

POLICY REPORT



Содржина

- ... Вовед
- ... Преглед на Извештаите на ЕК за напредокот на Македонија во поглед на Поглавје 27
- ... Правна рамка на Република Македонија
- ... Заклучок и препораки
- ... Извори

Колкав е напредокот на Македонија во исполнувањето на обврските од Поглавјето 27



Скратеници

ГМО – Генетички модифицирани организми

ЕК – Европска Комисија

ЕУ – Европска Унија

ИРРС – Интегрирана контрола за спречување на загадувањето

ОВЖС – Оценка за влијанието врз животната средина

ОН – Обединети Нации

СОВЖС – Стратешка оценка на влијанието врз животната средина

НСFCs – хидрохлорофлуорјаглери

1. Вовед

Напредокот на Македонија по Поглавје 27 од правото на ЕУ - *животна средина и климатски промени*¹ е еден од најспорите откако Европската Комисија почна со известувањата за реформските процеси во земјите потенцијални кандидатки и кандидатки за членство. Прашањата од секторот животна средина не се високо на агендата на македонската влада поради многу други проблеми кои одземаат и време и пари, како јавната администрација и судските реформи, реформите во полицијата, човековите права, правата на немнозинските заедници, итн. кои обично имаат приоритет во однос на животната средина. Иако како земја-кандидат за членство Македонија е должна да работи на реформите во секое поглавје вклучувајќи го и ова. Треба да се напомене дека е постигнат одреден напредок во некои од областите, како што е превземањето на правото на ЕУ во националното законодавство, особено кај областите управување со отпад и хемикалии. Сепак останува уште многу да се направи, и општиот впечаток е дека, повеќето болни и скапи реформи допрва ќе треба да се спроведуваат. Како што беше наведено во последниот извештај за напредокот од 2012 година: значителни напори се потребни за зголемување на јавната свест, утврдување на еден постратешки пристап на земјата, усогласување со и имплементирање на ЕУ правото за климатските промени ... Административниот капацитет на централно и локално ниво треба да се зајакне. Инвестициите треба да се зголемат, особено во областите отпад и вода. Свкупно, подготовките во областа на животната средина се умерено напреднати додека во полето на климатските промени остануваат во почетната фаза.²

Овој извештај ќе го испита напредокот по Извештаите на Европската Комисија почнувајќи од 2005 година кога беше објавен првиот до последно објавениот во 2012 година и ќе истражи каков развој реформите во животната средина доживеале во изминатите седум години. Тоа ќе послужи како водич во она што е направено досега, во кои области напредокот е бавен или влошен, кои области имаат потенцијал за напредок и што го чека во иднина развојот на заштитата на животната средина во земјата.

Идејата зад овој извештај е да се опише состојбата со животната средина во Македонија при користење на Извештаите за напредокот на Македонија од ЕК како примарен извор и репер за напредокот на земјата на патот кон ЕУ.

¹ Се до 2012 ова поглавје се нарекуваше само Животна Средина. Од последниот извештај може да се забележи дека тоа се ословува како Животна Средина и Климатски Промени.

² Извештај за напредокот на Република Македонија 2012, Европска Комисија, Брисел, 10.10.2012, стр 62.

**Проблеми идентификувани во Поглавје 27 –
Животна средина и климатски промени:**

- Премалку внимание се посветува на реформите во ова поглавје;
- Има јасен недостаток на служби, оддели, агенции и инспекторати кои треба да се бават со прашањата од животна средина;
- Финансиска неподготвеност за справување со проблемите која е претставена и во овој извештај;
- Сериозни недостатоци од инвестиции во овој сектор особено на локално, општинско ниво;
- Климатските промени не се интегрирани во секторските политики ниту пак се опфатени со стратегиите во ова поле;
- Принципот на загадувачот-плаќа не функционира;
- Законски утврдените консултации со засегнатите чинители и јавноста не се секогаш имплементирани правилно.

2. Преглед на Извештаите на ЕК за напредокот на Македонија во поглед на Поглавје 27

Неколку области од секторот животна средина се земаат предвид при подготовката на извештаите кои што ЕК ги смета за важни при оценувањето на реформите и тоа:

- Хоризонтално законодавство
- Квалитет на воздух
- Управување со отпад
- Квалитет на вода
- Заштита на природа
- Контрола на индустриско загадување и управување со ризици
- Хемикалии
- Генетски модифицирани организми (ГМО) - се до 2010 – потоа оваа област со последните реформи на Заедничката земјоделска политика беше префрлена во Поглавје 12 **Безбедност на храна, ветеринарство и фитосанитарна политика**. Нова област во ова поглавје е Климатски промени.
- Бучава – (додадено 2006)
- Шумарство (се до 2010 –потоа оваа област беше споена со областа заштита на природата)
- Цивилна заштита – (додадена во 2011)
- Климатски промени – (додадени во ова Поглавје во 2010)
- Административен капацитет.

