

УПРАВУВАЊЕ СО ЗАШТИТАТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА - ПРАВНО-АНАЛИТИЧКИ АСПЕКТИ НА ЗАКОНОТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА -

Маргарита Матлиевска

ВОВЕД

Загадувањето на животната средина, исцрпувањето на природните ресурси, загубата на биолошката разновидност, осиромашувањето на озонската обвивка, климатските промени, со сета своја сериозност се наметнуваат на глобалната сцена. Станува јасно дека да се зачува животната средина значи да се зачува животот. Оттука потекнува и стремежот на секоја земја која се декларира како одговорна, да изгради законодавство кое ќе овозможи колку што е можно повисоко ниво на нејзина заштита. Земјите на најразлични начини правно ја регулираат оваа проблематика, а и секоја земја го надградува и дополнува постоечкото законодавство. Што се однесува до легислативата што се однесува на заштита и унапредување на животната средина, Европската унија се јавува како лидер во светски рамки.

Односите со Европската унија, Република Македонија ги започна во октомври 1992 година, со главна цел да стане нејзина земја членка. Владата на Република Македонија ја потврди својата подготвеност за пристапување кон Унијата преку развивање на односите и со поставување на членството во Европската унија како национална цел со највисок приоритет. Во 1995 година, Македонија воспостави дипломатски односи со Унијата, и во 2001 година беше потпишана Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Европската унија и Република Македонија¹. Во 2004, Владата на Република Македонија ја поднесе апликацијата за членство во Европската унија, по што, во 2005 и' беше даден статус на земја кандидат. Начелото на партнерство беше легализирано со Одлука на Европската унија во 2006 година, кога Советот на ЕУ го усвои Европското партнерство со Република Македонија². Условот за таквото членство е земјата кандидат да го усогласи својот правен систем со законодавството на Унијата, така наречено *acquis communautaire*, кое ги покрива сите обврски и критериуми на членството во Европската унија. Самиот процес на интегрирање на “европските” закони во националниот правен административен систем се нарекува процес на апроксимација, и се состои од три главни компоненти: правна транспозиција на законодавството на Европската

¹ www.sep.gov.mk.

² <http://mk.wikipedia.org/wiki>

унија, практична имплементација на законодавството и контрола на спроведувањето на законодавството³.

Во декември 2006 година, Министерството за животна средина и просторно планирање, како надлежно за прашањата од областа на животната средина, усвои нова административна и организациона структура во согласност со поединечните сектори/области во животната средина кои одговараат на обврските што ги наметнува апроксимираното законодавство со цел дефинирање и ефикасно исполнување на новите надлежности и одговорности.

Со цел да се исполнат критериумите за целосно членство, Република Македонија во април 2007 година усвои Национална програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА II). Таа содржи планови за хармонизација на националното законодавство со законодавството на Европската унија, ја содржи неопходната динамика на институционално зајакнување за имплементација на законодавството, потребните ресурси за реализација и Акционен план.

Се смета дека поглавјето кое се однесува на животната средина е едно од најтешките, најобемни и најкомплексни поглавја за имплементација од 33-те поглавја на *acquis communautaire* на Унијата. Во Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА), животната средина е опфатена во Поговјето 27 и е составено од 10 сектори: хоризонтално законодавство, управување со води, квалитет на воздух, управување со отпад, контрола на индустриско загадување и управување со ризик, заштита на природата, шуми, хемикалии, генетски модифицирани организми и бучава.

Во изминатиот период, Македонија усвои неколку политички стратешки документи во повеќе сектори во животната средина, каде владината политика кон подобрување на животната средина е јасно дефинирана (Визија 2008, Национална стратегија за европска интеграција, Национален еколошки акционен план II итн.).

Секако дека главната одговорност за имплементација на законодавството се лоцира кај Министерството за животна средина и просторно планирање, но и другите министерства имаат одговорности во врска со животната средина (Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за економија, Министерството за транспорт и врски, Министерството за здравство, Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи итн.).

Статусот на транспонираност на законодавството на Европската унија за животна средина беше утврден врз основа на спроведената правна анализа на недостатоците на претходните закони за различни области во животната средина. Општо, правната

³ Национална стратегија за апроксимација во животната средина, Министерство за животна средина и просторно планирање, Република Македонија, 2008.

транспонираност во различни сектори од животната средина е во различен стадиум, и кај значителен број директиви транспонирањето е во ран стадиум на транспонираност.

Од голема важност е транспонирањето на секторот Хоризонтално законодавство да добие висок приоритет и да напредува бидејќи законодавството во овој сектор има влијание на повеќето други сектори.

