АНАЛИЗА
на работењето на малите хидроцентрали

Скопје, 2022 година

Наслов: Анализа на работењето на малите хидроцентрали

Издавач: Македонско здружение на млади правници

Автори: Бојан Трпевски
Проектен координатор - Македонско здружение
на млади правници, автор на правниот дел на анализата

Ана Чоловиќ Лешоска
Истражувачка и консултантка за изготвување на анализата -
Еко свест, авторка на студии на случај

Ѓорѓи Митревски
Истражувач и консултант за изготвување на анализата
- Еко свест, автор на студии на случај

Лектор: Елеонора Стојкоска-Попетревска

Ликовно и графичко обликување: КОМА лаб.

Печат: Печатница АНФИ

Тираж: 100

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски", Скопје

621.311.212(497.7)(047.31)
621.311.212:502.17(497.7)(047.31)

ТРПЕВСКИ, Бојан
Анализа на работењето на малите хидроцентрали / [автори Бојан Трпевски, Ана Чоловиќ Лешоска, Ѓорѓи Митревски]. - Скопје : Македонско здружение на млади правници, 2022. - 171 стр. : табели ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4843-64-1

1. Чоловиќ Лешоска, Ана [автор]
а) Хидроцентрали, мали -- Правна и инситуционална рамка -- Македонија -- Истражувања б) Хидроцентрали, мали -- Животна средина -- Заштита -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 57596677

Проектот „Правото во одбрана од негативното влијение на малите хидроелектрани во Македонија“ е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија

СОДРЖИНА

Вовед 9

Методологија 13

Концесии 15

Закон за концесии и јавно приватно партнерство 15

Закон за водите 19

Подзаконски акти 20

Уредба за содржината на договорот за воспоставување јавно-приватно партнерство и договорот за концесија на добра од општ интерес 20

Одлука за утврдување на начинот на определувањето на висината на еднократниот и годишниот надоместок за концесија за користење вода 21

Животна средина 23

Закон за животна средина 23

Стратегиска оцена 26

Елаборат за заштита на животната средина 28

Студија за оцена на влијанието врз животната средина 28

Институционална рамка 31

Подзаконски акти 32

Уредба за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето 36

Уредба за критериумите врз основа на кои се донесуваат одлуките дали определени плански документи би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и здравјето на луѓето 38

Уредба за содржината на извештајот за стратегиска оцена на животната средина 40

Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина 41

Правилник за формата и содржината на елаборатот за заштита на животната средина согласно видовите на дејностите или активностите за кои се изработува елаборат, како и согласно вршителите на дејноста и обемот на дејностите и активностите што ги вршат правните и физичките лица, постапката за нивно одобрување, како и начинот на водење на регистарот за одобрени елаборати 41

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 42

Правилник за информациите што треба да ги содржи известувањето за намерата за изведување на проектот и постапката за утврдување на потребата од оцена на влијанието на проектот врз животната средина 44

Правилник за содржината на барањата што треба да ги исполнува студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина 46

Правилник за формата, содржината, постапката и начинот за изработка на извештајот за соодветноста на студијата за оцена на проектот врз животната средина, како и постапката за овластување на лицата од листата со експерти за оцена на влијанието врз животната средина, кои ќе го изготват извештајот 46

Студии на случај 48

Право на слободен пристап до студии за заштита на животна средина во однос на хидроенергетски проекти помали од 10 MW 48

Учество на јавноста во процесот на донесување одлуки - процедура на ОВЖС за ХЕ „Бошков мост" 49

Учество во процесот на донесување одлуки со прекугранично влијание - процедура на ОВЖС за ХЕ „Луково Поле" 51

Проекти за развој на хидроенергијата во НП „Маврово" презентирани пред релевантната комисија на Бернската конвенција 52

„Пари наспроти природа" - поднесена жалба до МПЖ на ЕБОР за ХЕ „Бошков мост" 53

Води 55

Закон за водите 55

Планови за управување со речни сливови 58

Водно право 62

Институционална рамка 67

Подзаконски акти 69

Студии на случај 80

Теарце „97-99" 80

Тресоречка Река 81

Природа 85

Закон за заштита на природата 85

Строг природен резерват 91

Подрачје на дивина 92

Национален парк 93

Споменик на природата 93

Парк на природата 94

Заштитен предел 94
Повеќенаменско подрачје 94
Природни реткости 95
Заеднички правила за заштитените подрачја 95
Институционална рамка 97
Подзаконски акти 99
Правилник за мерките и активностите за заштита на спомениците на природата, формата и содржината на образецот на дозволата за спроведување посебни мерки и активности за заштита и обнова на споменикот на природата 102
Правилник за мерките и активностите за заштита на паркот на природата 105
Правилник за содржината на плановите за управување со заштитените подрачја и годишните програми за заштита на природата 107
Правилник за содржината на студијата за валоризација или реваloризација на заштитено подрачје 109
Правилник за евиденција за заштита на природата 101
Студии на случај 111
Правото на слободен пристап до информации наспроти правото на интелектуална сопственост: пристап до стручни извештаи за биодиверзитетот на НП „Маврово" 111
Учество на јавноста во донесување легислативен акт - Закон за репрогласување на НП „Маврово" 113
Управување со заштитените подрачја 115
Енергетика 119
Закон за енергетика 119
Институционална рамка 126
Подзаконски акти 127
Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година 130
Уредба за мерките за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија 134
Правилник за лиценци 135
Студија на случај 137
Изработка на националната Стратегија за развој на енергетиката на Република Северна Македонија 137

Релевантно меѓународно право 141

Право на Европската унија 141

Директива за проценка на ефектите на плановите и програмите врз животната средина (2001/42/EC) 141

Директива за проценка на влијанието на конкретни јавни или приватни проекти врз животната средина (2011/92/EU) 141

Рамковна директива за води (2000/60/EC) 142

Директива за заштита на природните живеалишта и на дивата фауна и флора (92/43/EEC) 144

Директива за промоција на користењето на енергијата од обновливи извори (2018/2001) 145

Насоки за спроведување на Зелената агенда за Западен Балкан 147

Архуска конвенција 148

Наоди за животната средина и работата на МХЕ на релевантни институции 153

Извештај на Европската комисија за прогресот на Северна Македонија за 2021 година 153

Државен завод за ревизија 154

Заклучоци и препораки 157

КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

АЕРСМ	Агенција за енергетика на Република Северна Македонија
ВО	Водостопанска основа
ГО	Граѓанска организација
ДЗР	Државен завод за ревизија
ДКОУППРОВС	Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен
ЕУ	Европска Унија
ЗВ	Закон за водите
ЗЕ	Закон за енергетика
ЗЖС	Закон за животна средина
ЗЗП	Закон за заштита на природата
ЗКЈПП	Закон за концесии и јавно приватно партнерство
ЛЕАП	Локален еколошки акционен план
ЛЕР	План за локален економски развој
МАНУ	Македонска академија на науките и уметностите
МЕ	Министерство за економија

МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МХЕ	Мали хидроелектрани
НСВ	Национална стратегија за води
ОВЖС	Оцена на влијанието врз животната средина
ОИЕ	Обновливи извори на енергија
ПУРС	План(ови) за управување со речните сливови
РКЕ	Регулаторна комисија за енергетика
РСМ	Република Северна Македонија
СОЖС	Стратешка оцена на животната средина
СРЕ	Стратегија за развој на енергетика
ХЕ	Хидроелектрани
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој
ДИЖС	Државен инспекторат за животна средина
НП	Национален парк
ЈУНП	Јавна установа Национален парк

ВОВЕД
МЕТОДОЛОГИЈА

ВОВЕД

Секоја активност на луѓето во поголем или помал обем влијае на животната средина и на биодиверзитетот. Економските активности за производство на енергија во Северна Македонија влијаат врз повеќе медиуми на животната средина, почвата, воздухот, водата и слично. Учеството на енергијата произведена од обновливи извори на енергија добива сè поголемо значење во општеството. Постепеното напуштање на енергијата добиена од термоцентралите и нивната замена со „чисти извори на енергија" претставува приоритет во Северна Македонија. Заради реализација на вака поставената цел, почнувајќи од 2007 година, се доделени повеќе од 100 концесии за користење на водите за изградба на мали хидроцентрали во државата.

Целта на оваа анализа е да даде сеопфатен преглед на правото од областа на работата на малите хидроцентрали и неговата примена. Анализата го опфаќа периодот до 11 март 2022 година и дава преглед на македонското законодавство (закони, подзаконски акти и стратешки документи) што го регулира планирањето и воспоставувањето на малите хидроцентрали, од аспект на минимизирање на нивното влијание врз животната средина и екосистемите. Истовремено се дава преглед на најважните меѓународни документи од оваа област што Северна Македонија ги има ратификувано и следствено на тоа се дел од домашното право. Имајќи ја предвид стратешката определба на државата за членство во Европската Унија, Анализата дава преглед на најважните релевантни директиви на Европската Унија и дава генерална оценка на усогласеноста на македонското со меѓународното право. Покрај преглед на важечкото право, Анализата дава приказ на неговото спроведување.

Анализата содржи осум поглавја:

I	Концесии
II	Животна средина
III	Води
IV	Заштита на природата
V	Енергетика
VI	Релевантно меѓународно право
VII	Наоди за животната средина и работата на МХЕ на релевантни институции
VII	Заклучоци и препораки

Анализата ќе ја постигне утврдената цел преку утврдување на недостатоците на македонскиот правен систем од аспект на нормативна поставеност и спроведување на законодавството за да одговори на прашањето дали македонското законодавство овозможува ефикасна заштита на животната средина и на биодиверзитетот од негативното влијание на малите хидроцентрали. Истовремено документот е наменет да ја информира генералната и засегнатата јавност за законите и подзаконските акти што ја регулираат работата на малите хидроцентрали.

Анализата дава препораки за изменување на законодавството од оваа област и за подобрување на примената на важечкото право.

МЕТОДОЛОГИЈА

Анализата има за цел да ги постигне следните истражувачки цели:

- Да се идентификуваат законските недостатоци во важечкото право кои придонесуваат за намалена заштита од негативното влијание на малите хидроцентрали;
- Да се идентификуваат законите што не се усогласени со меѓународното законодавство и степенот на нивната неусогласеност;
- Да се идентификуваат проблемите и предизвиците при спроведувањето на македонското законодавство за заштита на животната средина од негативното влијание на малите хидроцентрали.

Методолошкиот пристап при изработката на Анализата вклучуваше примена на повеќе истражувачки методи:

КАНЦЕЛАРИСКО ИСТРАЖУВАЊЕ | консултирање меѓународно право, анализи, извештаи и препораки на меѓународни и македонски независни тела за усогласеноста на македонското со меѓународното право и спроведување на македонското важечко законодавство. Паралелно беше спроведено истражување на македонското законодавство составено од закони, стратешки документи и подзаконски акти, додека истовремено беа користени и анализи и документи претходно изработени од проектниот тим;

СТУДИИ НА СЛУЧАЈ | анализирање на постапувањето на конкретни надлежни државни институции и примената на релевантните правни одредби при решавање, односно постапување во конкретни ситуации;

БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР | користење на алатката за слободен пристап до информации од јавен карактер со цел прибирање релевантни информации;

КОНСУЛТАТИВЕН СОСТАНОК И ПИСМЕНИ КОНСУЛТАЦИИ | одржување состанок со претставници на релевантни државни институции со цел дискутирање на наодите и податоците од Анализата и нејзино ажурирање со активности што државните институции ги планираат од областа на работата на малите хидроцентрали и заштитата на животната средина.

Анализата го анализира и опфаќа периодот до 11.3.2022 година, кога беше одржан консултативен состанок со претставници од релевантните државни институции. Анализата содржи преглед на регулативата (закони и подзаконски акти) објавена во „Службен весник".

01

КОНЦЕСИИ

15

Доделувањето концесија за користење на водите претставува еден од првите чекори при изградбата на МХЕ. Начинот и постапката за доделување на концесиите ги регулира Законот за концесии и јавно-приватно партнерство, кој претставува основен закон за ова прашање, додека Законот за води содржи одредби што конкретно го обработуваат доделувањето концесии за користење на водите.

Закон за концесии и јавно-приватно партнерство[1]

Овој закон преставува генерален закон и неговите одредби се применуваат во сите постапки за доделување концесии освен во случаите каде со посебни закони не е поинаку определено.

Законот се заснова на начелата на еднаквост, транспарентност, недискриминација, пропорционалност, меѓусебно признавање, заштитата на животната средина и ефиканост во постапката за склучување договор за концесија на добра од општ интерес, како и квалитетно и ефикасно вршење на работите и услугите од склучениот договор за концесија.[2]

Изведувањето на МХЕ е опфатено со доделување концесија на добра од општ интерес, која опфаќа доделување право на користење на добра од општ интерес,[3] односно водите. Владата на РСМ се јавува како концедент,[4] односно субјектот што го доделува правото за користењето на водите, додека концесионер може да биде домашно или странско правно или физичко лице или конзорциум.[5] Доделувањето концесија мора да вклучува и концесиски надоместок, кој е утврден во договорот за концесија врз основа на физибилити-студијата за оправданост на доделувањето на концесијата на добра од општ интерес. Концесионерот е обврзан да го плати концесискиот надомест.[6]

Би можело да се каже дека процесот за доделување концесија започнува со подготвителни работи, кои ги спроведува Владата, односно министерството што од неа е задолжено за тоа. Меѓу позначајните анализи што мора државата да ги подготви е процена на влијанието на концесијата врз животната средина.[7] По завршувањето на

1 „Службен весник на Република Македонија" бр. 6/2012, 144/2014, 33/2015, 104/2015 и 215/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 153/2019 и 261/2019

2 Закон за концесии и јавно приватно партнерство („Службен весник на Република Македонија" бр. 6/2012, 144/2014, 33/2015, 104/2015 и 215/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 153/2019 и 261/2019), член 2

3 Ibid, член 4 став 2 точка 3

4 Ibid, член 4 став 2 точка 6

5 Ibid, член 4 став 2 точка 8

6 Ibid, член 9

7 Ibid, член 16 став 2 алинеја 3

подготвителните активности, процесот за доделување концесија започнува со објавување одлука за доделување концесија[8] и јавен повик за доделување концесија во кој се утврдени сите елементи и критериуми за оценување.[9] Прибирањето, оценувањето и рангирањето на пристигнатите понуди го врши Комисијата за спроведување на постапката што е формирана од Владата на предлог на министерот надлежен за областа за која се доделува договорот за концесија.[10] Вообичаено, концесиите за користење на водите за МХЕ ги доделува министерот за животна средина и просторно планирање, иако од записниците на седниците на Влада се забележуваат случаи кога за продолжувањето на договорите за концесија за МХЕ е задолжен и министерот за економија.

Доставувањето понуди по одлуката за доделување концесија е условено со давање гаранција од страна на понудувачот во вид на депонирани средства или банкарска гаранција што треба да изнесува најмалку 0,25% од проценетата вредност што е утврдена со тендерската документација. Владата, односно надлежното министерство, е должно да им ја врати гаранцијата на оние понудувачи чии понуди не се прифатени.[11]

Законот алтернативно ги дефинира критериумите за избор на најповолната понуда и оставена е можност Комисијата самата да избере дали оценувањето на пристигнатите понуди ќе се врши според:[12]

I Економски најповолната понуда која содржи елементи поврзани со предметот на концесијата на добра од општ интерес:

1. Квалитет
2. Технички карактеристики
3. Естетски, функционални и еколошки карактеристики
4. Други елементи определени во посебниот закон со кој се регулира предметот на концесијата

II Највисокиот понуден концесиски надомест

8 Ibid, член 17 став 1

9 Ibid член 28

10 Ibid, член 20

11 Ibid, член 27

12 Ibid, член 31

КОНЦЕСИИ

Во јавниот повик мора да биде дефинирано по кој критериум ќе се оценуваат понудите, максималниот број бодови за секој од елементите, начинот на кој ќе се оценува исполнувањето на елементите и како тие ќе се применуваат.[13]

По отворањето и евалуацијата на понудите, министерството што е задолжено за тоа од Владата носи одлука за избор на најповолна понуда, која заедно со извештајот од евалуацијата доставува до сите понудувачи, кои имаат право на жалба. По завршувањето на жалбената постапка и конечноста на одлуката за избор на најповолна понуда, концедентот пристапува кон склучување договор за доделување концесија. [14]

ЗКЈПП регулира дека договорите за доделување концесии може да се склучат за најмногу 35 години, при што при определување на рокот за кој се склучува договорот се земаат предвид финансиско-економските показатели и техничко и/или технолошките специфичности на предметот на договорот врз основа на физибилити-студијата за оправданост на доделувањето на концесијата.[15] Изменувањето на договорот за концесија се врши со склучување анекс по иницијатива од концедентот или концесионерот, а особено во случаите кога:[16]

- Настанува опасност за националната безбедност и одбрана на земјата, загрозување на животната средина, природата и човековото здравје и објектите за јавен ред;
- Пропаѓа објектот на концесијата или при објективна невозможност за негово користење во случај на настанување на виша сила;
- Изменети се соодветните прописи;
- Има случаи што водат кон промена на фактичката или правната основа за користење на објектот или обезбедување на услугата, или на извршување на концесиската дејност;
- Предвидени се други случаи со посебните закони.

Во случаите кога има промена на суштинските услови, односно такви услови што доколку би биле предвидени во првичниот оглас или во тендерската документација, ќе им овозможеле на понудувачите да поднесат суштински поинаква понуда, како и кога измените би го надминале обемот на договорот во таа мера што со овие измени

13 Ibid

14 Ibid, член 32, 33, 34 и 35

15 Ibid, член 39

16 Ibid, член 41

би се опфатиле и услугите што првично не биле опфатени, ќе се премине кон спроведување нова постапка за доделување договор.[17]

Доколку Владата, според претходно направена анализа на процена на економската оправданост на концесијата, ќе оцени дека нема повеќе економска оправданост, а по обезбедена согласнсот од концесионерот, може да донесе одлука за склучување анекс на договорот за концесија за промена на намената на дел од средствата, но само за инвестирање во објекти од јавен интерес и во висина на износот што бил потребен за спроведување на тој дел од предметот на концесијата. Во одлуката за анекс на договорот се утврдуваат намената на средствата, износот на средствата што биле потребни за спроведување на дел од предметот на концесијата, начинот и динамиката на реализацијата на намената на средствата.[18]

Договорите за концесија може да се раскинат спогодбено или со одлука за едностран раскин донесена од Владата или од концесионерот во случаите кога една од страните врши битна повреда на своите обврски. Меѓу причините за едностран раскин од страна на Владата, се наведени и случаите во кои дејноста се врши на несоодветен или неквалитетен начин во однос на правилата, параметрите и другите услови за вршење на дејноста; извршена е битна повреда на одредбите на договорот или законите што се применуваат врз договорот како и во случаите кога концесионерот не постапил по изречените мерки во постапката на надзор спроведена согласно посебните закони.[19]

Во случај ако Владата, односно задолженото министерство:

- дознаат за нови околности кои доколку би биле познати пред започнувањето на постапката за доделување концесија, не би се објавил јавниот повик или би бил суштински различен;
- нема доставено ниту една понуда до истекот на рокот за доставување понуди;
- нема доставено ниту една прифатлива понуда

постапката за доделување концесија се поништува. Постапката може дополнително да се поништи и доколку до истекот на рокот за доставување понуди пристигне само една понуда, односно ако во текот на евалуацијата на понудите остане само една прифатлива понуда.[20]

17 Ibid, член 38

18 Ibid, член 41-а

19 Ibid, член 43-44

20 Ibid, член 38

КОНЦЕСИИ

19

Закон за водите[21]

Законот за водите е посебен закон во однос на ЗКЈПП, па одредбите од овој закон имаат првенствена примена во однос на доделувањето на концесијата за производство на електрична енергија во хидроелектричните централи.

За разлика од ЗКЈПП, кој предвидува дека концесиите за добра од општа употреба се доделуваат единствено со јавен оглас, ЗВ регулира дека во случај кога од страна на државно претпријатие[22] е поднесено барање, Владата со одлука може да додели концесија без спроведување на постапка со јавен повик. Ваквото барање на државните претпријатија треба да биде поднесено до МЖСПП и кон него да се достави образложение и основни податоци за подносителот, предложен период на кој би се доделила концесијата, простор на кој се предлага да се врши концесиската дејност и геодетски елаборат за посебни намени. МЖСПП врз основа на ова барање доставува до Владата образложен предлог за доделување концесија за користење на водите без спроведување јавен повик.[23]

ЗВ утврдува дека задолжителен услов за склучување на концесискиот договор е прибавување дозвола за користење вода, а во тендерската документација дополнително да се наведат условите што ќе бидат содржани во дозволата за користење на водата, како и условите што се неопходни да се исполнат или истражат заради заштита и унапредување на медиумите и областите на животната средина. Во случаите кога концесијата се доделува без спроведување постапка на јавен повик, во одлуката за доделување на концесијата се наведува дека задолжителен услов за склучување на концесискиот договор е прибавување на дозволата за користење вода. Дозволата за користење вода не произведува правно дејство доколку не се склучи концесискиот договор. Со добивањето концесија по пат на јавен повик, избраниот најповолен понудувач се стекнува со дозвола за користење вода.[24]

21 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021

22 Јавните претпријатија, јавните установи, трговските друштва основани од РСМ и друштвата врз кои државата има директно или индиректно влијание преку сопственоста на нив, кога поседува поголем дел од капиталот на друштвото или мнозинство гласови на акционерите/содружниците и доколку именува повеќе од половина од членовите на управниот или надзорниот одбор, односно органите на управување на друштвото, правните лица што вршат јавни овластувања во делот на вршењето на јавните овластувања

23 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 54 и 55-а

24 Ibid, член 56

За разлика од ЗКЈПП, ЗВ воспоставува посебни ограничувања за времетраењето на концесиите за хидроелектрични централи:[25]

- Со моќност над 10 MW до 70 години
- Со моќност од 2 до 10 MW до 50 години
- Со моќност до 2 MW до 30 години

ЗВ утврдува дека концесискиот надоместок се утврдува со договорот за концесија и претставува еднократен надоместок, освен за производство на електрична енергија со инсталирана моќност над 10 MW, кој се состои од годишен надоместок што се плаќа за секоја година од времетраењето на договорот. Висината на годишниот надоместок се определува како процент од остварената просечна цена на произведената електрична енергија, додека висината на еднократниот надоместок се определува како процент или повеќекратен износ од пресметаниот или проценетиот годишен износ на годишниот надоместок.[26]

Покрај причините за престанок на концесијата што се наведени во ЗКЈПП, ЗВ предвидува дополнителни причини, кои се однесуваат на случаите кога на субјектот му е одземена дозволата за користење вода.[27]

Подзаконски акти

Доделувањето концесии низ призмата на МХЕ, главно, е регулирано во два подзаконски акта.

