плански документи. Последен краткорочен план за квалитетот на амбиентниот воздух во Град Скопје¹³ е донесен во 2017 година со податоци од мониторингот на квалитетот на воздухот за периодот од 2010 до 2015 година. Програмата за постепено намалување на емисиите на одредени загадувачки супстанции, е изготвена во 2012 година и идентификува мерки за редукција на емисиите на загадувачки супстанции по клучните извори со проекција на намалување од 2010 до 2020 година¹⁴.

Недостатокот на сеопфатен стратешки документ што би ги насочувал плановите на пониските нивоа и клучните плански документи, но и немањето континуитет во стратешкото планирање и неконзистентните политики за справување со загадувањето на воздухот¹⁵, според надлежните во министерството животна средина, се должи пред сè на слабите административни капацитети. Подготовката на нов Национален план започнала непосредно пред истекот на претходниот план, во рамките на инструментот за пред-пристапна помош (IPA), преку твининг проектот “Понатамошно зајакнување на капацитетите за ефикасно спроведување на законодавството во областа на животната средина”¹⁶. Но, поради долгите проектни процедури и постапки но и настанатите околности од пандемијата, при повторно аплицирање за остварување на проектните активности било потребно и ново усогласување со европските директиви. Барањата и обврските биле договорени, по што проектот започнал со реализација од ноември 2024 година. Во рамките на овој проект ќе биде изработен Национален план за амбиентен воздух и Национална програма за контрола на аерозагадување.

Дополнително, предвидена е нова проектна компонента за изработка на измени и дополнувања на Законот за амбиентен воздух, земајќи ги предвид националните искуства но и обврските за усогласување на законодавството со Директивата за највисоко национално ограничување на емисиите (НЕЦ)¹⁷ и останатите европските

12 Извор: <https://www.moep.gov.mk/dokumenti/planovi>.

13 Извор: <https://starportal.skopje.gov.mk/Uploads/>.

14 Извор: <https://www.moep.gov.mk/>.

15 Повеќе во Гоџо, А., Јовановски, Н., Чист воздух – основно човеково право или неостварливи обврски за општините во Северна Македонија, Фондација Конрад Аденауер и Центар за правни истражувања и анализи, декември 2023. Линк: <https://www.kas.de/documents/281657/281706/Belegexemplar+2023+Analysis+Clean+air.pdf/7b1383bd-e8fe-f319-3272-4264e8ea2964?version=1.0&t=1710164635587>.

16 Извор <https://www.moep.gov.mk/informacii/proekti/proekti-finansirani-ipa/jaknenje-kapaciteti-efektivna-implementacija-eu-zakonodavstvo-kvalitet-vozduh>.

17 Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC.

директиви. Во недостаток на основните плански документи, Северна Македонија се потпира на изработка на краткорочни решенија и планови. Таа пракса е во согласност со НЕЦ Директивата, што предвидува обврска за преземање краткорочни акциски планови доколку нивото на загадување значително се зголеми и постои ризик од надминување на националните обврски за намалување на емисиите. Овие планови треба да овозможат брзо намалување на емисиите со цел да се минимизираат негативните ефекти врз јавното здравје и животната средина. Притоа, предвидени се мерки како ограничување на сообраќајот, привремено запирање на индустриски активности или други итни интервенции. Директивата, исто така, бара усогласување со Директивата за квалитет на амбиентниот воздух (2008/50/EC), која пропишува обврска за изработка на краткорочни акциски планови во областите каде што се надминуваат дозволените граници на загадување.

Воочените проблеми и недоследности во оваа област би се надминале со формирање на посебен Сектор за воздух во рамките на Министерството за животна средина. Во моментот, во министерството функционира само Одделението за мониторинг на квалитет на амбиентен воздух што управува со државниот автоматски мониторинг систем за квалитет на амбиентен воздух (ДАМСКВ)¹⁸. Но, поради недостатокот на соодветен и обучен кадар во министерството, сериозно е отежнат процесот на планирање и остварување на предвидените проекти, подготовка на национална легислатива и планови и помагање на општините во изработката на локалните планови.

Недостигот на финансиски средства претставува сериозна пречка за донесување и имплементација на планските документи за чист воздух, како на национално ниво, така и на ниво на општините и градот Скопје. Во буџетските проекции не се предвидуваат доволно средства за доследно извршување на планските активности, преку кои се спроведуваат уставните и законските надлежности на државата и локалните самоуправи. Поради ова, не само што недостигаат инвестиции во животната средина, туку се јавува и сериозен недостаток на технички, човечки и други капацитети, вклучително и недоволен број вработени за спроведување на предвидените мерки. Со оглед на тоа дека во моментот се изработува нова функционална анализа, неопходно е да се вгради соодветна буџетска проекција која ќе обезбеди стабилно и конзистентно финансирање на сите аспекти на овие активности. Клучно е во буџетот да се предвидат средства не само за оперативните трошоци, туку и за инвестиции во нови технологии, човечки ресурси и опрема, со цел ефикасно исполнување на обврските поврзани со заштитата на животната средина и квалитетот на воздухот.

