



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Чист воздух – основно човеково право или неостварливи обврски за општините во Северна Македонија

Александар Гоџо
Никола Јовановски





ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ.
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Чист воздух – основно човеково право или неостварливи обврски за општините во Северна Македонија

Александар Гоџо
Никола Јовановски

декември 2023

Импресум

Наслов:

Анализа „Чист воздух – основно човеково право или неостварливи обврски за општините во Северна Македонија“

Издавачи:

Фондација Конрад Аденауер во Северна Македонија
Центар за правни истражувања и анализи - ЦПИА

Автори:

Александар Гоџо
Никола Јовановски

Уредува и координација:

Даниел Браун
Давор Пашоски

Лектура:

Ивана Коцевска

Дизајн и подготовка:

Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:

100 примероци

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/nordmazedonien/mk>

<https://cpia.mk/mk/>

Напомена:

Фондацијата Конрад Аденауер и Центарот за правни истражувања и анализи не сносат одговорност за фактите и ставовите изнесени во публикацијата. Тие претставуваат лични гледишта на авторите.

Оваа публикација служи само за информативни цели и информациите во неа не смеат да се употребуваат во рамки на изборни кампањи.

Содржина

ВОВЕД	5
<hr/>	
1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКАТА РАМКА ЗА ПРАВОТО НА ЧИСТ ВОЗДУХ	9
<hr/>	
1.1. Правна рамка	11
1.2. Закон за локална самоуправа и Закон за Градот Скопје	22
1.3. Заклучоци за дел 1: Анализа на законската рамка за правото на чист воздух	23
2. АНАЛИЗА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ КАПАЦИТЕТИ НА ОПШТИНИТЕ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ КВАЛИТЕТЕН АМБИЕНТЕН ВОЗДУХ	25
<hr/>	
2.1. Преглед на капацитетите на општините и Градот Скопје за обезбедување чист воздух	27
2.2. Заклучоци за дел 2: Анализа на институционалните капацитети на општините за обезбедување квалитетен амбиентен воздух	33
3. НАОДИ ОД СПРОВЕДЕНИ ИНТЕРВЈУА	35
<hr/>	
3.1. Заклучоци за дел 3: Наоди од спроведени интервјуа	39
4. ПАТОКАЗ НА АКТИВНОСТ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХ ВО ОПШТИНИТЕ/ГРАДОТ СКОПЈЕ	41
<hr/>	
РЕЗИМЕ	47
<hr/>	



Вовед

Вовед

Правото на здрава животна средина е едно од универзалните човекови права кои се гаранција за обезбедување благосостојба на луѓето. Здравата животна средина опфаќа повеќе сегменти, меѓу кои е и квалитет на амбиентниот воздух, кое е прашање од посебен карактер.

Поради тоа со оваа анализа ќе се обидеме да ги утврдиме проблемите и предизвиците од аспект на законската рамка, како и од аспект на вршење на надлежностите на релевантните институции во обезбедување квалитетен амбиентен воздух, преку анализа на актуелната состојба. Со анализата на правната рамка и актуелната состојба треба да се генерираат многу јасни и концизни препораки, чијашто имплементација ќе придонесе за целосна легислативна и функционална превенција од загадување на амбиентниот воздух.

Оттука, оваа анализа ќе опфати три дела и тоа:

1. Анализа на законската рамка за квалитет на амбиентниот воздух;
2. Анализа на институционалните капацитети на општините за обезбедување квалитетен амбиентен воздух; и
3. Патоказ на активност за подобрување на квалитетот на воздух во општините/Градот Скопје.

Како појдовна состојба во делот на загадување на амбиентниот воздух, неизбежен е фактот дека главниот град Скопје е еден од најзагадените градови во светот и покрај фактот дека во Скопскиот Регион нема големи капацитети на тешка индустрија. Имено, од страна на AQIAR (Индексот за квалитет на воздух) по спроведени мерења на загаденост на воздухот, за периодот 2018 – 2022 година, Република Северна Македонија е рангирана на 31 место од 131 држава¹. Дополнително, Скопје како главен град на Република Северна Македонија во ноември 2023 година е во првите 10 најзагадени градови во согласност со овој Индекс. Оваа состојба е потврдена и од страна на надлежни институции. Имено, во согласност со Институтот за јавно здравје за 20 % од вкупниот број на починати причина за смртта бил загадениот воздух. Тоа се во просек околу 4 000 изгубени животи годишно.²

¹ Види: <https://www.iqair.com/world-most-polluted-countries>

² Види: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/токсичниот-воздух-зема-4000-животи-годишно---граѓаните-губат-надеж-/32215637.html>

Чист воздух – основно човеково право или неостварливи обврски за општините во Северна Македонија

Оттука, оваа анализа ќе има за цел да укаже каде потфрла системот за обезбедување квалитетен амбиентен воздух и кои се објективните и субјективните причини за тоа, како и кои се досегашните преземени чекори на релевантните институции за надминување на актуелната состојба со загаден амбиентен воздух во Република Северна Македонија (PCM).



Анализа на законската рамка за правото на ЧИСТ ВОЗДУХ

1. Анализа на законската рамка за правото на чист воздух

Правото на чист воздух претставува сегмент од едно од основните човекови права од третата генерација на права, во кои влегуваат колективни права на заедници или народи кои ги опфаќаат правото на одржлив развој, правото на мир или правото на здрава животна средина³. При осамостојувањето од Социјалистичка Федеративна Република Југославија, РМ во Уставот од 1991 година, како едно од темелните вредности го предвидува и „уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата“. Со ваквиот пристап, односно со приоритизација на унапредувањето на животната средина како еден од темелите на државноста на самостојна Република Македонија се предвидува сериозна обврска за државата да застане во целосна заштита на животната средина и природата, преку добро обмислени механизми, како и конзистентно постапување. Оваа уставна определба понатаму е операционализирана во повеќе закони и подзаконски акти.

Во понатамошниот текст ќе направиме осврт на правната рамка, почнувајќи од Уставот на РСМ, па сè до подзаконските акти на релевантните закони, од која ќе се обидеме да ги извлечеме надлежностите на централно, но, пред сè, на локално ниво во делот на обезбедување квалитетен амбиентен воздух.

1.1. Правна рамка

Устав на Република Северна Македонија

Република Северна Македонија со Уставот гарантира право на здрава животна средина од два аспекта. Првиот аспект е општата одредба за уживање на правото на здрава животна средина за секој поединец **„Секој човек има право на здрава животна средина“**, додека вториот аспект е општа и посебна обврска за унапредување и заштита на животната средина **„Секој е должен да ја унапреду-**

³ Види: <https://www.coe.int/en/web/compass/the-evolution-of-human-rights#:~:text=The%20idea%20at%20the%20basis,or%20to%20a%20healthy%20environment>

ва и штити животната средина и природата. **Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.**“

Покрај овие гаранции, Уставот на Република Северна Македонија, преку Амандманот XVII со кој се врши измена на членот 115 и членот 117, предвидува дека „Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.“ Исто така, ова се однесува и на градот Скопје, каде се предвидува дека „Во градот Скопје граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од значење за градот Скопје, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, ...“

Преку овие уставни одредби, Собранието на РСМ како донесувач на Уставот, всушност, предвидува гаранции за човекот и граѓаните во однос на обезбедувањето здрава животна средина, посебно во делот дека Република Северна Македонија е должна да ги обезбеди условите за остварување на тоа право. Државата е должна следствено на оваа обврска преку надлежните институции, како на државно така и на локално ниво, преку надлежностите на општините и Градот Скопје да ги обезбеди условите во рамките на кои граѓаните ќе можат непречено да го уживаат ова право.

Закони

Уставната одредба од членот 43 понатаму се операционализира преку два основни закона. Првиот закон е Законот за животната средина, кој е рамковен закон за заштита на животната средина, додека вториот е посебен закон со кој се уредува областа на амбиентниот воздух, Законот за квалитет на амбиентен воздух.

1. Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 89/22 и 171/22)

Во Законот за животната средина во Глава 2 се дефинирани Начелото на претпазливост во кое е пропишано дека **„доколку постои основано сомневање дека одредена активност може да предизвика штетни последици врз животната средина, се преземаат неопходни мерки за заштита пред да стане достапен научниот доказ дека такви штетни последици би можеле да настанат“**, како и Начелото на превенција во членот 14 во кој е предвидено дека **„мерките и активностите за заштита на животната средина се преземаат пред да дојде до штетни последици.“**

Во согласност со членот 42 од Законот за животната средина е предвидена обврска на Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, односно на Министерството за животна средина и просторно планирање за Воспоставување Катастар за животната средина кој ги вклучува Катастарот на загадувачите на воздухот, водите и на почвата, Катастарот на создавачите на бучава, Катастарот на создавачите на отпад, Катастарот на заштитените подрачја, Регистарот на загадувачи и другите катастри утврдени со посебните закони.

Законот предвидува, исто така, во членот 52, пристапот до информации за животната средина да се остварува во однос на сите информации во писмена, визуелна, аудио, електронска или на кој било друг начин достапна форма, а кои се однесуваат на Состојбата на медиумите и областите на животната средина, како што се воздухот и атмосферата, водата, почвата, земјиштето, биолошката и пределската разновидност, вклучувајќи ги и генетски модифицираните организми, како и меѓусебната интеракција на овие елементи. Оваа одредба е од посебно значење поради тоа што таа обезбедува пристап на заинтересираните лица и организации да дојдат до релевантните информации поврзани со квалитетот на амбиентниот воздух во земјата.

Интересно е дека овој закон во рамките на стратешкиот пристап, посебно на локално ниво, предвидува посебен третман на заштитата од загадување на воздухот. Овој третман произлегува од членот 64, каде е предвидено дека локалните акционни планови за животната средина, врз основа на оцената за степенот на загаденоста на животната средина во даденото подрачје, содржат среднорочни и долгорочни мерки и активности за заштита на животната средина и здравјето на луѓето, од интерес и во надлежност на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, а особено за заштита на воздухот од загадување и за подобрување на квалитетот на воздухот.

Регулирањето на загадувањето на воздухот во рамките на Законот за животна средина е од посебно значење, бидејќи тој е општ закон со кој се регулира начинот на заштита на животната средина, и во негови рамки е опфатен и воздухот како еден од медиумите на животната средина.

2. Закон за квалитет на амбиентниот воздух („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004, 92/2007, 35/2010, 47/2011, 59/2012, 163/2013, 10/2015 и 146/2015)

Законот за квалитет на амбиентниот воздух во согласност со членот 1 ги „уредува мерките за избегнување, спречување или намалување на штетните ефекти од загадувањето на амбиентниот воздух врз човековото здравје, како и за животната средина како целина, преку утврдување гранични и целни вредности за квалитет на амбиентниот воздух и прагови на алармирање и праг на информирање, гранични и целни вредности за емисии, формирање единствен систем за следење и контрола на квалитетот на амбиентниот воздух и следење на изворите на емисии, сеопфатен систем за управување со квалитетот на амбиентниот воздух и изворите на емисии, информативен систем, како и други мерки за заштита од одредени активности на правните и физичките лица кои имаат директно или индиректно влијание врз квалитетот на амбиентниот воздух.“

Во членот 4 од Законот за квалитетот на амбиентниот воздух во став 1 точка 2 се дефинира квалитетот на амбиентниот воздух како состојба на амбиентниот воздух прикажан преку степенот на загаденост, додека во точка 2 се дефинира загадувањето на воздухот како промена на квалитетот на амбиентниот воздух како резултат на човековите дејства со непосредно или посредно внесување загадувачки супстанции кои можат да бидат штетни врз човековото здравје и животната средина, или да предизвикаат штета по материјалниот имот и ги нарушуваат или влијаат врз природните убавини и другите легитимни начини на користење на животната средина. Во истиот член се дефинирани и гранична вредност како „нивото утврдено врз основа на научни сознанија, со цел да се избегнат, да се спречат или да се намалат штетните ефекти врз здравјето на луѓето, односно животната средина како целина, а којашто треба да се постигне во даден период и штом еднаш се постигне веќе да не се надминува“ и емисиона гранична вредност како „дозволено количество на загадувачка супстанција содржано во емитираните отпадни гасови во определен период, што не треба да се надмине“ и праг на алармирање и праг на информирање како „нивото на загадување од кога почнува да постои ризик по човековото здравје, како резултат на кратко изложување, односно ниво од кое отпочнуваат да се преземаат непосредни мерки дефинирани со овој закон“, како и агло-

мерација како „зона во која густината на населението е над 250 000 жители, или таму каде што густината на населението е помалку од 250 000 жители, но каде што густината на населеност по км² ја оправдува потребата од оценување на квалитетот на амбиентниот воздух и управувањето со него.“

Во Глава 2 од Законот за квалитет на амбиентен воздух се дефинирани Начелата на управување со квалитетот на амбиентниот воздух и изворите на емисии, односно Начелото на внимателно и одговорно однесување со кое се промовира дека „За време на активностите што би можеле да имаат влијание врз квалитетот на амбиентниот воздух секој е должен да се однесува внимателно и одговорно за да се избегне и да се спречи загадувањето на амбиентниот воздух и штетните ефекти врз човековото здравје и животната средина во целина.“ Со начелото на претпазливост **„Надлежните органи се должни да ги преземаат сите неопходни мерки со цел да не дојде до надминување на граничните и целните вредности за загадувачките супстанции во амбиентниот воздух, во согласност со членот 10 од овој закон, без притоа да создадат непотребни трошоци.“**

Во согласност со членот 10 од Законот за квалитетот на амбиентниот воздух се предвидува дека **„За постигнување на целите за квалитет на амбиентниот воздух, Владата на Република Македонија 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: 1) гранични вредности, целни вредности и критични нивоа за видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух (во натамошниот текст: гранични вредности за квалитет) и прагови на алармирање и праг на информирање; 2) роковите за постигнување на граничните и целните вредности за одделни загадувачки супстанции; 3) маргини на толеранција за гранична вредност и 4) целна вредност и долгорочни цели за одделни загадувачки супстанции“.**

Во согласност со членот 23 од Законот за квалитет на амбиентен воздух се предвидени основни плански документи за реализирање на поставените цели за квалитет на амбиентниот воздух и тоа 1) Национален план за заштита на амбиентниот воздух; 2) План за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух; 3) Краткорочен акционен план за заштита на амбиентниот воздух и 4) Национална програма за постепена редукција на количините на емисии на одредените загадувачки супстанции на ниво на Република Северна Македонија.

Во согласност со членот 25 од Законот за квалитет на амбиентен воздух се уредува целта на Националниот план за заштита на амбиентниот воздух во Република Северна Македонија, како и обврските околу неговата подготовка, усвојувањето и спроведувањето. Во согласност со членот 3 од истиот член се уредува дека „**Планот се донесува ЗА ПЕРИОД ОД НАЈМАЛКУ ПЕТ ГОДИНИ.**“ Додека во согласност со ставот 4 се предвидува дека „**Планот го донесува Владата на Република 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.“ Во согласност со ставот 6 и 7 се предвидува дека Министерството за животна средина и просторно планирање е одговорно за спроведување на Планот, т.е. „Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е одговорен орган за спроведување на Планот од ставот (1) на овој член. Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен најмалку еднаш на две години да ја известува Владата на Република Македонија за реализација на Планот.“

Во согласност со член 26 од Законот за квалитет на амбиентен воздух се утврдува целта на Планот за квалитетот на воздух, како и обврските околу неговата подготовка, усвојувањето и спроведувањето. Во ставот 1 од овој член се предвидува дека „Во зоните и агломерациите, каде што нивоата на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух ги надминуваат граничните или целните вредности, како и која и да било релевантна маргина на толеранција, се изготвува План за квалитет на воздухот за тие зони и агломерации, со цел да се постигне соодветна гранична или целна вредност определени во прописите од членовите 10 и 12 од овој закон.“ Додека во ставот 4 и 5 се утврдува дека „Општините, односно Градот Скопје кои се определени со Листата од ставот (2) на овој член, имаат обврска за подготовка на План за квалитет на воздухот. Обврска за подготовка на Планот од ставот (4) на овој член имаат и општините на чишто подрачја има повеќе од 35 000 жители без оглед дали има надминувања од ставот (2) на овој член.“ Исто така, во овој член во ставовите 14 и 15 се определува дека „Планот за квалитет на воздух се носи за период од пет години и може да се ревидира по потреба по најмалку една година од неговото спроведување. Планот за квалитет на воздух се објавува во службено гласило на општината, односно Градот Скопје и на веб-страницата на општината, односно Градот Скопје во рок од седум дена од денот на неговото усвојување.“

Во членот 27, став 1 и 2 од Законот за квалитет на амбиентен воздух се предвидува што најмалку треба да содржи Планот за квалитет на воздухот, а во ставот 3

се предвидува дека „Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во согласност со министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на здравството и министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на економијата ја пропишува деталната содржина и начинот на подготвување на планот за квалитет на воздух“.

