ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

КОРИДОРИТЕ 8 И 10Д

ДАЛИ ИМАМЕ ДОВОЛНО ГАРАНЦИИ ДЕКА ИЗГРАДБАТА НА АВТОПАТИ НЕМА ДА ВЛИЈАЕ НЕГАТИВНО ВРЗ ШУМСКИОТ ФОНД

ЗАЕДНО ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА

ЕКО свест · МЗМП · CNVP Building a Greener Economic Environment

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

КОРИДОРИТЕ 8 И 10Д

ДАЛИ ИМАМЕ ДОВОЛНО ГАРАНЦИИ ДЕКА ИЗГРАДБАТА НА АВТОПАТИ НЕМА ДА ВЛИЈАЕ НЕГАТИВНО ВРЗ ШУМСКИОТ ФОНД

Издавач
Македонско здружение на млади правници

Автор
Бојана Божиновска Силјановска

Уредници
Бојан Трпевски и Гоце Коцевски

Проект
Граѓанските организации во акција за климатските промени

Спроведувачи
Проектот го спроведува Центарот за истражување и информирање на животната средина Еко-Свест во соработка со Македонското здружение на млади правници-МЗПМ и Организацијата за поврзување на природни вредности и луѓе – ЦНВП

Лектура
Елеонора Стојкоска-Попетревска

Графички дизајн
Харис Муриќ

Скопје, 2023

Sweden Sverige

Оваа анализа е подготвена во рамките на проектот „Граѓанските организации во акција за климата“, поддржан од Шведската меѓународна агенција за развојна соработка – СИДА. Изразените ставови и мислења се на авторите на оваа анализа и нужно не ги одразуваат ставовите и мислењата на донаторот и на владата на Шведска.

СОДРЖИНА

РЕЗИМЕ 1

ВОВЕД 2

МЕТОДОЛОГИЈА 3

ЗАШТИТАТА НА ШУМИТЕ И КОРИДОРИТЕ 8 И 10-Д 4

ЗАШТИТАТА НА ШУМИТЕ ВО ЕУ 6

СЛУЧАЈОТ СО ШУМАТА БЈАЛОВИЕЖА (КОМИСИЈАТА ПРОТИВ ПОЛСКА – C-441/17) 7

ОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА 10

ДАЛИ КОРИДОРИТЕ ЌЕ ПОДЛЕЖАТ НА ЗАДОЛЖИТЕЛНА ОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕ НА ПРОЕКТОТ ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА? 12

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ 14

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 15

РЕЗИМЕ

Владата на РСМ на 7.3.2023 година го одобри договорот за изградба на Коридорите 8 и 10-д. Групи пратеници поднесоа девет предлози за изменување закони, кои, според образложението, се неопходни за реализација на проектот. Меѓу другите беа предложени и измени на Законот за шумите. Со предлог-измените се уреди дека постапката за трајна пренамена на шумско земјиште нема да се врши кога се работи за „за градби од стратешки интерес утврдени со закон“.

Владата на 8.5.2023 со користење на т.н. скратена процедура со „европско знаменце“ достави предлози за пет од законите за кои веќе беа поднесени предлози од пратениците. Меѓу нив не беше Законот за шуми иако планираната делница од Гостивар до Букојчани во голема мерка минува низ шумско земјиште и ќе треба да се изврши сечење шума.

Она што останува како гаранција дека при зафаќањето на шумите ќе бидат преземени мерки за заштита на животната средина е спроведувањето постапка за оцена на влијанието врз животната средина. Оцената на влијанието врз животната средина има цел да ги предвиди потенцијаните штетни влијанија врз животната средина и да ги избегне или намали таквите штетни влијанија, при што истовремено треба да се доведат во рамнотежа целите во однос на животната средина, социјалните и економските цели.

Во македонското законодавство е предвидена постапка за оцена на влијанието врз животната средина и проекти што задолжително подлежат на оцена на влијанието врз животната средина, што е синхронизирано со директивата на Европската Унија (ЕУ). Изградбата на автопатишта влегува во проекти каде што е потребна и задолжителна оцената на влијанието врз животната средина согласно прописите на Република Северна Македонија (РСМ) и ЕУ. Сепак, иако процесот е започнат, се уште не постои оцена на влијание врз животната средина за првиот дел од автопатот Гостивар-Букојчани, каде што има пространство на шума.

Пред Судот на правдата на Европската Унија се води предмет, за кој веќе е донесена прва пресуда, на која **и** претходела времена мерка, која предвидува запирање на сечата и казни од 100.000 евра на ден. Се работи за случај од особена важност и преседан во областа на правото на животната средина и заштита на шумите. Според Судот, „овластување за план или проект може да биде дадено само под услов надлежните органи да се уверат дека планот или проектот нема да има трајни негативни ефекти врз интегритетот на односната локација. Тоа е случај кога нема разумно научно сомневање за отсуство на такви ефекти.