Во 2005, Европската Комисија го искажа следново по повод политиката на заштита на животната средина и потребните усогласувања со правото на ЕУ кај секоја земја кандидатка или потенцијална кандидатка:

“Политиките на ЕУ за животната средина имаат за цел да промовираат одржлив развој и заштита на животната средина за сегашните и идните генерации. Тие се засновани на превентивно дејствување, принципот загадувачот-плаќа, сузбивање на еколошките штети кај самиот извор, заедничка одговорност и интегрирање на заштитата на животната средина во другите политики на ЕУ. Правото на ЕУ се состои од над 200 основни правни акти, кои што вклучуваат: хоризонтално законодавство, вода и квалитет на воздух, управување со отпад, заштита на природата, контрола на индустриското загадување и управување со ризици, хемикалии и генетски модифицирани организми (ГМО)³, бучава и шумарство. Усогласување со правото на ЕУ бара значајни инвестиции. Силна и добро опремена администрација на национално и локално ниво претставува императив за примената и спроведувањето на правото од областа на животната средина. Усогласувањето со правото на ЕУ бара значајни инвестиции, но, исто така, носи значајни придобивки за јавното здравство и ги намалува скапите штети по шумите, објектите, пределите и рибарството.⁴

- Хоризонтално законодавство

Најрамномерниот напредок е забележан кај усвојувањето на потребната легислатива. Сепак, дури и во процесот на донесувањето на регулативата има неколку недостатоци кои се појавуваат скоро секоја година. Законот за животна средина е усвоен и влезен во сила во септември 2005 година.

Сепак препораката тука е дека средина треба да можат пропишани со Законот за година законодавството за информации за животната влијанието врз животната дополнително усогласени со година беше забележано дека однесуваат на информирање и уште не се соодветно прашањето за учеството на носење одлуки остана капацитет за спроведување на животната средина (ОВЖС) и влијанието врз животната но сè уште не е доволен, ОВЖС барањата за консултации

Најголеми проблеми забележани низ годините: недостаток на јавни консултации, инвестиции, слаба државна и општинска администрација, слаб квалитет на водата, климатските промени.

Единствениот регистриран наредок низ годините е усогласувањето со хоризонталната легислатива на ЕУ по ова прашање.

инспекторите за животна директно да издаваат казни животна средина. Во 2007 пристап на јавноста до средина и Оценката за средина (ОВЖС) се правото на ЕУ⁵, а следната овие ОВЖС барања кои се консултирање на јавноста сè применети. Во 2009 година јавноста во процесите на нерешено. Административниот Оценката за влијанието врз Стратешката оценка на средина (СОВЖС) е подобрен, особено на локално ниво, а со јавноста сè уште не се

³ Се до 2010, потоа оваа област беше отстранета од Поглавјето.

⁴ Аналитички извештај за мислењето на апликацијата на Република Македонија за членство во ЕУ, Брисел 9.11.2005, стр. 120.

⁵ Извештај за напредокот на Република Македонија 2007, Европска Комисија, Брисел, 6.11.2007, стр 59.

соодветно применети.⁶ Нема значајни промени во 2010 година. Во 2011 година беше забележано дека мултилатералниот договор меѓу земјите од Југоисточна Европа за спроведување на Конвенцијата за влијанието врз животната средина во прекуграничен контекст, како и Протоколот за загадувачи и Регистарот на трансфери се ратификувани.⁷ Во најновиот извештај за напредокот уште еднаш беше истакнато дека административниот капацитет за спроведување на ОВЖС и СОВЖС директивите сè уште не е како што треба, особено на локално ниво. Барањата за пристап до информации и консултации со јавноста во врска со ОВЖС и СОВЖС сè уште не се соодветно применети.⁸

- Квалитет на воздух

Напредокот во оваа област е прилично бавен, речиси непостоечки во текот на годините. Освен донесувањето на еден закон за квалитет на амбиенталниот воздух, нема некои други позначајни реформи. Низ годините главните случувања во овој сектор беа:

-Донесена е Одлука за предупредувачки нивоа, маргини на толеранција и целни вредности.

-Постигнат е напредок кон правилното функционирање на системот за следење на квалитетот на воздухот, но овој систем уште не е целосно оперативен и потребно е понатамошно подобрување.

-Соработката меѓу вклучените институции не е доволна за да се обезбеди правилно собирање на податоци. Истото важи и за соработката меѓу министерствата и институциите при мерењето на квалитетот на воздухот, особено во однос на собирање и анализа на податоци.

- Пренос на ЕУ законодавството продолжи со усвојување на некои закони со “ЕУ знаменце,,.

-Кога станува збор за инвестиции во областа на квалитетот на воздухот, тие треба да бидат значително зголемени.

Ситуацијата малку се подобри во 2012 година кога беше забележано дека: направен е добар напредок во развивање на системот за следење на квалитетот на воздухот, но овој напредок беше нерамномерен поради недостаток на финансиски средства за функционирање на системот.⁹

- Управување со отпад

Напредокот е ограничен и во оваа област, како што е случајот и со повеќето области од ова Поглавје. Покрај донесувањето на Законот за управување со отпад и Националната стратегија и акциониот план, како и некои други закони кои ги таргетираат електронскиот отпад, батериите и акумулаторите и отпадната електрична и електронска опрема, реформите стагнираа. Во 2008 година беше наведено дека е формирана комисија за управување со отпад со цел подобрување на активностите на Владата во оваа област. Систем за справување со собирање на податоци,

⁶ Извештај за напредокот на Република Македонија 2009, Европска Комисија, Брисел, 14.10.2009, стр. 69.

⁷ Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Европска Комисија, Брисел, 12.10.2011, стр. 71.

⁸ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2012, стр. 61.