¹⁸ Извор: <https://www.moepp.gov.mk/ministerstvo/sektori-ministerstvo/makedonski-informativen-centar-zivotna-sredina/oddelenie-monitoring-kvalitet-vozduh>.

НЕПОЧИТУВАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ И СИСТЕМАТСКО КРШЕЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

Државата не ја исполнува обврската за донесување стратешки документи за заштита на квалитетот на воздухот, ниту обезбедува доследен мониторинг на состојбите со амбиентниот воздух и изворите на загадување. Граѓаните секојдневно се соочуваат со континуирано непочитување на законите и немање услови за уживање на правото на здрава животна средина. И покрај обврските на државата да ги почитува и гарантира овие прописи, истите често се игнорираат.

Клучните закони за животна средина и амбиентен воздух, но и подзаконските акти, како што се Уредбата за гранични вредности на загадувачки супстанции и Правилникот за преносот на податоци и информациите за состојбите во управувањето со квалитетот на амбиентниот воздух, се меѓу најчесто прекршуваните прописи.

Во Законот за квалитет на амбиентен воздух се определени критериумите за квалитет на амбиентниот воздух. Имено, за постигнување на целите за квалитет на амбиентниот воздух, Владата на РСМ по предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина и органот на државната управа надлежен за работите во областа на здравството пропишува гранични вредности, целни вредности и критични нивоа за видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање и праг на информирање. Во зависност од нивото и карактерот на загадување на амбиентниот воздух, Владата може да пропише и построги гранични и целни вредности за квалитет за одредени подрачја на предлог на советот на општината или на Советот на градот Скопје (чл.10). Од анализата на препорачани мерки за справување со загадување на амбиенталниот воздух¹⁹, произлегува дека не се пропишани построги гранични вредности за емисија на загадувачки супстанции кои ќе важат само Скопскиот регион како приоритетна агломерација и дека е потребно проширување на граничните вредности на ниво на сите поголеми градови.

¹⁹ Андонова, X., во соработка со „Еко-свест“ (2019). Анализа на препорачани мерки за справување со загадување на амбиенталниот воздух во С. Македонија, Еко-Свест, стр. 29-30. Линк: https://ekosvest.com.mk/wp-content/uploads/2021/03/Analiza_Aero.pdf.

Граничните и целните вредности за SO₂, NO₂, CO, PM₁₀, PM_{2.5}, O₃, бензен, PAHs и тешки метали се утврдени со цел да се обезбеди заштита на здравјето на луѓето. Прагот на алармирање претставува ниво на концентрација над кое краткотрајната изложеност може да претставува ризик за здравјето на населението и бара итни мерки за подобрување на квалитетот на воздухот. Во законодавството се дефинирани прагови на алармирање за концентрациите на SO₂ и NO₂, како и прагови за информирање и алармирање за озон и PM₁₀.²⁰ Согласно Правилникот за преносот на податоци за управување со квалитетот на воздухот,²¹ Министерството обезбедува ажурирани информации за измерените концентрации на загадувачките супстанции и редовно ги става на располагање на јавноста.²² Дополнително, Министерството обезбедува, навремено и соодветно информирање за квалитетот на амбиентниот воздух, на јавноста и правните и физичките лица, организациите кои се занимаваат со проблематиката од областа на животната средина, организациите на потрошувачите, организации кои го презентираат интересот на осетливите популации, здруженија кои се занимаваат со проблематиката од областа на здравството и здруженија кои ги застапуваат интересите на индустријата.²³

Граничните и целните вредности, долгорочните цели и праговите за информирање и алармирање за концентрациите на загадувачките супстанции во амбиентниот воздух се дефинирани со Уредба за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух²⁴. Со оваа Уредба, што е менувана и дополнувана два пати, се пропишуваат гранични вредности за нивоата и видовите на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели за озон.

Извештаите на Министерството за животна средина и просторно планирање потврдуваат дека граничните вредности на загадувачки супстанции редовно се надминуваат, а јавноста не се известува ниту алармира за овие надминувања. Овие пропусти дополнително ја загрозуваат состојбата на животната средина и здравјето на граѓаните. Воедно, не се воспоставени Единствен катастар за животна средина и други механизми за надзор и управување.

²⁰ Извор: https://air.moepp.gov.mk/?page_id=118.

²¹ Правилник за содржината и начинот на преносот на податоците и информациите за состојбите во управувањето со квалитетот на амбиентниот воздух, Службен весник на Република Македонија, бр. 138/2009 од 17.11.2009 година.

²² Чл. 5 од Правилникот.

²³ Чл.4 од Правилникот.