Во согласност со членот 27-а од Законот за квалитет на амбиентен воздух се предвидува подготовка на Краткорочен акционен план доколку во зоните и агломерациите каде што постои ризик нивоата на загадувачки супстанции да надминат еден или повеќе од праговите за алармирање, се изготвуваат краткорочни акциони планови, во кои се утврдуваат мерки коишто треба да се преземаат на краток рок особено за идентификација на причините за настанатите појави за да се намали ризикот или времетраењето на надминувањата. Притоа, во истиот член се предвидува Министерството за животна средина и просторно планирање секоја година да објавува Листа на зони и агломерации кај кои врз основа на резултати од мониторинг е констатирано дека постои ризик од надминувања, вклучувајќи и листа на општините, односно Градот Скопје за секоја зона и агломерација кај кои биле констатирани ваквите ризици во согласност со оценката на квалитетот на амбиентниот воздух. Во општините кои ќе се најдат на Листата на зони и агломерации градоначалниците се должни веднаш и без одлагање во рок не подолг од 3 месеци по нејзиното објавување да изготват краткорочни акциони планови кои се спроведуваат кога постои надминување на праговите за алармирање или праговите за информирање и за нивното спроведување се одговорни градоначалниците за што може да формира координативно тело кое ќе биде задолжено за давање помош и консултации во изготвувањето на краткорочните акциони планови, како и во нивното спроведување. Законот предвидува и можност општините, односно Градот Скопје во кои биле констатирани надминувања, а кои се наоѓаат во истата зона или агломерација, да можат да изготват заеднички краткорочен акционен план.

Во согласност со членот 37 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух, мониторингот на квалитетот на амбиентниот воздух на територијата на Република Северна Македонија го обезбедува Владата преку **воспоставување државна мрежа за мониторинг на квалитетот** на амбиентниот воздух, со која се обезбедува постојан мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух кој е составен дел од целокупниот мониторинг за животна средина, а надлежен орган за вршење стручни работи во областа на животната средина го врши следењето на амбиентниот воздух преку државната мрежа и управува со државната мрежа.

Во согласност со членот 50, став 3 од Законот за квалитетот на амбиентниот воздух, пак, градоначалникот на општината и на Градот Скопје е „должен да ги објавува планските документи од членовите 26 и 27-а од овој закон, односно План за квалитет на воздухот и Краткорочен акционен план, како и да известува за други мерки за управување со квалитетот на амбиентниот воздух.

Членот 50 од Законот за квалитет на амбиентен воздух предвидува обврска за Министерството за животна средина на својата вебстраница да објавува дневни, месечни и годишни извештаи за квалитетот на амбиентниот воздух, со детални мерења од мерните станици кои се дел од **државната мрежа за мониторинг на квалитетот** на амбиентниот воздух.

Надзорот и органите надлежни за негово спроведување се опфатени во Глава 10 од Законот за квалитет за амбиентен воздух. Во членот 65 став 1 Законот пропишува дека Надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон врши **органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина**. Следствено, ставот 2 предвидува дека Инспекциски надзор над примената и спроведувањето на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон врши **Државниот инспекторат за животна средина преку инспектори за животна средина**, додека ставот 3 го уредува прашањето на надзор во општините и предвидува: За работите од надлежност на општините и Градот Скопје утврдени со овој закон, инспекциски надзор над примената и спроведувањето на овој закон да вршат овластени инспектори за животна средина на општините и овластени инспектори за животна средина на Градот Скопје. Делокругот на Државниот инспекторат за животна средина се уредува во членот 66 од истиот закон, каде е предвидено дека Инспекторатот врши увид и контрола за исполнувањето на условите за заштита и подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух предвидени во Законот за квалитет на амбиентен воздух.

Во согласност со членот 66 став 1, Државниот инспекторат има **надлежност и да утврди дали се исполнети условите за заштита и подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух содржани во А интегрирана еколошка дозвола**. Имено, во согласност со член 47 став 1, правните и физичките лица кои се корисници на определени инсталации кои се извор на емисии на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух, а кои не се опфатени со државната и/или локалните мрежи за мониторинг, **се должни да изградат систем за следење на изворот на емисии и контрола на квалитетот на амбиентниот воздух**, додека министерот кој раководи со органот на државната управа е надлежен за работите од областа на животната средина во со-

гласност со министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за економијата ги определува видовите на загадувачки супстанции за кои се определуваат граничните вредности на емисија, горните граници и цели на намалување на одделни видови на загадувачки супстанции, методите на мерење на емисиите, како и роковите за постигнување на граничните вредности на емисиите на загадувачките супстанции. Во согласност со членот 66 став 5 во делокругот на Државниот инспекторат за животна средина меѓу другото е и да утврди **дали субјектите кои поседуваат податоци и информации за квалитетот на амбиентниот воздух обезбедуваат пристап до информациите** за квалитетот на амбиентниот воздух кои ги поседуваат и дали тоа го сториле во определен рок и форма. Притоа, Државниот инспекторат со решение ги задолжува надлежните органи да обезбедуваат пристап до информациите за квалитетот на амбиентниот воздух кои ги поседуваат во определен рок и форма (член 67, став 7).

Подзаконски акти

1. 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 РМ“ бр. 50/05, „Службен весник на РМ“ бр.4/13 и „Службен весник на РМ“ бр. 183/17)

На 22.06.2005 година Владата во согласност со членот 10 од Законот за квалитетот на амбиентниот воздух и членот 36 ставот 2 од Законот за Влада ја донела 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 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/05). Оваа уредба е изменета и дополнета во два наврата и тоа 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 („Службен весник на Република Македонија“ бр.4/13 и „Службен весник на Република Македонија“ бр. 183/17). Со оваа Уредба 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. Во членот 2 точка 4 и 5 од Уредбата се предвидува дека „**Суспендирани честички со големина до десет микрометри (PM10): се честички во прав кои поминуваат низ направа со отвор кој врши селекција според големина, како што е дефинирано во референтниот метод МКС EN 12341 за земање примероци и за мерење на PM 10, со ефикасност на поминување од 50 % низ отвор со аеродинамичен дијаметар до 10 m (микрометри),**“ како и дека „**Праг за предупредување за озон е: ниво над кое постои ризик за човековото здравје, за посебно осетливи делови од населението, како резултат од краткотрајна изложеност и за кое се неопходни ажурирани информации.**“ Покрај точката 5, во Уредбата во точката 7 се предвидува „Суспендирани честички со големина до 2.5 микрометри (PM 2.5): се честички во прав кои поминуваат низ направа со отвор кој врши селекција според големина, како што е дефинирано во референтниот метод МКС EN 14907 за земање примероци и за мерење на PM 2.5, со ефикасност на поминување од 50 % низ отвор со аеродинамичен дијаметар до 2.5 m (микрометри).“

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 („Службен весник на Република Македонија“ бр.50/05, 4/13 и 183/17), за секоја загадувачка супстанција ги утврдува:

- » граничната вредност,
- » периодот за пресметување на просечната вредност,
- » маргината на толеранција на граничната вредност и
- » датумот до кој треба да се достигне граничната вредност.