Оттаму, се нагласува следново: Ефикасна изведба на стратешки проекти не смее да подразбира негативен ефект врз животната средина и постоење правна несигурност!

ВОВЕД

Шумите се од суштинско значење за нашето здравје и благосостојба, како и за заштитата на животната средина воопшто. Тие имаат богат биодиверзитет (80% од биодиверзитетот во светот се наоѓа во шумските предели)[1] и се од огромна важност во борбата против климатските промени. Ни обезбедуваат чиста вода, храна, лекови и материјали (25% од луѓето зависат од шумите за егзистенција и приходи),[2] го намалуваат ризикот од катастрофи и ја стабилизираат почвата.

Европа е еден од најбогатите шумски региони во светот (45% од земјата на Европа е покриена со шуми).[3] Сепак, сегашните практики за управување со шумите не се секогаш во согласност со потребата да се обезбеди висока биолошка разновидност во шумските екосистеми. Со постојано зголемување на побарувачката за дрва, шумите и нивните екосистеми продолжуваат да страдаат од загадувањето на воздухот и водите, загубата на живеалиштата и биолошката разновидност и допирањето на урбаните области.[4]

Природните услови во РСМ, условени од местоположбата, климата, релјефот, педолошко-геолошката градба на теренот, како и од хидролошко-хидрографските карактеристики, овозможуваат опстанок и развој на голем број растителни и животински видови. Поради тоа, нашата држава се вбројува во земјите со богат биодевирзитет. Голем број растителни и животински видови се реликти и ендемити.[5]

Поради овие општокорисни функции, шумите се дел од националното богатство. Шумите се заштитени и со Уставот. Членот 56 од Уставот на РСМ гласи „сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита“.

1 European Commission, Forests
2 Ibid
3 Ibid
4 Ibid
5 Национални шуми, Шумите во РСМ

МЕТОДОЛОГИЈА

Непосреден повод што ја наметна потребата од овој документ беше најавениот проект за изградба на автопатишта на Коридорите 8 и 10-д, кои во одреден дел треба да поминуваат и низ шуми. Документот содржи правна анализа на импликациите од предложените измени во правната рамка неопходна за реализација на проектот низ призмата на заштитата на животната средина. Понатаму документот ги идентификува и укажува на стандардите на правото на ЕУ, како и на практиката на Судот на правдата на ЕУ што се однесува на заштитата на шумите. Врз основа на анализата, документот предлага препораки за унапредување на политиките кои ќе овозможат градење автопати со минимално влијание врз шумите и животната средина. При изработката на овој документ е спроведено канцелариско истражување и се анализирани релевантни прописи, извештаи, како и други акти.

ЗАШТИТАТА НА ШУМИТЕ И КОРИДОРИТЕ 8 И 10-Д

Собранието на РСМ во 2021 со посебен закон[6] утврди стратешка национална важност на изградба на Коридорите 8 и 10-д.[7] Со законот го определи конзорциумот Bechtel and Enka JV да го реализира проектот и ја овласти Владата да води процес за склучување договор за градење. Законот му овозможува на конзорциумот да спроведе „*уникатен процес на изградба на Проектот преку брза метода на планирање, изведба и изградба*“. Со ова, имплицитно се навестува повластен третман на стратешкиот партнер, без да биде уредено на кој начин ќе се спроведе „уникатниот процес на изградба„ имајќи ги предвид постојните законии.

Владата на РСМ на 7.3.2023 година го одобри договорот за изградба на Коридорите 8 и 10-д. Договорот и, особено, обврските што државата ги има преземено не беа јавно објавени со низа противречни образложенија, од тоа дека се работи за класифицирана информација до тоа дека се работи за деловна тајна. Обврските на државата до некаде се обзнанија на 3.4.2023, кога групи пратеници поднесоа девет предлози за изменување закони,[8] кои, според образложението, се неопходни за реализација на проектот.

Меѓу другите беа предложени и измени на Законот за шумите. Со предлог-измените се уреди дека постапката за трајна пренамена на шумско земјиште нема да се врши кога се работи за „за градби од стратешки интерес утврдени со закон“.[9] Според Законот за шумите, трајна пренамена се врши за изградба на објекти од јавен интерес, како и за вршење работи од јавен интерес утврден со закон.[10] Сепак, постапка за трајна пренамена не се врши заради спроведување документи за просторно и урбанистичко планирање, вклучувајќи просторен план на Република Северна Македонија, просторен план за регион и просторен план за подрачје од посебен интерес за Република Северна Македонија. Според Просторниот план за периодот 2004–2020, делницата од Гостивар до Кичево е предвидена за автопат, додека делницата од Прилеп до Битола е предвидена за магистрален пат.[11]

Предлозите наидоа на сериозни реакции и отпор помеѓу граѓаните и стручната јавност. Клучни аргументи што беа дека се воспоставува двоен правен режим, се нарушува владеењето на правото и се доведува до ризик заштитата на работничките права и животната средина. Поради тоа, постапката по овие предлози застана во Собранието и работните тела.