Уредба за содржината на договорот за воспоставување јавно-приватно партнерство и договорот за концесија на добра од општ интерес[28]

Донесена врз основа на ЗКЈПП, Уредбата утврдува дека договорот, кој за предмет има давање јавна услуга, задолжително содржи одредби за:[29]

25 Ibid, член 57 став 1 точка 1

26 Ibid, член 58

27 Ibid, член 60

28 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/2012

29 Уредба за содржината на договорот за воспоставување јавно-приватно партнерство и договорот за концесија на добра од општ интерес („Службен весник на РМ“ бр. 44/2012) член 2

- настани што може да предизвикаат штета и начинот на постапување на договорните страни во случаи на нивно настанување;
- заштита на животната средина;
- доставување известувања во текот на договорниот период.

Кон договорот се приложува и студија/елаборат за оценка на влијанието на животната средина.[30]

Покрај овие одредби, договорите за доделување концесија на добро од општ интерес содржат и одредби од прописите со кои се регулира конкретната област.[31]

Одлука за утврдување на начинот на определувањето на висината на еднократниот и годишниот надоместок за концесија за користење вода[32]

Донесена врз основа на ЗВ, Одлуката утврдува дека еднократниот надомест за концесија за производство на електрична енергија не смее да биде помал од десеткратниот износ на проценетиот годишен надоместок, според остварувањето за производство на електрична енергија во првата година на користење.[33] Истовремено, Одлуката утврдува дека висината на годишниот надомест за концесија за производство на електрична енергија од МХЕ со моќност до 10 MW е процент од остварената просечна цена на произведената електрична енергија за секој произведен киловат-час на прагот од електраната во секоја година на користење, но не помалку од 2%. За ХЕ со моќност над 10 MW, годишниот надомест за концесија за производство на електрична енергија е процент од остварената просечна цена на произведената електрична енергија за секој произведен киловат-час на прагот од електраната во секоја година на користење, но не помалку од 1,5%.[34]

30 Ibid, член 3

31 Ibid, член 4

32 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 19/2014

33 Одлука за утврдување на начинот на определувањето на висината на еднократниот и годишниот надоместок за концесија за користење вода („Службен весник на Република Македонија“ бр. 19/2014), член 2 став 1 точка 1

34 Ibid, член 3

02

Рамката за заштита на животната средина ја воспоставува Законот за животна средина.[35]

Закон за животна средина

Законот за животна средина ги уредува правата и обврските на државата, општините и правните и физичките лица за заштита и унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.[36] Мерките и активностите за заштита и унапредување на животната средина се од јавен интерес.[37] ЗЖС се стреми да оствари:[38]

- зачувување, заштита, обновување и унапредување на квалитетот на животната средина;
- заштита на животот и на здравјето на луѓето;
- заштита на биолошката разновидност;
- рационално и одржливо користење на природните богатства;
- спроведување и унапредување на мерките за решавање на регионалните и на глобалните проблеми на животната средина.

35 „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. Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 151/2005 и 233/2005 од 21.6.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2006, У. бр. 154/2005 од 13.9.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2006, У. бр. 152/2005 од 28.9.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2006, У. бр. 146/2009 од 23 декември 2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 1/2010, У. бр. 81/2017 од 31 јануари 2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2018 и У. бр. 76/2017 од 28 март 2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018

36 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. Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија У. бр. 151/2005 и 233/2005 од 21.6.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2006, У. бр. 154/2005 од 13.9.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 101/2006, У. бр. 152/2005 од 28.9.2006 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2006, У. бр. 146/2009 од 23 декември 2009 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 1/2010, У. бр. 81/2017 од 31 јануари 2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2018 и У. бр. 76/2017 од 28 март 2018 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2018), член 1

37 Ibid, член 3 став 1

38 Ibid, член 4

Вака поставените цели треба да се остварат преку:[39]

- предвидување, следење, спречување, ограничување и отстранување на негативните влијанија врз животната средина;
- заштита и уредување на областите од животната средина;
- зачувување на чистата животна средина и санирање на оштетените делови на животната средина;
- спречување на ризикот и опасностите за животната средина;
- поттикнување користење обновливи природни извори на енергија;
- интегриран пристап кон заштитата на животната средина и кон економскиот развој;
- контрола на активностите што ја загрозуваат животната средина;
- усогласување на стопанските и на другите интереси со барањата за заштита и за унапредување на животната средина.

ЗЖС ги дефинира основните поими и концепти поврзани со заштитата на животната средина. Според ЗЖС, штетно влијание и дејство е секое негативно нарушување на квалитетот на медиумите и областите на животната средина,[40] оцена на влијанието врз животната средина е процена на можните влијанија на одредени плански документи, проекти и планирани активности врз животната средина,[41] дозвола, односно решение за спроведување проект е одлука на надлежниот орган со која му се дава согласност на инвеститорот/барателот за одобрување/продолжување на спроведувањето на проектот.[42] Според ЗЖС, јавност е едно и/или повеќе правни и/или физички лица и во согласност со закон формирани организации и здруженија на граѓани,[43] додека засегната јавност е јавноста што во моментот е засегната и/или во иднина може да биде засегната или има интерес во врска со донесувањето одлука за животната средина со која е во посебен однос со одредена постапка. Засегнатата

39 Ibid

40 Ibid, член 5 став 1 точка 23

41 Ibid, член 5 став 1 точка 32

42 Ibid, член 5 став 1 точка 33

43 Ibid, член 5 став 1 точка 25

јавност ги вклучува и здруженијата на граѓани формирани за заштита и унапредување на животната средина, како и физичко лице што има голема веројатност да ги почувствува последиците од донесувањето на одлуката.[44]

Особено значајни се начелата што ги воспоставува законот, а кои би требало да се сметаат како вредносни насоки за заштитата и управувањето со животната средина. Начелото на висок степен на заштита е должност на секој при преземањето активности или при вршењето дејности да обезбеди висок степен на заштита на животната средина и на животот и здравјето на луѓето.[45] Според начелото на пропорционалност, системот за заштита на животната средина се заснова на усвојувањето и на спроведувањето на законите, плановите, програмите и одлуките што обезбедуваат пропорционалност меѓу потребите за развој и потребите за заштита на животната средина.[46] Со начелото на претпазливост се определува 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.[47] Начелото на превенција подразбира дека мерките и активностите за заштита на животната средина се преземаат пред да дојде до штетни последици,[48] додека начелото на почисто производство регулира дека со цел да се намалат ризиците за животот и здравјето на луѓето и за животната средина, како и да се зголеми економската и еколошката ефикасност, се поддржува примената на сеопфатна стратегија за заштита на животната средина и тоа во поглед на суровините, производствените процеси, производите и услугите[49]

Доделувањето концесии се врши само по издадено претходно мислење, односно согласност од МЖСПП.[50]

ЗЖС изрично утврдува дека правото на сопственост и/или другите стварни права може да се одземат и/или ограничат под услови, на начин и постапка определена со закон, а заради остварување на мерките и активностите за заштита и унапредување на животната средина.[51]

Секое правно или физичко лице што спроведува проект, односно активности, е должно да преземе мерки и активности за заштита и унапредување на животната средина и враќање на животната средина во задоволителна состојба, на начин утврден со решението со кое се одобрува спроведувањето на проектот, односно на активноста, при што се должни да ги чуваат податоците за искористените ресурси (природни богатства, суровини и

44 Ibid, член 5 став 1 точка 26

45 Ibid, член 6

46 Ibid, член 12

47 Ibid, член 13

48 Ibid, член 14

49 Ibid, член 15

50 Ibid, член 20 став 4

51 Ibid, член 25

енергија, емисии на загадувачки материи и супстанции, видовите, карактеристиките и количествата создаден отпад и други податоци).[52]

Мониторингот зафаќа значајно место во ЗЖС, при што покрај мониторингот на медиумите, кој се спроведува од МЖСПП и/или општините преку државната, односно локалната мониторинг-мрежа, воспоставена е обврска за сите правни и физички лица што влијаат врз еден или повеќе медиуми и области на животната средина и/или користат природни богатства, да спроведуваат интерен мониторинг на искористувањето на природните богатства. Притоа, интерниот мониторинг мора да се врши со користење уреди и инструменти одобрени во постапка за верификација на мерилата. Податоците од интерниот мониторинг задолжително се доставуваат до МЖСПП на месечно ниво.

Планирањето на заштитата на животната средина се определува и се насочува во согласност со вкупниот економски, општествен и културен развој на државата, при што приоритет им се дава на мерките за заштита и унапредување на животната средина, во интерес на сегашните и идните генерации. Во таа насока, Владата на предлог на МЖСПП донесува Национален акционен план за животната средина на Република Македонија, кој, меѓу другото, *содржи општи среднорочни и долгорочни мерки за заштита и за управување со животната средина и здравјето на луѓето* и одредби за *управување и користење на природните богатства,* додека општините донесуваат локални акциони планови за животна средина, кои содржат среднорочни и долгорочни мерки и активности за *заштита на биодиверзитетот, управувањето и користењето на природните богатства и последиците од економскиот развој врз животната средина.*[53]

ЗЖС воспоставува три тип анализи за влијанието на конкретна стратегија/план/програма/инсталација/активност врз животната средина.

Стратегиска оцена[54]

Стратегиската оцена се спроведува на стратегии, планови и програми поврзани со енергетиката, управувањето со водите и со кои се создава основа за изведување проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина, односно на сите плански документи со кои се уредува управувањето со заштитените подрачја, за кои задолжителноста е определена од Владата. Обврската за изготвување стратегиска оцена се однесува и при измена на наведените плански документи, освен кога со нив се одредува користење мали области од локално

52 Ibid, член 28

53 Ibid, член 59-60

54 Ibid, член 65-75

значење и со кои се предвидуваат нивни мали измени, а за кои органот што го подготвува документот ќе утврди дека немаат значајни влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето. Проценката за значајното влијание врз животната средина и здравјето на луѓето, од аспект на обврската за изготвување стратегиска оцена, се врши врз основа на критериумите донесени од Владата по предлог на МЖСПП. Дополнителен исклучок од обврската за спроведување стратегиска оцена постои доколку се работи за плански документи за потребите на одбраната на државата, плански документи за време на воена или вонредна состојба и плански документи во областа на финансиите и Буџетот на РСМ и буџетот на општините.

Органот што го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување, односно неспроведување на стратегиска оцена во која ќе се образложат причините за тоа и обемот на стратегиската оцена. При изработката на стратегиската оцена, задолжително се определуваат органите засегнати од имплементација на конкретниот плански документ и тие се консултираат при донесувањето на одлуката за (не)спроведување стратегиска оцена, но и во текот на самото нејзино спроведување. Одлуката, формуларите и преостанатите документи задолжително се објавуваат на веб-страницата на органот што го подготвува или изменува планскиот документ, при што јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од објавувањето на одлуката за (не)спроведување стратегиска оцена до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Покрај можноста да се преиспита законитоста на одлуката низ правни механизми иницирани од јавноста, дополнителен механизам за задолжителна контрола претставува и обврската органот што го подготвува или изменува планскиот документ одлуката да ја достави и до МЖСПП, кој проверува дали е задолжително спроведувањето на стратегиската оцена, односно дали со планскиот документ значително се влијае врз животната средина. Доколку МЖСПП не донесе решение во законски предвидениот рок по однос на доставената одлука од страна на органот што го подготвува или изменува планскиот документ, се смета дека нема забелешки.

Во случај кога со планскиот документ се предвидува изведување проект за кој истовремено се спроведува постапка за оцена на влијанието на проектот врз животната средина, органот може да донесе одлука стратегиската оцена да се спроведе заедно со постапката за оцена на влијанието врз животната средина. Ваквата одлука мора да биде образложена.

Во постапката за стратегиска оцена се изготвува извештај за стратегиска оцена на животната средина во кој се идентификуваат, опишуваат и оценуваат можните влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето од имплементацијата на планскиот документ и изводливите алтернативи земајќи ги предвид целите и географскиот опсег на планскиот документ. Подеталната содржина на извештајот ја пропишува Владата.

Имајќи го предвид значењето на консултациите со јавноста, ЗЖС предвидува дека јавноста, правните и физичките лица, МЖСПП и органите засегнати од имплементацијата на планските документи можат да ги достават своите мислења во врска со нацртот на планскиот документ и извештајот за животната средина до органот што го подготвува планскиот документ. Доставените мислења се должни да се земат предвид при изработката на планскиот документ, за што се составува и посебен извештај за консултации со јавноста.

Органот што го усвојува планскиот документ е должен да ја објави одлуката за усвојувањето и за тоа да ги извести засегнатите страни и јавноста на начин што ќе се објави изјава во која се сумира како се интегрирани влијанијата врз животната средина на планскиот документ и како подготвениот извештај за стратегиска оцена на животната средина ги земал предвид мислењата од учеството на јавноста; ќе се објави усвоениот плански документ и мерките што се однесуваат на следење на ефектите од спроведувањето на планскиот документ.

Органот што го подготвува планскиот документ е должен, преку постојните државни и локални мрежи за мониторинг на животната средина, да ги следи ефектите од спроведувањето на планскиот документ. Доколку се забележи негативно влијание од спроведувањето на планот, треба за тоа да биде известено МЖСПП.

Елаборат за заштита на животната средина[55]

Физичките и правни лица што вршат дејности и активности за кои не е предвидено изготвување оцена на влијанието врз животната средина се должни да изготват елаборат за заштита на животната средина кој треба да биде одобрен пред да се започне со вршење на дејноста. Владата, по предлог на МЖСПП, определува за кои активности и дејности одобрувањето на елаборатот го врши МЖСПП, а за кои општината. Формата и содржината на елаборатите, постапката за нивното одобрување и други детали, се утврдени со посебен правилник донесен од МЖСПП. Целта на изготвувањето или измената на елаборатот е физичките и правните лица да го усогласат своето работење со стандардите за квалитет на животната средина и пропишаните гранични вредности на емисии. Надлежниот орган со решение го одобрува или не го одобрува изработениот елаборат, на кое правните и физичките лица што сакаат да ја вршат конкретната активност или дејност имаат право на жалба до ДКОУП-ПРОВС. Физичките и правни лица не може да почнат со вршење на дејноста или активноста без притоа да има одобрен елаборат за заштита на животната средина.

Студија за оцена на влијанието врз животната средина[56]

Оцена на влијанието врз животната средина се спроведува за проекти што поради нивниот карактер, обем или локацијата на која се изведуваат можат да имаат значително влијание врз животната средина. Оцената се врши преку определување, опис и процена на влијанијата што ги има или би можел да ги има определениот проект во текот на неговата изведба, работење и престанок со работа врз:

55 Ibid, член 24

56 Ibid, член 76-94

- луѓето и биолошката разновидност,
- почвата, водата, воздухот и другите природни богатства, како и климата,
- историското и културното наследство,
- меѓусебните влијанија на претходните елементи.

Владата ги определува проектите за кои задолжително се изработува студија за оцена на влијанието врз животната средина, како и критериумите според кои се проценува дали генерално определените проекти имаат значително влијание врз животната средина, а за кои треба да се изработи студија за оцена на влијанието врз животната средина.

Владата, по предлог на МЖСПП, може да одлучи во целост или делумно да не се изработува студија за оцена на влијанието врз животната средина за проектите во случај на *воена или вонредна состојба, за потребите на одбраната на Република Македонија, доколку се утврди дека спроведувањето на постапката за оцена на влијанието врз животната средина има негативен ефект врз одбраната или потреба од итно спречување на настаните што не можеле да се предвидат, а кои можат сериозно да влијаат врз здравјето, безбедноста, имотот на луѓето или врз животната средина.* Одлуката на Владата и другите документи поврзани со неа, а кои се детално наведени во ЗЖС, се објавуваат јавно при што јавноста има можност за доставување забелешки, мислења и предлози што Министерството за одбрана мора да ги одговори и достави до МЖСПП. Врз основа на добиените информации, МЖСПП одлучува за одобрување или одбивање на барањето за спроведување на проектот.

Оцената на влијанието на проектот врз животната средина опфаќа опис, оцена и процена на директното и индиректното влијание врз животната средина на неговото (не)спроведување. При оцена на влијанието на проектот врз животната средина се земаат предвид:

- подготовката, изведувањето, спроведувањето и престанувањето со реализација на проектот, вклучувајќи ги и резултатите и ефектите од завршувањето на проектот,
- отстранувањето на загадувачките супстанции и враќање на засегнатото подрачје во поранешната состојба, доколку таа обврска е предвидена со посебни прописи;
- нормалното функционирање на проектот, како и можностите за хаварии.

Постапката за оцена на влијанието врз животната средина почнува со известување за намерата за изведување проект доставено од инвеститорот до МЖСПП. МЖСПП го известува инвеститорот за потребата од оцена на влијанието врз животната средина и го определува нејзиниот обем, при што се консултира и со општините на чие подрачје ќе се изведува проектот и со сите други релевантни државни институции.

Инвеститорот е должен да ја подготви студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина преку ангажирање најмалку едно лице од Листата со експерти за оцена на влијанијата врз животната средина и да ги исполнува критериумите во поглед на нејзината содржина што ги пропишува МЖСПП. Изработената студија се доставува до МЖСПП, кое спроведува консултации за изработената студија со општината/ите на чие подрачје ќе се спроведува проектот.

МЖСПП или од него овластен експерт од Листата со експерти изработува извештај за соодветноста на студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина. Извештајот се изработува врз основа на студијата и пристигнатите мислења во врска со неа, а содржи информација дали студијата ги задоволува законските барања и ги предлага условите што треба да се утврдат со дозволата за спроведување на проектот, како и мерките за спречување и за намалување на штетните влијанија. Доколку студијата содржи определени недостатоци, му се враќа на инвеститорот на доработување.

Врз основа на изработените документи (студијата и извештајот) и консултациите во врска со нив, МЖСПП носи решение со кое дава согласност или го одбива барањето за спроведување на проектот. Решението престанува да произведува правно дејство доколку во период од две години од неговото донесување не се почнало со спроведување на проектот. На барање на инвеститорот, важноста на решението може да се продолжи само ако во периодот од две години нема значителни измени на условите во засегнатото подрачје, новите сознанија поврзани со основната содржина на студијата и развојот на нова технологија, што би можела да биде употребена во проектот. Решението покрај оцена дали се задоволени законските критериуми во однос на содржината на студијата, условите за издавање на дозволата за спроведување на проектот и во однос на мерките за спречување и намалување на штетни влијанија, содржи и оцена за:

- спречување на штетните влијанија врз животната средина како резултат на изведувањето на проектот,
- спречување, ограничување, ублажување или намалување на штетните влијанија,
- зголемување на поволните влијанија врз животната средина, како резултат на спроведувањето на проектот,
- процена на очекуваните ефекти од предложените мерки.

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Решението на МЖСПП за давање согласност за спроведување на проектот е предуслов инвеститорот да добие дозвола да го реализира.

Учеството на јавноста зазема значајно место во изработката на студиите за оцена на влијанието врз животната средина. Засегнатите правни и физички лица, како и здруженијата на граѓани формирани за заштита и унапредување на животната средина имаат право на жалба до ДКОУППРОВС на:

- решението на МЖСПП за давање согласност за спроведување на проектот во рок од 15 дена од моментот кога тоа било јавно објавено, односно во рок од 15 дена од моментот кога дознале за него, доколку тоа не било јавно објавено;
- решението на МЖСПП за потребата од спроведување оцена на влијанието на проектот врз животната средина во рок од 8 дена од денот на неговото објавување.

Засегнатата јавност и здруженијата на граѓани формирани за заштита и унапредување на животната средина имаат право да поднесат барање пред надлежен суд за изрекување привремена мерка за забрана за спроведувањето на проектот во рок од 15 дена од моментот кога дознале за донесување на дозволата, односно решението за спроведување на проектот. Поврзано со ова, МЖСПП има обврска за јавно објавување на речиси сите решенија и документи поврзани со спроведувањето на постапката за оцена на влијанието врз животната средина. Покрај можноста за доставување мислења по однос на студиите за влијание врз животната средина во рок од 30 дена од нивното објавување, МЖСПП е **должно** да спроведе **јавна расправа** за студијата за оцена на влијанијата врз животната средина и да ѝ ги направи достапни на јавноста информациите поврзани со неа, а за јавната расправа да ги извести здруженијата на граѓани формирани за заштита и унапредување на животната средина од подрачјето на кое се спроведува проектот. За јавната расправа МЖСПП е должен да води записник во кој се наведуваат учесниците, како и заклучоците, а кон записникот се приложуваат стенографски белешки и аудио или видеозапис од расправата.