„Гранична вредност“ е нивото утврдено врз основа на научни сознанија, со цел да се избегнат, да се спречат или да се намалат штетните ефекти врз здравјето на луѓето, односно врз животната средина како целина, а којашто треба да се постигне во даден временски период и штом еднаш ќе се постигне веќе да не се надминува.

„Маргината на толеранција на граничната вредност“ е процентот од граничната вредност до кој оваа вредност може да биде надмината.

За суспендираните честички со големина до 10 µg (микрограми) се утврдени:

- » 24-часовна гранична вредност за заштита на човековото здравје, каде периодот за пресметување на просекот е 24 часа; и
- » Годишна гранична вредност за заштита на човековото здравје, каде периодот за пресметување на просекот е една календарска година.

24-часовната гранична вредност изнесува 50 µg/m³ и таа не смее да биде надмината повеќе од 35 пати (односно, 35 дена) во текот на една календарска година. Годишната гранична вредност изнесува 40 µg/m³.

Маргината на толеранција за 24-часовната гранична вредност (која изнесува 50 µg/m³) изнесува 50 % од граничната вредност (односно, 25 µg/m³) при отпочнување на примената на Уредбата во 2007 година, што значи дека вредноста вкупно изнесувала 75 µg/m³. Со Уредбата е утврдено дека маргината на толеранција со понатамошни намалувања на секои 12 месеци, во еднакви годишни проценти, треба да достигне 0 % **до 1 јануари 2012 година**, односно **дека на тој ден ќе се достигне граничната вредност од 50 µg/m³ и понатаму не може (не смее) да биде надмината.**

Маргината на толеранција за годишната гранична вредност (која изнесува 40 µg/m³) изнесува 50 % од граничната вредност (односно, 20 µg/m³) при отпочнување на примената на Уредбата во 2007 година, што значи дека вредноста вкупно изнесувала 60 µg/m³. Со Уредбата е утврдено дека маргината на толеранција со понатамошни намалувања на секои 12 месеци, во еднакви годишни проценти, **треба да достигне 0 % до 1 јануари 2012 година**, односно дека на тој ден ќе се достигне граничната вредност од **50 µg/m³ и понатаму не може (не смее) да биде надмината.**

Дополнително, во согласност со измените на Уредбата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 183/17) **ЗА ПРВ ПАТ** се воведуваат прагот за алармирање и прагот за информирање, кои се сметаат за надминати доколку:

- » среднодневната концентрацијата на PM 10 е над прагот во текот на два последователни дена и е добиена прогноза за стабилна временска состојба во наредниот период; и
- » праговите се измерени на најмалку две мониторинг станици во градот Скопје, односно на 50 % од бројот на поставените станици во населеното место, доколку во населеното место е поставена повеќе од една мониторинг станица.

Параметар	Праг	Маргини на толеранција	Датум кога треба да се достигне прагот за алармирање	
Праг за алармирање	24-часовна средна вредност	150 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (25 %) при денот на отпочнување на примената на оваа Уредба (2017), со намалување на секои 12 месеци во еднакви годишни проценти за да се постигне 0 % до 1 јануари 2022 година	1 јануари 2022 година
Праг за информирање	24-часовна средна вредност	100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	/	15 декември 2017 година

Во согласност со овие измени на Уредбата, до 1 јануари 2022 година прагот за алармирање ќе биде достигнат доколку 24-часовната средна вредност на концентрацијата на PM_{10} надминува $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ во два последователни дена. Од донесувањето на Уредбата во декември 2017 година се предвидува и Маргината на толеранција, која изнесува 25 % при денот на отпочнување на примената на Уредбата (2017), и се намалува на секои 12 месеци во еднакви годишни проценти со цел да се постигне 0 % (односно, $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$) до 1 јануари 2022 година. Па така, за 2018 година прагот за алармирање изнесувал $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$, додека за 2019 тој изнесувал $188 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Прагот на информирање е надминат доколку 24-часовната средна вредност на концентрацијата на PM_{10} надминува $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ во два последователни дена.

1.2. Закон за локална самоуправа и Закон за Градот Скопје

Покрај Законот за животна средина и Законот за квалитет на амбиентен воздух, надлежностите на општините во однос на заштитата на животната средина се предвидени и во Законот за локалната самоуправа (ЗЛС), како една од

клучните надлежности на општините. Во ЗЛС јасно е уредена оваа надлежност и преку неа се утврдува дека една од основните надлежности на општините е „Заштитата на животната средина и природата – мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење“. Со оваа одредба се операционализира Амандманот XVII, од кој произлегува надлежност за одлучување во прашања кои ја засегаат заштитата на околината.

Идентична одредба има и во Законот за Градот Скопје во однос на заштитата на животната средина, затоа што во член 10 во кој се утврдени надлежностите на Градот Скопје во однос на животната средина, во точката 2 е пропишано дека Градот се грижи за заштита, преземање мерки и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачкото зрачење на подрачјето на градот Скопје.

1.3. Заклучоци за дел 1: Анализа на законската рамка за правото на чист воздух

1. Уставот на Република Северна Македонија дава многу јасна гаранција за уживање на правото на здрава животна средина од два аспекта. Првиот аспект е дека секој човек има право на здрава животна средина, но истовремено и обврска да ја унапредува и штити животната средина и природата. Вториот аспект е обврската на Републиката да обезбеди услови за остварување на правото на здрава животна средина за граѓаните. Оваа уставна гаранција има најширок опсег од причина што не предвидува какво било ограничување, што значи дека Република Северна Македонија треба да обезбеди заштита на сите сегменти на здравата животна средина, во кои влегуваат сите медиуми вклучувајќи го и воздухот.
2. Уставот за општините и Градот Скопје предвидува граѓанско директно или индиректно учество во надлежноста на единиците на локалната самоуправа во делот на прашања од локално значење, а кои се однесуваат меѓу другото и на заштитата на околината, што би било еквивалент на надлежноста и обврската на Републиката која е предвидена со членот 43 од Уставот.
3. Законот за квалитет на амбиентен воздух предвидува високо ниво на заштита, како на државно така и на локално ниво. Главниот носител на овие надлежности е Владата заедно со надлежните министерства, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за здравство и Министерството за економија, кои активно учествуваат во планирањето

на стратешките определби и планови водени од своите основни надлежности во делот на заштитата на животната средина и човековото здравје и техничко-технолошкиот развој на македонската економија.

4. Законот предвидува суштинска надлежност на локално ниво, во заштитата од загаден воздух од страна на општините, сеопфатно регулирајќи ја нивната улога во стратешкото планирање, креирањето на заштитните мерки и нивно спроведување со цел обезбедување чист воздух на територијата на РС Македонија. Овие надлежности опфаќаат и сегменти кои се поврзани со транспарентност на општините и соодветно буџетско планирање во делот на обезбедување отвореност и финансиска поддршка за превенција и справување со причините за загадување и ефектите од амбиентниот воздух на човековото здравје и животната средина.
5. Законот предвидува двостепена улога на општините и Градот Скопје во однос на планирањето на активностите поврзани со справување со загадениот воздух. Имено, во прв степен е предвидено дека општините донесуваат План за квалитет на воздух, доколку се наоѓаат на Листата на зони и агломерации и им се констатирани надминувања на вредностите, додека вториот степен е доколку имаат повеќе од 35 000 жители.
6. И покрај интенцијата за сеопфатно регулирање на надлежностите за обезбедување квалитет на амбиентниот воздух, сепак, не постојат гаранции за обезбедување услови во кои општините би можеле без суштински пречки да ја исполнат својата уставна и законска надлежност.

A large, stylized number '2' composed of horizontal lines, positioned in the center of the page. It is partially overlaid by a teal geometric shape in the top-left corner.