²⁴ Уредба за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели, Службен весник на Република Македонија, бр. 50/2005; 4/2013 и 183/2017.

МОМЕНТАЛНА СОСТОЈБА И ПРАВНИ ПРЕДИЗВИЦИ ВО ЗАШТИТАТА НА АМБИЕНТНИОТ ВОЗДУХ

Аерозагадувањето, како што погоре наведовме претставува еден од е еден од најсериозните проблеми со кои се соочува секој човек кој живее на територијата на Северна Македонија. Револтот на граѓаните во последните неколку години е се поголем имајќи предвид дека неколку градови во Северна Македонија во есенските и зимските месеци се постојано на врвот на листата на најзагадени градови во светот односно градови со највисоки вредности на РМ 2,5 и РМ 10 честичките.²⁵ Граѓаните се повеќе го изразуваат своето незадоволство преку различни форми на организирање со цел да ја подигнат свеста на населението за штетните последици од аерозагадувањето но истовремено и да извршат притисок на надлежните институции и политички чинители за сериозноста на проблемот кој има далекусежни последици не само на сегашното население и животна средина туку и на идните генерации.²⁶ Овие далекусежни последици од аерозагадувањето, не се само претпоставки туку истите постојано се предмет на научни истражувања, кои постојано укажуваат какви штетни ефекти има аерозагадувањето. Институтот за јавно здравство како надлежна институција во здравствениот систем на Република Северна Македонија за унапредување на јавното здравје и општата благосостојба на населението преку научно базирани сознанија, добри практики и информации врши континуирани истражувања во сегментот на животната средина и нејзините медиуми меѓу кои и амбиентниот воздух.²⁷ Во своите истражувања, Институтот има дојдено до научни сознанија дека аерозагадувањето има ефект за 20% предвремена смрт кај граѓаните на Северна Македонија.²⁸ Сепак и овие сознанија не се покажаа доволни, надлежните институции да ги исполнат своите законски предвидени обврски во делот на превенција на аерозагадувањето и обезбедувањето на квалитетен амбиентен воздух.

²⁵ Извор: <https://www.iqair.com>

²⁶ Извор: <https://www.dw.com/mk/protesten-mars-graganite-izleguvaat-na-ulica-poradi-zagadeniot-vozduh/a-70946950>

²⁷ Извор: <https://iph.mk/mk/home>

²⁸ Извор: <https://www.moep.gov.mk/informacii/nacionalni-izvestai/izvestai-indikatori-zivotna-sredina/mk-ni-072-procena-zdravstvenirizici-aerzagaduvanje-suspendirani-cesticki>

Тргувајќи дека правото на здрава животна средина е загарантирано со членот 43 од Уставот на Република Северна Македонија, истото претпоставува заштита на граѓаните од негово непочитување односно повреда. Во конкретниот случај, доколку се земе предвид прекуграничното аерозагадување на територијата на Република Северна Македонија како неисполнување на обврската на државата да обезбеди здрава животна средина, јасно е дека можеме да зборуваме за непочитување на вака дефинираното уставно право на граѓаните. Со оглед дека постои докажани отстапувања граничните вредности на штетни честички во воздухот, со што не се превенира аерозагадувањето, кај граѓаните се јавува потреба да се заштити нивното право на здрава животна средина, односно да се обезбеди квалитетен амбиентен воздух согласно позитивното право односно во законски пропишаните заштитата на амбиентниот воздух. Сепак, и покрај уставно правните и законските гаранции за заштита на загарантираните човекови слободи и права, за правото на здрава животна средина дефинирано во членот 43 од Уставот на РСМ, не е обезбедена конкретна заштита. Имено, Законот за судовите во членот 5 став 1 предвидува дека „Пред судовите се заштитуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите субјекти во Република Македонија.“²⁹

Тргувајќи од фактот дека заштитата на правото на здрава животна средина претставува прашање како од заштита на поединечно право истото претставува и прашање од јавен интерес. Поради овој карактер, граѓанските здруженија во периодот на почетокот на 2020 година започнаа со интензивни активности со цел преку постоечките заштитно-правни механизми да обезбедат заштита на правата на граѓаните во однос на заштита од прекумерно аерозагадување.

Овие активности на здруженијата на граѓани всушност беа иницијален чекор кој беше за првпат преземен во однос на заштита на правото на здрава животна средина. Токму оваа иницијатива која беше покрената со судски предмети поднесени од страна на Центарот за правни истражувања и анализи, Македонското здружение на млади правници и Ековест укажа на недостатокот на ефикасен правен пристап за решавање на системските проблеми. Во актуелната правна рамка, не постои сфаќање дека еден проблем од јавен интерес, како што е загадувањето на воздухот, може да се решава преку индивидуална тужба односно дека за истото постои ефективен правен лек. Од воспоставената судска пракса на основните и апелационите судови во Северна Македонија, основните закони кои овозможуваат правен лек за заштита на правата на поединците како што се Законот за облигациони односи³⁰ и Законот за парнична постапка³¹ не се применливи во вакви случаи, бидејќи правото на

29 Закон за судовите, Службен весник на Република Македонија, бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 96/19)

30 Закон за облигациони односи, Службен весник, бр. 18/2001; 78/2001; 4/2002; 59/2002; 5/2003; 84/2008; 81/2009; 161/2009; 23/2013; 123/2013; 215/2021; 154/2023; 220/2023 и 209/2024.