Институционална рамка

Најзначајно место во институционалната рамка од аспект на работата на МХЕ зазема Управата за животна средина во рамките на МЖСПП. Основана со главата XVII од ЗЖС, Управата за животна средина е надлежна за одобрување на елаборатите за заштита на животната средина кои се изработуваат за МХЕ.

Подзаконски акти

Работата на МХЕ е директно или индиректно регулирана преку 14 подзаконски акти донесени врз основа на ЗЖС. Во понатамошниот дел од оваа анализа ќе бидат обработени подзаконските акти кои директно влијаат на работата на МХЕ.

Назив на подзаконски акт кој треба да биде донесен од страна на државните органи / Статус на исполнување на обврската	Подзаконскиот акт е донесен	Подзаконскиот акт не е донесен	Забелешка
Подзаконски акт начинот на постапување и поблиските услови за издавање на мислењето/согласност на МЖСПП за доделување концесија, односно детални геолошки, хидрогеолошки истражувања и експлоатација на минералните суровини[57]		■	

57 Ibid, член 20 став 5

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Подзаконски акти за формата и содржината на елаборатот согласно со видовите на дејностите или активностите за кои се изработува елаборат, како и согласно со вршителите на дејноста и обемот на дејностите и активностите кои ги вршат правните и физичките лица, постапката за нивно одобрување, како и начинот на водење на Регистарот за одобрени елаборати ги пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина[58]			
Подзаконски акт за определување на дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење на стручни работи од областа на животната средина[59]			
Подзаконски акт за определување на дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен градоначалникот на општината, градоначалникот на градот Скопје и градоначалникот на општината во градот Скопје[60]			
Национален акционен план за животна средина[61]			

58 Ibid, член 24 став 3

59 Ibid, член 24 став 4

60 Ibid, член 24 став 5

61 Ibid, член 60 став 1

Подзаконски акт за пропишување на стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето (стратегиска оцена)[62]			
Подзаконски акт за критериумите врз основа на кои се определува дали еден плански документ би можел да има значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето[63]			
Подзаконски акт за содржината на извештајот за животна средина во кој се идентификуваат, опишуваат и оценуваат можните влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето од имплементација на планскиот документ и изводливите алтернативи земајќи ги предвид целите и географскиот опсег на планскиот документ[64]			

62 Ibid, член 65 став 1

63 Ibid, член 65 став 4

64 Ibid, член 67 став 3

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Подзаконски акт со кој се определуваат проектите за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на влијанието врз животната средина, критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување постапка за оцена на влијанието врз животната средина, за генерално определени проекти, кои би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и за определување на критериумите врз основа на кои се утврдува потреба од спроведување постапка за оцена на влијанието врз животната средина при настанување на промени на постојни објекти[65]	
Подзаконски акт за детални упатства за спроведување на постапката за оцена на влијанието врз животната средина кои ќе бидат земени предвид при спроведување на постапката[66]	
Подзаконски акт за пропишување на информациите што треба да ги содржи известувањето за намерата за изведување на проект[67]	
Подзаконски акт за начинот и постапката за утврдување на потребата од оцена на влијанието на проектот врз животната средина[68]	

65 Ibid, член 77 став 1

66 Ibid, член 79 став 4

67 Ibid, член 80 став 5

68 Ibid, член 81 став 2

Подзаконски акт за содржината на барањата што треба да ги исполнува студијата за оцена на влијанието врз животната средина[69]			
Подзаконски акт за формата, содржината, постапката и начинот на изработка на извештајот за соодветноста на студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина[70]			

Уредба за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето[71]

Уредбата донесена од Владата се однесува за планските документи за кои е задолжително спроведување стратегиска оцена. Согласно уредбата, стратегиска оцена се спроведува на краткорочни, среднорочни и долгорочни плански документи[72] кои се однесуваат на:

- долгорочните цели за развој на обновливи извори на енергија (хидроенергија, ветерна енергија, соларна енергија, геотермална енергија, биомаса, земен гас, биогас, биогорива и сл.) како и поедини енергетски дејности за да се обезбеди сигурност во снабдувањето со различни видови енергија[73];

69 Ibid, член 84

70 Ibid, член 86 став 11

71 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2007 и 45/2011

72 Уредба за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето („Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2007 и 45/2011), член 2

73 Ibid, член 3 став 1 точка 4 алинеја 1

- приоритети на развој[74];
- утврдување и користење на енергетските ресурси и капацитети од стратешка важност за државата[75];
- преобразба на енергетскиот сектор, поттикнувачки мерки за инвестирање во енергетски објекти во кои се користат обновливи извори на енергија[76];
- услов и начин за обезбедување заштита на животната средина и мерки за реализација на заштитата и други елементи од значење за енергетскиот развој[77];
- управувањето, третманот, заштитата на водите и речните сливови[78];
- начинот на употреба и користење на водите, заштитата од штетни дејства на водите, заштита на водите од исцрпување и загадување[79];
- изворите, условите и начинот на финансирање на водостопанските дејности, услови и начини на вршење на водостопанските дејности, давање на водата на користење со одобрение (концесија), меѓудржавните води и други прашања од значење за обезбедувањето единствен режим на водите[80];
- одржливиот развој на водните ресурси, заштита на водите и заштита од штетно дејство на водите[81];
- рационално и ефикасно користење на водите[82].

74 Ibid, член 3 став 1 точка 4 алинеја 2
75 Ibid, член 3 став 1 точка 4 алинеја 4
76 Ibid, член 3 став 1 точка 4 алинеја 5
77 Ibid, член 3 став 1 точка 4 алинеја 7
78 Ibid, член 3 став 1 точка 11 алинеја 1
79 Ibid, член 3 став 1 точка 11 алинеја 3
80 Ibid, член 3 став 1 точка 11 алинеја 4
81 Ibid, член 3 став 1 точка 11 алинеја 7
82 Ibid, член 3 став 1 точка 11 алинеја 6

Уредба за критериумите врз основа на кои се донесуваат одлуките дали определени плански документи би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и здравјето на луѓето[83]

Уредбата се однесува за критериумите по кои се цени дали за некој плански објект треба да се изработи стратегиска оцена. Оваа уредба не се применува на планските документи за кои е задолжително изработувањето на стратегиската оцена, а кои се утврдени во уредбата што е опишана погоре.[84]

Критериуми врз основа на кои се определува дали определен плански документ би можел да има значително влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето се следните:[85]

- Карактеристики на планскиот документ, а особено:
  - степенот до кој планскиот документ поставува рамка за спроведување проекти и други активности, во однос на локацијата, природата, големината и условите за работа или според одредувањето на ресурсите;
  - степенот до кој планскиот документ влијае врз другите плански документи во хиерархијата;
  - важноста на планскиот документ за вклучување на аспектот на заштита на животната средина, особено во поглед на промовирањето на одржливиот развој;
  - проблеми во животната средина релевантни за планскиот документ;
  - важноста на планскиот документ за имплементација на acguis communitaire во областа на животната средина (на пр. планови и програми поврзани со управувањето со отпадот или заштита на водите);

83 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 144/2007

84 Уредба за критериумите врз основа на кои се донесуваат одлуките дали определени плански документи би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и здравјето на луѓето („Службен весник на Република Македонија“ бр. 144/2007), член 2

85 Ibid, член 3

- Карактеристики на влијанијата и на областа што најверојатно би била погодена/засегната, а особено:
  - веројатноста, времетраењето, фреквентноста и повратноста на влијанијата;
  - кумулативната природа на влијанијата врз животната средина и животот и здравјето на луѓето;
  - прекугранична природа на влијанијата;
  - ризиците за здравјето на луѓето или животната средина (на пр. поради незгоди/несреќи);
  - опсегот и просторниот обем на влијанијата (географска област и големина на населението што најверојатно би биле засегнати);
  - вредноста и ранливоста на областа што најверојатно би била засегната поради:
    - посебни природни карактеристики или природно наследство,
    - построги стандарди за животна средина или гранични вредности на емисии,
    - интензивна употреба на земјиштето;
  - влијанија врз области или пејзажи што имаат признат статус на национални или меѓународни заштитени подрачја

Уредба за содржината на извештајот за стратегиска оцена на животната средина[86]

Уредбата ја дефинира задолжителната содржина на извештајот за стратегиска оцена. Уредбата уредува дека извештајот за стратегиска оцена задолжително содржи податоци за:[87]

- релевантни аспекти на моменталната состојба на животната средина и што најверојатно би се случило доколку не дојде до имплементација на планскиот документ/најверојатната еволуција без имплементација на планот или програмата;
- карактеристики на животната средина во областите што би биле значително засегнати;
- други проблеми што се релевантни за планскиот документ, вклучувајќи ги посебно оние што се појавиле во некоја од областите што се од посебно значење за животната средина, *а особено од аспект на заштита на дивите птици и хабитатите*;
- целите на заштитата на животната средина,
- веројатните значајни влијанија врз животната средина во целина, вклучително и врз *биодиверзитетот, населението, човечкото здравје, фауната, флората, почвата, водата, воздухот, климатските фактори*, материјалните придобивки, културното наследство кое вклучува архитектонско и археолошко наследство, пејзажот и меѓусебната поврзаност на овие фактори. Овие влијанија вклучуваат секундарни, кумулативни, синергистички, краткорочни, со средно и долгорочни, трајни и привремени позитивни и негативни ефекти;
- мерките предвидени за заштита, намалување и неутрализирање во најголема можна мерка на сите значајни негативни влијанија врз животната средина од имплементацијата на планскиот документ.

86 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2007

87 Уредба за содржината на извештајот за стратегиска оцена на животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 153/2007), член 2 став 1

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина[88]

Уредбата дефинира дека хидроелектричните централи до 10 М/У моќност задолжително изработуваат елаборат за заштита на животната средина, кој го одобрува МЖСПП – Управа за животна средина.[89]

Правилник за формата и содржината на елаборатот за заштита на животната средина согласно видовите на дејностите или активностите за кои се изработува елаборат, како и согласно вршителите на дејноста и обемот на дејностите и активностите што ги вршат правните и физичките лица, постапката за нивно одобрување, како и начинот на водење на регистарот за одобрени елаборати[90]

Правилникот ја регулира задолжителната содржина на елаборатите за заштита на животната средина во зависност од тоа дали се работи за субјект (правно или физичко лице) што врши дејност од поголем или помал обем.[91] Правилникот утврдува дека елаборатот за субјекти што вршат дејност од поголем обем треба да содржи податоци за:[92]

- Технично-технолошкиот опис на дејноста или активноста;
- Опис на животната средина околу локацијата на проектот;

88 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/2009 и 36/2012

89 Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/2009 и 36/2012), член 2 во врска со Прилог дел V точка 4

90 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/2013 и 111/2012

91 Правилник за формата и содржината на елаборатот за заштита на животната средина согласно видовите на дејностите или активностите за кои се изработува елаборат, како и согласно вршителите на дејноста и обемот на дејностите и активностите што ги вршат правните и физичките лица, постапката за нивно одобрување, како и начинот на водење на регистарот за одобрени елаборати („Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/2013 и 111/2012), член 2

92 Ibid, Прилог 1

- Влијанијата на проектот врз животната средина преку преглед и процена на важните влијанија врз животната средина, како нивниот интензитет и траење, кои треба да се спречат или намалат со соодветни мерки за заштита на животната средина. Прегледот и проценатa на влијанијата треба да ги вклучат влијанијата од процесот на изведување работи за реализирање на проектот (на пример, процес на изградба на објект и слично), како и влијанијата што се јавуваат во процесот на вршењето на дејноста или активноста;
- Изворите на бучава, вибрации и нејонизирачко зрачење, нивната местоположба на локацијата/објектот, периодите на работа;
- Влијанието од проектот врз биодиверзитетот, особено влијанието врз клучните екосистеми, живеалишта и видови растенија, габи и животни;
- Програма за заштита на животната средина со точно определена содржина.

Правилникот пропишува дека Управата за животна средина и општините мора да водат Регистар на одобрени елаборати за заштита на животната средина во пишана и електронска форма, кој ги содржи *барањето за одобрување на елаборатот и документацијата приложена кон него, мислење и коментари добиени по барањето за добивање одобрение на елаборатот, решението со кое елаборатот се одобрува или отфрла, еден примерок од завереният елаборат и друга документација.*[93]

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[94]

Уредбата генерално ги определува проектите за кои се утврдува потребата за спроведување оцена на влијанието врз животната средина. Во оваа група се вброени хидроелектричните централи.[95] Истовремено правилникот ги утврдува критериумите според кои треба да се цени дали за конкретниот проект треба да се спроведе постапката за оцена на влијанието врз животната средина, односно:

93 Ibid, член 6

94 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012 и 202/2016

95 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), Прилог II точка 3

- карактеристиките на проектот (кумулативното влијание на проектот со другите проекти што се спроведени или се спроведуваат, како и со проектите - планирани за спроведување; користењето природни богатства; друг вид деградација на животната средина)[96];
- локацијата на проектот со опкружувањето (изобилство, квалитетот и регенеративниот капацитет на природните ресурси во подрачјето; апсорпциски капацитет на животната средина)[97];
  - при утврдување на апсорпцискиот капацитет на животната средина МЖСПП е должно да води сметка за чувствителноста на животната средина, особено доколку локацијата на проектот се наоѓа во или е во близина на:[98]
    - водни живеалишта,
    - крајбрежните зони на водните екосистеми,
    - подрачјата со зачувани природни екосистеми и со значаен биодиверзитет и геодиверзитет,
    - природните резервати и паркови,
    - подрачјата под посебна заштита,
    - подрачјата во коишто значително се исполнети или се надминати стандардите за квалитет на животната средина,
    - комплексни урбани подрачја,
    - предели и локалитети од историска, културна и археолошка важност;
- можните значителни влијанија на проектот врз животната средина (големината на засегнатото географско подрачје и на засегнатото население; обемот и комплексноста на влијанието; веројатноста од влијание; времетраењето, зачестеноста и реверзибилноста на влијанието)[99].

96 Ibid, член 5 и 6

97 Ibid, член 5 и 7

98 Ibid, член 8

99 Ibid, член 5 и 9

Правилник за информациите што треба да ги содржи известувањето за намерата за изведување на проектот и постапката за утврдување на потребата од оцена на влијанието на проектот врз животната средина[100]

Правилникот ги утврдува задолжителните елементи и информации што треба да ги содржи известувањето за намерата за изведување на проектот, односно:[101]

- Карактеристики на проектот:
  - Категоријата во која спаѓа предложениот проект според Уредбата опишана претходно;
  - Причините зошто се смета дека не е неопходна оценка на влијанието врз животната средина, краток опис на предложениот проект, вклучувајќи го и предложениот капацитет или големина на проектот;
  - Опис на главните процеси, вклучително и големина, капацитет, капацитет на производство, вложени ресурси на почетокот од процесот и произведена количина; причини за предлагање на проектот; план на кој се прикажани границите на градежната зона, вклучително и земјиштето што е времено потребно во текот на изградбата; просторната форма на градежната зона (изглед, градежни објекти, други објекти, градежни материјали итн.);
  - информации за мерките за намалување на негативните влијанија; други активности што може да произлезат како последица од проектот (на пр. експлоатација на минерални суровини, обезбедување ново водоснабдување, создавање или пренос на електрична енергија, зголемен број населби и канализација);

100 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/2006

101 Правилник за информациите што треба да ги содржи известувањето за намерата за изведување на проектот и постапката за утврдување на потребата од оцена на влијанието на проектот врз животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/2006), член 2

- Карактеристики на можното влијание:
  - влијанија врз луѓето, човековото здравје, биолошката разновидност, почвата, намена на земјиштето, материјалните добра, квалитетот на водата и хидрологијата, квалитетот на воздухот, климата, бучавата и вибрациите, пределот и визуелното опкружување, природното, културното и историското наследство, како и нивните меѓусебни влијанија;
  - карактерот на влијанијата (т.е. директни, индиректни, секундарни, кумулативни, краткорочни, среднорочни, долгорочни, трајни, привремени, позитивни, негативни);
  - размерот на влијанието (географска област, големина на засегнатото население/живеалиште/видови);
  - големина и опсег на влијанието;
  - веројатност на влијанието;
  - времетраење, честота и реверзибилност на влијанието;
  - мерки вклучени во проектниот нацрт за намалување, избегнување или неутрализирање на поголемите негативни влијанија.

По добивањето на известувањето, МЖСПП, водејќи се од критериумите опишани во претходната уредба, ја утврдува потребата од оцена на влијанијата на проектот врз животната средина и со решение го известува инвеститорот.[102]

102 Ibid, член 3

Правилник за содржината на барањата што треба да ги исполнува студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина[103]

Правилникот утврдува дека оцената на влијанието врз животната средина, покрај другите информации, треба:[104]

- Да содржи опис на животната средина и на нејзините медиуми на локацијата;
- Да содржи опис на природното, културното и историското наследство и на пределот;
- Да содржи опис на видот и количините очекувани емисии, особено на емисиите во воздухот и отпадните води, цврстиот отпад, како и други информации потребни за евалуација на поголемите влијанија на проектот врз животната средина;
- Да содржи опис на мерките за спречување, намалување и елиминирање на влијанието врз животната средина, како и на мерките за враќање во поранешната состојба;
- Да содржи опис на влијанијата на проектот врз животната средина имајќи го предвид нивото на развој на науката и прифатените методи за евалуација;
- Да содржи опис на карактеристиките на технологијата што се користи;
- Да содржи опис на алтернативните решенија за реализација на проектот што инвеститорот ги имал предвид и главните причини за избирање на предложената алтернатива; секогаш се вклучува и нултата алтернатива.

Правилник за формата, содржината, постапката и начинот за изработка на извештајот за соодветноста на студијата за оцена на проектот врз животната средина, како и постапката за овластување на лицата од листата со експерти за оцена на влијанието врз животната средина, кои ќе го изготват извештајот[105]

103 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/2006

104 Правилник за содржината на барањата што треба да ги исполнува студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/2006), член 2

105 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/2006

ЖИВОТНА СРЕДИНА

Правилникот го пропишува образецот за подготвување на извештајот за соодветноста на студијата за оцена на проектот врз животната средина. Според правилникот, извештајот содржи информации за:[106]

1	Опис на проектот;
2	Земање предвид на алтернативите на проектот;
3	Опис на животната средина засегната од изведувањето на проектот;
4	Предвидување на влијанијата врз здравјето на човекот и прашањата што се однесуваат на одржливиот развој;
5	Опис на мерките за намалување на влијанијата;
6	Нетехничко резиме;
7	Квалитет на презентацијата;
8	Проверка на застапеноста на сите релевантни влијанија на проектот врз животната средина;
9	Проценка на соодветноста на толкувањата на влијанијата - оценка на конзистентноста;
10	Препораки за коригирање на евентуалните посериозни пропусти.

МЖСПП врши анализа на податоците наведени во првите 7 точки од образецот, а наодите од анализата ги наведува во точките 8, 9 и 10.[107]

106 Правилник за формата, содржината, постапката и начинот за изработка на извештајот за соодветноста на студијата за оцена на проектот врз животната средина, како и постапката за овластување на лицата од листата со експерти за оцена на влијанието врз животната средина, кои ќе го изготват извештајот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/2006), член 3

107 Ibid, член 4

Студии на случај

Право на слободен пристап до студии за заштита на животна средина во однос на хидроенергетски проекти помали од 10 MW

Според ЗЖС, секој хидроенергетски проект (без оглед на големината) е предмет на еколошка оценка, а оние со инсталиран капацитет над 10 MW или проектите што ги вклучуваат акумулационите езера се предмет на ОВЖС. Проектите со инсталиран капацитет помал од 10 MW, односно проектите со ниски перформанси на хидроенергија (МХЕ) се предмет на изработка на елаборат за заштита на животната средина, врз основа на кои МЖСПП го одобрува или не спроведувањето на проектот. Постапката за ОВЖС е темелно регулирана во ЗЖС со специфична обврска да дозволи пристап до информации поврзани со неа. Но, кога се однесува на изработка на елаборат за заштита на животната средина, во законот нема одредена обврска да се објават документите. Инвеститорот е должен да поднесе барање за одобрување и да изработи елаборат за заштита на животната средина во хартиена и електронска форма до МЖСПП. Во април 2015 г., МЖСПП објави дека на територијата на НП „Маврово" се одобриле 4 нови проекти за МХЕ засновани на елаборати за заштита на животната средина. Истиот месец, ГО „Фронт 21/42" достави писмено барање до МЖСПП за пристап до информации, поточно да добие пристап до елаборатите за заштита на животната средина и решенијата за одлуките за одобрување на четирите нови МХЕ на НП „Маврово" во електронски формат (ПДФ на компактен диск (ЦД)). МЖСПП не одговори на барањето во предвидениот законски рок од 30 дена, оттука ГО „Фронт 21/42" поднесе жалба до Комисијата за пристап до информации во август 2015 г. Комисијата за пристап до информации го утврди прекршокот и го обврза МЖСПП да одговори на барањето во рок од 7 дена. МЖСПП одговори на барањето во септември 2015 г., но одби да обезбеди копија од електронската верзија на елаборатите, истакнувајќи дека доколку навремено бидат известени, од ГО „Фронт 21/42" може да добијат делумен увид во документацијата. Со оглед на големиот број податоци што требаше да се анализираат (најчесто повеќе од 100 страници техничка документација), ГО „Фронт 21/42" ја продолжи жалбената постапка до Комисијата за пристап до информации, којашто донесе решение во корист на ГО „Фронт 21/42". Во образложението на одлуката, Комисијата за пристап до информации утврди дека МЖСПП мора да ги обезбеди информациите во бараниот формат, освен ако информациите не се веќе достапни во друг формат (пропишано со закон) или ако форматот предложен од Министерството е посоодветен. Во секој случај, Министерството мора да даде образложение за одлуката зошто не ги обезбедиле информациите во бараниот формат.