⁹ Ибид.,

регистрација и известување сè уште не е поставен. Обезбедени се повеќе финансии, главно за изработка на техничка документација за мали инфраструктурни проекти, и за санација и затворање на општинските депонии. Сепак, значителни инвестиции кои се потребни за да се усогласат стандардите со правото на ЕУ сè уште не е испланирани.¹⁰ Во однос на административните капацитети на централно и локално ниво, главната забелешка е дека тие се сè уште во голема мера недоволни и ова може да се забележи во речиси секој извештај во текот на годините. Исто така во 2010 година беше забележано дека: процесот на воспоставување на интегриран систем за управување со комуналниот отпад е започнат. Беа поставени тела за регионално управување со отпадот во два региона и постапката за издавање концесии за регионални депонии за комунален отпад беше лансирана во четири региони.¹¹ Конечно во 2012 година, беше забележано дека е лансиран систем за собирање на податоци, регистрација и известување на пилот-основа, откако неколку извештаи по ред забележуваа на недостатокот од постоење на таков систем.

- Квалитет на вода

И во оваа област напредокот е доста ограничен. Покрај усвојувањето на потребната легислатива, прашањата како што се немањето доволно инвестиции и слабите административни капацитети за спроведување на прописите се редовна појава. Принципот загадувачот-плаќа не се применува, со што се нарушува одржливоста на инвестициите при третманот на отпадните води. Потребните значителни инвестиции за усогласување со правото на ЕУ сè уште не се планирани.¹² Во извештајот од 2009 година се наведува дека: административниот капацитет за справување со интегрираното управување со водите е мошне слаб од аспект на организациска структура и број на квалификувани кадри и сегашната институционална поставеност, која опфаќа многу институции, задолжени за имплементација на новиот Закон за води многу тешко се координира.¹³ Ситуацијата се влоши во текот на годините. Така на пример, последните два извештаи велат дека: има недостаток на координација меѓу надлежните органи во секторот за вода со што се попречува спроведувањето на законодавството. Постои многу малнапредок во решавањето на недостатоците во системот на мониторирање на водите. Беа воспоставени структури за управување со речните сливови, но тие се сè уште нецелосно функционални. Се заостанува со планирањето и подготовката на инфраструктурните инвестиции, а финансирањата се ниски во споредба со потребите на секторот. Нема напредок во примената на принципот загадувачот-плаќа и во воспоставувањето на соодветен систем за утврдување на цените на водата. Оваа состојба продложува да ја попречува работата на објектите за третман на водите.¹⁴

¹⁰ Извештај за напредокот на Република Македонија 2008, Европска Комисија, Брисел, 5.11.2008, стр. 67 и 68.

¹¹ Извештај за напредокот на Република Македонија 2010, Европска Комисија, Брисел 9.11.2010, стр. 70.

¹² Европска Комисија, Извештај за напредокот 2008, стр. 68.

¹³ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2009, стр. 69.

¹⁴ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2011 и 2012, стр. 71 и 61.

- Заштита на природата

И тука низ годините се забележува доста бавен напредок. Главниот Закон за заштита на природата е усвоен. Во 2006 година Владата ја унапреди правната заштита на националните паркови Галичица, Маврово и Пелистер и прогласи Смоларскиот водопад како споменик на природата. Во 2008 година е забележано дека плановите за управување со заштитените подрачја започнаа да се имплементираат, како и дека финансиите за нив се зголемени.¹⁵ Во 2010 година беше забележано дека иако Законот е изменет, националната стратегија и акциониот план за заштита на природата останува да се донесат. Во 2011 година постигнат е одреден напредок особено со воведувањето на национален информативен систем за биолошка разновидност и со развојот и спроведувањето на плановите за управување со заштитените подрачја. Сепак сè уште останува да се обезбеди одржливо финансирање.¹⁶ Недоволниот административен капацитет, недостатокот на соодветна опрема, како и недостигот на одржливо финансирање се проблеми во оваа област кои се регистрираат речиси секоја година.

- Контрола на индустриско загадување и управување со ризици

Во 2006 година: новото усвоеното законодавство за спроведување претставува степен на напредок во областа на контролата на индустриското загадување и управување со ризици. Капацитетот на Министерството и на другите засегнати чинители (локалните власти, претпријатијата) за спроведување на контролата на индустриското загадување и мерките за управување со ризици треба да се зајакне.¹⁷ Во 2007 година беше забележано дека: усогласувањето на домашното законодавство со IPPC Директивата уште повеќе напредна. Неколку важни "А" постројки добија IPPC (Интегрирана контрола за спречување на загадувањето) дозволи за усогласување, а на јавноста и е дадена можност да учествува во носењето на дозволиите. Државниот инспекторат за животна средина има запишано 140 главни загадувачи во националниот регистар на загадувачи на воздухот. Инспекторатот врши инспекции еднаш месечно и има санкционирано неколку загадувачи, во согласност со начелото "загадувачот-плаќа".¹⁸ Понатаму, во 2009 година преносот на Севесо II Директивата за контрола на опасностите од хаварији од опасни супстанции во домашното законодавство напредуваше. Недостигот на административен капацитет во оваа област е голем проблем, особено на локално ниво.¹⁹ Понатаму, во 2010 година беше наведено дека со издавањето на IPPC дозволи се доцни и барањата за јавни консултации во однос на издавањето на интегрирани дозволи не секогаш се применуваат соодветно.²⁰ Нема ништо позначајно во однос на реформите или подобрување на она што е откриено како недостаток во последните 3-4 години. Истите забелешки се повторуваат

¹⁵ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2008, стр. 68.