31 Закон за парнична постапка, Службен весник, бр. 79/2005; 110/2008; 83/2009; 116/2020 и 124/2015.

здрава животна средина не беше препознаено за индивидуално право кое може да биде заштитено во граѓанска постапка пред редовните судови. Сепак, Центарот за правни истражувања и анализи по спроведена внимателна анализа на состојбите и капацитетот и опфатот на постоечките правни механизми, која траеше скоро две години, прашањето за заштита на правото на здрава животна средина од аспект на необезбедување на квалитетен амбиентен воздух го постави пред Управниот суд на Република Северна Македонија и Врховниот суд на Република Северна Македонија, започнувајќи постапки за утврдување на повреда на ова право преку Законот за управните спорови.

Идејата за покренување на управно-судски постапки произлезе од потребата да се обезбеди правилно и целосно спроведување на законите преку обврзување на државните институции на проактивно делување со судски одлуки. Како основа за водењето на овие стратешки предмети беше круцијалниот факт на отсуството на Национален план за заштита на воздухот во период од 3 години. Целта беше не само да се обезбеди правна одговорност, туку и да се отвори простор за долгорочна заштита на правото на здрава животна средина преку промена на институционалните и стратешките практики.

Овие постапки беа првиот чекор кон зајакнување на одговорноста на надлежните институции во сегментот на обезбедување на услови за здрава животна средина и обезбедување на трајни решенија за предизвиците поврзани со квалитетот на амбиентниот воздух, бидејќи наместо координиран пристап, недостасува целосна примена на Законот за квалитет на амбиентниот воздух³². Оваа состојба е меѓу другото резултат на недонесување на основни документи кои всушност се основа за креирање на политиките на национално ниво од кои зависат и политиките на локално ниво, како Националниот план за заштита на амбиентен воздух.

Оттука, Центарот за правни истражувања и анализи заедно со тимот на адвокати согласно Законот за управните спорови од 2006 година³³, поведе 11 постапки засновани на ефикасност, ефективност и економичност, каде подносителите бараа заштита од незаконско дејствување од државни институции во 10 општини на територијата на Северна Македонија во кои Министерството за животна средина и просторно планирање има инсталирано мерни станици за мерење на концентрации на воздухот (Општина Центар, Општина Карпош, Општина Аеродром, Општина Гази Баба како дел од Градот Скопје, како и Општина Тетово, Општина Гостивар, Општина Кичево, Општина Битола, Општина Куманово и Општина Струмица). Овие постапки беа засновани на извештаи од Министерството за животна средина и просторно планирање, кои постојано укажуваа на надминување на дозволените

32 Закон за квалитетен амбиентен воздух, Службен весник, бр. 67/2004; 92/2007; 35/2010; 47/2011; 59/2012; 163/2013; 10/2015; 146/2015 и 151/2021.

33 Закон за управните спорови, Службен весник на Република Македонија, бр.62/06 и бр.150/10.

нивоа на загадување на воздухот, но истовремено и на недостатокот од соодветна институционална реакција или стратешки план за спречување на последиците. Особено беше нагласена состојбата во Скопје, но беа вклучени и други критични општини како Тетово, Струмица и Куманово, каде што бројот на денови со загаден воздух значително ги надминуваше оние во останатите делови на земјата.

Клучната цел на овие правни иницијативи беше да се утврди одговорноста на државата за неспроведувањето на Националниот план за заштита на амбиентниот воздух, кој според законските одредби треба да се ревидира на секои пет години. Овој план е неопходен за општините да можат да преземаат мерки за превенција и интервенција против загадувањето на воздухот. Иако постојат различни иницијативи на локално и државно ниво, недостатокот на национален документ што би ги обединил овие напори ја ограничува нивната ефикасност.

Поради тоа, главниот фокус на постапките беше да се отвори простор за уживање на правото на здрава животна средина и да се укаже дека не се бара финансиски надомест, туку системска реакција. Повеќе работилници, поднесоци и разговори беа насочени кон едукација на судиите и засегнатите страни дека ова право е во согласност со праксата на Европскиот суд за човекови права.