Законот за животна средина припаѓа во секторот Хоризонтално законодавство и затоа, од особена важност е да се согледа нивото на транспонираност со директивите на Унијата. Освен ова, неопходно е да се утврди начинот на кој заштитата и унапредувањето на животната средина е регулирана во Уставот на Република Македонија.

ТРЕТМАН НА ЗАШТИТАТА И УНАПРЕДУВАЊЕТО НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И ПРИРОДАТА ВО УСТАВОТ

Во Уставот на Република Македонија во Преамбулата⁴ стои: "Граѓаните на Република Македонија, . . . преземајќи ја одговорноста за сегашноста и иднината на нивната татковина, . . . и одговорни пред идните генерации за зачувување и развој на се' што е вредно . . .". Од ваквата формулација, очигледно е дека во Уставот е нагласена одговорноста која ја имаат сегашните генерации кон идните за да го зачуваат и развиваат се' она што е вредно да се зачува и развива, знаејќи дека "*Твоите наследници ќе ги собираат твоите плодови*"⁵. А што е тоа што е вредно, не само да се зачува, туку и да се развива? Уставот го дава одговорот на ова прашање; имено, во Уставот⁶ се вели: "Сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет . . . се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита". Со ваквата формулација, во Уставот е преточено и она што го мислел Robert Redford кога рекол: "*Сметам дека животната средина треба да се стави во категоријата на нашата национална безбедност. Одбраната на нашите ресурси е исто толку значајна како одбраната од надвор. Инаку, што е она што ќе треба да се брани?*". Секако дека при креирањето на Уставот во целост е согледано дека "*Природните богатства се сиот наш капитал, а не наш приход*".⁷

Во членот 8 се наведува дека темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се:

- слободата на пазарот и претприемаштвото
- хуманизмот, социјалната правда и солидарноста и

⁴ Ова е всушност наведено во точка 1 од Амандманот IV на Уставот на Република Македонија. Во точка 2 се вели: "Со точката 1 на овој Амандман се заменува Преамбулата од Уставот на Република Македонија. Амандманот IV е објавен во Службен весник на РМ, бр. 91 од 20 ноември 2001.

⁵ Цитатот може да се најде на <http://www.quotationspage.com/quote/29121.html>.

⁶ Член 56, став 1.

⁷ Herbert Gruhl, автор на книгата: "A Planet Is Plundered: The Balance of Terror of Our Politics", најпродавана книга во 1975 година.

- и заштита и унапредување на животната средина и природата.

Во Уставот на Република Македонија, утврдени се и основните права на човекот и граѓанинот, меѓу кои и правото на:

- работа и вработување⁸
- социјална сигурност и социјално осигурување⁹
- здрава животна средина¹⁰.

Членот 43, освен што го предвидува правото на секој човек на здрава животна средина, ја утврдува и неговата должност да ја унапредува и штити животната средина и природата. Воедно, содржи и обврска за Републиката (н.з. Република Македонија) да обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Значи, чл. 43 воведува и право, и обврска, односно должност. Во овој контекст, значајно е да се напомене дека должноста е интегрален дел на основните слободи и права на човекот и граѓанинот. Тоа е причината поради која во уставниот текст се регулира заедно со фундаменталните слободи и права како неразделна целина. Должноста за заштита на животната средина и природата, директно произлегува од правото на човекот на здрава животна средина. И тоа мора да биде така, доколку сакаме да изнедриме промена во нашето однесување кон животната средина, доколку сакаме определена промена да надвлее, доколку сакаме да го почитуваме она што го рекол Ганди: *"Биди промената која сакаш да ја видиш во светот."*¹¹.

Во членот 55 (став 1) "се гарантира слободата на пазарот и претприемаштвото". Во истиот член, во ставот 3, се наведува дека: "слободата на пазарот и претприемаштвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето". Од овој член, евидентно е дека е антиципирано можното негативно влијание на пазарот и претприемаштвото врз природата и животната средина, па, иако слободата на пазарот и претприемаштвото е утврдена темелна вредност (член 8, став 1, алинеја 7) и истата се гарантира (член 55 став 1), таа може да се ограничи со закон заради, меѓу другото и, зачувување на природната и животната средина. Во овој член, интересно е дека зачувувањето на природата и животната средина се наведува после одбраната на земјата (како примарен општествен интерес за граѓаните на секоја држава), а дури и пред здравјето на луѓето.

Неспорно е дека Уставот на Македонија, определувајќи ја областа на животната средина и како темелна вредност, и како слобода, и како право, и определувајќи ја нејзината заштита и унапредување како должност и како обврска и за граѓанинот и за Републиката,

⁸ Член 32.