Во декември 2015 г., Министерството достави одговор во кој повторно го одбива пристапот до информации и уврди дека студиите што се бараат за пристап се предмет на авторски права и само откако ќе се изврши административната проверка на конфликтот што се создава при нивното барање, ќе обезбеди пристап до нив. Ова не е во согласност со одлуката на Комисијата за пристап до информации, а тоа е да се обезбеди целосен пристап до бараната форма. Имено, според членот 4 од Архуската конвенција, јавноста може да побара информации

во одреден формат, на пр. во хартиена копија, преку електронски медиуми, видеоснимки, аудиоснимки итн. По правило, јавната власт мора да го почитува барањето за пристап до одреден образец, освен под специфични услови. Оваа одредба, исто така, значи дека јавните власти мора да обезбедат копии од документите, покрај можноста за проверка на документите. Во своите наоди во соопштението ACCC/C/2008/24 (Шпанија), Комитетот за усогласеност утврди дека засегнатата Страна не постапила во согласност со Конвенцијата во моментот кога властите што одговориле на барање за пристап до информации не успеале да ги обезбедат информациите во електронска форма на ЦД-РОМ, како што се бара, и наместо тоа, обезбедиле хартиени копии од информациите. Дополнително, оваа одлука беше во спротивност со Архуската конвенција, бидејќи студиите за ОВЖС (или слични такви студии) се подготвуваат за целите на јавниот документ во административна постапка и затоа авторот или инвеститорот не треба да има право да ги задржи информациите од јавно објавување и притоа не смее да се повикува на законот за интелектуална сопственост.

Како резултат на тоа, во февруари 2016 г., ГО „Фронт 21/42" поднесе две административни претставки до Државниот управен инспекторат (како дополнение на поднесената жалба до Комисијата) барајќи целосно и соодветно спроведување на решението. Административните претставки се користат кога јавната власт не ја почитува одлуката од хиерархиски повисоко административно тело или суд. Во март 2016 г., како резултат на административните приговори од Државниот управен инспекторат, Министерството за животна средина овозможи целосен и правилен пристап до елаборатите за заштита на животната средина. Горенаведената постапка за пристап до информации за животната средина траеше 1 година.

Учество на јавноста во процесот на донесување одлуки - процедура на ОВЖС за ХЕ „Бошков мост"

Проектот ХЕ „Бошков мост" се наоѓа на територија на НП „Маврово" (повеќе од 80% од проектот ќе се гради во националниот парк). Тој вклучува изградба на резервоар (брана висока 33 м), хидроелектрана со вкупен капацитет од 68 MW со годишно производство од околу 118 GWh, тунел и отвор на резервоар до ХЕ. Проектот спаѓа во Анекс I од Архуската конвенција и Анекс I од Директивата за оцена на влијанието врз животната средина (ОВЖС). Во септември 2010 година, АД ЕЛЕМ Македонија (државна компанија за производство на електрична енергија) прати известување до Министерството за животна средина (МЖСПП) со намера да го спроведе проектот (писмо за намера) во врска со проектот ХЕ „Бошков мост" заедно со обем на студија за ОВЖС. Во април 2011 година, МЖСПП донесе решение со кое побара да се изготви студија за ОВЖС и го утврди обемот на ОВЖС за проектот без да се консултира со јавноста, а во јули 2011 г. беше направена и објавена нацрт-студијата за ОВЖС.

Првиот период за поднесување коментари беше за време на летните одмори, спротивно на Архуската конвенција. Работната група за учество на јавноста (РГУ) испрати коментар до МЖСПП и Министерството го продолжи периодот на консултација до крајот на септември 2011 г. Како релевантен орган за спроведување на процесот, Министерството за животна средина и просторно планирање организираше три јавни расправи во септември

2011 г., две во засегнатата област (НП „Маврово" и Дебар) и една во Скопје. РГУ учествуваше во јавните расправи, поставуваше прашања и коментираше за содржината на нацрт-студијата за ОВЖС во врска со проектот. По јавната расправа, РГУ поднесе серија коментари (вклучувајќи ги и коментарите од меѓународните експерти) до МЖСПП. Главниот коментар за студијата беше недостатокот на значајни информации неопходни за прецизна и објективна проценка на влијанието на проектот врз животната средина, како и недостаток на предлози да се изнајдат соодветни алтернативни решенија.

Утврдениот недостаток на комплетни и клучни информации во студијата за ОВЖС беше потврден и од страна на инвеститорот. Сепак, МЖСПП официјално никогаш не одговори на дадените коментари. Како резултат на тоа, инвеститорот се согласи да спроведе едногодишно следење на животната средина и биодиверзитетот на локацијата на проектот пред да почне со изградба со цел да се отстранат недостатоците од студијата за ОВЖС. Понатаму, врз основа на добиените информации, инвеститорот се согласи да подготви дополнителни алтернативи и мерки за ублажување. Мониторингот започна во летото 2012 г., пред да започне изградбата, и требаше да биде завршен во летото 2013 г., при што присуствуваа претставници од МЖСПП.

Наспроти одлуката на инвеститорот да воспостави мониторинг пред да почне изградбата, МЖСПП одлучи да го одобри проектот и да издаде решение за спроведување на проектот во октомври 2012 г. ГО „Фронт 21/42" во законски предвидениот рок поднесе жалба до ДКОУППРОВС во 2012 г. ДКОУППРОВС ја отфрли жалбата како неоснована и го одобри решението за изведба на проектот во март 2013 г. Во април 2013 г., во законски предвиденият рок, ГО „Фронт 21/42" поднесе тужба против одлуката на ДКОУППРОВС до Управниот суд. Во тужбата беше наведено дека студијата за ОВЖС за ХЕ „Бошков мост" е нецелосна – факт што беше потврден со потребата да се спроведе мониторинг пред изградбата. Друг аргумент беше недостатокот на соодветни и ефикасни јавни консултации – на коментарите требаше да следува одговор пред мониторингот што беше планиран пред да започне изградбата.

Управниот суд ја уважи тужбата како основана, а во пресудата утврди дека не постои доказ за начинот на кој МЖСПП ги вклучило коментарите од јавноста. Имено, согласно Законот за животна средина, МЖСПП требаше да ја заснова својата одлука на студијата за ОВЖС, особено на извештајот за компетентноста на студијата за оценување на влијанието на проектот врз животната средина, како и врз јавната расправа и мислењата добиени во консултативниот период. Кога станува збор за ОВЖС за ХЕ „Бошков мост", се утврди дека нема доказ за начинот на кој МЖСПП ја донело својата одлука согласно сите овие законски барања, бидејќи листата со одобрени/одбиени коментари недостасуваше од консултациите и воедно немаше доказ дека беше приложена до инвеститорот на проектот. Како последица на тоа, судот не можеше да го оправда резултатот од консултациите земени предвид во процесот на донесувањето одлуки. Пресудата беше усвоена во декември 2015 г., а стапи правосилна во мај, 2016 г. Одлуката на ОВЖС за ХЕ „Бошков мост" беше официјално поништена во јануари 2017 г. Постапката за ОВЖС на проектот за ХЕ „Бошков мост" траеше 2 години (од 2010 г. означена како почеток на постапката до одобрението на ОВЖС, 2012 г.), а пристапот до правдата се одвиваше речиси 5 години.

Учество во процесот на донесување одлуки со прекугранично влијание - процедура на ОВЖС за ХЕ „Луково Поле"

Проектот ХЕ „Луково Поле" се состои од:

| а | изградба на доводен канал со должина од околу 20 километри, паралелна патека на движење за пренос на вода од сливното подрачје Кораб до резервоарот на „Луково Поле" и реката Црн Камен (пренос на вода од сливот на Јадранското Море до Егејското Море);

| б | брана висока 70 метри на „Луково Поле" со капацитет за складирање од околу 39 милиони кубни метри;

| в | проектот МХЕ „Црн Камен" со околу 5 MW низводно од Луково Поле. Помеѓу максималните и минималните нивоа на резервоарот, неговата површина ќе варира помеѓу 1,5 и 0,1 м2.

Проектот го зафаќа северозападниот дел на РСМ во планинскиот венец Кораб на надморска височина од 1.500 метри во срцето на НП „Маврово". Дел од проектот е во зона каде што не е дозволено да се вршат ваков тип активности (зона на строга заштита и зона на активно управување). Но, во јануари 2010 г., АД ЕЛЕМ Македонија започна со подготовка на документацијата за почнување на постапка за ОВЖС за ХЕ „Луково Поле" и извести дека има намера да го спроведе проектот (писмо за намера). Врз основа на писмената пријава, во август 2010 г., МЖСПП донесе одлука да се утврди дали ќе биде потребно да се изготви студијата за ОВЖС.

Всушност, проектот вклучува пренос на вода од еден речен слив во друг и како резултат на тоа, зафатнината на проектот тесно се граничи со Р. Албанија и Р. Грција. Ова значи дека писмото за намера и решението на одлуката во однос на тоа дали да се изготви студија за ОВЖС, како и нејзиниот обем, треба да бидат преведени на релевантните јазици и да се достават во соседните земји, по пат на прекугранична постапка за јавна консултација според Еспо конвенцијата. Во решението на одлуката, прекуграничната компонента не беше воопшто спомената, како и нејзиното влијание врз проектот, така што ниту решението ниту писмото за намера не беа преведени на други јазици, а ниту беа проследени во соседните земји. Како последица на ова, Работната група за учество на јавноста (РГУ) поднесе жалба до МЖСПП, барајќи да се поништи оваа одлука и постапката да се врати од самиот почеток, вклучувајќи ја и обврската да се направи прекугранична консултација. Три години подоцна, во август 2014 г. АД ЕЛЕМ Македонија достави ново писмо за намера во коешто беше вклучена и прекуграничната компонента, но и доменот на студијата за ОВЖС. РГУ поднесе коментари во врска со доменот на студијата за ОВЖС. Во ноември, 2014 г. МЖСПП донесе одлука за доменот на студијата за ОВЖС, но коментарите на РГУ не беа целосно рефлектирани. Како резултат на тоа, во декември 2014 г., ГО „Фронт 21/42" поднесе жалба до ДКОУППРОВС. Во јануари 2017 г., ГО „Фронт 21/42" доби решение од страна на ДКОУППРОВС со коешто се тврди дека жалбата е неоснована. Во февруари 2017 г., ГО „Фронт 21/42" поднесе тужба до Управниот суд, која беше дополнета со резултатот од одлуката на случајот на Бернската конвенција од 2015 година.

Проекти за развој на хидроенергијата во НП „Маврово" презентирани пред релевантната комисија на Бернската конвенција

Во март 2013 г., ГО „Еко-свест„ поднесе жалба до Секретаријатот на Бернската конвенција, во којашто беше наведено следното:

- Македонската влада не ја заврши СОЖС, којашто требаше да се комплетира пред да продолжи развојот на хидроелектраните во НП „Маврово".
- Областа околу планираната изградба на ХЕ „Бошков мост" претставува критично живеалиште на критично загрозениот балкански рис.
- Дел од проектот за ХЕ „Луково Поле" е планиран да се реализира на строго заштитена зона во НП „Маврово".
- Поднесени се тужби, кои чекаат на одлука против МЖСПП, поради одобрување нецелосна студија за оценка на влијанието врз животната средина.
- Независниот експерт на ЕБОР, којашто е спонзор на ХЕ „Бошков мост", утврди дека Банката ги прекршила сопствените процедури, проценката на влијанието врз животната средина не е комплетна за да се одлучи по инволвираноста на банката во проектот.

Жалбата беше прегледана и проследена од страна на Секретаријатот на Бернската конвенција. За време на седницата на Постојаниот комитет во декември 2014 г. беше отворено досието на предметот, што значеше дека го придоби вниманието на Постојаниот комитет на Бернската конвенција. Дополнително, Постојаниот комитет му наложи на Секретаријатот да направи проценка на самото место во НП „Маврово" во 2015 г. Проценката се реализира во јуни 2015 г., на која присуствуваа претставници на Секретаријатот на Бернската конвенција и на Европската комисија, како и на македонските институции (МЖСПП, компанијата за изградба на хидроелектрани - којашто е инвеститор и на двата проекта и управата на националниот парк). Тие беа придружувани од претставници на ЕБОР и на македонските ГО што ги следеа случувањата во НП „Маврово" во претходните пет години. Извештајот од проценката на самото место беше презентиран во декември 2015 г. на 35-тата седница на Постојаниот комитет на Бернската конвенција, со којшто се утврди дека: „...планираните хидроенергетски проекти во паркот не се компатибилни со статусот на заштита на паркот, неговиот екосистем и видовите што егзистираат во него кои се од големо значење; и следствено на тоа, треба да бидат напуштени". Официјалната препорака упатена до Владата беше да се суспендираат сите хидроенергетски проекти во националниот парк, сè додека не се спроведе СОЖС постапка за проценка. Препораката до засегнатите меѓународни финансиски институции, односно ЕБОР и Светска банка, беше да се откажат од финансирање на планираните хидроенергетски проекти.

По само неколку дена од објавувањето на препораката, Светската банка објави дека проектот „Луково Поле" е откажан, а ЕБОР остана вклучена во проектот „Бошков мост" сè до почетокот на 2017 г., кога официјално го раскина договорот за кредит за проектот.

„Пари наспроти природа" - поднесена жалба до МПЖ на ЕБОР за ХЕ „Бошков мост"

Во 2011 г. ГО „Еко-свест" поднесе жалба до МПЖ на ЕБОР за ХЕ „Бошков мост" во која се тврди следното:

- Проектот за ХЕ „Бошков мост" е планиран во критично живеалиште, каде што егзистира загрозениот балкански рис и не е усогласен со политиката за заштита на животната средина на Банката.
- Банката не успеа да го процени влијанието на проектот и да ги добие сите релевантни информации пред да го одобри.
- Студијата за проценка на влијанието врз животната средина не успеа да обезбеди основни информации, како и потребни алтернативни решенија и ублажувачки мерки за проектот.

Жалбата беше оценета како „прифатлива" во 2012 г., а во 2013 г. независниот експерт на МПЖ поднесе извештај во кој се потврдува дека Банката ги прекршила своите пропишани правила кога ја одобрила изградбата на ХЕ „Бошков мост". Во извештајот е наведено дека проценката на влијанието врз животната средина не е целосна и доколку се планира проектот во заштитено подрачје, како што е случајот со НП „Маврово", треба да се спроведе соодветна проценка. Бидејќи проценката не била завршена пред ЕБОР да го одобри проектот, експертот заклучи дека еколошката и социјалната политика на ЕБОР е прекршена.

Експертот даде препорака да се подобрат политиките и практиките на ЕБОР во иднина, но МПЖ е интерен процес и се фокусира на начинот на функционирање на банката и не беше во можност да препорача нешто надвор од веќе одредената граница. Како резултат на тоа, ЕБОР официјално продолжи со поддршка на проектот, иако не беше направена никаква финансиска исплата, а притоа беа иницирани голем број дополнителни студии и проценки со цел да компензираат за информациите што недостигаат. Извештајот за усогласеност ѝ обезбеди доволно информации на ГО да поднесе тужба и да достави дополнителни барања кон Банката, инвеститорот и македонските институции, кои помогнаа во зацврстување на кампањата.

03

ВОДИ

Третманот, управувањето и користењето на водите се генерално уредени со Законот за водите. Овој закон е специјален закон во однос на Законот за животната средина.

Закон за водите

Водите се општо добро и се сопственост на РСМ, при што уживаат посебна заштита и не може да бидат предмет на сопственост на други лица, туку единствено може да бидат доделени на користење преку концесии.[108] Начинот на заштита и управување со водите генерално е уреден во Законот за водите. Управувањето со водите, кое го врши МЖСПП,[109] претставува дејност од јавен интерес, при што сите мерки, стандарди и цели на животната средина воспоставени со ЗВ се минимални барања што треба да се исполнат при управувањето, при што доколку со друг закон се утврдени други мерки, цели и стандарди, се применуваат најстроги.[110] Водите во државата се групирани во речни сливови (4 речни слива во РСМ) и со нив се управува преку изготвување планови за управување за секој од нив.[111] Целите на ЗВ, па според тоа и системот за заштита на водите во РСМ, се обезбедување:[112]

- достапност до доволно количество квалитетна вода, во согласност со начелата за одржливо управување со водите за пиење и за производство на храна, за потребите на земјоделството, индустријата, хидроенергетските потреби, за потребите на парковите и други јавни површини, туризмот, пловидбата и за други потреби,
- заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, подобрување на состојбата на крајбрежното земјиште, водните екосистеми и на екосистемите зависни од водата, заштита и унапредување на водната средина преку рационално и одржливо користење на водите, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни материии супстанции во водите,
- ублажување на последиците од штетното дејство на водите и од недостигот на вода,

108 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 6

109 Ibid, член 8 став 2

110 Ibid, член 3

111 Ibid, член 7

112 Ibid, член 2

- заштита и унапредување на животната средина и природата, на водните екосистеми и на биолошката разновидност и заштита на здравјето на луѓето.

Системот за управување и заштита на водите се води по начела што во голем дел се идентични со тие воспоставени во ЗЖС. Би можеле да се издвојат **еколошко-социјалниот и економскиот концепт,** кој според ЗВ означува дека водите се дел од природните процеси и треба да се заштитуваат како живеалишта на флората и фауната, а со управувањето со водите треба да се обезбеди остварувањето на јавниот интерес и на начин со кој ќе се обезбеди одржливо управување со водите.[113] Начелото на **минимизирање на употребата на ресурсите** утврдува дека при вршење активности што би можеле да имаат влијание врз водите и животот и здравјето на луѓето, секој е должен да се однесува внимателно и рационално да ги користи водите, да го спречи загадувањето на водите и да избегнува други негативни ефекти и ризици за животот и здравјето на луѓето и за животната средина.[114]

Водостојот, протекот, насоката на текот, брзината на водата, преносот на наносот, физичките, хемиските и радиоактивните особини и хидробиолошкиот состав на водите се едни од основните параметри што ја дефинираат квантитативната и квалитативната состојба на водите и не смеат да се менуваат спротивно на законите, односно начинот регулиран со закон.[115]

Користењето на водите опфаќа повеќе активности утврдени со законот, меѓу кои и акумулирање, зафаќање, црпење и пренасочување со цел производство на електрична енергија.[116] Со оглед на тоа што за користење на водите е потребна соодветна дозвола, која ќе биде образложена понатаму во текстот, доколку има повеќе барања за користење на водите од исто водно тело, дозволата ќе се издаде согласно следните приоритети:[117]

1. Водоснабдување на населението преку јавен водоснабдителен систем, за здравствените установи и за правните лица од областа на ветеринарството, за потребите на одбраната, за индустријата за производство и за преработка на храна и за напојување на добитокот;
2. Наводнување на земјоделското земјиште;
3. Водоснабдување на индустријата и за стопански потреби;

113 Ibid, член 5 став 1 точка 1
114 Ibid, член 5 став 1 точка 4
115 Ibid, член 12
116 Ibid, член 13
117 Ibid, член 15

4. Хидроенергетските и другите погонски потреби;
5. Потребите на парковите и на другите јавни површини;
6. Полнење на водата во шишиња за комерцијални потреби;
7. Други потреби.

Стратешкото управување со водите се врши со три документи:

- **Национална стратегија за води**[118], со која се определува долгорочната политика за одржлив развој на водите, рационално и економично користење на водите, заштита на водите од загадување и контрола на загадувањето, заштита и подобрување на крајбрежното земјиште и водните живеалишта и заштита и ублажување на последиците од штетното дејство на водите и недостигот од вода. Се изготвува од поголем број министерства, која потоа се поднесува до Владата, која му ја предлага на Собранието на РСМ за усвојување. НСВ се однесува за период од 30 години и нејзините определби треба да бидат земени предвид при изготвување на другите стратешки документи;

- **Водостопанската основа**[119] се носи со цел реализација на НСВ, но и интегрирано планирање и спроведување на програмите и мерките за развојот на водите во согласност со целите на националниот одржлив развој и усогласување на економскиот развој, социјалниот напредок и заштитата на животната средина. Се изработува од МЖСПП за период од 20 години и се доставува до Владата, која понатаму ја доставува до Собранието на РСМ за усвојување. ВО се однесува за целата територија и особено содржи одредби за:
  - постојна состојба на водите;
  - сегашни и идни потреби за вода;
  - биланс на водите;

118 Ibid, член 62

119 Ibid, член 63-65

- технички и економски решенија за рационално искористување на водите, за заштита на водите од загадување и зазаштита од штетно дејство на водите врз основа на принципите на одржлив развој;
- временски план за реализација на техничките и економските решенијата
- долгорочни цели за животната средина и програма на мерки за нивна реализација.

ВО се ревидира, изменува или дополнува најмалку на секои 10 години, а како и НСВ треба да биде земена предвид при изготвување на Просторниот план на РСМ и другите долгорочни плански документи за развојот на стопанските гранки и искористување на природните ресурси. Во постапката за изготвување на ВО е предвидено учество на јавноста по објавувањето нацрт на ВО.