[6] Закон за утврдување јавен интерес и номинирање стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и Коридорот 10-д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 163/2021.

[7] Поимите Коридор 8 и Коридор 10-д согласно овој закон се однесуваат на посебни делници и тоа Коридорот 8 се однесува на делниците: Тетово – Гостивар – Букојчани и автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан, додека Коридорот 10-д се однесува на Прилеп – Битола.

[8] Се работеше на предлог-закони за изменување и дополнувања на законите за: градење, урабнистичко планирање, земјоделско земјиште, шумите, работните односи, минералните суровини, експропријација, културно наследство, како и на основниот закон за утврдување стратешки интерес и номинирање стратешки партнер.

[9] Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за шумите, по скратена постапка, април 2023, членови 1 и 2.

[10] Закон за шумите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2009, 24/2011, 53/2011, 25/2013, 79/2013, 147/2013, 43/2014, 160/2014, 33/2015, 44/2015, 147/2015, 7/2016 и 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 274/2022, член 14 став 2.

[11] Просторен план на Република Северна Македонија (2004-2020). Карта бр. 13.

За да ја откочи постапката, Владата на 8.5.2023 со користење на т.н. скратена процедура со „европско знаменце“ достави предлози за пет[12] од законите, за кои веќе беа поднесени предлози од пратениците. Предлозите беа попрецизни, меѓутоа суштината на реформите беше иста, воспоставување посебен правен режим во кој постојните постапки ќе бидат значително забрзани или заобиколени. Постапката со европското знаменце заради ограничените рокови за дискусија и можности за амандмани овозможи овие пет предлог-закони да се донесат.

Меѓу нив не беше Законот за шуми иако планираната делница од Гостивар до Букојчани во голем дел минува низ шумско земјиште и ќе треба да се изврши сечење шума.[13] Поради тоа, се поставува прашањето дали Владата ќе достави посебен предлог за измени на Законот за шумите, дали ќе се продолжи постапката по предлогот поднесен од пратениците или воопшто може да не дојде до измени на Законот за шуми. Она што во оваа фаза може да се претпостави, имајќи ги предвид расположливите (ограничени) податоци, е дека зафаќањето на шумите ќе се изврши без постапка за пренамена, а притоа повикувајќи се на образложението дека со проектот се спроведува Просторниот план на Република Северна Македонија.

[12] Градење, урбанистичко планирање, работни односи, експропријација и основниот закон за утврдување стратешки интерес и номинирање стратешки партнер.

[13] ЈПДП. Известување за намера за изградба на автопат А2, Делница Гостивар – Кичево, август, 2015, страница 24.

ЗАШТИТАТА НА ШУМИТЕ ВО ЕУ

ЕУ дели неколку надлежности поврзани со шумите со земјите-членки, вклучително животната средина, климата и земјоделството. Додека ги остварува овие надлежности, Унијата го почитува принципот на супсидијарност. Конкретно, заштитата на шумите е основен дел од еколошките активности на ЕУ и надлежноста на ЕУ заснована на членовите 191-192 од Договорот за функционирање на ЕУ, како што е потврдено од Европскиот суд на правдата.

Иако нема „заедничка политика за шуми", шумите на ниво на ЕУ се регулирани со повеќе правни инструменти: Стратегија за шуми на ЕУ за 2030 година; Директивата 1999/105/ЕС за рекламирање на шумскиот репродуктивен материјал; Регулативата (ЕС) бр. 1698/2005 за поддршка на руралниот развој; Регулативата (ЕС) бр. 2152/2003 во врска со мониторинг на шумите и интеракции со животната средина во [Европската] заедница; Директивата 2000/29/ЕС за заштитни мерки против појава на штетни организми на растенијата и производите од нив и против нивното ширење во [Европската] заедница; Регулатива (ЕС) бр. 2173/2005 за воспоставување FLEGT шема за лиценцирање за увезување дрва во Европската заедница; Регулатива (ЕС) бр. 1024/2008 за воспоставување детални правила за имплементација на Регулативата (ЕС) бр. 2173/2005; Регулатива (ЕС) бр. 995/2010 за воспоставување обврски за операторите што пласираат дрва и дрвени производи на пазарот.[14]

Стратегијата за шуми на ЕУ за 2030 година е една од водечките иницијативи на Европскиот зелен договор. Стратегијата поставува визија и конкретни активности за подобрување на квантитетот и квалитетот на шумите на ЕУ и зајакнување на нивната заштита, обновување и отпорност. Таа има цел да ги прилагоди европските шуми на новите услови, временските екстреми и високата неизвесност предизвикана од климатските промени.[15]