Во текот на овие процеси, се наметнаа три клучни прашања. Прво, дали правото на здрава животна средина е индивидуално или колективно право? Одлуките на Управниот суд од 2021 година, предизвика дебата за тоа колку луѓе се потребни за да се покрене постапка за нарушување на ова право поради фактот што судиите во Управниот суд во своите одлуки тврдеа дека станува збор за колективно а не за индивидуално право. Вториот предизвик беше ограниченоста на правниот систем да третира прашања кои не се дел од класичните управни спорови, инсистирајќи на индивидуален управен акт како предуслов. Овој пристап дополнително ги усложни можностите за правна заштита, особено во случаите кога непостапувањето на институциите предизвикуваше штетни последици по животната средина. Имено, судиите на Управниот суд воопшто не навлегоа во суштината на Посебните одредби на Законот за управните спорови од 2006 година каде на јасен и прецизен начин е регулирано дека за барање за заштита на слободите и правата загарантирани со Уставот, ако таква слобода и право е повредено со конечен поединечен акт, а не е обезбедена друга судска заштита, одлучува судот надлежен за управните спорови. Третото клучно прашање се однесуваше на ограничувањата на управните судови во обврзувањето на Владата и Министерството за животна средина да преземат конкретни дејствија. Овој проблем стана особено видлив во случаи каде судот беше повикан да одлучува за укинување на концесии или други одлуки донесени од Владата. Врховниот суд, во два наврати ги укина решенијата на Управниот суд и ги врати предметите на повторно разгледување во Управниот суд за да се расчистат правните дилеми.

Сепак кога по трет пат предметите се најдоа пред Врховниот суд на РСМ, судиите кои одлучуваа по истите донесоа став дека правото на здрава животна средина не претставува индивидуално уставно загарантирано право. Дополнително, беше утврдено дека Владата и Министерството за животна средина не можат да се повикаат на директна одговорност во вакви случаи. Според овие одлуки постоењето на конкретно дејствие е неопходен предуслов за да се разгледува можната повреда на правото на здрава животна средина, а самото непреземање мерки од страна на институциите, не може да се смета за повреда.

Поради отстапување од веќе воспоставената судска пракса на Врховниот суд на РСМ за овие предмети, се укажа на потребата од усогласување на истата што е во надлежност на Општата седница на Врховниот суд на РСМ.

Врховниот суд, препознавајќи ја важноста на овие прашања, го подигна степенот на важноста на прашањето на повисоко ниво, дискутирајќи го на Општата седница со реферат за воведување на начелен став, кој не само што имаше за цел да ја разреши различната пракса, туку и да утврди обврска кај највисоките институционални чинители за креирање на стратешки документи на највисоко ниво и нивно конзистентно спроведување во сите сегменти на Република Северна Македонија.

Начелниот став им наложува на носителите на највисоките стратешки функции, како Владата и Министерството за животна средина, да преземаат соодветни мерки за заштита на правото на здрава животна средина. Но, од надлежното министерство апелираат дека одредени задолженија, пример изработката на Национален план за амбиентен воздух во краток рок, се неостварливи.

ЗНАЧЕЊЕТО НА НАЧЕЛНИОТ СТАВ НА ВРХОВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА СУДСКА ЗАШТИТА ЗА ПРАВОТО НА ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Начелниот став на Врховниот суд на Република Северна Македонија прави разјаснување во однос на почитувањето и заштитата на уставно загарантираното право здрава животна средина, согласно интенцијата на законодавецот. Врховниот суд со Начелниот став јасно утврдува дека правото на здрава животна средина е индивидуално право на граѓаните, кое државата е должна да го заштити. Ова право вклучува обврска за преземање мерки за спречување и намалување на загадувањето, како и за обезбедување на квалитетен амбиентен воздух. На тој начин, Врховниот суд на РСМ јасно му укажа дека правото на здрава животна средина загарантирано со членот 43 од Уставот на РСМ е право на секој човек и граѓанин во Република Северна Македонија.

Во Начелниот став, Врховниот суд на РСМ нагласува дека сите јавни органи имаат обврска да ги изготват и применат основните плански документи. Дополнително, граѓаните имаат право да покренат судски постапки доколку сметаат дека им е повредено правото на здрава животна средина, што вклучува и тужби против државата во случаи на неактивност или неправилно постапување. На овој начин, Врховниот суд јасно укажа на управните судови, институциите и граѓаните дека нивното непостапување може да биде предмет на судско испитување и доколку се утврди незаконитост предмет на задолжување преку судска одлука за определен надлежен орган или институција доследно да го применува законот во рамките на своите надлежности.

Овој правен став на Врховниот суд на РСМ има историско значење, бидејќи за прв пат највисокиот суд во земјата експлицитно ги призна правата на граѓаните за здрава животна средина како индивидуално загарантирано право со што ја разјасни дилемата дали граѓаните можат да користат правни механизми за заштита на истото и на кој начин истите ќе имаат ефект во правниот поредок на Северна Македонија. Со овој став, судската власт ја потврди својата поддршка за примената на Уставот и меѓународните договори кои ја обврзуваат државата да преземе конкретни мерки за заштита на животната средина.