⁹ Член 34.

¹⁰ Член 43.

¹¹ Цитатот може да се најде на <http://www.openfuture.co.nz/bethechange.html>.

претставува темел и ја дава основата за развивање на легислатива од оваа сфера. Првиот законски пропис кој ја регулираше оваа проблематика по осамостојувањето на Република Македонија беше Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата¹² и претставуваше рамковен закон за заштита на животната средина. Меѓутоа, со аспирацијата на Македонија да стане земја членка на Европската унија, се наметна потребата од креирање на нов закон, кој требаше да ги исполни условите согласно обврските кои произлегуваат од таканаречените хоризонтални директиви на Унијата во оваа област. Така, се изработи нов, Закон за животна средина.

ХОРИЗОНТАЛНИ ДИРЕКТИВИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Правилата кои важат за сите медиуми и отпадот спаѓаат во таканареченото хоризонтално законодавство на Европската унија и се регулирани со таканаречените хоризонтални Директиви. Во Законот за животна средина, транспонирани се следниве хоризонтални директиви на Европската унија:

Директивата 2003/4/ЕЦ¹³ за пристап на јавноста до информации од областа на животната средина. Таа има за цел да го гарантира правото на пристап до информациите од областа на животната средина кои ги поседуваат или се поседуваат за јавните органи. Оваа Директива прави напор информациите од областа на животната средина прогресивно да стануваат се' подостапни и да се објавуваат со намера нивна најширока можна систематска достапност и објавување во јавноста, преку електронските медиуми и со користење на компјутерски телекомуникации. Во неа се содржани роковите во кои јавните органи треба да ги направат информациите достапни, а строго се определени и случаите во кои јавните органи на државата можат да одбијат барање за информација.

Директивата 2001/42/ЕЦ¹⁴ за оценување на ефектите од некои планови и програми врз животната средина. Оваа директива припаѓа во поновите правни акти на Европската унија, Нејзина целт е да овозможи повисок степен на заштита на животната средина, а воедно и да придонесе за интеграција на прашањата од животната средина во подготвувањето на планови и програми, односно да гарантира спроведување на оценувње на плановите и програмите кои можат да имаат значајни ефекти врз животната средина.

Директивата 85/337/ЕЕС¹⁵ и дополнувањата на Директивата 97/11/ЕС¹⁶ за оценување на ефектите од одредени јавни и приватни проекти врз животната средина. Со оваа директива се

¹² Службен Весник на РМ бр.69/96,13/19,41/00,96/00 и 45/02.

¹³ Текстот на Директивата може да се најде на

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128091_en.htm.

¹⁴ Текстот на Директивата може да се најде на <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

¹⁵ Текстот на Директивата може да се најде на <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/85337.htm>.

уредува оценувањето на влијанијата врз животната средина од оние јавни и приватни проекти за коишто е извесно дека ќе имаат значителни влијанија врз животната средина. Со оцената на влијанијата врз животната средина се идентификуваат, опишуваат и оценуваат влијанијата што еден проект ги има врз човекот, флората и фауната, почвата, водата, воздухот, климата и пејсажот, материјалниот имот и културното наследство.

Директивата 96/61/ЕС¹⁷ за интегрално спречување и контрола на загадувањето. Оваа директива придонесува кон постигнување на интегрирано спречување и контрола на загадувањето кое произлегува од активностите односно активностите на инсталациите наведени во Анекс I на Директивата. Со неа се утврдуваат мерките наменети за спречување или намалување на испуштањата во воздухот, водата и во почвата, како резултат на гореспомнатите активности, вклучувајќи ги и мерките што се однесуваат на отпадот, а со цел постигнување високо ниво на заштита на животната средина во целина.

Директивата 96/82/ЕС¹⁸ за контрола на опасностите од хаварии во присуство на опасни супстанции. Оваа директива се однесува на спречување на хавариите со присуство на опасни супстанции, како и ограничување на нивните последици по човекот и животната средина, со намера да се обезбедат високи нивоа на заштита на животната средина на конзистентен и ефикасен начин.

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

При споредувањето на Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата, и Законот за животна средина, а земајќи го предвид нивото на транспонираност на хоризонталните директиви на Унијата во нив, се наметнаа четири области кои во голема мера се различно уредени во двата закони. Во оваа смисла, Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата не ги уредуваше прецизно правата и обврските за пристап до информации за животната средина и правото на пристап до правдата, како и постапките за оценка на влијанието на определени проекти, планови и програми врз животната средина. Исто така, во Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата недостасуваа одредби кои би ја дале основата за да се обезбеди интегрирано управување со животната средина, преку посебен систем на интегрирани дозволи, како и спречувањето и заштитата од хаварии.