Заштитата на животната средина е кодификувана во членот 37 од Повелбата за основните човекови права на Европската Унија и гласи: „Во политиките на Унијата мора да биде интегрирано и осигурено високо ниво на заштита на природната средина и подобрување на нејзиниот квалитет во согласност со начелото за одржлив развој". Со овој член практично заштитата на животната средина доби значење за човековите права во правниот контекст на ЕУ.[16]

[14] Федерално министерство за земјоделство, шумарство, региони и водостопанство на Република Австрија, Право за шуми – Европска Унија и меѓународно право

[15] European Commission, Forests

[16] Повелба за основните права на Европската Унија

СЛУЧАЈОТ СО ШУМАТА БЈАЛОВИЕЖА (КОМИСИЈАТА ПРОТИВ ПОЛСКА – С-441/17)

Шумата Бјаловиежа е заштитено место, светско наследство на УНЕСКО и претставува една од најдобро зачуваните шуми во Европа. Во 2012 година Полска донела план за управување со шумата за периодот 2012-2021, во 2015 година донела план за управување во кој воспоставила конзерваторски мерки и цели за шумата, а во март 2016 полските власти донеле одлука за изменување на планот од 2012 година, со која се дозволува трикратно зголемување на операциите за сеча во нејзиниот округ, како и за сеча во областите досега исклучени од каква било интервенција. Оправдувањето за одлуката од 2016 година било заштита од штета на шумата како резултат на ширењето на бубачки на кората на смреките (spruce bark beetle). За сите документи освен за одлуката од 2016 година, била спроведена оцена на влијанието врз животната средина.[17]

ЗОШТО СЛУЧАЈОТ БЈАЛОВИЕЖА Е РЕЛЕВАНТЕН ПРИ ИЗГРАДБА НА АВТОПАТОТ ОД КОРИДОРОТ 8?

↘ Активностите за изградба на Коридорот 8 се одвиваат во природата, во смисла на дефиницијата од Законот за заштита на природата. Притоа, како и во случајот Бјаловиежа, активностите за изградба на Коридорот 8 опфаќаат сечење шума

↘ Судот на правдата на ЕУ дава насоки и воспоставува стандарди за квалитетот на оцената на влијанието врз животната средина

↘ Оцената на влијанието врз животната средина е задолжителна согласно Законот за животната средина и Законот за заштита на природата, а се споменува и во дефинициите од Законот за шумите

↘ Стандардите на СПЕУ за квалитетот на оцената на влијанието врз животната средина се дел од acquis comunitar на ЕУ, следствено на тоа тие се применливи и релевантни за Северна Македонија, која очекува да ги започне пристапните преговори

↘ Пресудата во случајот Бјаловиежа го потенцира анализирањето на кумулативниот ефект што други проекти може да го имаат врз заштитените подрачја, иако не се директно поврзани со нив. Во околината на трасата на Коридорот 8 се наоѓа Националниот парк „Маврово", а самата траса се доближува до Пештерата Убавица, која е заштитена како споменик на природата,[18] па оттука се истакнува потребата да се следат стандардите на ЕУ при изработувањето на оцената на влијанието врз животната средина

↘ Пресудата на СПЕУ дава насоки за начинот на кој треба да се толкуваат одредбите за заштита на природата и биодиверзитетот vis a vis економските, социјалните и културните потреби на државата

[17] Види подетално параграфи 16-53 од Пресудата на Судот на правдата на Европската Унија, С-441/17, Комисијата против Полска од 17.4.2018 година.

[18] ЈПДП. Известување за намера за изградба на автопат А2, Делница Гостивар – Кичево, август, 2015, страница 13.

Во рамки на постапката за прекршување на правото на ЕУ, Европската комисија во 2017 година повела постапка против Полска пред Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ). Големиот совет на СПЕУ на 17.4.2018 донел пресуда со која утврдил дека Полска ги прекршила одредбите од директивите што генерално се однесуваат на заштита на живеалиштата и за заштита на птиците.[19]

Според СПЕУ, „овластување за план или проект, може да биде дадено само под услов надлежните органи да се уверат дека планот или проектот нема да има трајни негативни ефекти врз интегритетот на односната локација. Тоа е случај кога нема разумно научно сомневање за отсуство на такви ефекти. Надлежните национални власти не можат да одобрат интервенции каде што постои ризик од трајно оштетување на еколошки карактеристики на локациите што се домаќини на типови природни живеалишта од интерес или приоритет на Заедницата. Тоа би било особено случај кога постои ризик дека интервенцијата ќе доведе до исчезнување или делумно и непоправливо уништување на таков природен тип на живеалиште на засегнатата локација.“[20]