Планови за управување со речни сливови

Планови за управување со речни сливови

Плановите за управување со речни сливови[120] се носат за секој од речните сливови во РСМ и се исклучително важни во поглед на издавањето дозволи за користење на вода. Се изработуваат од страна на МЖСПП за период од 6 години, а ги усвојува Владата. Во изработката на ПУРС треба да се земат предвид мислењата на Советите за управување со речните сливови, а иако јавноста е вклучена по објавувањето на нацрт-планот, би можело да се смета дека намерата на ЗВ е рано вклучување на јавноста поради тоа што е регулирано дека најмалку 3 години пред почеток на периодот што е предмет на ПУРС треба да се објават временскиот распоред, работната програма за изработка на планот и листата со консултативни мерки; најмалку 2 години пред почеток на периодот што е предмет на планот треба да се објави преглед на важните прашања од областа на управување со водите на ниво на речниот слив, а нацрт-планот треба да се објави најмалку 1 година пред почетокот на периодот на планот. ПУРС задолжително се ревидира, изменува и дополнува најмалку на секои 6 години, а особено треба да содржи:

120 Ibid, член 66-69

- опис на карактеристиките на речниот слив;
- приказ на значителните притисоци и влијанија врз состојбата на површинските и подземните води предизвикани од човековите активности;
- информации и картографски прикази на регистрираните заштитни зони;
- информации и картографски прикази за активностите за мониторинг на состојбата на водите и програмите за мониторинг;
- листа со цели на животната средина за секое водно тело во речниот слив, вклучувајќи ги информациите за отстапувањата направени во согласност со ЗВ, означувањето на вештачките и силно изменетите површински води. Информациите ги содржат планираните и преземените мерки заради подобрување на квалитетот на водите и постигнување на целите на животната средина;
- економска анализа за користењето на водите, вклучувајќи и извештај за примената на начелото „корисникот плаќа“;
- програма на мерки заради постигнување на целите на животната средина,
- подетални програми и планови за управување со водите на речните сливови и потсливовите;
- програма за заштита од штетно дејство на водите од членот 124 на ЗВ, како и основните мерки за заштита од поплави;
- опис на активностите и резултатите од учеството на јавноста при подготвување на планот;
- листа со органи и институции надлежни за водите во речниот слив;
- начин на кој информациите и документите во врска со изработката и имплементацијата на планот се достапни за јавноста;
- остварување на обврските преземени со меѓународни договори што се однесуваат на управувањето со водите ратификувани од Република Северна Македонија;
- области во кои се забранува градба или друга активност што може да го спречи реализирањето на планираните објекти и мерки од јавен интерес;
- други работи определени од МЖСПП.

На изработката на ПУРС треба да му претходи процена на секој речен слив, што опфаќа анализа на неговите карактеристики, преглед на значајни притисоци и влијанија од човековите активности врз подземните и површински води и економска анализа на користењето на водите.[121]

Целите за животната средина, кои се составен дел од ПУРС, се определуваат за секое водно тело на подрачјето на сливот според точно определени критериуми за површинските и подземните води, а особено се води сметка за типот на целта на животната средина во зависност од карактеристиките на водното тело, како и исклучоците; времето, критериумот, методите и постапката при утврдување на целите на животната средина; рокот во кој треба да се постигнат целите на животната средина и видот и рокот во кој треба да се преземат мерките утврдени во Програмата на мерки за постигнување на целите на животната средина, како и на чинот и постапката за изготвување на Програмата.[122] Целите за животната средина за површинските води треба да доведат до избегнување на влошувањето на состојбата на водите и влијанијата што предизвикуваат влошување на состојбата на водните екосистеми и на хемиската состојба на водите; постигнување добра состојба на водните тела и на водните екосистеми, како и на екосистемите зависни од вода и постигнување добра хемиска состојба и добар еколошки потенцијал на водата кај вештачките и значително изменетите водни тела (подетално разработени во ставот 7).[123] Исклучително важна е Класификацијата на површинските води, која ја носи Владата по предлог на МЖСПП, а во која се пропишуваат дефиниции за класификација на еколошката состојба на површинските води, која може да биде висока, добра, умерена, недоволна и лоша; карактеристиките и минимум стандардите за определување добра хемиска состојба на површинските водни тела; карактеристиките и минимум стандардите за определување добра еколошка состојба на површинските водни тела; карактеристиките и минимум стандардите за определување добра хемиска сосотојба и добар еколошки потенцијал на силно изменетите и вештачки површински водни тела; супстанциите, стандардите за еколошки квалитет и начинот на определување на класата на хемиската состојба на површинските водни тела; стандардите за еколошки квалитет, индекси за еколошки квалитет и други гранични вредности, како и начинот на определување на класата на еколошката состојба/потенцијал на површинските водни тела и начинот за класификација на состојбата на површинските водни тела. Еколошката состојба се класифицира според биолошките, хидроморфолошките, хемиските и физчко-хемиските елементи и специфичните загадувачки материи.[124]

121 Ibid, член 71

122 Ibid, член 72

123 Ibid, член 90

124 Ibid, член 90 став 5

Вака определените цели на животна средина се постигнуваат преку изготвување Програма на мерки за постигнување цели на животната средина, составен дел од ПУРС, која содржи и финансиски план за реализација на предвидените мерки и активности. Програмата содржи основни и дополнителни мерки. Во групата на основни мерки, меѓу другото, се и мерките:[125]

- пропишани со прописите за заштита на природата;
- за контрола на обемот на изградбата на водостопанските објекти;
- за определување на надоместоците за трошоците за користење на водата;
- за поттикнувањето на одржливо користење на водите;
- за заштита на природата и за зачувување и рационално управување со одредени компоненти на биолошката и пределската разновидност, како и одржливо и рационално користење на природното богатство.

Доколку целите на животната средина не може да се постигнат со основните мерки, МЖСПП може да определи и посебни мерки, меѓу кои се:[126]

- преземање законски, управни и економски или фискални мерки;
- определување кодекси за добра пракса;
- воведување мерки за ограничување и контрола на користењето;
- мерки за рационално, ефикасно и повторно користење на водите, вклучувајќи и користење технологии во индустријата и наводнувањето за ефикасно користење на водата и за заштеда на водата;
- мерки за едукација, истражување, развој и обука.

Отстапување од целите на животната средина е дозволено единствено кога е неостварливо или неоправдано скапо, па поради тоа може да се постават помалку строги цели. Во таа насока, отстапувањето е дозволено само доколку се должи на:[127]

125 Ibid, член 74 став 1

126 Ibid, член 74 став 2

127 Ibid, член 95

- нови промени на физичките карактеристики на површинско водно тело,
- промени во нивото на подземни водни тела,
- преземање мерки на одржлив развој од човекот, кои предизвикуваат влошување на состојбата од висока на добра состојба на површинското водно тело.

Поврзано со целите на животната средина е и определувањето заштитни зони, кои се определуваат со одлука на Владата по предлог на МЖСПП. Предлог за воспоставување заштитни зони може да дадат и општините, кои предлогот изгласан од советот го доставуваат до МЖСПП, а тоа го проследува до Владата. Заштитени зони, меѓу другото, може да се воспостават за водни тела наменети за консумирање од страна на човекот, областите определени како заштитено природно наследство, каде што одржувањето и подобрувањето на состојбата на водите е значаен фактор и зоните наменети за заштита на растителни и животински видови, кои живеат или се зависни од вода, а се економски значајни. Во зависност од водното тело/областа за која се предлага определување заштитени зони, предлог може да поднесе и друго соодветно министерство.[128] Во зависност од заштитената зона, се определуваат мерки и активности за кои е дозволено, односно не е дозволено да се спроведуваат.[129]

Водно право

Водното право претставува дозвола за користење на водите[130], која се дава по поднесено барање до МЖСПП. Дозволата за користење води во никој случај не значи и право на сопственост на носителот на дозволата врз водата за која му е издадена дозволата, ниту на објектите и постројките за користење води.[131] За производство на електрична енергија задолжително треба да се обезбеди дозвола за користење на водите.[132] Во случајот на МХЕ, каде што е потребно доделување концесија за користење на водите, концесијата не може да биде доделена доколку претходно не се обезбеди дозволата за користење на водите.[133] Доколку има статусни промени кај носителот на дозволата, правниот следбеник може да ја наследи дозволата со поднесување барање до МЖСПП, за кое треба да биде донесено решение.[134] Пред поднесување на барањето за добивање дозвола за користење

128 Ibid, член 96
129 Ibid, член 97-103
130 Ibid, член 26
131 Ibid, член 25
132 Ibid, член 28 став 1 точка 1 алинеја 5
133 Ibid, член 23 став 5
134 Ibid, член 27

на водите, инвеститорот треба да побара и добие од МЖСПП водостопански услови за проектирање и услови за заштита на водните екосистеми и екосистемите зависни од вода, кои мора да бидат во согласност со ВО и ПУРС.[135] Кон барањето за издавање дозвола, меѓу другите документи, инвеститорот треба да достави и решение за одобрена студија за оцена на влијанието врз животната средина, односно решение за одобрување на елаборатот за заштита на животната средина според ЗЖС, односно во случајот на МХЕ, решение од МЖСПП за одобрување на елаборатот за заштита на животната средина. ЗВ определува можност пред подготвувањето на барањето, инвеститорот да започне консултации со МЖСПП во поглед на содржината и обемот на документација што треба да се достави со барањето.[136]

По добивањето на барањето, МЖСПП е должно веднаш да достави по еден примерок до министерството надлежно за дејноста што ќе се извршува со објектот и/или постројката и до градоначалникот на општината на чие подрачје ќе се изведува објектот/постројката.[137] Градоначалникот е должен да достави мислење во однос на барањето во рок од 15 дена од приемот, а доколку мислењето не го достави во тој рок, се смета дека се согласил.[138] Со цел вклучување на јавноста во постапката, МЖСПП е должно да го објави барањето во најмалку еден дневен весник достапен на целата територија и на својата интернет-страница, по што јавноста има рок од 15 дена да достави мислења и забелешки. Мислењата и забелешките доставени од јавноста или органите на кои им е доставено барањето (соодветното министерство и градоначалникот/иците), треба да се земат предвид при изготвување на дозволата, при што МЖСПП треба да ги образложи причините за нивното евентуално отфрлање.[139]

Дозволата за користење на водата **мора** да биде во согласност со ПУРС[140], па поради тоа барањето ќе се одбие доколку не е во согласност со ПУРС, се загрозува јавниот интерес или се повредуваат одредбите од меѓународен договор ратификуван од РСМ.[141]

Издадената дозвола за користење на водата не започнува веднаш со правно дејство туку единствено по преглед дека објектот/постројката ги исполнува условите пропишани во дозволата. Ваквиот преглед го спроведува посебна комисија формирана од МЖСПП, која на носителот на дозволата му издава потврда за извршен преглед. Од моментот на издавање на дозволата до моментот кога ќе се спроведе прегледот, по барање на друго физичко или правно лице, МЖСПП може да му издаде дозвола за времено користење на водата од истото водно тело.[142]

135 Ibid, член 31 став 1 и 2

136 Ibid, член 32 став 2

137 Ibid, член 33 став 4

138 Ibid, член 36

139 Ibid, член 38

140 Ibid, член 28 став 3

141 Ibid, член 39 став 1

142 Ibid, член 41

МХЕ се должни да плаќаат месечен[143] надоместок за користење на водите за производство на електрична енергија,[144] а обврската настанува во моментот кога започнува правното дејство на дозволата.[145] Висината на надоместокот изнесува 1% од производствената цена на еден киловат-час на прагот на електраната, а Владата по предлог на МЖСПП, за кој е согласно и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, може, врз основа на критериумите определени во ЗВ, привремено да го укине плаќањето на надоместокот или да го зголеми или намали надоместокот, но не повеќе од 20% од износот утврден со ЗВ (1% од производствената цена на еден киловат-час на прагот на електраната).[146] Преку Програма за управување со водите што ја донесува Владата на годишно ниво, се предвидува користењето на средства од надоместоците за користење вода, за одделни активности што се точно определени во ЗВ.[147]

Доколку дозволата се издава за вршење дејност од јавен интерес, а носителот не ја врши дејноста согласно условите од дозволата, односно врши битна и континуирана повреда на условите, МЖСПП донесува решение за ставање на дозволата под привремена принудна управа. Со решението, меѓу другото, се определува и рокот во кој се врши привремената принудна управа, по чие изминување МЖСПП носи решение за престанување на решението за привремена принудна управа или одземање на дозволата.

Во случајот на МХЕ, дозволата за користење вода се издава со времетраење за времетраењето на концесијата.[148] Дозволата се менува по службена должност или по барање на носителот, кон кое се приложува техничка документација за состојбата и околностите, во случај кога се променети:[149]

- квантитетот и/или квалитетот на водата што се користи,
- квантитетот и/или квалитетот на водното тело од коешто се користи водата,
- технолошкиот процес на работа.

143 Ibid, член 213 став 15
144 Ibid, член 207
145 Ibid, член 209
146 Ibid, член 213
147 Ibid, член 212 и 218
148 Ibid, член 46 став 2
149 Ibid, член 45

Доколку водното тело се користи за водоснабдување при што се појави недостиг на вода, дозволата за користење на водите за производство на електрична енергија може да се измени, при што носителот на дозволата има право на надомест на штета за изгубена добивка и надомест за вложените средства во водостопанските и другите објекти и постројки.[150]

МЖСПП со решение во кое се определуваат и мерки за надминување на состојбата и периодот за нивна реализација, може привремено да го ограничи водното право доколку:[151]

- се загрозува здравјето на луѓето;
- се загрозува природната рамнотежа на водните екосистеми и екосистемите зависни од вода;
- се ограничува општото користење на водите;
- се влијае штетно врз заштитените подрачја определени со прописите за заштита на природата;
- поради потребите на одбраната и безбедноста на државата.

Дозволата со решение на МЖСПП се одзема доколку:[152]

- водата се користи спротивно на условите утврдени со дозволата;
- носителот не го платил надоместокот за користење на водата;
- на носителот на дозволата со правосилна одлука му е изречена прекршочна санкција забрана за вршење дејност поврзана со користење води.

Пред донесувањето на решението за одземање на дозволата, МЖСПП треба да го извести носителот и да му даде рок, не подолг од 30 дена, во кој му се наложува отстранување на причината.[153] Владата, по предлог на МЖСПП, може да ја одземе дозволата доколку со одземањето се обезбедува или се остварува повисок јавен интерес од тој за кој е издадена дозволата (се остварува некој од приоритетите пред оној за кој е издадена дозволата), при што носителот има право на надомест на штета.[154]

150 Ibid, член 50

151 Ibid, член 49

152 Ibid, член 51

153 Ibid

154 Ibid, член 52

Дозволата престанува доколку:[155]

- истече рокот на важноста на дозволата;
- корисникот се откажал од правата утврдени со дозволата;
- не се започне со изградба, реконструкција или доградба на објектите и постројките од дозволата во рок од најмалку две години од денот на издавањето на дозволата;
- не се завршат работите и активностите за изградба, одржување, експлоатација, изменување, проширување, рехабилитација или затворање изградени водостопански и други објекти во рокот определен со дозволата;
- водата, без оправдани причини, не се користи и/или испушта континуирано во период од две години во текот на времетраењето на дозволата;
- не се исполнети условите за пренос на дозволата на трето лице;
- издадената дозвола не е во согласност со измените и дополнувањата на плановите за управување со речните сливови;
- настапи смрт на физичкото лице без наследници;
- ликвидација на носителот на дозволата.

Поврзано со дозволите за користење вода е и воспоставувањето на Водната книга, која претставува регистар во кој се евидентираат дозволите за користење на водите, промените во дозволите, барањата за издавање дозволи, заштитените зони, водостопанските согласности.[156]

Со цел правилно применување на одредбите за дозволите, како и следење на нивното спроведување, се наметнува потребата од воспоставување континуиран мониторинг на состојбата со водните тела. Системот за мониторинг е регулиран во главата VI од ЗВ. Покрај генералните одредби за мониторинг, ЗВ содржи обврска за корисниците за производство на електрична енергија да го мерат количеството на вода што се користи за производство на електрична енергија на местата на зафаќање и податоците да ги доставуваат до МЖСПП.[157]

155 Ibid, член 47

156 Ibid, член 160

157 Ibid, член 153

Институционална рамка

Најзначајно место во институционалната рамка, од аспект на управувањето со водите, зазема МЖСПП, поконкретно Секторот за води во рамките на Управата за животна средина во МЖСПП. Најважните активности на Секторот за води опфаќаат издавање на сите дозволи за користење на водите, но и изработка на ПУРС.[158] Секторот за води е организиран во повеќе одделенија:[159]

- Одделение за планирање и развој на водите
- Одделение за концесии и меѓуресорска соработка
- Одделение за водни права
- Одделение за управување со сливното подрачје на реката Вардар
- Одделение за управување со сливното подрачје на реката Црн Дрим
- Одделение за управување со сливното подрачје на реката Струмица

Секторот за води има вкупно 20 вработени службеници, од кои во Одделението за водни права се 6 службеници.[160]

Заради разгледување на прашањата за управување со водите, усогласување и координирање на различните потреби и интереси, како и заради предлагање различни мерки за зачувување, заштита и постојано подобрување на режимот на водите на територијата на Република Северна Македонија, се основа Национален совет за води како советодавно тело. Меѓу позначајните надлежности на Националниот совет за води се разгледување и давање мислење за НСУВ, ВО и ПУРС, давање мислење за потребата од измени и дополнување на ВО и ПУРС и давање мислење за предлог-законите и другите прописи од областа на управувањето со водите, како и за спроведувањето на важечките прописи од оваа област.[161]

158 Ibid, член 222

159 Организациска поставеност на Секторот за води, веб-страница на МЖСПП, достапно на: https://www.moepp.gov.mk/%d0%bc%d0%b8%d0%bd%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b5%d1%80%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be/%d1%81%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%be%d1%80-%d0%b7%d0%b0-%d0%b2%d0%be%d0%b4%d0%b8/

160 Информација добиена на Тематска работилница со релевантни државни институции, одржана на 11.3.2022 година

161 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 219-221

Последната одлука за формирање на Националниот совет за води е од 2009 година и мандатот на советот е истечен во 2012, а од тогаш не се формирани нови состави на совети за води.