¹⁶ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2011, стр. 71.

¹⁷ Извештај за напредокот на Република Македонија 2006, Европска Комисија, Брисел, 8.11.2006, стр. 52.

¹⁸ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2007, стр. 59.

¹⁹ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2009, стр. 69.

²⁰ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2010, стр. 70 и 71.

во секој извештај: недостаток на административни капацитети, особено на локално ниво, барањата за јавни консултации не се секогаш функционални, IPPC системот не се применува правилно итн.

- Хемикалии

Нема ништо позначајно во областа на хемикалиите се до 2007 година, кога е донесен Законот за хемикалии. Во 2008 година основана е Комисијата за хемикалии која е задолжена за класификација и нотификација на хемикалии и биоциди, како и за издавање на одобренија за нивно пласирање на пазарот.²¹ До 2010 година правото на ЕУ од овој сектор сè уште не беше пренесено во домашното законодавство. Во 2011 година Конвенцијата за увоз-извоз на опасни хемикалии (Ротердамската конвенција) беше ратификувана. Понатаму донесен е нов Закон за хемикалии, со цел пренос на Регулативата за регистрација, евалуација, авторизација и ограничување на хемикалиите (REACH).²² Ситуацијата продолжи да се подобрува во 2012 година кога ЕК истакна дека административниот капацитет е подобрен и дека подготовките во оваа област се умерено напреднати.²³

- ГМО (генетски модифицирани организми)

Никакви позначајни реформи не се преземени се до 2008 година, кога беше усвоен Законот за ГМО. Во 2009 година беше забележано дека усвојувањето на правото на ЕУ од оваа област сè уште не е завршено и дека се основани Националната комисија за управување со ГМО и Научниот комитет за ГМО. Меѓутоа, административниот капацитет треба да биде дополнително зајакнат и одделот одговорен за проценка на ризикот од ГМО и за пласирање на ГМО производи на пазарот сè уште не е осниван, ниту пак се инсталирани потребните лаборатории.²⁴ Во 2010 година оваа област е префрлена во Поглавје 12.

- Бучава

Нема позначајни реформи се до 2007 година кога е усвоен Законот за заштита од бучава во животната средина. Сепак, во годините што следат малку или речиси ништо не се случило во оваа област. Во 2011 година беше забележано дека усвојувањето на директивите за бучава е завршено, но сепак административниот капацитет е недоволен во однос на персонал и опрема.²⁵ Како што може да се види во 7 години речиси и да нема реформи кога станува збор за бучавата и заштита од неа. Како што е случај и со другите области, проблемите со административните капацитети се главната причина зошто земјата толку многу заостанува во спроведувањето на било кој вид на суштински реформи во однос на бучавата.

²¹ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2008, стр. 68.

²² Европска Комисија, Извештај за напредокот 2011, стр. 71 и 72.

²³ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2012, стр. 61.

²⁴ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2009, стр. 70.

²⁵ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2011, стр. 72.

- Шумарство

Во оваа област напредокот беше скоро незабележителен низ годините. Во 2007 година беа донесени измени и дополнувања на законите за шумите и за шумскиот репродуктивен материјал, како и на Стратегијата за одржлив развој на шумарството, со Акциски план за периодот 2007-2009 година. Програма за проширена репродукција на шумите беше усвоена во 2008 година. Во 2010 година, шумарството е додадено кај делот на заштита на природата, каде што обично е споменато на крајот. Нема други значајни реформи за набројување, освен што во последните 2 години се одобрува и спроведува програмата за проширена репродукција на шумите (2010-2011).

- Цивилна заштита

Пред 2011 не постоеле одредени референци за оваа област. Првото спомнување е во 2011 година кога Комисијата наведува дека: "што се однесува до цивилната заштита, постигнат е напредок со потпишувањето на меморандумот за разбирање за пристапување на земјата кон Финансискиот Инструмент на ЕУ за цивилна заштита и ЕУ механизмот на цивилна заштита."²⁶ Во 2012 беше забележано дека има добар напредок во однос на цивилната заштита во форма на пристапување кон ЕУ механизмот на цивилна заштита и учеството во ИПА проектот за соработка во областа на цивилната заштита.²⁷

- Климатски промени

Комисијата од 2010 година почна да ги вклучува и климатските промени во извештаите за напредокот на земјите на патот кон ЕУ. Целото поглавје од правото на ЕУ е преименувано во 2012 година, со што сега во насловот ги содржи и климатските промени. Што се однесува до прогресот на Македонија, ЕК забележува дека до 2010 година земјата го поднела своето второ национално соопштение во рамките на Рамковната конвенција за климатски промени на ОН. Покрај тоа, Македонија е обврзана со Договорот од Копенхаген да воведо мерки за ублажување на климатските промени и приспособување кон нивните ефекти во клучните национални стратегии. Понатаму, програмирањето на проекти за спроведување на механизмот за чист развој според Протоколот од Кјото продолжи.²⁸ Во 2011 година, земјата исто така ја иницираше пет-годишната програма за позеленување на економијата, но мерките, одговорностите, временската рамка и другите детали сè уште не се дефинирани. Потребно е значително зголемување на јавната свест на сите нивоа за овие прашања. Македонија исто така ја поддржа позицијата на ЕУ на Конференцијата за климатски промени на ОН *COP16* во Канкун и се приклучи кон Договорот од Копенхаген, но не формулираше таргети за емисии на стакленички гасови (за намалување на емисиите на штетните гасови). Покрај тоа, земјата го подготвува својот Трет национален извештај до Рамковната конвенција на ОН за климатски промени (или UNFCCC) и зема активно учество во

²⁶ Ибид.,

²⁷ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2012, стр. 62.