Покрај прашањето за препознавање на правото на здрава животна средина како поединечно човеково право загарантирано со Уставот на РСМ, Врховниот суд на РСМ со Начелниот став утврди уште три круцијални позиции. Втората позиција покрај погоре истакнатата, беше одговор на прашањето дали надлежните институции се одговорни за преземање на дејствија кои се должни да ги преземат согласно закон еднакво се одговорни како и за преземање на дејствија спротивни на законот. Врховниот суд јасно утврди дека право на здрава животна средина на засегнатите физички и правни лица се однесува за дејствија на преземање или преземање, од страна на овластено лице како претставник на државната власт или службено лице што работи во органите на државната управа, од аспект на одговорност за преземање на дејствија во рамките на своите надлежности, со кои спротивно на законот, непосредно се ограничува остварување на слобода или некое право загарантирано со Уставот, законите и меѓународните акти.³⁴ Третото прашање кое е опфатено со Начелниот став е прашањето поврзано со сфаќањето на правниот институт дејствие на службено лице односно дали под дејствие на службено лице може да се смета и несторување или само сторување во извршувањето на законските обврски во рамките на своите надлежности. За ова прашање, Врховниот суд на РСМ зазема став дека „Под дејствие на службено лице се смета секое дејствие, активност или акт на сторување или несторување во извршувањето на законските обврски во рамките на своите надлежности предвидени со Уставот, законите и меѓународните документи ратификувани од страна на Република Северна Македонија.“ Последното прашање за кое Врховниот суд зазема јасна позиција во Начелниот став беше прашањето во која судска постапка граѓаните ќе можат да ја остварат судската заштита на правото на здрава животна средина овој дел од Начелниот став е можеби и круцијален од причина што и граѓанските судии и управните судии ги отфрлаа тужбите и предлозите за заштита на ова право. Имено, Врховниот суд на РСМ јасно утврди дека во остварувањето на правото на здрава животна средина се применуваат одредбите од Законот за управните спорови, кои обезбедуваат судска заштита од незаконски акти и дејствија (или преземени дејствија), со кои се повредуваат уставно загарантираните права и слободи на човекот или граѓанинот, кога таа конкретна судска заштита не е предвидена со Уставот и другите закони.

Со донесување на Начелниот став, Врховниот суд на РСМ го отвори пат за граѓаните да бараат одговорност од државните институции во случаи на загадување на воздухот, водата или почвата поради тоа што не постапиле согласно своите законски надлежности и обврски. На пример, доколку државата не спречи горење на токсични материјали или истурање отпад во реките, граѓаните ќе можат да покренат управни спорови за заштита на своето здравје. Дополнително, ова мислење ги зајакнува механизмите за судска заштита, обезбедувајќи правна рамка за граѓаните да бараат одговорност од институциите кои не ги исполнуваат своите обврски. Овој начелен став беше поздравен од страна бројни меѓународни експерти за животна средина но и од страна на претставници на меѓународни институции кои работата во сегментот на животната средина.

³⁴ Извор: <http://sud.mk/wps/portal/vsrm/sud/vesti>.

УСОГЛАСУВАЊЕ СО СТАНДАРДИТЕ НА ЕУ И ПРЕДИЗВИЦИ ВО КАЗНЕНАТА ПОЛИТИКА ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Напредокот на Република Северна Македонија во областа на животната средина редовно се оценува преку извештаи за усогласеност со европските стандарди и преземените мерки за заштита на природните ресурси. Во последните години, земјата оствари одреден напредок во поставувањето на институционалните рамки за управување со животната средина, како и во хармонизацијата на националното законодавство со европското. Сепак, имплементацијата на политиките и регулативите останува значаен предизвик (особено во области како што се управувањето со отпадот, квалитетот на воздухот и водите, како и заштитата на биодиверзитетот).

Во последните години, состојбата со аерозагадувањето е приоритет и на процесот на мониторинг на пристапувањето на Северна Македонија кон Европската Унија. Имено во Извештајот за напредокот на Северна Македонија за 2022 година, Европската Комисија нотира дека мал и парцијален напредок што е ограничен поради недостатокот на стратешки документи. Имено, Европската Комисија во Извештајот наведува дека „Во однос на квалитетот на воздухот, измените на законот за квалитет на амбиентниот воздух беа донесени во јули 2021 година. Продолжуваат напорите за подобрување на инвентарот на емисии на загадувачи на воздухот. Изготвен е Планот за квалитет на воздухот за 2021 година за Битола. Програмата за намалување на загадувањето на воздухот за 2021 година и подготовката на четири плана се започнати во август и во октомври 2022 година, заедно со пет Катастри на загадувачи на воздухот. И покрај направениот напредок, квалитетот на воздухот останува главен проблем во големите градови. Во општините Берово и Прилеп беа поставени две автоматски станици за следење на квалитетот на амбиентниот воздух, заедно со замените на мерните инструменти на неколку веќе постоечки станици за следење.“³⁵

35 Европска комисија (2022). Извештај за Северна Македонија 2022 (European Commission (2022), North Macedonia Report 2022). Линк: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

Извештајот за напредокот на Северна Македонија за 2023 година³⁶ покажува умерен напредок во областа на животната средина и во прилагодувањето на националните регулативи кон стандардите на Европската Унија. Земјата има одредено ниво на подготовка во спроведувањето на политики за заштита на животната средина, но остануваат значајни предизвици.