Анализа на институционалните капацитети на општините за обезбедување квалитетен амбиентен воздух

2. Анализа на институционалните капацитети на општините за обезбедување квалитетен амбиентен воздух

Вториот дел на оваа анализа е посветен на утврдување на тоа со какви капацитети располагаат општините и Градот Скопје во делот на спроведувањето на законските надлежности кои се насочени кон спречување на загадувањето на воздухот, како од аспект на стратешко планирање така и од аспект на човечки ресурси. Поради тоа, во рамките на активностите кои беа преземени при подготовка на оваа анализа, нејзините автори подготвија анализа на веб-страниците на општините, но и воспоставија комуникација со општините со цел да утврдат со какви капацитети располагаат и кој е степенот на отвореност и транспарентност во делот на објавување на документите кои се поврзани со загадувањето на воздухот и мерките кои се преземени во рамките на надлежностите на општините и Градот Скопје.

2.1. Преглед на капацитетите на општините и Градот Скопје за обезбедување чист воздух

Со цел да добијат повеќе информации за состојбата со планските документи и нивна примена од страна на општините, подготвувачите на оваа анализа ги исконтактираа сите општини, кои во најголем дел обезбедија податоци релевантни за анализата.

1. Од податоците добиени од самите општини и Градот Скопје, состојбата со планови/програми за квалитетот на воздухот и лицата кои се одговорни за спроведување на оваа законска надлежност е следна:

Општина	План/програма за квалитет на воздух	Овластени лица
1. Аеродром	ДА (Град Скопје)	ДА
2. Арачиново	ДА (до крај на декември)	НЕ (животна средина)
3. Берово	НЕ	НЕ
4. Битола	ДА	НЕ
5. Богданци	НЕ	НЕ
6. Боговиње	НЕ	НЕ
7. Босилово	ЛЕАП 2023/29 ⁴	НЕ
8. Брвеница	НЕ	НЕ
9. Бутел	ДА (Град Скопје)	ДА
10. Валандово	НЕ	НЕ
11. Василево	НЕ	НЕ
12. Вевчани	НЕ	НЕ
13. Велес	ДА (се изготвува)	НЕ
14. Виница	НЕ	НЕ
15. Врапчиште	НЕ	НЕ
16. Гази Баба	ДА (Град Скопје)	ДА
17. Гевгелија	ДА (се изготвува)	НЕ
18. Гостивар	ДА	НЕ
19. Градско	НЕ	НЕ
20. Дебар	НЕ	НЕ
21. Дебрца	НЕ	НЕ
22. Делчево	НЕ	НЕ
23. Демир Капија	ДА	НЕ
24. Демир Хисар	НЕ	НЕ

⁴ Локален еколошки акционен план

25. Дојран	НЕ	НЕ
26. Долнени	НЕ	НЕ
27. Ѓорче Петров	ДА (Град Скопје)	ДА
28. Желино	НЕ	НЕ
29. Зелениково	НЕ	НЕ
30. Зрновци	НЕ	НЕ
31. Илинден	ДА	НЕ
32. Јегуновце	НЕ	НЕ
33. Кавадарци	ДА	НЕ
34. Карпош	ДА (Град Скопје)	ДА
35. Карбинци	НЕ	НЕ
36. Кисела Вода	ДА (Град Скопје)	ДА
37. Кичево	ДА	НЕ
38. Конче	НЕ	НЕ
39. Кратово	НЕ	НЕ
40. Кочани	НЕ	НЕ
41. Кривогаштани	НЕ	НЕ
42. Крушево	НЕ	НЕ
43. Липково	НЕ	НЕ
44. Маврово и Ростуша	НЕ	НЕ
45. Македонска Каменица	НЕ	НЕ
46. Македонски Брод	НЕ	НЕ
47. Могила	НЕ	НЕ
48. Неготино	НЕ	НЕ
49. Новаци	НЕ	НЕ
50. Ново Село	НЕ	НЕ
51. Охрид	ДА (се подготвува)	НЕ
52. Петровец	НЕ	НЕ

53. Пехчево	НЕ	НЕ
54. Пласница	НЕ	НЕ
55. Прилеп	ДА (се подготвува)	НЕ
56. Пробиштип	НЕ	НЕ
57. Радовиш	НЕ	НЕ
58. Ранковце	НЕ	НЕ
59. Ресен	НЕ	НЕ
60. Росоман	НЕ	НЕ
61. Сарај	ДА (Град Скопје)	ДА
62. Свети Николе	НЕ	НЕ
63. Сопиште	НЕ	НЕ
64. Старо Нагоричане	НЕ	НЕ
65. Струга	ДА (се подготвува)	НЕ
66. Струмица	ДА	НЕ
67. Студеничани	НЕ	НЕ
68. Теарце	НЕ	НЕ
69. Тетово	ДА (се подготвува план за 2024)	НЕ
70. Центар	ДА (Град Скопје)	ДА
71. Центар Жупа	НЕ	НЕ
72. Чаир	ДА (Град Скопје)	ДА
73. Чашка	НЕ	НЕ
74. Чешиново Облешево	НЕ	НЕ
75. Чучер Сандево	НЕ	НЕ
76. Штип	ДА (се подготвува)	НЕ
77. Шуто Оризари	ДА (Град Скопје)	ДА
78. Град Скопје	ДА (треба да се гласа на Совет)	ДА
79. Куманово	ДА	НЕ
80. Лозово	НЕ	НЕ
81. Осломеј	НЕ	НЕ

Состојбата со стратешкото постапување во делот на квалитет на воздухот е разнолика, видно од горната табела која укажува дека поголем дел од општините немаат планови за квалитет на воздух, и покрај тоа што дел од нив имаат законска обврска за изработка, усвојување и имплементација на таков плански документ. Во делот на човечките ресурси, многу мал број на општини по исклучок имаат лице кое е овластено да ја следи состојбата со квалитетот на воздухот во општината. Најголем дел од лицата кои го имаат ова овластување се носители на овластувања за следење на сите сегменти на животната средина, а некаде дури и овластувања за урбанизам.

Општина	План/Програма за квалитет на воздух	Овластени лица
1. Аеродром	ДА	ДА
2. Битола	ДА	НЕ
3. Бутел	Град Скопје	ДА
4. Велес	ДА (се изготвува)	НЕ
5. Гази Баба	ДА (Град Скопје)	ДА
6. Гостивар	ДА	НЕ
7. Ѓорче Петров	ДА (Град Скопје)	ДА
8. Кавадарци	ДА	НЕ
9. Карпош	ДА (Град Скопје)	ДА
10. Кисела Вода	ДА (Град Скопје)	ДА
11. Кичево	ДА	НЕ
12. Охрид	ДА (се подготвува)	НЕ
13. Прилеп	ДА (се подготвува)	НЕ
14. Сарај	ДА (Град Скопје)	ДА
15. Струга	ДА (се подготвува)	НЕ
16. Струмица	ДА	НЕ
17. Тетово	ДА (се подготвува план за 2024)	НЕ
18. Центар	ДА (Град Скопје)	ДА
19. Чаир	ДА (Град Скопје)	ДА
20. Штип	ДА (се подготвува)	НЕ
21. Шуто Оризари	ДА (Град Скопје)	ДА
22. Град Скопје	ДА (треба да се гласа)	ДА
23. Куманово	ДА	НЕ

Обврска за донесување план за квалитет на воздух на општините кои имаат 35 000 жители имаат вкупно 22 општини, од кои само 4 имаат важечки планови, додека кај другите нема или се во постапка за донесување. На пример, општините кои се на територијата на Град Скопје информираа дека во согласност со Законот за квалитет на амбиентен воздух тие се опфатени со Планот за квалитет на воздух на Градот Скопје, кој веќе подолг период е во постапка на подготовка и донесување поради што во овие општини постојните планови во најголем дел се со истечен рок на важење.