Разгледувајќи го конкретниот случај, СПЕУ посебно се осврнал и укажал дека „процената на влијанијата на планот или проектот што не се директно поврзани или неопходни за управувањето со засегнатото подрачје,[21] мора да го земе предвид и кумулативниот ефект што произлегува од тој план или проект, во комбинација со други планови и проекти, а во насока на воспоставените конзерваторски цели за тоа подрачје“. СПЕУ, имајќи предвид дека полските власти во моментот кога јаноселе одлуката од 2016 година, се уште ги немале резултатите од анкетата поврзана со биодиверзитетот на подрачјето, укажал дека „процената не може да се смета за *соодветна*, во смисла на значењето на првата реченица од членот 6(3) од Директивата за живеалишта, во ситуација кога недостасуваат ажурирани податоци за заштитените живеалишта и видови. Со оглед на тоа дека полските власти знаеле оти податоците со кои располагале кога ја носеле одлуката од 2016 година се несоодветни, не може да се смета дека извршиле *соодветна* процена на влијанијата“.[22] Истовремено „соодветната процена на влијанијата на планот или проектот за засегнатото подрачје, мора да е извршена *пред* неговото одобрување, па процената не може да се одвива паралелно или по одобрувањето“.[23]

Во пресудата се укажува дека Европската комисија, во светлината на принципот на претпазливост, кој е интегриран во одредбата во член 6(3) од Директивата 92/43 за зачувување на природните живеалишта и дивата фауна и флора, изменета со Директивата 2013/17, „не мора да докажува причинско-последична врска помеѓу предметните операции и негативниот ефект врз интегритетот на живеалиштата и видовите, доволно е да се утврди постоењето веројатност или ризик дека тие операции може да доведат до таков ефект“.[24]

Според Судот, аргументот на Полска дека „Шумата Бјаловиежа не може да се смета за 'природна' или 'примарна' шума поради тоа што секогаш била предмет на активна експлоатација од човекот, преку која се определени нејзините карактеристики“ е ирелевантен поради тоа што „без разлика на класификацијата на конкретната шума, Директивата за живеалишта и птици ја определува рамката за управување со шумата“.[25]

19 Неисполнување на обврските на земјата-членка - Животна средина - Директива 92/43/ЕЕЗ - Зачувување на природните живеалишта и дивата фауна и флора — член 6(1) и (3) — член 12(1) — Директива 2009/147/ЕЗ — Зачувување на дивите птици — членови 4 и 5 — „Puszcza Białowieska“ Локација Натура 2000 — Измена на план за стопанисување шуми — Зголемување на обемот на дрво што може да се жнее - План или проект што не е директно потребен за управувањето со локацијата што е веројатно да има значаен ефект врз него – Соодветна проценка на импликациите за локацијата - Негативно влијание врз интегритетот на локацијата - Реално спроведување на мерките за заштита - Ефекти врз местата за размножување и местата за одмор на заштитените видови.

20 Суд на правдата на Европската Унија, Извештај на ЕСП за пресудата за случајот C-441/17. Комисијата против Полска.

21 Пресуда на Судот на правдата на Европската Унија, C-441/17, Комисијата против Полска од 17.8.2018 година, параграф 135.

22 Ibid, параграф 135, 149, 150.

23 Ibid, параграф 148.

24 Ibid параграф 158.

25 Ibid, параграф 155.

Разгледувајќи го аргументот на Полска дека членот 6(4) од Директивата за живеалишта вели дека промовирањето на биодиверзитетот се врши земајќи ги предвид економските, социјалните, културните и регионалните потреби, СЕУ, меѓу другото, подвлекува дека „дури и кога постои негативна процена и проектот или планот мора да се спроведе поради преовладување на јавниот интерес, вклучувајќи го и тој од социјална или економска природа и притоа нема алтернативни решенија, земјите членки *мора* да ги преземат *сите неопходни компензаторски мерки* што ќе осигурат дека *генерална кохерентност на Натура 2000 е заштитена*".[26]

Член 6(1) од Директивата 92/43 за зачувување на природните живеалишта и дивата фауна и флора, изменето со Директивата 2013/17, и член 4(1) и (2) од Директивата 2009/147 за зачувување на дивите птици, изменето со Директивата 2013/17, бараат конзерваторските мерки неопходни за одржување поволен статус на конзервација на заштитените живеалишта и видови во рамките на односната локација не само да се усвојуваат, туку и, пред сè, реално да се имплементираат.[27] Повторувајќи го овој став, СЕУ укажува дека „членот 12(1)(d) од Директивата за живеалишта пропишува режим за строга заштита на местата за размножување и местата за одмор на видовите од Анексот IV(a) од Директивата, независно од бројот [на ваквите видови]". [28]

Во пресудата се истакнува и дека согласно член 12(1)(а) и (г) од Директивата 92/43 за зачувување на природните живеалишта и дива фауна и флора, и член 5 од Директивата 2009/147 за зачувување на дивите птици, изменети со Директивата 2013/17, државите членки не само што се должни да донесат сеопфатна целосна и ефективна легислатива, туку се должни и да преземат заштитни мерки. Слично на тоа, системот на строга заштита претпоставува усвојување кохерентни и координирани мерки од превентивен карактер. Затоа, таков систем на строга заштита мора да овозможи вистинско избегнување намерно фаќање или убивање во дивината и влошување или уништување места за размножување или места за одмор на животинските видови и птици.