Заради изработување и следење на спроведувањето на ПУРС, како и заради давање мислења и предлози околу приоритетите на управувањето со водите, Владата, по предлог на МЖСПП, за секое подрачје на речен слив, формира Совет за управување со подрачјето на речен слив.[162] Советите за управување со речните сливови прв пат беа формирани во 2021 година.[163]

Во однос на инспекцискиот надзор над примената на ЗВ, најзначајно место заземаат надлежностите на ДИЖС, кои инспекцискиот надзор го вршат преку водостопанските инспектори и инспекторите за животна средина.[164] ЗВ точно ги утврдува надлежностите на ДИЖС од суштински и процесен аспект, односно за кои аспекти е надлежен инспекцискиот надзор да го врши водостопанскиот инспектор, а за кои инспекторот за животна средина.[165]

162 Ibid, член 223

163 Одлуки за формирање совети за управување со подрачјата на речните сливови, објавени во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 176/2021

164 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 229

165 Ibid, член 230 и 232

Подзаконски акти

Назив на подзаконски акт кој треба да биде донесен од страна на државните органи / Статус на исполнување на обврската	Подзаконскиот акт е донесен	Подзаконскиот акт не е донесен	Забелешка
Подзаконски акт за определување на границите на подрачјата на речните сливови[166]			
Подзаконски акт за содржината и формата на образецот на барањето за користење вода и потребната документација што треба да се приложи кон барањето[167]			
Подзаконски акт за утврдување на висината на надоместот за издавање водостопански услови во однос на добивање дозвола за користење вода[168]			

166 Ibid, член 7 став 3

167 Ibid, член 30 став 2

168 Ibid, член 31 став 8

Подзаконски акт за определување на содржината на јавната објава за пристигнато барање за дозвола за користење вода[169]			
Подзаконски акт за формата и содржината на образецот на дозволата за користење вода[170]			
Подзаконски акт за утврдување на начинот на определување на висината на концесискиот надоместок[171]			
Национална стратегија за води[172]			Во сила е Националната стратегија за води (2012-2042), но била донесена со задоцнување од 3 години во однос на рокот што го предвидел Законот за водите. Државниот завод за ревизија во „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право" идентификувал недостатоци во однос на процесот за изготвување на важечката Национална стратегија за води[173]

169 Ibid, член 35 став 4

170 Ibid, член 40 став 3

171 Ibid, член 58 став 6

172 Ibid, член 62

173 Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право", Државен завод за ревизија, 2019 година, страница 38 и 39, достапно на: https://dzr.mk/Uploads/65_RU_Dodeluvanje_vodno_pravo_2019_KOMPLET_REDUCE.pdf

Водостопанска основа[174]			Сè уште се применува Водостопанската основа донесена во 1968 година, иако според Законот за водите требало да биде донесена нова Водостопанска основа најдоцна до 2012 година
Методологија за определување на содржината, начинот и постапката за изработката, ревидирањето и ажурирањето на Водостопанската основа[175]			
План за управување со речен слив на реката Вардар[176]			На веб-страницата на МЖСПП е објавен *Нацрт-план за управување со речниот слив Вардар*[177], кој е изработен за периодот 2018/2019 година, но досега не е усвоен и не е објавен во „Службен весник"
План за управување со речен слив на реката Струмица[178]			На веб-страницата на МЖСПП е објавен *Нацрт-финален извештај за План за управување со речниот слив 2016-2027*[179], но истиот досега не е усвоен и не е објавен во „Службен весник"

174 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија" бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 151/2021), член 63

175 Ibid, член 63 став 7

176 Ibid, член 66

177 Технички извештај, Нацрт-план за управување со речниот слив Вардар, достапен на: https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/A.4.1-Agenda-VRBMP-FINAL_MK-3.pdf

178 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија" бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 151/2021), член 66

179 Нацрт финален извештај, План за управување со речниот слив 2016-2027, достапен на: https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/01/RBMP-Strumica-2016-2027_MK.pdf

План за управување со речен слив на реката Црн Дрим[180]	
План за управување со речен слив на реката Јужна Морава[181]	
Подзаконски акт за утврдување на содржината и начинот на подготвување на плановите за управување со речните сливови[182]	
Подзаконски акт за утврдување на содржината и начинот на подготвување на информациите и на картографските прикази за активностите за мониторинг на водите, на подетални програми и планови за управување со водите на речните сливови и потсливовите и на описот на активностите и резултатите од учеството на јавноста при подготвување на плановите за управување со речните сливови[183]	
Методологија за процена на речните сливови[184]	

180 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 66

181 Ibid

182 Ibid, член 66 став 9

183 Ibid, член 66 став 10

184 Ibid, член 71 став 3

ВОДИ

Подзаконски акт за определување на содржината и начинот на подготвување на Програмата на мерки[185]		
Класификација на површинските води[186]		
Подзаконски акт за поблиско пропишување на условите за отстапување од целите на животната средина[187]		
Подзаконски акт за пропишување на формата и содржината на регистарот на заштитени зони[188]		Донесен е подзаконски акт само за областите што се определени како заштитено природно наследство, додека за другите заштитени зони сè уште не е донесен подзаконскиот акт
Подзаконски акт за утврдување на начинот на определување и одржување на потесните и пошироките заштитни зони и начинот на обработка на земјиштето, изградба и користење објекти и вршење други работи и активности во заштитните зони што можат неповолно да влијаат врз квалитативната и квантитативната состојба на водното тело[189]		

185 Ibid, член 73 став 5

186 Ibid, член 90 став 2

187 Ibid, член 95 став 5

188 Ibid, член 96 став 8

189 Ibid, член 98 став 5

Подзаконски акт за пропишување на содржината и начинот на изготвување на елаборатот за определување на границите на заштитните зони за водите наменети за консумирање од страна на човекот[190]	
Подзаконски акт за пропишување на видот на стручната подготовка, опремата и просторните услови што треба да ги исполнува стручното правно лице за изработка на елаборатот за определување на заштитените зони за водите наменети за консумирање од страна на човекот[191]	
Методологија за определување минимум прифатлив проток на водите и ниво на подземните води од аспект на квантитет и квалитет[192]	
Подзаконски акт за пропишување на критериумите за избор на мерните места за државната и локалната мрежа за мониторинг на водните тела[193]	
Подзаконски акт за пропишување на условите, начинот и постапката за воспоставување и работење на сите мрежи за мониторинг на состојбата на водните тела[194]	

190 Ibid, член 99 став 2

191 Ibid, член 99 став 4

192 Ibid, член 120 став 2

193 Ibid, член 145 став 4

194 Ibid, член 145 став 5

Подзаконски акт за условите во однос на стручниот кадар, опремата, уредите, инструментите и просторните услови за вршење на работите што треба да ги исполнуваат акредитираните лица на кои им е доверено вршење определени видови стручни работи за мониторинг на водните тела[195]			
Методологија и определување параметри за мерење и мониторинг на квалитетот и квантитетот на сите водни тела освен оние дефинирани во членот 148 (вода наменета за консумирање од страна на човекот) и 149 (вода во зоните за капење) од законот[196]			
Методологија и определување референтни мерни методи и параметри за мерење и мониторинг на квалитетот и квантитетот на водните тела во подрачјата заштитени како природно наследство[197]			
Подзаконски акт за определување на поблиските услови за објектите, опремата и стручниот кадар, начинот и постапката за мониторинг на безбедност на водата наменета за консумирање од страна на човекот[198]			

195 Ibid, член 146 став 7

196 Ibid, член 147 став 4

197 Ibid, член 147 став 7

198 Ibid, член 148 став 6

Подзаконски акт за пропишување на поблиските технички услови, начинот и постапката за мониторинг на количеството вода, кое се користи за производство на електрична енергија[199]			
Подзаконски акт за утврдување на техничките услови, начинот и постапката за мониторинг на водите во заштитените подрачја[200]			
Подзаконски акт за пропишување на поблиските услови и начинот на доставување информации од мониторингот на водните тела како и формата и содржината на образецот со кој се доставуваат податоците[201]			
Подзаконски акт за пропишување на поблиските услови и начинот на доставување на информациите од мониторингот на водите од членовите 148 (вода наменета за консумирање од страна на човекот) и 149 (вода во зоните за капење) од законот и за формата и содржината на образецот со кој се доставуваат информациите[202]			

199 Ibid, член 153 став 2

200 Ibid, член 155 став 2

201 Ibid, член 156 став 6

202 Ibid, член 156 став 7

Подзаконски акт за пропишување на начинот на доставување на информациите од мониторингот на водите од членовите 151 (вода за наводнување), 152 (вода за одводнување на земјиште), 153 (вода која се користи за производство на електрична енергија) и 154 (вода за други намени), како и формата и содржината на образецот со кој се доставуваат податоците[203]			
Подзаконски акт за пропишување на начинот за пренос на податоци од мониторинг на водите во подрачја заштитени со прописите за заштита на природата, како и формата и содржината на образецот со кој се доставуваат податоците[204]			
Водна книга[205]			
Подзаконски акт за пропишување на формата и содржината на водната книга и начинот на нејзиното воспоставување и одржување[206]			Постои Правилник за содржината и начинот на водење на книгата за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 2/1999) донесен во 1999 година, а кој се заснова на Законот за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 4/98), кој не е во сила.

203 Ibid, член 156 став 8

204 Ibid, член 156 став 10

205 Ibid, член 160

206 Ibid, член 160 став 3

			Иако сегашниот Закон за водите во членот 259 пропишува дека новите подзаконски акти требало да бидат изготвени во рок од 3 години, додека до стапување во сила на новите подзаконски акти се применуваат постојните прописи, наведениот Правилник не би требало да се смета дека сè уште е во сила, особено што неговата содржина не е во согласност со членот 160 став 4 од важечкиот Закон за водите. Поконкретно, Правилникот од 1999 година во членот 2 пропишува дека „Книгата за водите се состои од уписник за водостопански согласности, уписник за водостопански дозволи, збирка на исправи и техничка документација", додека членот 160 став 4 од важечкиот Закон пропишува дека Водната книга ги содржи, меѓу другото. и заштитените зони, барањата за издавање дозволи, привремените принудни управи како и други податоци од важност за административните одлуки во врска со водите.
Подзаконски акт за пропишување на содржината на извештаите, начинот и постапката за информирање на јавноста за податоците добиени од мониторингот на водите[207]			
Подзаконски акт за пропишување на начинот на управување и одржување на водостопанските објекти и постројки[208]			

207 Ibid, член 162 став 3

208 Ibid, член 166 став 1

Подзаконски акт за пропишување на содржината и начинот на водење и доставување на евиденцијата на водостопанските објекти[209]	
Подзаконски акт за пропишување на мерките, активностите, начинот на набљудување и начинот за рано предупредување, плановите во случај на вонредна состојба, како и начинот на информирање на јавноста и соседните држави[210]	
Подзаконски акт за определување на составот, начинот на учество, начинот на номинирање на претставници во Советот за управување со подрачјето на речен слив и советот за управување со делови од подрачје на речен слив и начинот на работа[211]	

*Во подзаконските акти што се претставени во табеларниот приказ се вклучени и подзаконски акти што се однесуваат на заштита на водните тела за водоснабдување, со оглед на тоа што тоа е првиот приоритет за користење на водите

209 Ibid, член 171 став 4

210 Ibid, член 204 став 5

211 Ibid, член 223 став 6

Студии на случај

НЕДОСТАТОК НА РЕГУЛАТИВА ЗА МЕРЕЊЕ И КОНТРОЛА НА КОЛИЧЕСТВОТО НА ВОДАТА ШТО СЕ КОРИСТИ ЗА ПРОИЗВОДСТВО НА ЕЛЕКТРИЧНА ЕНЕРГИЈА – ТЕРЕНСКА ПОСЕТА НА КАСКАДАТА МХЕ „ТЕАРЦЕ 97-99“ И МХЕ „ТРЕСОНЕЧКА РЕКА“

Теарце 97-99

Каскадата на мали хидроцентрали „Теарце 97-99“ е направена од четири постројки, кои почнуваат од зафатот „Теарце 97“ и по него следуваат две точки каде што машинските згради и зафатите за „Теарце 97-98“ и „98-99“ се наоѓаат блиску едни до други, и на крајот е машинската зграда на „Теарце 99“. Станува збор за вкупно 5.3 km цевки, кои се закопани во земјата и за речиси исто толкава должина на пристапни патишта направени на Шар Планина.

Со оглед на тоа дека станува збор за каскада, треба да се потенцира дека елаборатите за животна средина за растенијата не споменуваат кумулативни влијанија. За секоја од централите има документ насловен „Стратешка оценка на влијанието“, кои биле изготвени за проектите, а не за плановите или програмите затоа што за тоа подрачје бил потребен нов просторен план. Сепак, не е јасно зошто биле направени за секоја централа поединечно, ниту зошто овие „стратешки оценки на влијанието“ не ги анализираат кумулативните влијанија.

Со посетата во септември 2017 година експертскиот тим на ГО „Еко-свест“ и меѓународната ГО „Бенквоч“ (Bankwatch) потврди дека реката Бистрица, над највисокиот зафат („Теарце 97“), кој се наоѓа во рамките на номинирано Емералд подрачје, е во недопрена, природна состојба, со добро развиена крајбрежна вегетација. Присуството на возрасни единки на чувствителниот вид Limnius volckmarii (Coleoptera) е дополнителен доказ дека станува збор за поволни услови.

Сепак, на истиот зафат бр. 97, се забележува дека е прекинат биокоридорот на реката – тука има нов подземен канал при што водата понира во супстратот на речното корито под каналот и ја блокира миграцијата на рибите. На околу 100 m подолу има уште една природна пречка за миграцијата. Согласно принципот загадувачот/операторот плаќа содржан во Рамковната директива за води на ЕУ, операторот треба да обезбеди реставрација на речното корито што во текот на посетата беше делумно полно со материјали што биле фрлани во него, а потекнуваат од изградбата на пристапниот пат.

Иако димензиите на рибната патека на зафатот кај „Теарце 97" се во рамките на пропишаното и се изведени засеци и подводни отвори за да се овозможи мигрирање на малите риби и водните видови, сепак, тие не можат да влезат во преминот. При посетата беше утврдено дека не е запазен биолошкиот минимум од 68 l/s, а тимот процени дека од преминот за рибите излегуваат само околу 30-40 l/s.

Во делот над и под вториот зафат („Теарце 98") се забележува умерено намалување на биолошката разновидност, што е знак за помалку поволни услови за живот на таа делница на реката Бистрица, иако не станува збор за драстично намалување. Најлоша состојба во однос на биолошката разновидност и еколошкиот статус (слаб) беше забележана под третиот зафат („Теарце 99"). Драстичното намалување на водните видови безрбетници можеби е резултат на кумулативниот ефект од каскадниот систем на хидроцентралите и на влошениот квалитет на водата. На зафатот кај „Теарце 99" тимот утврди постоење дополнителна препрека направена од човекот и тоа во речното корито над зафатот.

По теренската посета беше утврдено дека во реката треба да се обнови потребниот биолошки минимум кај „Теарце 97", сè додека не закрепнат екосистемите. Сегашниот биолошки минимум треба уште еднаш да се преиспита имајќи ја предвид високата еколошка чувствителност на подрачјето.

Тресонечка Река

Хидроцентралата „Тресонечка Река" или „Тресонче" се наоѓа во рамките на НП „Маврово", кој претставува една од најважните точки со биолошка разновидност на Балканот. Тој е заштитен на национално ниво, како и меѓународно, со неговата номинација за Емералд подрачје, Подрачје значајно за растенија и Подрачје значајно за птици.

Поставеноста на централата „Тресонечка Река" е едноставна: има еден зафат, кој ја носи водата низ цевка долга 1.3 km до машинската зграда. Новизградениот пат го вознемирува подрачјето дефинирано како клучно подрачје за размножување на балканскиот рис. Овој пат уништи неколку хектари дабова шума и овозможи пристап длабоко во добро зачуваната котлина на НП „Маврово". Веднаш до патот има големо количество ископан материјал, како и ерозија.

Високата вредност на ова подрачје беше потврдена со теренска посета на тимот екперти на ГО „Еко-свест" и меѓународната ГО „Бенквоч" (Bankwatch) реализирана во септември 2017 година. Биолошката проценка утврди постоење на „здрав" сектор од Тресонечка Река, во делот над зафатот. Мострите потврдија присуство на субендемски видови како што се водните молци (Thremma anomalum) и Bythinella drimica drimica, кои се сметаат за видови со „најмала загриженост од изумирање" според Црвената листа на IUCN за глобално засегнати видови и Европската црвена листа на неморски мекотели. Тимот исто така утврди постоење на сè уште неопишани претставници на пијавици (Dina sp. nov. 1), кои го дополнуваат општиот впечаток дека ова подрачје се карактеризира со богата биолошка разновидност.

Сепак, ситуацијата драматично се разликува во делот што се наоѓа под зафатот, каде што се забележува намалување на водните видови - безрбетници и исчезнување на ендемските видови, вклучувајќи го тука и неопишаниот вид пијавица Dina sp. nov. 1. Структурата на заедницата покажува висок степен на стрес врз екосистемот или слаб до лош еколошки статус.

Најверојатна причина за ова е отсуството на вода во подолги временски периоди. Биолошкиот минимум кој е определен со водната дозвола изнесува 0.10 m3/sec. Но, црните линии на камењата укажуваат на тоа дека нивото на водата во претходниот период било околу 10 до 15 cm помало во споредба со она утврдено со мониторингот на самото место и на тоа дека флуктуациите на нивото на водата се честа појава или дека речното корито е суво во определен дел од годината. Оваа претпоставка е потврдена со масовното присуство на алги на камењата како и присуството на еуривалентни видови како што се водните полжави од фамилијата Lymnaeidae во делот што се наоѓа над машинската зграда. Тимот на ГО „Еко-свест" од локалните активисти успеа да добие фотографии од реката од кои може да се види дека речното корито е целосно суво.

04

Природата е генерално уредена со Законот за заштита на природата.

Закон за заштита на природата

Законот за заштита на природата определува дека заштитата на природата е дејност од јавен интерес.[212]

ЗЗП се стреми да постигне:[213]

- зачувување и обновување на постојната биолошка и пределска разновидност во состојба на природна рамнотежа;
- обезбедување одржливо користење на природно богатство во интерес на сегашниот и идниот развој, без значително оштетување на деловите на природата и со што помали нарушувања на природната рамнотежа;
- спречување на штетните активности на физички и правни лица и нарушувања во природата како последица на технолошкиот развој и извршување дејности, односно обезбедување што поповолни услови за заштита и развој на природата;
- обезбедување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Вака поставените цели се остваруваат со:[214]

- утврдување на компонентите на биолошката и пределската разновидност и нивната загрозеност;
- создавање услови и преземање мерки за заштита на природата со цел зачувување и рационално управување со одредени компоненти на биолошката и пределската разновидност, како и одржливо и рационално користење на природното богатство;

212 Закон за заштита на природата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004; 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011; 59/2012; 13/2013; 163/2013; 41/2014; 146/2015; 39/2016; 63/2016 и 113/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 2

213 Ibid, член 4

214 Ibid, член 5

- планирање и уредување на просторот;
- вградување на условите и мерките за заштита на природното богатство во плановите за стопанисување со природното богатство во одделни стопански дејности, и тоа: општи и посебни планови за стопанисување со шумите, општата ловностопанска основа, програма за стопанисување со пасиштата, стратегијата и планот за управување со водни ресурси, стратегија за развој на енергетиката, програма за геолошки истражувања и во другите дејности;
- следење и подготвување извештаи за состојбата на природата, известување на јавноста за состојбата на природата, како и овозможување учество на јавноста во донесувањето на одлуките за заштита на природата;
- донесување и спроведување стратегии, програми, акциони планови, планови за управување, услови и мерки за заштита на природата;
- одржливо користење на природното богатство и доделување статус на природно наследство, односно прогласување за природна реткост;
- воспоставување систем на заштита и управување со природата.

Заштитата на природата се темели на повеќе начела, односно начело на висок степен на заштита; начело на интегрираност; начело на одржлив развој; начело на претпазливост; начело на превенција; начело корисникот плаќа; начело на учество на јавноста и начело на соработка.[215] Сите начела се значајни од аспект на работата на МХЕ, меѓутоа посебно би можело да се издвои начелото на претпазливост, според кое доколку врз основа на современи научни и техничко-технолошки сознанија се заклучи дека одредена активност или вршење дејност би предизвикала штетни последици за природата, ќе се преземат потребните мерки и активности и пред да се добијат научни докази дека штетните последици би можеле да настанат.[216]

ЗЗП дефинира повеќе поими што се значајни за правилно толкување на законските одредби. Природа претставува целокупната биосфера, вклучувајќи ги: компонентите на биолошката разновидност, живеалиштата, геолошките формации, минералите и фосилите, како и другите физичко-географски појави на Земјата;[217] биолошка разновидност е севкупност на живите организми како составен дел на екосистемите, а го вклучува разнообра-

215 Ibid, член 7

216 Ibid, член 7 став 1 точка 4

217 Ibid, член 6 став 1 точка 1

зието внатре во видовите, меѓу видовите, како и разнообразието на екосистемите;[218] компоненти на биолошка разновидност се видовите на растенија, габи и животни со нивните живеалишта, нивниот генетски материјал и екосистемите,[219] додека заштита на природата е трајно зачувување на природните ресурси, генофондот и природните услови на животот кои се од егзистенцијално значење за опстанокот на човекот и за задоволување на неговите економски, здравствени, рекреативни, научни и културни потреби.[220]

Одредбите од ЗЗП се применуваат во сите случаи и односи, освен кога се работи за отстранување директна закана за животот и здравјето на луѓето, спасување на луѓето и имотот или за спроведување итни мерки поврзани со одбраната на државата.[221]

ЗЗП забранува користење на природата на начин на кој се предизвикува *оштетување или уништување на биолошката и пределската разновидност; оштетување на површинските или подземните геоморфолошки вредности* или *загадување и промена на режимот на водата.*[222]

Во случај на загрозеност на поволната состојба на зачуваност на некој вид или тип живеалиште, поради несоодветното користење на природниот ресурс, МЖСПП ќе го ограничи или целосно ќе го забрани користењето на природниот ресурс, додека трае состојбата на загрозеност.[223]

Како и ЗЖС, и ЗЗП упатува на оценка на влијанијата на мерките и активностите врз природата при подготовка на развојните стратешки, плански и програмски документи од страна на органите на државната власт или советите на општините. [224] Плановите за управување со заштитени подрачја и годишните програми за спроведување на овие планови, подлежат на постапка за оцена на влијанието врз природата.[225]

За планираните активности во природата, кои при нивното спроведување, самостојно или во содејство со други активности можат да ја нарушат природната рамнотежа, се утврдува влијанието врз природата согласно ЗЗП и друг закон. За оцена на влијанието врз природата од одредени јавни и приватни проекти се спроведува постапка со цел да се избегне или да се сведе на најмала мера деградацијата на природата, како што е нарушување во функционирањето на екосистемите; конзервирање; загадување на воздухот, почвата и водата и други слични дејства. За планирани активности во природата за кои не се спроведува постапка за оцена на влијанието врз

218 Ibid, член 6 став 1 точка 2

219 Ibid, член 6 став 1 точка 3

220 Ibid, член 6 став 1 точка 11

221 Ibid, член 9

222 Ibid, член 12

223 Ibid, член 14

224 Ibid, член 15

225 Ibid, член 17

животната средина, правните или физичките лица што вршат дејност или активности се должни да изготват елаборат за заштита на животната средина со цел да се оцени влијанието на дејностите или активностите врз животната средина.[226]

Со ЗЗП се предвидуваат видови компензаторни мерки во случај на деградирање на природата, со цел заштита на биолошката разновидност. Компензаторните мерки може да опфаќаат:[227]

- утврдување на компензаторно подрачје, кое има исти или слични карактеристики како и деградираното подрачје;
- утврдување друго подрачје значајно за зачувување на биолошката и пределската разновидност, односно за заштита на природното богатство;
- плаќање паричен надомест во висина на проценетата и/или предизвиканата штета врз природата.

Заштитата на биолошката разновидност се остварува преку општи мерки со кои се предвидуваат забранети активности како што е:[228]

- истребување автохтон див вид
- намалување на популациите на дивите видови, уништување на нивните живеалишта или менување на нивните животни услови во обем што би предизвикал загрозеност;
- намерно вознемирување на дивите животни, особено во текот на размножувањето, растењето или презимувањето или нивно заробување, повредување или отстрел;
- намерно отстранување на растенијата и габите од нивните живеалишта, намалување на нивната популација или нивно уништување на кој било начин;
- намерно оштетување или уништување на живеалиштата на дивите видови;
- користење неселективни средства за собирање и лов на диви видови.