- Во однос на поставени станици за мерење на квалитет на воздухот, состојбата во општините во Република Северна Македонија е следна:

Општина	Има/Нема	Број
1. Аеродром	ДА	1
2. Берово	ДА	1
3. Битола	ДА	2
4. Велес	ДА	1
5. Гази Баба	ДА	1
6. Гевгелија	ДА	1
7. Гостивар	ДА	1
8. Ѓорче Петров	ДА	1
9. Илинден	ДА	1
10. Кавадарци	ДА	1
11. Карпош	ДА	1
12. Кичево	ДА	1
13. Кочани	ДА	1
14. Куманово	ДА	1
15. Маврово и Ростуша	ДА	1
16. Охрид	ДА	1
17. Прилеп	ДА	1
18. Струмица	ДА	1
19. Тетово	ДА	1
20. Центар	ДА	2
21. Штип	ДА	1

Во само една четвртина од општините во Република Северна Македонија Министерството за животна средина има инсталирано мерни станици кои вршат мерење на емисии во воздухот. Треба да се истакне дека постои позитивен тренд на поставување мерни станици, така, на пример, во 2022 година беа поставени мерни станици во Општина Прилеп, Општина Охрид, Општина Штип и Општина Берово.

2.2. Заклучоци за дел 2: Анализа на институционалните капацитети на општините за обезбедување квалитетен амбиентен воздух

Од податоците и информациите кои ги добивме од општините кои се однесуваат на примена на дел од одредбите од Законот за квалитет на амбиентен воздух кои ги утврдуваат надлежностите на општините и Градот Скопје, можеме да заклучиме дека:

- Постои сериозен недостаток на стратешко планирање во делот на заштита од загадување на воздухот поради тоа што не постои континуитет во донесувањето и спроведувањето плански документи на Владата, министерствата и општините и Градот Скопје во постапувањето во рамките на нивните законски надлежности.
- Поради отсуство на континуитет на планови кои предвидуваат мерки за квалитетен воздух, отсуствува конзистентност во креирање на политиките на справување со проблемите со загадувањето на воздухот, поради што дел од општините може да се видат и на регионалните, европските и светските листи за најзагадени градови или подрачја.
- Недостатокот на континуитет во стратешкото планирање и неконзистентните политики за справување со загадувањето на воздухот се впечатливи првенствено на централно – државно ниво. Имено, во РС Македонија од 2018 година нема Национален план за заштита на амбиентниот воздух кој треба да биде со период од најмалку 5 години. Овој недостаток се пренесува по вертикална линија сè до локално ниво, донекаде и поради оправдани причини, бидејќи не постои рамковен стратешки документ по кој би се раководеле сите останати планови на пониско ниво. Овој недостаток, всушност, создава и слаба институционална координација помеѓу централното и локалното ниво.
- Во општините во кои се на сила усвоени планови за квалитет на воздух, во принцип скоро и да нема технички ниту човечки капацитети за вршење на оваа конкретна законска надлежност. Скоро во сите општини,

со исклучок на Градот Скопје, лицата кои се овластени за животна средина се овластени и за следење на состојбите, планирање на активностите и изработка на планските документи за квалитет на воздух. Но, како што и наведовме погоре, во голем дел од општините овие овластени лица покрај овластувањето кое го имаат за вршење на работи во животната средина имаат и овластувања за други сектори кои се во надлежност на општината: урбанизам, градежништво и други.

5. Постои потреба од формирање посебни одделенија за подготовка на плански документи во општините со повеќе од 35 000 жители и како заедничка администрација за две или повеќе општини за помалите општини.

A large, stylized number '3' is positioned in the center-right of the page. It is filled with a dense pattern of fine, parallel lines, giving it a textured, three-dimensional appearance. The number is set against a background of a large, teal-colored graphic element that resembles a corner or a thick 'L' shape, composed of many thin, parallel lines.

**Наоди од спроведени
интервјуа**

3. Наоди од спроведени интервјуа

Во рамките на оваа анализа, со цел да се добијат информации за да се осознае вистинската состојба на локално ниво за справување со загадувањето на воздухот, беа одржани интервјуа со разни чинители во овој процес. Во ноември и почетокот на декември 2023 година, по анализата на правната рамка и институционалните и човечки капацитети, беа одржани интервјуа со претставници од државни институции и општини, здруженија на граѓани, адвокати кои работат во делот на заштита на правото на здрава животна средина, како и претставници од академската заедница, Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ и Македонската академија за науки и уметности. За оваа цел беше подготвен прашалник со 5 прашања кои беа поставени на учесниците во интервјуата:

1. Дали сметате дека земјата ги исполнува своите уставни и законски надлежности за обезбедување квалитетен амбиентен воздух?
2. Дали сметате дека општините и Градот Скопје имаат соодветни или прешироки надлежности предвидени со Законот за квалитет на амбиентниот воздух?
3. Дали сметате дека општините и Градот Скопје имаат доволно капацитети за извршување на нивните надлежности во согласност со Законот за квалитет на амбиентниот воздух?
4. Дали се обезбедуваат доволно финансиски средства за донесување и имплементација на планските документи за чист воздух, на национално ниво и на ниво на општините и Градот Скопје?
5. Кои мерки и чекори треба да се преземат за да се намали загадувањето на амбиентниот воздух?

Наоди од спроведените интервјуа:

1. Во однос на исполнувањето на уставни и законски надлежности за обезбедување квалитетен амбиентен воздух од страна на државата интервјуираните изразија идентичен став дека овие надлежности се спроведуваат, но на многу базично ниво. Имено, претставниците на граѓанскиот сектор и адвокатите истакнаа дека се потребни дополнителни активности и ефикасност во спроведувањето на веќе планираните и пропишани активности за заштита на квалитетот на амбиентниот воздух заради овозможување на уживање на правото на здрава живот-

на средина дефинирано со Уставот на државата. Како илустрација за оваа констатација беше истакнат фактот дека последниот Национален план за заштита на амбиентниот воздух бил со важност до 2018 година, односно дека во последните 5 години во РС Македонија не постои национален плански документ за квалитет на воздух. Од друга страна, претставниците од државните институции и општините сметаат дека за остварување на овие надлежности е потребно, пред сè, да се предвидат сите финансиски импликации со цел да се направи буџетска проекција за да се обезбеди соодветен буџет преку кој ќе се обезбеди конзистентно извршување на планските активности преку кои се спроведуваат уставните и законските надлежности на државата и општините.

2. Во однос на прашањето дали законските надлежности на општините имаат преширок опфат, интервјуираните начелно се сложуваат дека на општините преку планските документи со Законот за квалитет на амбиентен воздух им се овозможуваат доволно можности да ги планираат и димензионираат активностите на начин што ќе одговара на спецификите на подрачјето на кое имаат надлежност.
3. Во однос на капацитетите на централно и локално ниво, сите интервјуирани имаат идентична констатација дека обезбедувањето на капацитетите во делот на квалитет на воздух е сериозен предизвик. Покрај недостигот на службеници во органите на државната управа, општините и инспекциските служби, потребно е зајакнување и на капацитетите на службениците кои работат во овие сектори преку соодветни практични обуки. Инвестициите (техничка опрема, изработување документи и слично) во оваа област не се на соодветно ниво. Исто така, од страна на претставниците од државните органи беше наведено дека веќе постојат предлози кои можат да дадат трајно решение на недостигот на капацитети, како на централно така и на локално ниво, пред сè, преку консолидирање на постојните капацитети, како и ревидирање на нивната организација.
4. Во делот на обезбедување на потребните финансиски средства за општините, сите интервјуирани беа едногласни дека во буџетот не се обезбедуваат потребните финансии за спроведување на надлежностите и како дел од нив обезбедување инвестиции во животната средина. Токму поради недостигот на финансии, недостасуваат и останатите капацитети, почнувајќи од технички, човечки и други.
5. На крајот, на прашањето за следните чекори интересно е дека претставниците од граѓанскиот сектор, академската заедница и адвокатите дадоа осврт на потребата за донесување на планските документи, додека претставниците на државните органи и општините акцентот го ставија на конкретни активности и мерки кои би имале голем ефект во обезбе-

дување на стандардите предвидени со Законот за квалитет на амбиентен воздух, пред сè, на локално ниво во надлежностите на општините.