[26] Ibid, параграф 188-190.

[27] Ibid параграфи 213, 214, 218.

[28] Ibid, параграф 237.

ОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Во глава XI од Законот за животната средина се пропишува постапка за оцена на влијание врз животната средина. Оцена на влијанието врз животната средина има цел да ги предвиди потенцијаните штетни влијанија врз животната средина и да ги избегне или намали таквите штетни влијанија, при што истовремено треба да се доведат во рамнотежа целите во однос на животната средина, социјалните и економските цели. При спроведување на оцената на влијанието врз животната средина секогаш треба да се имаат предвид мерките за спречување, ограничување, ублажување или намалување на штетните влијанија и да се даде проценка на ефектите од предложените мерки. А, не е помалку важно дека секогаш е можно да се даде предлог за други алтернативни локации за изведување на проектот, со цел да се намали штетното влијание врз животната средина.[29]

Директивата на Европската унија за оцена на влијанието врз животната средина[30] има цел да обезбеди проектите што веројатно ќе имаат значително влијание врз животната средина да бидат идентификувани и оценети, во рамките на процесот на проценка, пред овие проекти да продолжат со развој.

Оваа проценка вклучува опис на проектот, вклучувајќи проценка, по вид и количина, на очекуваните остатоци и емисии (загадување на водата, воздухот и почвата, бучава, вибрации, светлина, топлина, зрачење итн.), кои произлегуваат од работата на предложениот проект.

Се оценува дека проектите наведени во Анекс 1 од директивата имаат значителни влијанија врз животната средина и затоа се бара да подлежат на оцена на влијанието врз животната средина. Анекс 2 ги прикажува проектите каде што процената на влијанието врз животната средина е изборна.

Во проектите што задолжително подлежат на оценка за влијанието врз животната средина излистани во Анекс 1 од оваа диркетива вброена и изградбата на автопатишта и на експрени патишта.[31]

Согласно членот 77 од Законот за животна средина, Владата на Република Северна Македонија има донесено Уредба за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување постапка за оцена на влијанијата врз животната средина.[32] Уредбата е синхронизирана со Директивата на ЕУ и во Прилог 1, точка 7(б) ја вбројува изградбата на автопатиштата како проекти за кои задолжително се прави проценка на влијанијата врз животната средина.

[29] Министерство за животна средина и просторно планирање, Оцена на влијанието врз животната средина.

[30] DIRECTIVE 2011/92/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

[31] ЕУ-директива 2011/92, анекс 1 точка 7(б).

[32] Уредба за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување на постапката за оцена на влијанијата врз животната средина, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012 и 202/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 175/2022.

Дополнително, Северна Македонија е потписник на Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда за прашањата поврзани со животната средина на Обединетите нации.[33] Конвенцијата во членот 6 зборува за учеството на јавноста во одлучувањето за конкретни активности, меѓу кои во листата во Анекс 1 се вброени и проектите за изградба на автопатиштата. Притоа членот 6, точка 6 укажуваат дека до јавноста треба да бидат достапни: (а) Опис на местото на реализација и на физичките и техничките особености на предложената активност, како и проценка на очекуваните остатоци и емисии; (б) Опис на битните влијанија на предложената активност врз животната средина; (в) Опис на мерките што се предвидуваат за спречување и/или редуцирање на последиците, вклучувајќи ги и емисиите; (г) Нетехничко резиме на горенаведеното; (д) Преглед на основните алтернативи проучени од страна на кандидатот. Според ова, не само што инвеститорот на проектот за изведба на автопат е должен да поднесе извештај за влијанието врз животната средина, туку и јавноста мора да е известена. Членот уредува дека на јавноста ќе се овозможи соодветна реакција по писмен пат и разговор со кандидатот, а понатаму во одлуката мора да се земе предвид резултатот од учеството на јавноста, а за одлуката да биде информирана јавноста.

Дополнително со овој документ за јавни политики се прецизира потребата од практикување на синхронизираното право со ЕУ и негово почитување, во спротивно РСМ како земја во преговори за кандидат на ЕУ би имала индиректна одговорност.
Мора да се спомене и дека освен законските уредувања и меѓународниот правен аспект, Уставот на Северна Македонија во членот 55 утврдува дека слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.