²⁸ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2010, стр. 71.

работата на Регионалната еколошка мрежа за пристапување (РЕНА). Меѓутоа, потребни се конкретни чекори за постепено усвојување на таргетите за намалување/ограничување на стакленичките гасови, со цел земјата да биде во можност да го спроведе правото на ЕУ во однос на климатските промени, особено кога станува збор за шемите на тргување со емисии во ЕУ и приклучувањето кон ‘EU Effort-Sharing’ шемата. Исто така беше истакнато дека е усвоен и разгледуван со различни административни тела Националниот план за елиминирање на хидрохлорофлуорјаглеродите (HCFCs - hydrochlorofluorocarbons), но потребни се значителни напори за понатамошно усогласување со законодавството на ЕУ.²⁹ Понатаму, забележано е дека земјата сè уште нема донесено сеопфатна стратегија за климатските промени. Во последниот извештај од 2012 година беше забележано дека: климатските фактори се интегрирани во енергетската политика, но значителни напори се потребни со цел целосно да се интегрираат во другите секторски политики и стратегии. Земјата исто така треба да го разгледа преземањето на обврските за митигација во согласност со оние на ЕУ и нејзините земји-членки за целите на пост-2020 климатскиот договор кој што треба да биде постигнат до 2015 година. Националниот план за управување со постепено отстранување на HCFCs беше донесен во ноември 2011 година. Значителни напори се потребни за зајакнување на мониторингот во земјата, известувањето и верификацијата на капацитетите. Понатаму, беа лансирани иницијативи за подигнување на свеста и промовирање на соработка помеѓу различните чинители, но напорите на ова поле треба да се интензивираат. Во оваа област, подготовките се во рана фаза.³⁰

- Административен капацитет

Оваа област постојано добива лоши оценки од страна на Комисијата бидејќи земјата нема направено речиси ништо за подобрување и надградување на капацитетот на администрацијата во однос на прашањата од животната средина. Прво и основно, во 2006 година беше забележано дека иако обуките за спроведување на Законот за животна средина за инспекторите и судиите беа спроведени, потребни се дополнителни напори за да се обезбеди ефикасно спроведување на правото на ЕУ.³¹ Министерството за животна средина и просторно планирање беше трансформирано во 2007 година на 7 сектори и 3 регулаторни тела. Сепак бројот на државните инспектори за животна средина беше одреден како недоволен за да можат правилно да го спроведат Законот за животна средина. Исто така административниот капацитет, беше оценет како слаб, особено на општинско ниво, каде што има недостаток од обуки за службениците. Под Програмата за инвестирање во животна средина од 2007 година, беа одвоени 1.500.000 евра за еколошки проекти. Според Програмата за 2006 година, беа лансирани 58 проекти во областите отпад и управување со води; квалитет на воздух; природа и шуми; и подигнување на еколошката свест.³² Што се однесува до 2008 година, ЕК наведува дека е направен мал напредок кон подобрувањето на координацијата помеѓу органите на државната управа надлежни за прашања

²⁹ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2011, стр. 72.

³⁰ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2012, стр. 62.

³¹ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2006, стр. 52.

³² Европска Комисија, Извештај за напредокот 2007, стр. 60.

поврзани со животната средина. Потребни се понатамошни напори во оваа насока, особено во областите квалитет на водата и заштита на природата, а исто така и условите за заштита на животната средина сè уште не се добро интегрирани во процесите на донесување на политиките и имплементацијата во другите области.³³ Во 2009 година Владата усвои План за зајакнување на капацитетите за управувањето со животната средина на централно и локално ниво за периодот 2009-2014. Но, недостатокот на финансиски средства и на механизам за следење и оценување на планот би можело да го попречи неговото спроведување и одржливост. Немаше предвидени средства за нови еколошки проекти во буџетот за 2009 година.³⁴ Во последните три години, состојбите во овој сектор се влошија. Комисијата утврди дека:

- Инвестициите во овој сектор сè уште се екстремно ниски во споредба со потребите.
- Начелото на претпазливост, начелото на превентивно дејствување и принципот загадувачот-плаќа само делумно се применуваат.
- Административниот капацитет, како и техничките и финансиски ресурси треба да бидат значително зајакнати со цел земјата да биде во можност да ги усогласи со и да ги спроведе сите барања од ЕУ политиките и правото поврзани со климатските промени.
- Барањата за заштита на животната средина и климатските промени сè уште не се интегрирани ниту во креирањето на политиките, ниту пак во нивната имплементација.
- Вклученост на засегнатите страни во процесот на донесување одлуки е подобрен, но сè уште не е на задоволително ниво.
- Еколошкиот мониторинг и системот за информирање треба да се развиваат понатаму.
- Инвестициите во секторот продолжуваат да бидат многу ниски.³⁵

Сите овие прашања треба да се решат во годините што доаѓаат. Забележливо е сепак, дека прво, без решавање на слабиот административен капацитет на институциите, особено на локално ниво, и без значително повисоки инвестиции, Македонија нема да биде во можност да се движи напред во решавањето на било кое од прашањата во ова Поглавје.