Што се однесува до првиот елемент, правата и обврските за пристап до информации за животната средина и правото на пристап до правдата, македонското законодавство во различни

¹⁶ Текстот на Директивата може да се најде на <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/9711.htm>.

¹⁷ Текстот на Директивата може да се најде на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:en:HTML>.

¹⁸ Текстот на Директивата може да се најде <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0082:EN:HTML>.

акти содржеше неколку одредби што се однесуваат на активна и пасивна дисеминација на информации, меѓутоа тие не беа доволно јасни. На пример, во Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата беше наведено дека податоците за состојбата на квалитетот и појавите за загрозување на животната средина се јавни, без притоа да се објасни дали се мисли на активна дисеминација на информации или пак на пасивно одговарање на барање за информација. Толкувањето на постоечките одредби во оваа област беше премногу ограничено за она што се подразбира согласно дефиницијата за информации за животната средина според Директивата 2003/4/ЕС (како и според Архуската конвенција¹⁹). Согласно Директивата, потребно беше да се утврди кои органи се должни активно да дисеминираат информации и да одговараат на барањата за информации. Истата Директива содржи и одредби за постапката за барање и давање на информација кои треба да се земат предвид при регулирање на оваа материја, како и одредби за правна заштита кога барањето за информации е одбиено или недоволно одговорено. Општ впечаток е дека законската рамка во оваа област беше слаба (и покрај напорите на органите за транспарентно работење), што бараше еден сосема нов пристап – пристап кој е содржан во Законот за животна средина.

По однос на вториот елемент, постапката за оценка на влијанието на определени проекти, планови и програми врз животната средина, согласно претходната легислатива, при донесувањето на планови и програми од органите на државната управа, не се спроведуваше оценка на нивното влијанието врз животната средина. Со новиот, Законот за животна средина, се вовеле постапка (утврдена во Директивата 2001/42/ЕС) чија цел е последиците врз животната средина да бидат идентификувани и оценети во текот на подготвувањето и пред усвојувањето на определени планови и програми. Согласно Законот за животна средина, јавноста и органите можат да дадат свое мислење, и сите заклучоци се интегрирани и земени предвид во тек на постапката. По усвојувањето на планот или програмата, јавноста е известена за одлуката и начинот на кој била донесена. Според Законот за Влада на Република Македонија²⁰, Владата ја известува јавноста за нејзината работа и за годишната програма за имплементација, додека според Законот за локална самоуправа, органите на општината имаат обврска да ги информираат граѓаните за плановите и програмите кои се од значење за развој на општината, а учеството на јавноста е само по иницијатива на граѓаните. Според Директивата 2001/42/ЕС, учеството на јавноста се гледа како право на поединецот и обврска на надлежниот орган и поради тоа мора да биде ставена во законски текст, што е направено со Законот за животна средина.²¹

¹⁹ Се мисли на UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, која може да се најде на <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.

²⁰ Законот за Владата, може да се најде на <http://www.pravo.org.mk/login.php?accesscheck=documentDetail.php%3Fid%3D243>.

²¹ Подзаконскиот акт овозможува постигнување на целосна транспонираност на Директивата.

Исто така, треба да се наведе дека постапката за оценување на влијанијата врз животната средина од одредени јавни и приватни проекти (предвидена во директивите 85/337/ЕЕС и 97/11/ЕС) е поврзана со постапката за издавање на дозвола за градба. Во досегашната законска практика во Република Македонија не се бараше мислењето (што го дава органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина) да биде обврзувачко за органот надлежен за издавање на дозволата за изведување на проектот, што не беше во согласност со Директивата. Јавноста треба да биде информирана за изведувањето на проектот и нејзе треба да и' се даде можност да го искаже своето мислење, односно да учествува во постапката за донесување на одлука. Прекуграничните ефекти и вклучувањето на јавноста од засегнатата земја во консултациите треба да бидат земени предвид. Главата единаесет од новиот закон, заедно со подзаконските акти предвидени во неа, во целост ја транспонираа оваа Директива.