И покрај тоа што се воспоставени правни и институционални механизми за мониторинг, нивната примена останува ограничена поради недоволни ресурси и недостаток на човечки капацитети. Мониторингот на амбиентниот воздух е зајакнат со поставување нови мерни станици и мрежи, но загадувањето, особено во урбаните средини, останува на високо ниво. Темпото на усогласување на националните со европските стандарди е бавно, а спроведувањето на мерките за подобрување на квалитетот на воздухот е недоволно, главно поради слабите административни и финансиски капацитети.

Националните и акциските планови за животната средина, иако присутни, се застарени, што дополнително го отежнува нивното спроведување. Состојбата значително се влошува поради ограничениот капацитет на локалните власти и недостатокот на координација меѓу институциите.

Постојаната законска рамка за заштита и унапредување на здрава животна средина е недоволна и застарена, што наметна потреба од нејзино дополнување и воведување нови кривични дела кои претходно не беа опфатени со Кривичниот законик. Позитивен чекор беше направен во 2023 година со измените на Кривичниот законик, со кои беа предвидени нови дела поврзани со животната средина. Сепак, казнената политика останува непроменета, а изрекувањето условни санкции за сериозни еколошки прекршоци продолжува како доминантен тренд.

Како држава треба да го забрза темпото на реформи за да ги постигне целите за усогласување со европските регулативи. Подобрувањето на квалитетот на воздухот, намалувањето на загадувањето и заштитата на природните ресурси се главни приоритети. Потребна е посилна посветеност од страна на локалните и националните власти во спроведувањето на акционите планови, заедно со зголемување на инвестициите и институционалниот капацитет.

36 Европска комисија (2023). Извештај за Северна Македонија 2023 (European Commission (2023), North Macedonia Report 2023). Линк: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023_en.

ВАЖНОСТА НА НОВАТА ДИРЕКТИВА ЗА КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Новата Директива за кривични дела против животната средина³⁷, претставува значаен чекор напред во заштитата на природните ресурси и здравјето на луѓето низ Европа. Директивата беше усвоена на 11 април 2024 година и стапи на сила на 20 мај 2024 година, заменувајќи ја претходната директива од 2008 година. Има за цел да ги унапреди постојните законодавни рамки преку дефинирање на нови кривични дела и зголемување на одговорноста на физичките и правните лица за нивните активности кои имаат негативно влијание врз животната средина. Повторно, РСМ како земја-кандидатка за членство во ЕУ, е должна да го усогласи своето законодавство со овие нови стандарди.

Клучен аспект на директивата е нејзината насоченост кон спречување и санкционирање на сериозни кривични дела, како што се нелегалното испуштање загадувачки супстанции во водите и воздухот, нелегалната сеча на шумите и манипулацијата со опасен отпад. Со воведување построги мерки и санкции, директивата ја нагласува сериозноста на еколошките прекршоци и ги обврзува сите земји-членки на Европската унија, како и земјите-кандидатки, да го усогласат своето законодавство со новите стандарди.

Државите-членки вклучително и државите-кандидатки, се обврзани да ја транспонираат Директивата во нивните национални закони до 21 мај 2026 година. Директивата ќе стане целосно применлива од 21 мај 2026 година.

Поради подоцнежната примена на новата директива, потребно е да се осврнеме на позитивните и негативните обврски кои произлегуваат од директивата од 2008 година, која сè уште има значајна улога во заштитата на животната средина во РСМ. Првата позитивна обврска на државата е транспонирање на одредбите на директивата во националното законодавство. РСМ воведо специфични кривични

³⁷ Директива (ЕУ) 2024/1203 на Европскиот парламент и на Советот од 11 април 2024 година за заштита на животната средина преку кривично право и со која се заменуваат Директивите 2008/99/ЕЗ и 2009/123/ЕЗ (Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the Protection of the Environment through Criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC). Линк: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401203.

дела поврзани со заштитата на животната средина, како што се нелегално исфрлање отпад, загадување на водите и воздухот, и уништување на природни хабитати. Втора значајна позитивна обврска е воспоставување ефективен систем за санкционирање на прекршителите. Ова подразбира воведување минимални и максимални казни за физички и правни лица, како и специјализирани мерки за справување со сериозни прекршоци против животната средина. Трет важен аспект на позитивните обврски е зајакнувањето на институционалниот капацитет. РСМ мора да обезбеди ресурси, обука и специјализирани тимови во полицијата, судството и инспекторатите, за да се гарантира ефикасна имплементација на законите. Ова вклучува и поттикнување на соработка со земјите-членки на ЕУ за справување со прекуграничниот еколошки криминал.