3.1. Заклучоци за дел 3: Наоди од спроведени интервјуа

Од спроведените интервјуа во овој дел се истакнуваат заклучоците кои беа заеднички за сите интервјуирани лица:

1. Државните органи и општините своите законски надлежности во однос на квалитет на воздух ги вршат на базично, а некогаш и под тоа ниво, имајќи го предвид опсегот на надлежностите, но, пред сè, на давање приоритет на политиката на заштита и квалитетот на воздухот.
2. Општините имаат широки надлежности во делот на квалитет на воздухот кои бараат посебни капацитети за нивно спроведување. Сепак, и покрај широкиот опфат, општините се грижат да ги исполнат своите надлежности во рамките на своите можности и капацитети.
3. Законските надлежности не соодветствуваат со постоечките капацитети на општините, за што треба да се искористат можностите кои ги обезбедуваат законите во областа на локалната самоуправа. Имено, при недостиг на институционални и финансиски капацитети како можно решение е заедничка администрација на две или повеќе општини.
4. Државата има обврска да ги обезбеди финансиските услови за општините да ги извршуваат своите надлежности во делот на квалитет на воздух. Финансиите се круцијални од причина што областа на животната средина има посебно значење поради постојаната потреба од инвестиции чија основна цел е исполнување на пропишаните стандарди, посебно во делот на квалитетот на воздух.
5. Во делот на следни чекори, пред сè, е потребно да се донесе нов Национален план за чист воздух, а во согласност со него секоја општина да донесе план за квалитет на воздух и доколку е потребно и програма за квалитет на воздух. Од друга страна, општините би требало да предвидат конкретни мерки кои треба да бидат ефикасни, ефективни и економични, а чија цел е обезбедување чист и квалитетен воздух на ниво на општината, а со тоа и на целата територија на државата.



4

**Патоказ на активност
за подобрување на
квалитет на воздух во
општините/Градот Скопје**

4. Патоказ на активност за подобрување на квалитет на воздух во општините/Градот Скопје

1. Владата да донесе нов Национален план за чист воздух

Националниот план за чист воздух е највисок акт со кој се регулира квалитетот на воздухот во Република Северна Македонија. Подготвувањето на овој акт е во надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање, додека донесувањето е во надлежност на Владата на РСМ и тој треба да биде со важност од најмалку 5 години. Сепак, и покрај законската надлежност и обврска, Владата на РСМ последниот Национален план за чист воздух го има донесено во 2013 година со важност до 2018 година. Токму овој недостаток, всушност, предизвикува аномалија во целиот систем за квалитет на воздух, бидејќи доколку нема национален план тешко може да се обезбеди конзистентна политика за донесување планови на локално ниво, а со тоа и ефикасни и ефективни мерки кои ќе обезбедат повисок квалитет на воздухот, како на локално така и на нивото на целата територија на РСМ. Поради тоа оваа активност е приоритетна и треба да биде спроведена ургентно од страна на Владата на РСМ.

Препорачан рок: 1 година

Активности:

- » Да се подготви текст за нов нацрт Национален план за чист воздух;
- » Да се спроведе процес на консултации со сите релевантни чинители;
- » Да се подготви финален текст на Национален план за чист воздух од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање;
- » Усвојување нов Национален план за чист воздух за период од 5 години.

2. Да се обезбедат институционалните капацитети на општините и Градот Скопје за спроведување на нивните надлежности

Како што наведовме погоре, општините и Градот Скопје имаат широк спектар на надлежности во сегментот на квалитет на воздух. Овие надлежности треба да бидат внимателно испланирани од аспект на ефикасно, ефективно и економично спроведување во рамките на локалната самоуправа, што, пред сè, изискува посебни институционални капацитети. Тргувајќи од анализата на институционалните капацитети, очигледно е дека постои недостаток, пред сè, на човечки ресурси, бидејќи за оваа надлежност е неопходно назначување посебно лице или лица на ниво на една или повеќе општини, како и обезбедување на сите услови за овие лица да ги извршуваат овие надлежности. Поради тоа обезбедувањето на институционалните капацитети е од приоритетно значење за спроведување мерки за квалитет на воздух, односно за спроведување на законските надлежности на општините.

Препорачан рок: 1 година

Активности:

- » Веднаш да се пристапи кон подготовка на функционална анализа за капацитетите на општините и Градот Скопје во сегментот на квалитет на воздух во согласност со нивните законски надлежности;
- » Врз основа на функционалната анализа да се изготват алтернативи за промена на организацијата преку постоечкото законодавство, Закон за меѓуопштинска соработка, Закон за локална самоуправа;
- » Да се направи план за човечки ресурси на ниво на сите општини во делот на животната средина, а посебно на квалитет на воздухот.

3. Да се обезбедат финансиски средства на општините и Градот Скопје за спроведување на нивните надлежности

Следствено на претходната активност, потребно е планирање финансии за секоја одделна активност на општините и Градот Скопје за спроведување на законските надлежности. Оваа активност е од посебно значење поради тоа што општините не планираат посебни буџети за квалитет на воздух покрај тоа што самите мерки и активности задолжително бараат финансиски средства за ефикасно и ефективно спроведување. Оттука, оваа активност е неопходна, бидејќи без неа нема да може да дојде до ефикасно и ефективно спроведување на претходната активност.

Препорачан рок: 1 година

Активности:

- » Веднаш да се пристапи кон подготовка на функционална анализа за капацитетите на општините и Градот Скопје во сегментот на квалитет на воздух во согласност со нивните законски надлежности;
- » Да се направи посебен документ за потребните финансии за спроведување на надлежностите и инвестициите од страна на општините и Градот Скопје;
- » Да се обезбеди дел од буџетот на општините и Градот Скопје за спроведување на надлежностите и инвестициите за квалитет на воздухот.



Резиме

Резиме

Анализа „Чист воздух – основно човеково право или неостварливи обврски за општините во Северна Македонија“

Оваа анализа дава осврт на состојбата во која се наоѓа Република Северна Македонија во сегментот на квалитет на амбиентниот воздух. Покрај тоа што во земјата постои политичка заложба за почитување на стандардите за квалитет на воздух, сепак, отсуствува одговорноста за спроведување на оваа заложба во пракса. Анализата прави осврт на правната рамка која е очигледно хармонизирана со меѓународните стандарди, почнувајќи од одредбите кои се дел од уставните темелни вредности и правото на здрава животна средина, преку Законот за квалитет на амбиентен воздух и неговите подзаконски акти и надлежностите предвидени со Законот за животна средина, Законот за локална самоуправа и Законот за Градот Скопје. Во иста насока, анализата прави осврт и презентација за обемот на надлежности кои општините и Градот Скопје го имаат во делот на квалитетот на амбиентниот воздух. Притоа, анализата прави преглед на институционалните капацитети преку кои е видливо дека воопшто не се исполнети уставните и законските обврски кои ги има државата поради тоа што не ги обезбедува потребните институционални капацитети и услови за општините и Градот Скопје во извршување на надлежностите во сегментот на квалитет на амбиентен воздух. Анализата врши преглед на постоење плански документи за квалитет на воздух и на човечките капацитети на секоја општина и Градот Скопје, односно дали општината има назначено лице кое ги следи состојбите и кое е одговорно за спроведување на планските документи за квалитет на воздух. Прегледот укажува на делумно исполнување на надлежноста за донесување плански документи, додека во делот на човечките ресурси скоро ниту една општина нема обезбедено лице или лица за следење на состојбите и кое е одговорно за спроведување на планските документи за квалитет на воздух.

Покрај анализата на легислативата, планските документи и капацитетите на општините и Градот Скопје, авторите на оваа анализа спроведоа интервјуа со претставници на институции, експерти, адвокати, и претставници од граѓанскиот сектор, МАНУ и Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, со цел да се добие целосна слика за состојбата со квалитетот на амбиентниот воздух и надлежностите на државата и локалната самоуправа, при што беа потврдени првичните согледувања презентирани во анализата.