3. Правна рамка на Република Македонија

Иако напредокот е прилично бавен во секторот животна средина, Македонија донесе неколку закони во текот на годините со кои се регулираат различни области како што се животната средина, нејзината заштита, управувањето со отпад, квалитетот на воздухот, водите, бучавата и др. Македонија, исто така, донесе неколку стратегии и акциони планови во врска со некои важни теми како што се управувањето со отпадот, одржливиот развој, инвестициите во животната средина итн. Како што може да се види од горната анализа на извештаите за напредокот, спроведувањето на законите оди алармантно бавно и ќе бидат потребни значителни количини на

³³ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2008, стр. 68.

³⁴ Европска Комисија, Извештај за напредокот 2009, стр. 70.

³⁵ Европска Комисија, Извештаи за напредокот 2010, 2011, 2012.

средства како и високо обучена администрација за да се дојде до ниво доволно блиску до она што го бара ЕУ.

I. Закони:
- Закон за заштита на природата (овој закон ја уредува заштитата на биолошката разновидност која што се остварува преку воспоставување на систем на мерки и активности за заштита на дивите видови, вклучувајќи го нивниот генетски материјал, живеалиштата и екосистемите, со цел да обезбеди одржливо користење на компонентите на биолошката разновидност и одржување на природната рамнотежа... ³⁶);
- Закон за животна средина (со овој закон се уредуваат правата и должностите на Република Македонија, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина ³⁷);
- Закон за управување со отпад (со овој закон се уредува управувањето со отпадот, плановите и програмите за управување со отпадот, правата и обврските на правните и физичките лица во врска со управувањето со отпадот, начинот и условите под кои може да се врши собирање, транспортирање, третман, преработка, складирање и отстранување на отпадот, увозот, извозот и транзитот на отпадот, мониторингот, информативниот систем и финансирањето ³⁸);
- Закон за водите (Со овој закон се уредуваат прашањата кои што се однесуваат на површинските води, вклучувајќи ги и постојаните водотеци или водотеците во кои што повремено тече вода, езерата, акумулациите и изворите, подземните води, крајбрежното земјиште и водните живеалишта и нивното управување вклучувајќи ги и распределбата на водите, заштитата и зачувувањето на водите, како и заштитата од штетното дејство на водите; водостопанските објекти и услуги; организационата поставеност и финансирањето на управувањето со водите, како и условите, начинот и постапките под кои можат да се користат или испуштаат водите ³⁹).
I.a) Други закони во оваа област се:
- Закон за заштита од бучава;
- Закон за управување со пакување и отпад од пакување;
- Закон за батерии и акумулатори;
- Закон за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема;

³⁶ Закон за заштита на природата, бр. 07-3733/1, 15.09.2004.

³⁷ Закон за животна средина, 07-2458/1, 22.06.2005.

³⁸ Закон за управување со отпад, Службен Весник на Република Македонија, бр. 68, 5.10.2004.

³⁹ Закон за водите, Службен Весник на Република Македонија, бр. 87, 15.07.2008.

- Закон за квалитет на амбиентен воздух.

II. Следниве стратегии и акциони планови ги разгледуваат прашањата од животна средина во Република Македонија⁴⁰:

1. Стратегија за управување со отпад на Република Македонија (2008 -2020) – (Со овој стратешки документ, Република Македонија ги дефинира фундаменталните насоки во областа на управувањето со отпадот за наредниот дванаесет годишен период (2008-2020 година), врз основа на сознанието дека несоодветното управување со отпадот, денес и во минатото, предизвикуваат сериозни последици за животната средина и за природата и ги одредува основните насоки за постапно воспоставување на систем за управување со отпадот, заснован на хиерархијата на основните принципи во управувањето со отпадот, како и на основните принципи на одржливото користење на природните ресурси.⁴¹)
2. Национален план за управување со отпад на Република Македонија (2009-2015) – (Националниот план за управување со отпад (2009-2015) претставува ревизија на предложениот документ подготвен во 2005 година. Целта на ревизијата на Националниот план за управување со отпад е да се обезбеди соодветна политика за заштита на животната средина, рамка за одлучување, економска основа, учество на јавноста и постапно воспоставување на техничка инфраструктура за спроведување на активностите на управување со отпад, со цел да се реализира системот за управување со отпад во согласност со законската регулатива на ЕУ и со Шестата акциона програма за животна средина на ЕУ (2002-2012 година), земајќи ги предвид нејзините приоритети во управувањето со отпадот: тематската стратегија за одржливо искористување на ресурсите и тематската стратегија за спречување и рециклирање на отпадот.⁴²);
3. Националната Стратегија за одржлив развој во Република Македонија (2009-2030) – (оваа стратегија за одржлив развој претставува значаен елемент меѓу приоритетите поставени во Европското Партнерство, како и за исполнување на обврските наведени во „Стратегијата на РМ за интеграција во ЕУ“...Националната Стратегија за одржлив развој во Република Македонија (НСОР), се состои од два дела: Дел I ... кој што ја содржи целокупната стратешка рамка и Дел II (одделен извештај), кој што ја содржи стратешката основа за