Во однос на негативните обврски, РСМ мора да избегне пасивност во спроведувањето на директивата бидејќи непреземањето мерки за заштита на животната средина или недефинирање на кривични дела може да доведе до неказниост за сериозни прекршоци. Дополнително, земјата мора да избегне создавање правни празнини кои би го отежнале санкционирањето на прекршителите. Националното законодавство треба да биде усогласено со директивата на начин што ќе осигура комплетна заштита од повреди, без можност за злоупотреба или избегнување на одговорност. Исто така, РСМ не смее да дозволи спроведување на благи или несоодветни казни за кривичните дела поврзани со животната средина, за да се избегне перцепцијата за неказниост кај прекршителите.

Во поглед на новата директива од 2024 година, една од најзначајните новини е проширената и ажурирана листа на активности што треба да се сметаат за кривични дела во националните законодавства на земјите-членки. Во споредба со директивата од 2008 година, се воведуваат нови категории кривични дела, како што се нелегално рециклирање на бродови, неовластено извлекување на вода, тешки прекршувања на законите на ЕУ за хемикалии и жива, како и прекршување на регулативите за анти-дефорестација на Унијата.

Покрајтоа, директивата воведува нов систем на казни и нов концепт на „квалифицирани кривични дела“, што подразбира случаи кога особено сериозна штета на животната средина е предизвикана со извршување на едно од предвидените кривични дела. За ваквите дела се предвидени построги санкции за физички и правни лица, со цел да се зголеми одговорноста и да се одврати понатамошна повреда на законите.

Дополнително, директивата промовира зајакнување на институционалниот капацитет за истражување и гонење на кривични дела против животната средина. Ова подразбира поголема соработка меѓу националните и меѓународните тела, како и вклучување на граѓаните и невладините организации во процесите на надзор и пријавување на еколошките прекршоци.

За Република Северна Македонија, имплементацијата на оваа директива претставува можност за унапредување на националната правна рамка и воспоставување построги механизми за заштита на животната средина. Усогласувањето со директивата ќе поттикне одржлив развој, ќе го подобри квалитетот на животот на граѓаните и ќе ја зголеми довербата во институциите.

Директивата, исто така, ги препознава потребите за подигнување на јавната свест за еколошките прашања. Едукацијата и информирањето на граѓаните за опасностите од кривичните дела против животната средина се клучни за долгорочно справување со овие проблеми.

Со оваа директива, Европската унија јасно демонстрира дека заштитата на животната средина е не само законска, туку и морална обврска. Нејзината имплементација ќе помогне да се создаде подобра и поодржлива иднина за сите, каде што природните ресурси ќе се зачуваат за идните генерации, а оние што ги прекршуваат еколошките закони ќе бидат соодветно санкционирани.

ШТО ПОНАТАМУ?

Обезбедувањето на услови за здрава животна средина вклучувајќи го и чистиот амбиентен воздух е обврска на Републиката, која е утврдена во членот 43 од Уставот на Република Северна Македонија. Поради тоа, таа треба да креира политики за превенција и заштита на животната средина како и да обезбеди механизми во случај на загадување на животната средина преку кои ќе ги идентификува загадувачите и ќе ги санкционира и ќе ги задолжи да ја ремедираат штетата која ја предизвикале во животната средина. Со цел да се надмине постоечката состојба со аерозагадувањето, надлежните институции треба да ги преземат следните чекори:

- Формирање посебен Сектор за воздух во Управата за животна средина со соодветен стручен кадар што ќе работи на следење на состојбата со мониторинг и квалитет на воздухот.
- Приоретизирање на неопходноста за изработка и усвојување на Национален план за заштита на амбиентниот воздух согласно Законот за квалитет на амбиентен воздух.
- Усогласување на локалните планови за квалитет на амбиентен воздух со Националниот план за заштита на амбиентниот воздух.
- Обезбедување на конзистентен надзор на спроведувањето на Законот за квалитет на амбиентен воздух, Националниот план за заштита на амбиентниот воздух и локалните планови за амбиентниот воздух.
- Запознавање на судиите од управните и редовните со суштината и значењето на Начелниот став на Врховниот суд на Република Северна Македонија.
- Запознавање на јавноста со значењето на Начелниот став на Врховниот суд на РСМ и можноста за поведување на судски постапки за заштита на правото на здрава животна средина.
- Постојано известување за поведените судски постапки и исходот од истите со цел да се информира јавноста за ефективностa на механизмите за судска заштита на правото на здрава животна средина.