Иако справувањето со ефектите од климатските промени на Западен Балкан има предност пред превентивната акција, постојат примери на добра практика во вклучувањето на отпорноста на патната и железничката инфраструктура во капиталните проекти во РСМ. За изградба на некои делови од автопатот меѓу Скопје и Косово, Студијата за оцена на влијанието врз животната средина и социјалните аспекти (ОВЖССА) даде предлози за тоа како патот треба да биде отпорен на климатските промени. Предложените мерки треба да се вградат во главниот проект, па изведувачот ќе мора да ги примени при изградбата. Ова е уште еден пример за таква практика, покрај Студијата за ОВЖССА за автопатот Букојчани-Кичево, студијата за ОВЖС за државниот пат А3: делница Битола-граничен премин Меџитлија, потоа за државниот пат Струмица-Валандово: спој со А1. Во железничкиот транспорт може да се спомене Студијата за ОВЖССА од изградбата на нова железничка пруга на делницата Крива Паланка-Граница со Република Бугарија, како дел од Коридор 8. Во сите овие студии, на проектантите на основниот проект им се препорачува да ги користат изработените упатства и доколку е соодветно, да се применат некои од препораките и мерките за намалување на негативните влијанија врз животната средина од климатските промени. Значи, веќе има позитивна пракса во примената на упатствата за дизајнирање климатски отпорна инфраструктура, изработени за Јавното претпријатие за државни патишта.[34]

[33] https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43mac.pdf

[34] Македонско здружение на млади правници, 2023, Анализа на развојот и одржливото планирање на транспортот во РСМ од аспект на влијанието врз климатските промени.

ДАЛИ КОРИДОРИТЕ ЌЕ ПОДЛЕЖАТ НА ЗАДОЛЖИТЕЛНА ОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕ НА ПРОЕКТОТ ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА?

Она што останува како гаранција дека при зафаќањето на шумите ќе бидат преземени мерки за заштита на животната средина е спроведувањето постапка за оцена на влијанието врз животната средина. Оваа постапка е задолжителна кога се работи за автопатиштата.[35] Сепак, важно е да се земат предвид измените во Законот за урбанистичко планирање и Законот за градење со цел да се утврди да не е исклучена обврската за спроведување на овој процес.

Со донесените измени на Законот за урбанистичко планирање се воспостави можност градбите од стратешки интерес да се планираат со урбанистички проект за градби од стратешки интерес, без притоа да се носи урбанистички план за подрачја и градби од државно значење.[36] Проектот треба да е изработен врз основа на условите за планирање на просторот издадени од Агенцијата за планирање на просторот, со што ќе се овозможи усогласеност со Просторниот план на Републиката.

Измените и дополнувањата на Законот за градење, пак, воспоставија „забрзана постапка" за градење на начин што исклучија примена на поголем број одредби од Законот кога се работи за проект од стратешки интерес. Од анализата на измените може да се заклучи дека примената на одредбата што бара проектот за инфраструктура да содржи и студија за оцена на влијанието на проектот врз животната средина, доколку со прописите од областа на животната средина е предвидена изработка на студија, не е исклучена.[37]

Во однос на делницата Гостивар – Букојчани, во 2015 година била објавена намера за изградба на автопат А2, Делница Гостивар – Кичево.[38] За вториот дел од оваа делница, од Букојчани до Кичево, процесот за оценка на влијание е веќе завршен.[39] Во постапката за оцена на влијание за делницата Букојчани-Кичево во 2018 година била објавена нова намера,[40] врз основа на која МЖСПП го издал решението за обемот на студијата за оцена на влијанието врз животната средина,[41] притоа не спомнувајќи ја намерата од 2015 година.

35 Закон за животната средина, „Службен весник на Република Македонија" бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 89/2022 и 171/2022, член 77 и Уредба за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување на постапката за оцена на влијанијата врз животната средина, „Службен весник на Република Македонија" бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012 и 202/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 175/2022, Прилог 1.

36 Закон за урбанистичко планирање, „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 111/2023, член 63-а.

37 Закон за градење, „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 111/2023, член 45-а.

38 ЈПДП, Известување за намера за изградба на автопат А2, делница Гостивар – Кичево, август, 2015.

39 ЈПДП, Автопат А2: делница Букојчани – Кичево: Студија за оцена на влијанието врз животната средина, јуни, 2021.

40 ЈПДП, Известување за намера за изработка на проектна документација на ниво на Проект за инфраструктура за државен пат А2 делница Букојчани-Кичево (варијанта со тунел), април 2018.

41 МЖСПП, Решение бр. 11-2875/2 за утврдување потреба од оцена на влијание врз животната средина, декември 2018.