⁴⁰ За повеќе на овие теми, види Министерство за животна средина и просторно планирање:

<http://www.moepp.gov.mk/default-mk.asp>

⁴¹ Стратегија за управување со отпад на Република Македонија (2008 -2020), стр. 4,

<http://www.moepp.gov.mk/WBStorage/Files/Final%20Strategija%20za%20otpad%20-%20mak.pdf>

⁴² Национален план за управување со отпад на Република Македонија (2009-2015), стр. 4,

<http://www.moepp.gov.mk/WBStorage/Files/Nac.plan%20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20%282009-2015%29.pdf>

<p>поддршка, а нејзиното имплементирање е во насока на обезбедување економски развој кој е социјално одговорен и праведен, прифатлив за животната средина и кој се потпира врз основните постулати на граѓанското општество.⁴³);</p>
<p>4. Стратегија за води на Република Македонија (2012-2042)⁴⁴ – (Стратегијата за вода сумира институционални рамки и факти од областа на правната регулатива за вода. Тоа подразбира заклучоци за состојбата на водата со посебно истражување на општите карактеристики на речниот слив, состојбата со користењето на водата, состојбата со речната обука и заштитата од штетните ефекти на водата и состојбата со заштитата на водите. Утврдувањето на состојбите на водата се почетна точка за дефинирање на управувањето со водите и економските цели, и следствено, програма на мерки кои се надградени со економски прашања. Овие сегменти се сумирани во визијата за вода за иднината, и тоа не е грижа само на државата или владата, тоа е грижа на секој поединец кој го создава нашиот заеднички простор за живеење⁴⁵).</p>
<p>II.a) Останати стратегии и акциони планови во оваа област се:</p>
<p>5. Национална стратегија за апроксимација во животната средина;</p>
<p>6. Национална Стратегија за механизмот за чист развој за првиот период на обврски 2008-2012 според протоколот од Кјото;</p>
<p>7. Стратегија за мониторинг на животната средина;</p>
<p>8. Стратегија за комуникација во животната средина;</p>
<p>9. Стратегија за подигање на јавната свест за животната средина;</p>
<p>10. Стратегија за управување со податоци за животната средина;</p>
<p>11. Национална стратегија за инвестиции во животната средина;</p>
<p>12. План за управување со отпад од електрична и електронска опрема во Република Македонија со физибилити студија за период 2013 – 2020.</p>

⁴³ Националната Стратегија за одржлив развој во Република Македонија (2009-2030), стр. 4, <http://www.moepp.gov.mk/WBStorage/Files/Nacionalna%20Strategija%20za%20Odrzliv%20Razvoj%20vo%20RM-NSSD%20Del%201.pdf>

⁴⁴ Во погрес (не е усвоена уште).

⁴⁵ Стратегија за води на Република Македонија 2012-2042, страна 1 од драфт верзијата, <http://www.moepp.gov.mk/default-MK.asp?ItemID=1A5E6EA1D9FDAB4087A6476C9FFDB723>

4. Заклучок и препораки

Како што е добро познато, во 2005 година Европската Комисија го започна објавувањето на т.н. извештаи за напредокот за цел да го презентира патот на реформите во секоја земја која беше кандидат или потенцијален кандидат за земја-членка. Овие извештаи ги комбинираат реформите завршени или неостварени во секое од поглавјата на правото на ЕУ сумирајќи сè што е направено во претходната година. По седум години известување, се добива сосема јасна слика за трендовите во секоја земја, кои се главните проблеми кои се повторуваат, во кои области се среќаваат најдобрите реформатори, итн. Од она што беше кажано овде може да се заклучи дека во Македонија состојбата со секторот животна средина и со заштитата и борбата против климатските промени е крајно поразителна. Поголемиот дел од реформите сè уште чекаат да бидат имплементирани, административните капацитети не се подобрени, има недостаток од средства за спроведување на речиси сите обврски, правила, закони, подзаконски акти и др.

Со текот на времето, институциите ќе мора да го започнат решавањето на овие отворени проблеми, бидејќи нема да биде прашање на избор туку обврска. Сепак, што повеќе се чека, толку поскапо тоа ќе чини. Затоа, овој труд ги препорачува следните мерки за државните институции кои се занимаваат со прашањата од животната средина:

- ✚ Да се усвои, спроведе и/или промени легислативата која не е во согласност со правото на ЕУ како што е на пример сеопфатната стратегија за климатски промени која сè уште не е донесена и националната стратегија и акциониот план за заштита на природата, правилно спроведување на ОВЖС и СОВЖС директивите, итн;
- ✚ Локалните политики кои се однесуваат на животната средина треба да добијат поголемо внимание;
- ✚ Зајакнувањето на капацитетите на државните и локалните институции МОРА да биде приоритет;
- ✚ Целосна имплементација на принципот загадувачот-плаќа;
- ✚ Подобрување на вклученоста на засегнатите страни во процесите на донесување одлуки, како што се еколошките и другите граѓански организации и граѓани;
- ✚ Вклучување на јавноста во процесите на консултации во согласност со Архуската конвенција⁴⁶;

⁴⁶ Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда за прашања поврзани со животната средина на Економската комисија на ОН за Европа (УНЕЦЕ) беше усвоена на 25 јуни 1998 година во данскиот град Архус (Архус) на Четвртата министерска конференција, како дел од процесот наречен "Животна средина за Европа". Таа стапи на сила на 30 октомври 2001 година.