Поврзано со третиот елемент, интегрирано управување со животната средина преку посебен систем на интегрирани дозволи, како обврска за пристапување во Европската унија, новиот закон предвидува постапка и рокови за усогласување на стопанскиот сектор со новите норми и стандарди за заштита на животната средина. Имено, Европската унија има сет од правила за дозволи за индустриски инсталации. Сите инсталации покриени со Анексот 1 од Директивата 96/61 се должни да прибават дозвола од надлежните органи во државата. Доколку немаат дозвола, ќе им биде забрането да работат. Дозволите задолжително се базираат на концептот на БАТ (Best Available Techniques, најдобри достапни техники). На овие инсталации, Директивата им дава транзиционен период од 11 години за усогласување со барањата на Директивата почнувајќи од денот на влегување на сила на оваа Директива. Поранешното македонско законодавство познаваше повеќе типови на дозволи поврзани со животната средина меѓутоа ниту една од нив не ја издаваше само органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Односно, аспектите на животна средина се земаа предвид преку консултации помеѓу министерствата. Спротивно на ова, Законот за животна средина развива еден цел систем на издавање на дозволи, а ги утврдува и правилата и роковите за постигнување на условите во дозволите на начин како што налага Директивата и според искуствата на земјите членки на Европската унија.

Кога се зборува за четвртиот елемент, спречување и заштита од хаварии, во досегашното законодавство мерките за заштита на животната средина и луѓето од хавариите предизвикани од опасни супстанции се содржеа половично во повеќе акти. Законот за животна средина ги унифицира мерките и активностите кои се преземаат за спречување и заштита од хаварии во еден акт и целосно, во согласност со барањата на Директивата 96/82/ЕС.

ЗАКЛУЧОК

Уставот на Република Македонија го гарантира правото граѓанинот на здрава животна средина, а ја утврдува и должноста за државата да го овозможи исполнувањето на тоа право.

Законот за животна средина е рамковен закон направен според теркот на западноевропските закони каде основните принципи и хоризонталните работи се регулираат во еден, основен закон. Тој претставува еден вид на генерален акт за животната средина кој ги опфаќа заедничката прашања уредени со секторски закони за одделните медиуми на животната средина и управувањето со отпадот, како што се законите за води, за управување со отпад, за заштита на природата и за квалитет на амбиентниот воздух. Законот за животна средина внимава да ги исполни барањата содржани во Директивите на Европската унија кои се апроксимирани во него.

Од спроведената компаративна анализа може да се констатира дека новиот Закон за животна средина на поинаков начин ја уредува материјата која се однесува на животната средина. Во оваа смисла, Законот за животна средина ги прецизира правата и обврските за пристап до информации кои се однесуваат на животната средина, како и правото на пристап до правдата. Исто така, овој закон ги утврдува и постапките за оценка на влијанието на определени проекти, планови и програми врз животната средина. Воедно, во него се содржани и одредби кои ја даваат основата за интегрирано управување со животната средина, преку посебен систем на интегрирани дозволи, како и одредби за спречување и заштита од хаварији.

Општ е заклучокот дека со Законот за животна средина се воспоставува сеопфатна правна рамка за управување, надзор и заштита на животната средина согласно со принципите на стручност и компетентност. Во законот е предвиден и мултисекторски пристап во заштитата на животната средина.

Со тоа, законот овозможува Република Македонија да има интегриран систем за заштита на животната средина, и регулатива којашто е во согласност со утврдените меѓународни стандарди во оваа област. Така, Законот за животна средина ја дава основата за интегрирано управување со животната средина.

ЛИТЕРАТУРА

1. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28091_en.htm.
2. <http://www.quotationspage.com/quote/29121.html>.
3. <http://www.openfuture.co.nz/bethechange.html>.
4. <http://www.sep.gov.mk/>.
5. <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/85337.htm>.
6. <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/9711.htm>.

7. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:en:HTML>.
8. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0082:EN:HTML>
9. Национална стратегија за апроксимација во животната средина, МЖСПП, РМ, 2008.
10. Закон за животната средина, Службен Весник на РМ број 53/05 од 05.07.2005 год.
11. Закон за изменување и дополнување на Законот за животната средина, Службен Весник на РМ бр. 81/05 од 27.09.2005, бр. 24/07 од 01.03.2007, бр. 159/08 од 22.12.2008, бр. 83/09 од 03.07.2009, бр. 48/10 од 09.04.2010, бр. 124/10 од 20.09.2010 и бр. 51/11 од 13.04.2011.
12. Закон за заштита и унапредување на животната средина и природата, Службен Весник на РМ бр.69/96,13/19,41/00,96/00 и 45/02.
13. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128091_en.htm.
14. <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>.
15. Службен весник на РМ, бр. 91 од 20.11.2001.
16. www.sep.gov.mk.
17. <http://mk.wikipedia.org/wiki>.
18. UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.
19. <http://www.pravo.org.mk/login.php?accesscheck=documentDetail.php%3Fid%3D243>.
20. <http://mk.wikipedia.org/wiki>.