ЗЗП предвидува посебна заштита на дивите видови што предвидува дека јавните патишта, улици или градби кои поминуваат преку познати миграциски патишта на диви животни, се градат на начин со кој ќе се овозможи нивно

226 Ibid, член 18

227 Ibid, член 19

228 Ibid, член 20 и 21

сигурно преминување, а самите премини уживаат заштита како природни вредности.[229] Како дел од посебната заштита на дивите животни предвидени се:

- црвена листа и црвена книга со која се категоризира нивната засегнатост;[230]
- строго заштитени видови и заштитени видови при што прогласените строго заштитени и заштитени диви видови се стекнуваат со статус на природно наследство[231].

Законот предвидува забранети активности за строго заштитени диви видови[232] и спроведување забранети активности за строго заштитени диви видови што се определува по исклучок со посебен акт на МЖСПП.[233]

Заштитата на екосистемите и живеалиштата се остварува преку спроведување мерки и активности за заштита на природата, одржливото користење на природните богатства и планирањето и уредувањето на просторот.[234]

Заштитата, одржувањето и повторното воспоставување на биотопите и на живеалиштата се остварува преку:[235]

- прогласување заштитени подрачја,
- одржување и управување во согласност со еколошките потреби на живеалиштата, во и надвор од заштитените подрачја,
- повторно воспоставување на уништените биотопи,
- преземање мерки за создавање биотопи.

Законот определува мерки за зачувување на типовите живеалишта во поволна состојба на зачуваност, кои физичките и правните лица што вршат дејности на подрачјето на распространување на типовите. МЖСПП е должно да ја следи состојбата на типовите живеалиште, да ги означи на карта и да ја процени нивната состојба. Мерките за зачувување на овие живеалишта се определуваат со подзаконски акт што го носи МЖСПП и тие се вклучуваат во изработката на просторните и урбанистичките планови.[236]

229 Ibid, член 21-а
230 Ibid, член 34
231 Ibid, член 35
232 Ibid, член 38
233 Ibid, член 39
234 Ibid, член 47
235 Ibid, член 47-а
236 Ibid, член 49-50

ЗЗП определува еколошки значајни подрачја како подрачја што во голема мера придонесуваат за заштита и зачувување на биолошката разновидност. Еколошки значајните подрачја може да се утврдат во рамките на заштитените подрачја со актот за прогласување на заштитеното подрачје или со посебен акт на МЖСПП. Законот определува 9 типа подрачја што задолжително се сметаат за еколошки значајни. Како посебен вид еколошки значајни подрачја се определени подрачјата за зачувување на дивите видови птици и други видови растенија и животни и нивните живеалишта, како и типовите живеалишта што се прогласени за засегнати и/или заштитени на ниво на Европската Унија, односно Еколошки значајните подрачја за Европската Унија – Натура 2000. Владата, по предлог на МЖСПП, ги утврдува предлогот на подрачја Натура 2000, целите за зачувување, начинот на нивното управување на територија на РСМ, мониторингот и други неопходни правила за нивна заштита. Заради зачувување, одржување или обновување до поволна состојба на зачуваност на еколошки значајните подрачја, се воспоставува национална еколошка мрежа која ја определува Владата по предлог на МЖСПП, вклучувајќи ги и мерките за заштита на подрачјата од еколошката мрежа.[237]

Водите и водните живеалишта (езера, акумулации, бари, мочуришта и други водни површини, како и извори, потоци, реки и други водотеци со крајбрежниот појас што не е помал од 10 метри од бреговата линија утврдена при највисок водостој) претставуваат природно богатство и се зачувуваат во нивната природна состојба.[238] Во оваа насока ЗЗП, слично како и ЗВ во однос на определувањето минимум прифатлив проток, определува биолошки минимум на водни живеалишта. Заради заштита на опстанокот на природното богатство и зачувувањето на биолошката и пределската разновидност во водните живеалишта е забрането преградување на водотеците на начин што придонесува за деградирање на живеалиштето, намалување на количеството вода под биолошкиот минимум, исушување, затрупување на изворите, мочуриштата и другите водни живеалишта. Биолошки минимум на водни живеалишта претставува најмала количина површинска вода што мора да се обезбеди во текот на целата година, освен во случаите кога природниот проток е понизок од одредениот биолошки минимум, што овозможува зачувување на природната рамнотежа на водните живеалишта и својствата на водотеците што ги определуваат карактеристиките на пределските типови и не ја намалуваат состојбата на еколошките параметри на површинската вода.[239]

237 Ibid, членови 51-53

238 Ibid, член 55

239 Ibid, член 56

Владата на РСМ, по предлог на МЖСПП, а по претходно прибавено мислење од Националниот совет за заштита на природата, донесува Национална стратегија за заштита на природата, за период од 10 години. Во рамките на Националната стратегија за заштита на природата, а заради нејзина целосна имплементација, се донесуваат петгодишни планови и едногодишни програми за реализација на овие планови за заштита на природата.[240]

Учеството на јавноста во изготвувањето на прописите и документите од областа на заштита на природата е задолжително, а особено при изготвување на актите за прогласување заштитено подрачје, просторно-планската документација за заштитеното подрачје, плановите за управување со заштитеното подрачје, плановите и проектите за користење на природното богатство, кои имаат влијание врз природата. Јавноста се известува со јавен оглас или со поединечно известување до заинтересираните субјекти за актот или дејноста што може да влијаат на природата. Органите, институциите, установите и организациите надлежни за вршење на управните, стручните и другите работи од областа на заштитата на природата се должни да ја информираат јавноста за заштитата на природата и нејзиното зачувување преку медиуми, предавања и издавачка дејност, како и да ја известат јавноста за постоење природно наследство и можноста за негово посетување со цел воспитување, разгледување и рекреација.[241]

Покрај наведените општи и посебни мерки за заштита, системот за заштита на природата содржи и повеќе типови заштитени подрачја.

Строг природен резерват[242]

Подрачје што поради своите значајни или карактеристични екосистеми, геолошки или физичко-географски карактеристики и/или видови, стекнува статус на природно наследство, првенствено заради спроведување научни истражувања или мониторинг на заштитата. Управувањето со ова подрачје се врши преку изработка на план за управување.

Во строгиот природен резерват се забранети сите активности освен:

1. Заштита и контрола во строгиот природен резерват;
2. Студиски посети во функција на остварување научно истражување;

240 Ibid, член 159-160

241 Ibid, член 156 и 158

242 Ibid, членови 68-71

3 Движење на луѓе по утврдени патеки и на утврдени места во рамките на подрачјето во образовни цели;

4 Собирање семе и семенски материјал, диви растенија, габи и животни заради научни истражувања, како и заради обновување на популациите на друго подрачје, на начин и во период што нема да предизвикаат нарушување на екосистемот.

МЖСПП дава дозвола за вршење на активностите од точките 2-4.

Подрачје на дивина[243]

Вообичаено големо неизменето или малку изменето подрачје што ги има задржано своите природни карактеристики, каде што нема трајна или значителна урбанизација, а се прогласува заради долгорочна заштита на еколошкиот интегритет на природните карактеристики на подрачјето и можноста идните генерации да ја уживаат користа од постоењето на такво подрачје. Управувањето со ова подрачје се врши преку изработка на план за управување.

Во подрачјето на дивина се забранети сите активности освен:

1 Заштита и контрола во подрачјето на дивина;

2 Студиски посети во функција на остварување научно истражување и движење на луѓе по утврдени патеки, односно на утврдени локации во научно-истражувачки цели;

3 Интеракција на локалното население со природата во рамките на заштитеното подрачје и искористување во дозволен обем на плодовите на природата;

4 Собирање семе и семенски материјал, диви растенија, габи и животни заради научни истражувања, како и заради обновување на популациите на друго подрачје, на начин и во период што нема да предизвикаат нарушување на екосистемот, како и заради користење при интеракција на локалното население со природата.

МЖСПП дава дозвола за активностите од точките 2 и 4.

243 Ibid, членови 71-а-71-г

Национален парк[244]

Пространо природно подрачје на копно или вода кое опфаќа еден или повеќе сочувани или незначително изменети екосистеми, со особени повеќекратни природни вредности, кое се воспоставува заради заштита на еколошките процеси, како и на видовите и екосистемските карактеристики комплементарни на подрачјето. Јавната установа Национален парк, по претходна согласност од МЖСПП, носи план за управување со националниот парк во кој се пропишани посебните мерки и активности за заштита на карактеристичните природни вредности и изворната состојба во која се наоѓаат, а поради кои се стекнува со статус природно наследство.

Во националниот парк се забранува спроведување секакви активности со кои се загрозува изворноста на природата во националниот парк, палењето огин на нејзината територија, освен на посебно утврдени места дефинирани во планот за управување. Во националниот парк може да се вршат туристичко-рекреативни дејности, како и одржливо користење на природните ресурси на начин што не го загрозува опстанокот на видовите и нивната природна рамнотежа.

Споменик на природата[245]

Дел на природата со една или повеќе природни карактеристики и специфични, загрозени или ретки обележја, својства или форми и има посебна научна, културна, воспитно-образовна, духовна, естетска и/или туристичка вредност и функција. Споменици на природата може да бидат езера, реки, клисури, водопади, извори, пештери, формации на карпи, геолошки профили, минерали и кристали, фосили, ретки или автохтони дрвја и грмушки кои се одликуваат со голема старост и специфични хабитуелни карактеристики, како и ограничени мали подрачја на ендемски и ретки животински или растителни заедници значајни по својата научна вредност.

Во спомениците на природата и во нивната непосредна близина не се дозволени активности што ги загрозуваат нивните обележја и вредности, а поради кои се прогласени за споменици на природата. Мерките и активностите за заштита на спомениците на природата се пропишуваат од МЖСПП.

244 Ibid, членови 72-75

245 Ibid, членови 76-78

Парк на природата[246]

Парк на природата е подрачје што поседува еден или повеќе изворни, ретки и карактеристични компоненти на природата (растителни, габни и животински видови и заедници, релјефни форми, хидролошки вредности и друго). За управување со паркот на природата се изработува план за управување. Во планот за управување се утврдуваат мерките и активностите за заштита на значајните видови, популации и заедници или физичко-географските карактеристики поради кои подрачјето го стекнало статусот.

Забрането е преземање дејства на несоодветно искористување на земјиштето во паркот на природата, како и активности со несоодветен карактер и интензитет, кои можат да ги нарушат својствата поради кои подрачјето се прогласува за парк на природата.

Заштитен предел[247]

Заштитен предел е подрачје каде што интеракцијата на луѓето со природата во текот на времето создала предел со значителни еколошки, биолошки, културни и други вредности, географски особености и има рекреативно, историско и научно значење. Управувањето на заштитениот предел се врши преку изработениот план за управување.

Заштитените подрачја што се прогласени во рамките на заштитениот предел, уживаат заштита согласно категоријата за која се прогласени.

Повеќенаменско подрачје[248]

Повеќенаменското подрачје е подрачје што вообичаено се распространува на релативно голема територија на копно и/или вода, кое е богато со води, шуми или ливади и може да биде искористено за лов, риболов или туризам или за размножување на диви животни. По исклучок, заштитено подрачје може да биде и подрачје што е богато со води, шуми и ливади, а кое е од исклучително значење за потребите на одбраната.

246 Ibid, член 79-83

247 Ibid, член 84-87

248 Ibid, член 88-90

Управувањето со повеќенаменското подрачје се врши преку изработен план за управување. Повеќенаменското подрачје се воспоставува во согласност со потребите на заштитата на природата и спроведување економски активности и користење на природното богатство, а особено заради обезбедување целовитост на еколошката мрежа, како еколошки коридор. Со цел да се обезбеди трајно и одржливо користење на природното богатство, во рамките на повеќенаменското подрачје, може да се дозволи заштита и зонирање во разумна мера.

Природни реткости[249]

Делови од природата може да бидат под посебна заштита како природни реткости поради нивните научни, естетски, здравствени и други значења, култура, воспитно-образовна и туристичко-рекреативната функција. Како природни реткости можат да бидат прогласени одредени ретки, загрозени и ендемични, растителни и животински видови, нивни делови и заедници, рељефни форми, геолошки профили, палеонтолошки и спелеолошки објекти. Ретки, загрозени и ендемични растителни и животински видови или нивните делови и заедници се тие на коишто им е загрозен опстанокот од природни причини и човековата активност или се ретки поради нивното распространување. Рељефни форми, геолошки профили, палеонтолошки и спелеолошки објекти можат да бидат прогласени за природна реткост доколку нивната површина е помала од 100 хектари.

Начинот на заштитување и управување со природната реткост се пропишува со актот за прогласување на природната реткост кој го носи МЖСПП.

Заеднички правила за заштитените подрачја

Заради утврдување на реалната состојба и обезбедување стручна основа за прогласување одредено подрачје за заштитено, се изработува Студија за валоризација или ревалоризација на заштитеното подрачје.[250]

По поднесен предлог за прогласување одредено подрачје за заштитено, кој добил позитивно мислење од Националниот совет за заштита на природата и одлука од Владата за продолжување на постапката, задолжително се спроведува јавна расправа на подрачјето на општината на чија територија се наоѓа заштитеното подрачје. За одржаната расправа се изготвува извештај, а јавноста има право во рок од 10 дена по нејзиното спроведување да достави писмени забелешки, предлози и сугестии.[251]

249 Ibid, член 90-а и 90-б

250 Ibid, член 92 став 5

251 Ibid, член 94-95

По спроведената јавна расправа, МЖСПП го изработува конечниот предлог за прогласување заштитено подрачје и го доставува до Владата на РСМ.[252]

Деловите од природата за кои се води постапка за нивно прогласување за заштитено подрачје се стават под привремена заштита. Привремената заштита трае една година од денот кога е донесено решението за нејзиното прогласување, односно најдоцна до прогласувањето на заштитеното подрачје.[253]

Со актот за прогласување на заштитеното подрачје, може да се востановат посебни зони:

- **Зона на строга заштита** – дел од заштитеното подрачје со највисок интерес за заштита што се карактеризира со изворни, неизменети карактеристики на екосистемите или има сосема мали промени како резултат на традиционални управувачки практики. Во зоната за строга заштита се дозволени научноистражувачки активности доколку не се во спротивност со примарните цели на заштита на подрачјето, а субјектот задолжен за управување со заштитеното подрачје е должен да обезбеди постојан мониторинг.[254]

- **Зона на активно управување** - зона од висок интерес за заштита, во која се потребни поголеми управувачки интервенции со цел реставрација, ревитализација или рехабилитација на живеалиштата, екосистемите и другите елементи од пределот. Може да се вршат активности што се однесуваат на манипулирање со живеалишта и манипулирање со видови. Во зоната за активно управување се дозволени активности од економски карактер, кои немаат негативно влијание на примарната цел на заштита, како екотуризам или традиционално екстензивно земјоделство.[255]

- **Зона за одржливо користење** - значителен дел од заштитеното подрачје што не поседува високи вредности за заштитата, каде што се наоѓаат инфраструктурни објекти, објекти на културното наследство, типови шумски насади што не се карактеристични за подрачјето, како и населени места со околното земјоделско земјиште.[256]

252 Ibid, член 96

253 Ibid, член 97

254 Ibid, член 104

255 Ibid, член 105

256 Ibid, член 106

Заштитен појас – по правило е надвор од границите на заштитеното подрачје и има улога да ги заштити претходните зони од надворешни влијанија и закани. При вршењето стопански дејности во рамките на заштитниот појас задолжително се применуваат мерките за заштита според ЗЗП. Заштитен појас по потреба се воспоставува и во рамките на заштитеното подрачје меѓу зоните чиј режим на заштита и управување меѓусебно се исклучува.[257]

Поради значењето на заштитените подрачја, сопствениците на имот или носителите на правото на користење на имот што се наоѓа во заштитено подрачје, се должни да го чуваат природното наследство, да се грижат за неговото одржување и навреме да ги преземаат пропишаните заштитни мерки наведени во актот за прогласување на подрачјето за заштитено, планот за управување со заштитеното подрачје и одредбите од ЗЗП. Сопствениците и корисниците на имот во заштитените подрачја мора да побараат согласност од субјектот за управување со заштитеното подрачје за сите инвестициони активности. Дополнителни ограничувања што се пропишани за сопствениците, односно корисниците на имот во заштитените подрачја се должност за овозможување мониторинг, истражување и проучување на природното богатство за научни цели, но и експропријација на имотот заради спроведување заштита на природното наследство или дел од заштитеното подрачје. Доколку сопственикот или корисникот на имот се ограничени во користењето на имотот, во согласност со Законот за облигационите односи, имаат право на надомест на штета.[258]

Институционална рамка

Најзначајно место во институционалната рамка за заштита на природата зазема Секторот за природа во рамките на Управата за животна средина во МЖСПП. Секторот за природа во себе ги вклучува надлежностите за креирање на политиката за заштита на природата, заштита на биолошката и пределската разновидност и заштита на природното наследство; управување со биолошката и пределската разновидност и природното наследство и контрола; водење катастар на заштитени подрачја, регистар на природно наследство и евиденција за промет и други активности со заштитените видови, мониторинг на состојбите во природата и надзор над примената на ЗЗП.[259]

257 Ibid, член 107

258 Ibid, член 113-114

259 Ibid, член 133-134

Особено значајни во управувањето со заштитените подрачја се субјектите за управување со заштитени подрачја, односно Јавната установа Национален парк, кои преку плановите за управување со заштитените подрачја ги регулираат третманот, управувањето и заштитата на природата и биолошката разновидност.

Заради следење, остварување и унапредување на заштитата на природата и користењето на природното богатство, се основа Национален совет за заштита на природата како советодавно тело на МЖСПП. Меѓу другото, Националниот совет е надлежен за давање мислење за актите за прогласување заштитени подрачја, донесување на стратешките документи во однос на заштитата на природата, донесување на листата со загрозени видови (црвена листа) и мерките за подобрување на состојбата на загрозените видови (црвена книга).[260] Првиот состав на Националниот совет бил формиран со решение во 2009 година[261] и иако мандатот му траел 4 години, новиот состав на Националниот совет е формиран во 2021 година.[262]

Инспекцискиот надзор над спроведувањето на ЗЗП го врши ДИЖС преку инспекторите за заштита на природата, кои имаат точно утврдени надлежности.[263]

260 Ibid, член 145-147

261 Решение за формирање на Национален совет за заштита на природата, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 113/09

262 Решение за формирање на Национален совет за заштита на природата, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 83/2021

263 Закон за заштита на природата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004; 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011; 59/2012; 13/2013; 163/2013; 41/2014; 146/2015; 39/2016; 63/2016 и 113/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), Глава VIII

Подзаконски акти

Работата на МХЕ, од аспект на заштита на природата, е регулирана со 16 подзаконски акти.

Назив на подзаконски акт кој треба да биде донесен од страна на државните органи / Статус на исполнување на обврската	Подзаконскиот акт е донесен	Подзаконскиот акт не е донесен	Забелешка
Подзаконски акт за мерките за заштита, начини на градење и одржување на премините за миграциски патишта на диви видови животни[264]		■	
Подзаконски акт за утврдување на типовите живеалишта, вклучувајќи ги видот и степенот на нивната загрозеност и значајност што е утврдена со прописите на РСМ, меѓународните договори, прописите на ЕУ и одлуките на Советот на Европа и начинот на нивното означување[265]		■	

264 Ibid, член 21-а став 4

265 Ibid, член 47 став 2

Подзаконски акт за начинот на изготвување, одржување и означување на картата на типови живеалишта, начинот на определување на степенот на загрозеност, начинот на вршење на проценатa на состојбата и загрозеноста на типовите живеалишта, како и типови живеалишта за чиешто зачувување е неопходно одредување посебни подрачја за зачувување[266]	
Подзаконски акт за определување на мерките за зачувување на типовите живеалишта во поволна состојба на зачуваност[267]	
Подзаконски акт за донесување национална еколошка мрежа и мерки за заштита на подрачјата од еколошката мрежа[268]	
Методологија за количество вода во водните живеалишта (биолошки минимум) потребно за опстанок на дивите видови чиешто живеалиште е, како и за зачувувањето на биолошката и пределската разновидност[269]	
Правилник за мерките и активностите за заштита на спомениците на природата, формата и содржината на образецот на дозволата за спроведување посебни мерки и активности за заштита и обнова на споменикот на природата[270]	

266 Ibid, член 49 став 4

267 Ibid, член 50 став 1

268 Ibid, член 53 став 4

269 Ibid, член 56 став 3

270 Ibid, член 79 став 2

Правилник за мерките и активностите за заштита на паркот на природата[271]			
Правилник за содржината на студијата за валоризација или реваloризација на заштитено подрачје[272]			
Правилник за содржината на плановите за управување со заштитените подрачја и годишните програми за заштита на природата[273]			
Подзаконски акт за пропишување на содржината на годишниот извештај за спроведувањето на плановите за управување со заштитените подрачја[274]			
Подзаконски акт за критериумите, односно минималните услови што треба да ги исполнува субјектот за управување со заштитено подрачје во поглед на бројот и екипираноста со човечки ресурси и техничка опременост, потребни за ефикасно управување со заштитеното подрачје[275]			
Правилник за евиденција за заштита на природата[276]			

271 Ibid, член 83 став 2

272 Ibid, член 92 став 6

273 Ibid, член 98 став 2

274 Ibid, член 98 став 8

275 Ibid, член 135-а став 2

276 Ibid, член 149 став 6

Национална стратегија за заштита на природата (2017-2027)[277]			
Петгодишни планови за имплементација на Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027)[278]			
Едногодишни програми за имплементација на Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027)[279]			Иако Националната стратегија е донесена за периодот 2017-2027 година, не се донесени годишни програми за 2017 и 2018 година, односно првата програма за заштита на природата е донесена за 2019 година

Правилник за мерките и активностите за заштита на спомениците на природата, формата и содржината на образецот на дозволата за спроведување посебни мерки и активности за заштита и обнова на споменикот на природата[280]

Правилникот дефинира два типа мерки што се преземаат во споменикот на природата:

- Заштитни мерки:[281]
  - создавање услови за одржување и заштита на значајните видови и популации што опстојуваат или престојуваат во споменикот на природата;
  - создавање услови за одржување на живеалиштата во споменикот на природата;
  - создавање услови за одржување и заштита на физичко-географските карактеристики;

277 Ibid, член 159

278 Ibid, член 160 став 2

279 Ibid, член 160 став 3

280 „Службен весник на Република Македонија" бр. 126/2010

281 Правилник за мерките и активностите за заштита на спомениците на природата, формата и содржината на образецот на дозволата за спроведување посебни мерки и активности за заштита и обнова на споменикот на природата („Службен весник на Република Македонија" бр. 126/2010), член 3

- означување природни карактеристики и специфични, загрозени или ретки обележја, својства или форми што се наоѓаат во спомениkот на природата;
- означување на посебната научна, културна, воспитно-образовна, духовна, естетска и/или туристичка вредност и функција на спомениkот на природата;
- означување на видовите, живеалиштата и физичко-географските карактеристики што можат да се сретнат во спомениkот на природата;
- утврдување на дејствата што не смеат да се вршат заради заштита на видовите и живеалиштата;
- вршење мониторинг и водење евиденција за состојбата со значајните видови, живеалишта и физичко-географските карактеристики во спомениkот на природата;
- евидентирање и заштита на културното наследство во спомениkот на природата.