Архуската Конвенција воспоставува голем број на права за јавноста (поединци и нивните здруженија) во однос на животната средина. Се бара од страните потписнички на Конвенцијата да ги превземат потребните мерки за да можат јавните власти (на национално, регионално или локално ниво) да придонесат овие права да станат ефективни. Конвенцијата предвидува:

- Право на секој да добие информации за животната средина, од страна на јавните власти ("**пристап до информации за животната средина**"). Ова може да вклучува информации за состојбата на животната средина, но исто така и за политиките или преземените мерки, или за состојбата на здравјето на луѓето и безбедноста таму каде што можат да бидат под влијание на состојбите во

- ✚ Зајакнување на капацитетите на државните инспектори за животна средина кои работат во Министерството за животна средина и просторно планирање;
- ✚ Потребна е итна финансиска инјекција во овој сектор. Инвестиции мора да бидат обезбедени ако земјата не сака да плаќа казни подоцна, кога ќе започнат преговорите по ова поглавје;
- ✚ Да се формира Фонд за заштита на животната средина и енергетска ефикасност по примерот на Хрватска кој ќе помогне со инвестиции во оваа област (<http://www.fzoeu.hr/hrv/index.asp?s=ofondu&p=iskaznica> – линк на Хрватски).

животната средина. Барателите имаат право да ја добијат оваа информација во рок од еден месец од поднесување на барањето и без да образложуваат зошто тие тоа го бараат. Покрај тоа, државните органи се должни, според Конвенцијата, активно да дистрибуираат информации за животната средина кои се во нивно владение;

- Право да учествуваат во донесувањето на одлуки по прашања од животната средина. Државните власти треба да направат подготовки за да и се овозможи на засегнатата јавност и на еколошките граѓански организации да коментираат за, на пример, предлози за проекти кои влијаат на животната средина, или планови и програми кои се однесуваат на животната средина, овие коментари да бидат земени во предвид при донесувањето на одлуки, како и да се дадат информации за тоа кои се конечните одлуки и кои се причините за усвојувањето на тие одлуки ("**учество на јавноста во донесување одлуки за животната средина**");

- Право да се ревидираат постапките за менување на јавните одлуки кои биле донесени без почитување на двете горенаведени права или правото на животната средина во целина ("**Пристап до правдата**").

Извор: Европска Комисија, Животна Средина, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>, пристапено на 17.12.2012.

5. Извори

- 1) Аналитички извештај за мислењето на апликацијата на Република Македонија за членство во ЕУ, Брисел
- 2) Европска Комисија, Животна Средина, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>
- 3) Закон за водите, Службен Весник на РМ, бр. 87.
- 4) Закон за животна средина, 07-2458/1.
- 5) Закон за заштита на природата, бр. 07-3733/1.
- 6) Закон за управување со отпад, Службен Весник на РМ, бр 68.
- 7) Извештај за напредокот на Република Македонија 2006, Европска Комисија, Брисел.
- 8) Извештај за напредокот на Република Македонија 2007, Европска Комисија, Брисел.
- 9) Извештај за напредокот на Република Македонија 2008, Европска Комисија, Брисел.
- 10) Извештај за напредокот на Република Македонија 2009, Европска Комисија, Брисел.
- 11) Извештај за напредокот на Република Македонија 2010, Европска Комисија, Брисел.
- 12) Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Европска Комисија, Брисел.
- 13) Извештај за напредокот на Република Македонија 2012, Европска Комисија, Брисел.
- 14) Министерство за животна средина и просторно планирање, <http://www.moepp.gov.mk/default-MK.asp>
- 15) Национален план за управување со отпад на Република Македонија, <http://www.moepp.gov.mk/WBStorage/Files/Nac.plan%20za%20upravuvanje%20so%20otpad%20%282009-2015%29.pdf>
- 16) Националната Стратегија за одржлив развој во Република Македонија, <http://www.moepp.gov.mk/WBStorage/Files/Nacionalna%20Strategija%20za%20Odrziv%20Razvoj%20vo%20RM-NSSD%20Del%201.pdf>
- 17) Стратегија за води на Република Македонија 2012-2042, драфт верзија, <http://www.moepp.gov.mk/default-MK.asp?ItemID=1A5E6EA1D9FDAB4087A6476C9FFDB723>

- 18) Стратегија за управување со отпад на Република Македонија 2008 -2020,
<http://www.moepp.gov.mk/WBStorage/Files/Final%20Strategija%20za%20otpad%20-%20mak.pdf>

- 19) Фонд за заштита на животната средина и енергетска ефикасност (Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost), <http://www.fzoeu.hr/hrv/index.asp?s=ofondu&p=iskaznica>



POLICY REPORT

EU Approximation and Integration Advocacy Programme

Колкав е напредокот на Македонија во исполнувањето на обврските од Поглавјето 27 – Животна средина

Соња Зубер, *Истражувач на програмата*

sristeska@analyticamk.org

Contact

Address:

*Dame Gruev
No: 7-8/3
1000 Skopje, Macedonia*

Tel:00389 (0)2 3121 948

Fax:00389 (0)2 3121 948

E-mail:info@analyticamk.org