На крајот, анализата предвидува Патоказ на активност за подобрување на квалитетот на воздухот во општините/Градот, каде се презентирани три клучни чекори. Првиот се однесува на исполнување на обврската на Владата на РСМ за донесување Национален план за чист воздух. Вториот чекор се однесува на исполнување на обврската на државата да обезбеди институционални капацитети во општините и Градот Скопје со цел да се обезбедат минималните капацитети за исполнување на нивните надлежности, додека третиот чекор е во поддршка на вториот чекор и се однесува на обезбедување финансиски средства во буџетите на општините и Градот Скопје за спроведување на надлежностите во сегментот на квалитет на воздух.

Оваа анализа има за цел да даде преглед на состојбата со квалитет на воздух како на локално ниво, но и да укаже на неопходните чекори кои може да бидат иницирање на процесот за обезбедување ефикасно, ефективно и економично спроведување на надлежностите на општините и Градот Скопје во сегментот на обезбедување квалитет на воздух со што ќе им се овозможи на граѓаните во целост да живеат во средина во која ќе имаат чист воздух, а со тоа и повисок квалитет на живот.

Summary

Analysis “Clean air basic human right or unattainable obligations for municipalities in North Macedonia”

This analysis provides an overview of the situation in which the Republic of North Macedonia is in the segment of ambient air quality. In spite of the fact that there is a political commitment in the country to respect the air quality standards, the responsibility for implementing this commitment in practice is still absent. The analysis reviews the legal framework that is clearly harmonized with international standards, starting from the provisions that are part of the constitutional fundamental values and the right to a healthy environment, through the Law on Ambient Air Quality and its by-laws and the competences provided by the Law on the Environment, the Law on Local Self-Government and the Law on the City of Skopje. In the same direction, the Analysis makes a review and presentation on the scope of competences that the municipalities and the City of Skopje have in the area of ambient air quality. At the same time, the analysis makes an overview of the institutional capacities through which it is visible that the constitutional and

legal obligations of the state have not been fulfilled at all due to the fact that it does not provide the necessary institutional capacities and conditions for the municipalities and the City of Skopje to perform their competences in the segment of ambient air quality. The analysis reviews the existence of air quality planning documents and the human capacities of each municipality and the City of Skopje, i.e. whether the municipality has an appointed person who monitors the situation and is responsible for implementing the air quality planning documents. The review indicates a partial fulfillment of the authority for the adoption of planning documents, while in the area of human resources, almost no municipality has provided a person or persons to monitor the situation and who is/are responsible for the implementation of the air quality planning documents.

In addition to the analysis of the legislation, planning documents and capacities of the municipalities and the City of Skopje, the authors of this analysis conducted interviews with representatives of institutions, experts, lawyers, and representatives from the civil sector, Macedonian Academy of Sciences & Arts and the University “St. Cyril and Methodius” in order to obtain a complete picture of the situation with the quality of the ambient air and the competences of the state and local self-government, whereby the initial observations presented in the analysis were confirmed.

Finally, the Analysis foresees a Roadmap of activities for improving air quality in the municipalities/City of Skopje, where three key steps are presented. The first one refers to the fulfillment of the obligation of the Government of Republic of North Macedonia to adopt a National Clean Air Plan. The second step refers to the fulfillment of the state’s obligation to provide institutional capacities in the municipalities and the City of Skopje in order to ensure the minimum capacities to fulfill their competences, while the third step is in support of the second step and refers to the provision of financial resources in the budgets of municipalities and the City of Skopje for the implementation of competences in the segment of air quality.

This analysis aims to provide an overview of the state of air quality at local level, but also to indicate the necessary steps that may be the initiation of the process to ensure efficient, effective and economical implementation of the responsibilities of the municipalities and the City of Skopje in the segment of ensuring air quality, which will enable the citizens to live in an environment in which they will have clean air and thus a higher quality of life.

Zusammenfassung

Analyse „Saubere Luft, grundlegendes Menschenrecht oder unerfüllbare Verpflichtungen für die Gemeinden in Nordmazedonien“

Diese Analyse schafft einen Überblick über die Situation, in der sich die Republik Nordmazedonien hinsichtlich der Luftqualität befindet. Obwohl es im Land eine politische Übereinkunft darüber gibt, die Standards der Luftqualität einzuhalten, fehlt es an der Übernahme von Verantwortung für die Umsetzung dieser Verpflichtung in die Praxis. Die Analyse untersucht den rechtlichen Rahmen, der eindeutig mit internationalen Standards harmonisiert, angefangen bei den Bestimmungen, die Teil der verfassungsmäßigen Grundwerte und des Rechts auf eine gesunde Umwelt sind, über das Gesetz zur Luftqualität und seine Zusatzbestimmungen bis hin zu den Zuständigkeiten gemäß dem Umweltgesetz, dem Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung und dem Gesetz zur Stadt Skopje. In diesem Sinne untersucht die Analyse die Zuständigkeiten und Kompetenzen, die die Gemeinden und die Stadt Skopje im Bereich der Luftqualität haben und zeigt sie auf. Gleichzeitig liefert die Analyse einen Überblick über die institutionellen Kapazitäten, anhand derer sichtbar wird, dass die verfassungsmäßigen und rechtlichen Verpflichtungen des Staates nicht im Entferntesten erfüllt werden, da er die erforderlichen institutionellen Kapazitäten und Voraussetzungen für die Gemeinden und die Stadt Skopje zur Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten im Bereich Luftqualität nicht bereitstellt. Die Analyse überprüft das Vorhandensein von Planunterlagen zur Luftqualität und der personellen Kapazitäten jeder Gemeinde und der Stadt Skopje, d. h. ob die Gemeinde eine Person bestimmt hat, die die Situation überwacht und für die Umsetzung der Pläne im Zusammenhang mit der Luftqualität verantwortlich ist. Die Überprüfung ergab eine teilweise Erfüllung der Verpflichtung zur Verabschiedung von Planunterlagen, während im Personalbereich nahezu keine Gemeinde eine oder mehrere Personen zur Überwachung der Lage und zur Umsetzung der Planunterlagen in Bezug auf Luftqualität bestimmt hat.

Neben der Analyse der Gesetzgebung, der Planunterlagen und der Kapazitäten der Gemeinden und der Stadt Skopje führten die Autoren dieser Analyse Interviews mit Vertretern von Institutionen, mit Experten, Anwälten und Vertretern der Zivilgesellschaft, der Mazedonischen Akademie der Wissenschaften und Künste und der Universität „Sv. Kyrill und Method“, um ein vollständiges Bild zur Situation der Luftqualität und der Kompetenzen des Staates und der kommunalen Selbstverwaltung zu erhalten, wobei die in der Analyse dargelegten ersten Beobachtungen bestätigt wurden.

Schließlich sieht die Analyse einen Aktionsplan zur Verbesserung der Luftqualität in den Gemeinden und in der Stadt Skopje vor, in dem drei wesentliche Schritte vorgestellt werden. Der erste bezieht sich auf die Erfüllung der Verpflichtung der Regierung der Republik Nordmazedonien, einen nationalen Plan für saubere Luft zu verabschieden. Der zweite Schritt bezieht sich auf die Umsetzung der Verpflichtung des Staates, institutionelle Kapazitäten in den Gemeinden und der Stadt Skopje bereitzustellen, um die Mindestanforderungen zur Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten sicherzustellen, während der dritte Schritt den zweiten unterstützt, indem den Gemeinden und der Stadt Skopje Haushaltsmittel für die Umsetzung ihrer Kompetenzen im Bereich Luftqualität zur Verfügung gestellt werden.

Ziel dieser Analyse ist es, einen Überblick über den Zustand der Luftqualität auf lokaler Ebene zu geben, aber auch die notwendigen Schritte aufzuzeigen, die den Prozess der effizienten, effektiven und wirtschaftlichen Umsetzung der Verantwortlichkeiten der Gemeinden und der Stadt Skopje hinsichtlich der Gewährleistung einer Luftqualität in die Wege leiten können, die es den Bürgern ermöglicht, in einer Umgebung mit sauberer Luft zu leben und damit eine höhere Lebensqualität zu erhalten.

ISBN 978-608-4648-80-2
ISBN 978-608-4926-09-2