Останува нејасно, имајќи предвид дека правно обврската постои, недоволната јасност и прецизност на одредбите од Законот за животната средина, но и дека за втората делница е објавена нова намера, конкретно за таа делница, дали воопшто е започнат процесот за оцена на влијанието на делницата Гостивар-Букојчани, односно доколку се смета дека постапката е започната, зошто досега не е спроведена постапката за првиот дел од овој автопат, за кој се донесени посебните закони. Неопходна е доследна и целосна примена на оваа обврска со цел државата да обезбеди гаранции дека шумскиот фонд и особено животниот и растителниот свет нема да бидат неповратно уништени со изградбата на автопатишта.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Оцената на влијанијата на животната средина при изградба на автопатишта е задолжителна и не смее да биде пропуштено да се направи само заради стратешката природа на изведба на проектот.

- Оцената за влијанието врз животната средина при изградба на автопатишта треба да содржи предлози за тоа како патот треба да биде отпорен на климатските промени. Ова не само што е прифатено правило во развиените земји, туку е преземена пракса при изградба на дел од нашите автопатишта. Ваков детален проект со оцена на влијанието врз животната средина, земајќи ги предвид климатските промени, треба да има за секоја изведба на автопатишта.

- Република Северна Македонија мора да ги почитува законите и другите прописи и не смее да дозволи нивното менување да значи и трајно штетно влијание за животната средина. Брзото градење на автопатиштата и менувањето прописи не смее да значи брзо наштетување на биодиверзитетот.

- Потребно е да се почитува владеењето на правото и да се обезбеди правна сигурност. Промена на уредбата за оцена на влијанието врз животната средина, која е синхронизирана со Директивата на ЕУ, би значело доведување до правна несигурност, но и потенцијална неповратна штета на природата и биодиверзитетот. При носењето на измените на Законот за шуми, законодавниот орган мора да го има предвид Случајот со Шумата Бјаловиежа (Комисијата против Полска).

- Инвеститорот и Министерството за животна средина и просторно планирање, при изработката, односно одобрувањето на Студијата за оцена на влијанието врз животната средина, мора да ги имаат предвид стандардите на Судот на правдата на ЕУ, пред с , од аспект на **1) комплетност и ажурираност на податоците што се користат, 2) кумулативното влијание на овој, но и на други проекти што се спроведуваат во тој регион, врз животната средина и врз заштитените подрачја, 3) начелата на висок степен на заштита, претпазливост, превенција утврдени во македонското законодавство за животна средина и 4) ставовите на науката.**

- Јавноста мора да е вклучена во процесот на одлучување за изградба на автопатишта. Непостоењето достапна оцена на влијанието врз животната средина е спротивно на Архуската конвенција.

- **Ефикасна изведба на стратешки проекти не смее да подразбира негативен ефект врз животната средина и постоење правна несигурност. Република Северна Македонија мора да ги почитува меѓународните документи чија потписничка е, како и сопственото право, кое е притоа синхронизирано со ЕУ, а со тоа има имплицирана одговорност и спрема ЕУ.**

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- European Commission, Forests
- Национални шуми, Шумите во Република С. Македонија
- Закон за утврдување јавен интерес и номинирање стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и коридорот 10-д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 163/2021
- Предлог на Законот за изменување и дополнување на Законот за шумите
- Закон за шумите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2009, 24/2011, 53/2011, 25/2013, 79/2013, 147/2013, 43/2014, 160/2014, 33/2015, 44/2015, 147/2015, 7/2016 и 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 274/2022
- Просторен план на Република Северна Македонија (2004 – 2020)
- Известување за намера за изградба на автопат А2, Делница Гостивар – Кичево
- Федерално министерство за земјоделство, шумарство, региони и водостопанство на Република Австрија, Право за шуми – Европска Унија и меѓународно право
- Известување за намера за изработка на проектна документација на ниво на Проект за инфраструктура за државен пат А2 делница Букојчани-Кичево (варијанта со тунел)
- Решение бр. 11-2875/2 за утврдување потреба од оцена на влијание врз животната средина
- Повелбата за основните човекови права на Европската Унија
- Пресуда на Судот на правдата на ЕУ, C-441/17, Комисијата против Полска, 17 април 2018 година (Białowieża)
- Судот на правдата на ЕУ, Извештај на СПЕУ за пресудата за случајот C-441/17, Комисијата против Полска
- Министерство за животна средина и просторно планирање, Оцена на влијанието врз животната средина
- DIRECTIVE 2011/92/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment
- ЕУ-директива 2011/92
- Автопат А2: делница Букојчани – Кичево: Студија за оцена на влијанието врз животната средина

- Уредба за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување постапка за оцена на влијанијата врз животната средина, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012 и 202/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 175/2022
- Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда за прашањата поврзани со животната средина на Обединетите нации
- Македонско здружение на млади правници, Анализа на развојот и одржливото планирање на транспортот во РСМ од аспект на влијанието врз климатските промени
- Закон за животната средина, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 89/2022 и 171/2022
- Закон за урбанистичко планирање, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 111/2023
- Закон за градење, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 111/2023