■ Управувачки мерки:[282]

- утврдување режим на забрана за спроведување активности;
- означување на зоните во спомениkот на природата;
- означување на режимот на движење;
- ограничување на движењето во спомениkот на природата;
- определување/означување на дејствата што не можат да се преземаат во околината, односно непосредната близина на спомениkот на природата;
- определеување на дејствата што можат да се преземаат во спомениkот на природата;
- определување на начинот на делување во случај на наидување на диви видови (животни, растенија, габи и нивни делови);

282 Ibid, член 4

- утврдување на режимот на одржливо користење на природните ресурси во спомениkот на природата;
- олеснување на спроведувањето научни истражувања и следење на состојбите како примарни активности поврзани со одржливото користење на ресурсите;
- елиминирање и спречување на експлоатација и деградација на природата во подрачјето прогласено за споменик на природата

Правилникот утврдува дека доколку не се загрозуваат обележјата и вредностите на спомениkот на природата, може да се преземаат следните активности:[283]

- определување посебни места во рамките на спомениkот на природата заради спроведување воспитно-образовни активности за карактеристиките на спомениkот на природата и управувањето со дивите видови;
- определување на потребите за научноистражувачка работа;
- промовирање на вредностите на спомениkот на природата;
- определување дозволени активности што се спроведуваат заради туристички цели

Со планот за управување со спомениkот на природата може да се утврди и преземање други мерки и активности кои, заради специфичните природни вредности на спомениkот на природата, придонесуваат за остварување на целите на стекнување статус на природно наследство на паркот на природата.[284]

Во дозволата за спроведување на посебните мерки и активности покрај општите податоци за подрачјето, се наведува и опис на активноста или мерката што се презема, периодот во кој се презема и опис на очекуваните резултати.[285]

283 Ibid, член 5

284 Ibid, член 6

285 Ibid, Прилог

Правилник за мерките и активностите за заштита на паркот на природата[286]

Мерките и активностите за заштита на паркот на природата се преземаат заради зачувување на значајните видови, популации и заедници и/или физичко-географските карактеристики на паркот на природата поради кои стекнува статус на природно наследство и се насочени кон одржување, зачувување и враќање во поволна состојба на зачуваност на видовите и нивните живеалишта што се наоѓаат во паркот на природата.[287]

Правилникот дефинира два типа мерки што може да бидат утврдени во планот за управување со паркот на природата:[288]

- Заштитни мерки:
  - создавање услови за одржување на живеалиштата во паркот на природата;
  - создавање услови за одржување и заштита на значајните видови и популации што опстојуваат или престојуваат во паркот на природата;
  - создавање услови за одржување и заштита на физичко-географските карактеристики;
  - означување на дејствата што не смеат да се вршат заради заштита на видовите и живеалиштата;
  - вршење мониторинг и водење евиденција за состојбата со значајните видови, живеалишта и физичко-географските карактеристики во паркот на природата;
  - евидентирање и заштита на културното наследство во паркот на природата;
- Управувачки мерки:
  - означување на видовите, живеалиштата и физичко-географските карактеристики што можат да се сретнат во паркот на природата;

286 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 126/2010

287 Правилник за мерките и активностите за заштита на паркот на природата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 126/2010), член 2

288 Ibid, член 3

- означување на зоните во паркот на природата;
- утврдување на режимот на забрана за спроведување активности;
- означување/ограничување на режимот на движење;
- утврдување на дејствата што можат да се преземаат во паркот на природата;
- утврдување на дејствата што не можат да се преземаат во паркот на природата;
- определување на начинот на дејствување во случај на наидување на диви видови (животни, растенија, габи и нивни делови);
- утврдување на режимот на одржливо користење на природните ресурси во паркот на природата;
- олеснување на спроведувањето научни истражувања и следење на состојбите како примарни активности поврзани со одржливото користење на ресурсите;
- елиминирање и спречување експлоатација и деградација на природата во подрачјето прогласено за парк на природата.

Правилникот утврдува дека во случај кога не се попречуваат состојбата на зачуваност на видовите флора и фауна од национално или меѓународно значење, како и нивните природни живеалишта, може да се преземаат следните активности:[289]

- определување посебни места во рамките на паркот на природата заради спроведување воспитно-образовни активности за карактеристиките на паркот на природата и управувањето со дивите видови;
- определување на потребите за научноистражувачки работи;
- промовирање на вредностите на паркот на природата;
- определување дозволени активности што се спроведуваат заради туристички цели.

289 Ibid, член 4

Правилник за содржината на плановите за управување со заштитените подрачја и годишните програми за заштита на природата[290]

Правилникот ја дефинира структурата и содржината на секој од деловите на плановите за управување со заштитените подрачја:[291]

- **Вовед** – меѓу другото, содржи информации за одобрување на планот/програмата од страна на МЖСПП;
- **Опис на подрачјето** – претставува резиме на Студијата за валоризација или ревалоризација, а, меѓу другото, особено содржи еколошки информации, информации за социо-економските карактеристики, вредностите и заканите за подрачјето и податоци за ефективноста и ефикасноста на постојното управување и управувачките капацитети со подрачјето;
- **Стратегија** – содржи визија за подрачјето, цели на заштитата, граници и зони (согласно Студијата за (ре)валоризација и актот за прогласување на подрачјето) површина и опис на надворешните граници и границите на зоните, програми за управување со заштитеното подрачје, кои во зависност од категоријата и целта на заштита на подрачјето, може да бидат:
  - *Програми за зачувување и мониторинг на природното наследство, а особено за:*
    - биолошката разновидност, со посебни мерки за зачувување на дивите видови;
    - зачувување, заштита и ревитализација на значајните живеалишта и екосистеми;
    - методологијата за мониторинг на состојбата на живеалиштата и видовите;

290 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 26/2012

291 Правилник за содржината на плановите за управување со заштитените подрачја и годишните програми за заштита на природата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 26/2012), членови 3-8

- значајните елементи од физичката средина (геолошки, геоморфолошки, педолошки, хидролошки карактеристики);
- значајните пределски или пејзажни вредности;

- *Програми за одржливо користење на природните ресурси во подрачјето;*
- *Програми за управување со шумски живеалишта и екосистеми;*
- *Програми за управување со културното наследство;*
- *Програми за развој на одржлив туризам и рекреација;*
- *Програми за локален развој (со акцент на одржување на традиционалните стопански дејности);*
- *Програми за информирање, подигање на јавната свест и образование/едукација*
- *Програми за раководење, управување, финансирање и администрација;*

- **Оперативен план** – содржи потпрограми со јасно дефинирани цели, кои се изработуваат за секоја од програмите наведени погоре. За секоја програма и/или потпрограма се изработува план за имплементација, кој содржи: потребни акции за постигнување на целта на (под)програмата и нивен приоритет, индикатори за реализација на секоја акција, петгодишна временска рамка за секоја акција и одговорен субјект за спроведување на акцијата и засегнати страни што ќе бидат вклучени;

- **Управување и раководење со заштитеното подрачје** – содржи *план за управување и раководење, план за човечки и други ресурси* (човечки ресурси, опрема и инфраструктура и средства и план за финансирање) и *годишна програма за заштита на природата* (акции што треба да се спроведат во рамките на секоја програма и/или потпрограма од планот за управување во тековната година со индикатор за спроведување на акцијата и одговорно лице/тело за спроведување; потребни човечки ресурси и опрема, како и потребни обуки за реализирање на акциите; потребни финансии за спроведување на секоја акција (посебно плати за вработените и тековно одржување/трошоци); планирани активности за соработка/консултации со засегнатите страни; тековни проекти или проекти за кои се очекува да започнат во тековната година; други активности во заштитеното подрачје и други извори на финансирање);

- **Анекси**

Правилник за содржината на студијата за валоризација или ревалоризација на заштитено подрачје[292]

Правилникот ги утврдува структурата и содржината на деловите на студиите за (ре)валоризација:[293]

- **Вовед**
- **Опис** – меѓу другото, содржи информации за: *плановите што влијаат врз подрачјето* (ЛЕР, ЛЕАП, планови и проекти во врска со шумарство, ловство, водостопанство и користење пасишта, просторни и урбанистички планови, инфраструктурни планови, енергетски планови, планови за користење минерални суровини и слично), *постојните активности за управување на подрачјето, еколошки информации* (геологија/литологија, геоморфологија, хидрологија/хидрографија, клима и климатски промени, почва/супстрати, био-географски карактеристики, флора, фауна, екосистеми и живеалишта, фитоценолошки заедници и типови предели), *информации за социо-економските карактеристики* (локални заедници во подрачјето или непосредната околина, намената на земјиштето и стопанските дејности што се вршат или влијаат врз подрачјето, постојна и планирана транспортна, енергетска и телекомуникациска инфраструктура, културно наследство во подрачјето, користење на подрачјето за рекреативни и туристички активности и информативни и едукативни активности);
- **Оценка** – содржи информации за *вредностите на подрачјето* (природни вредности, кои вклучуваат информации за идентификувани значајни екосистеми, живеалишта и видови според македонските, меѓународните правила и точно наброените ЕУ-директиви, значењето на културното наследство, социјални и економски вредности кои се однесуваат на придонес на подрачјето на развојот и одржливоста на традиционалните стопански дејности, националното и меѓународно значење, кое се оценува во однос на постоењето на видои и живеалишта што се дел од регионални и глобални регистри меѓу кои и Емералд, Рамсар, Светското природно наследство и Натура 2000), *закани со кои се соочува подрачјето* и *ефективноста и ефикасноста н управувањето и управувачките капацитети;*[294]

292 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 26/2012

293 Правилник за содржината на студијата за валоризација или ревалоризација на заштитено подрачје („Службен весник на Република Македонија“ бр. 26/2012), членови 3-8

294 Студиите за ревалоризација содржат оценка за ефективноста и ефикасната на моменталното управување

- **Стратегија** – содржи *препораки за заштита на пордачјето и образложение; предлог за граници и зони* (надворешни граници и зони во рамките на подрачјето) *и препораки за основни цели на идното управување и заштита на подрачјето;*
- **Управување и раководење со подрачјето** – содржи *препорака за минималните човечки и други ресурси за ефикасна заштита* и *општи насоки за приходи и расходи за управувавње со подрачјето;*[295]
- **Документација** – меѓу другото содржи и табели со видови и живеалишта.

Правилник за евиденција за заштита на природата[296]

Правилникот ги дефинира востановувањето, водењето, содржината (документите што ги содржи секоја форма),[297] ажурирањето и одржувањето на Катастарот на заштитени подрачја (содржи листа со заштитени подрачја, листа со делови на природата под привремена заштита, листа со заштитени подрачја чија заштита е укината и збирка на акти со кои е извршено прогласувањето заштитени подрачја или е укината заштитата)[298] и Регистарот на природно наследство (содржи регистар на спелеолошки објекти; регистар на карактеристични минерали; регистар на карактеристични фосили; регистар на строго заштитени и заштитени диви видови; регистар на диви видови под привремена заштита; регистар на природни реткости и регистар на збирки на ex situ заштита).[299]

Катастарот на заштитени подрачја и Регистарот на природно наследство се чуваат во пишана и електронска форма. [300]

Пристапот до електронската база на податоци е **слободен**, освен за податоците што се класифицирани како доверливи.[301]

295 Студиите за ревалоризација дополнително содржат оценка на финансиската одржливост на подрачјето

296 „Службен весник на Република Македонија" бр. 102/2012

297 Правилник за евиденција за заштита на природата („Службен весник на Република Македонија" бр. 102/2012), член 1

298 Ibid, член 2

299 Ibid, член 8

300 Ibid, член 13

301 Ibid, член 14

Студии на случај

Правото на слободен пристап до информации наспроти правото на интелектуална сопственост: пристап до стручни извештаи за биодиверзитетот на НП „Маврово"

Во 2011 година, Јавното претпријатие за управување со НП „Маврово" започна постапка за ревалоризација и репрогласување на НП „Маврово" за заштитено подрачје, Категорија II - национален парк. Процесот на ревалоризација претставува професионална и научна проценка на вредностите на природното наследство и служи за да се потврди, прошири, зајакне или намали обемот и ефектот на заштитата, вклучувајќи го и нејзиното изземање или стопирање. Првиот подготвен документ во оваа постапка, согласно ЗЗП, беше студијата за ревалоризација поддржана со 12 индивидуални експертски извештаи за секој аспект на биодиверзитетот на паркот. Нацрт-студијата за ревалоризација беше објавена во септември 2011 г., додека јавната расправа беше закажана за 19 октомври 2011 г., како задолжителен дел од ваквата постапка, а пет индивидуални експертски извештаи беа достапни на интернет. Но, конечниот предлог за зонирање во студијата за валоризација на НП „Маврово" не соодветствуваше со индивидуалните експертски извештаи, а недоследностите во документите беа особено видливи на локациите каде што беа предвидени хидроенергетските проекти. Два проекта наменети за ХЕ беа вклучени во студијата, заедно со приложени мапи на кои јасно се гледа како се вклопуваат совршено во зоните каде што инфраструктурните активности не се строго забранети.

Работната група за учество на јавноста (РГУ) беше дел од јавната расправа и се осврна на тоа дека постојат разлики помеѓу експертските извештаи и поставените зони во студијата за валоризација, па ЈУНП „Маврово" ги повлече сите стручни извештаи од интернет и тврдеше дека студијата се базира на стручна проценка. Во мај 2012 година, ЈУНП „Маврово" одлучи да ги одбие сите коментари на РГУ како неосновани и да продолжи со постапката. Во јуни 2012 г., ГО „Фронт 21/42" достави барање во писмена форма до ЈУНП „Маврово" со цел да добие пристап до сите експертски извештаи, коишто произлегуваат од студијата за валоризација за да обезбеди цврст доказ дека постојат разлики во документите. Според македонскиот национален закон и Архуската конвенција, во овој случај јавната власт мора да одговори на барањето во рок од 30 дена од приемот, но сепак, ГО „Фронт 21/42" не доби никаков одговор во законскиот рок. Според ЗЖС и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, доколку националната власт не одговори на барањето во законскиот рок, ќе се смета дека истото е одбиено и може да се поднесе жалба. Доколку постапката за пристап до информации не задоволува, може да се поднесе жалба до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Следствено на тоа, ГО „Фронт 21/42" поднесе жалба до Комисијата за пристап до информации во јули 2012 г. Комисијата за пристап до информации утврди повреда и му наложи на ЈУНП „Маврово" да одговори на барањето во рок од 7 дена, но ЈУНП „Маврово" сепак одлучи да го одбие барањето за пристап до експертските извештаи со решение дадено во писмена форма во септември 2012 г. Во решението за одлуката, ЈУНП „Маврово" изјави дека

постои исклучок во правото на пристап до информации, кој се однесува на правото на интелектуална сопственост, па затоа информациите не може јавно да бидат објавени. Оваа одлука е во спротивност со одредбите на Архуската конвенција, како и со ЗЖС и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, имено:

- ЈУНП „Маврово" е орган што поседува информации за животната средина во врска со природните вредности на паркот и има обврска да собира и открива информации за животната средина, како што се, на пример, експертските извештаи (член 5 од Архуската конвенција);
- бараните информации веќе беа достапни во јавниот домен (ЈУНП „Маврово" ги повлече извештаите по јавната расправа);
- одлуката во врска со националниот парк беше во судир со идејата за заштита на авторските права и трговските марки (права на интелектуална сопственост). „Оксфам Италија" (како ентитет чии права се заштитени) има ограничена заштита (одредена со рок), а правото на заштита, всушност, треба да ја штити економската награда (корист) преку пазарни трансакции, коишто вклучуваат право на интелектуална сопственост. Па така, објавувањето на извештаите (или овозможувањето пристап до нив) не може да биде во конфликт со правата на интелектуална сопственост – особено имајќи предвид дека ЈУНП „Маврово" може да донесе одлука да се овозможи пристап до информациите, и да побара паричен надоместок;
- решението на одлуката не содржи задолжителен тест за јавен интерес.

Во октомври 2012 година, ГО „Фронт 21/42" поднесе втора жалба против одлуката на ЈУНП „Маврово" до Комисијата за пристап до информации. Комисијата за пристап до информации утврди дека „според Архуската конвенција овие информации треба да бидат јавно обелоденети". Дополнително, комисијата го потврди фактот дека ЈУНП „Маврово" не го спровела задолжителниот тест за јавен интерес, којшто мора да се спроведе согласно националните закони, како и со Архуската конвенција, па според тоа ЈУНП „Маврово" направиле процедурално прекршување.

Во декември 2012 година, ЈУНП „Маврово" донесе нова одлука во однос на барањето за пристап до информации и уште еднаш го одби пристапот до информациите, а истовремено спроведе тест за јавен интерес и уште еднаш одлучи да го одбие пристапот поради појава на конфликт со правото на интелектуална сопственост. Ова ново одбивање пристап заедно со тестот на јавен интерес беа оспорени прво пред Комисијата за пристап до информации во јануари 2013 г., а потоа и пред Управниот суд во април 2013 г. Во февруари 2015 г., Управниот суд ја отфрли тужбата на ГО „Фронт 21/42" како неоснована и ја потврди првостепената одлука, а ја достави пресудата во февруари 2017 г. со образложение дека ЈУНП „Маврово" има право да не ги објави информациите поради кон-

фликт со правото на интелектуална сопственост, како и врз основа на спроведениот тест на јавен интерес. Меѓутоа, во донесената пресуда не постоеше образложение за фактот дека информацијата била претходно достапна во јавниот домен, ниту дека тестот за јавен интерес не ја оправдува заштитата на правото на интелектуална сопственост. Последователно, ГО „Фронт 21/42" започна со подготовка на меѓународна жалба (комуникација до Комитетот за усогласување на Архус конвенцијата), но пред да се испрати комуникацијата, ЈУНП „Маврово" одлучи да ја повлече својата одлука и да даде целосен пристап до извештаите. Горенаведената постапка за пристап до информации за животната средина траеше повеќе од 5 години.

Учество на јавноста во донесување легислативен акт - Закон за репрогласување на НП „Маврово"

Во февруари 2015 г., Министерството за животна средина (МЖСПП) го објави нацрт-законот за репрогласување на НП „Маврово" како заштитено подрачје категорија II – национален парк. Оваа постапка беше предвидена со Законот за заштита на природата (ЗЗП), којшто налага реваloризација на природните вредности на заштитени подрачја (во насока на нивно потврдување или бришење), ново зонирање и нов закон за репрогласување согласно ажурирана состојба за подрачјето. Информациите во врска со нацрт-законот за репрогласување, објавени од страна на МЖСПП и НП „Маврово", ги вклучуваше следните документи:

- нацрт-верзија на Законот за репрогласување,
- мапа на територијата на паркот со нов предлог за разграничување на зоните за заштита,
- процена на влијанието на регулативата (ПВР), којашто вклучува одлуки донесени од засегнатата институција и јавност.

Предлогот за повторно зонирање и нацрт-законот за репрогласување не беа во согласност со критериумите на МСЗП за заштитени подрачја, како и со ЗЗП, бидејќи Предлог-законот вклучуваше членови со кои директно се уредува изградбата на хидроенергетски проекти. Во огласот за нацрт-законот немаше ниту информација за периодот на консултација, ниту информација за тоа каде и кога ќе се одржи јавната расправа. Минималниот период на коментирање за кој било правен акт во РСМ е 20 дена според Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Според ЗЖС, нацрт-законите поврзани со животната средина треба да бидат достапни на увид најмалку 30 дена. Исто така, задолжително е да се одржи јавна расправа во врска со нацрт-законите поврзани со животната средина согласно ЗЖС. Оттука, ГО „Фронт 21/42" достави писмен коментар во врска со горенаведените пропусти до МЖСПП преку е-пошта и побара директно да бидат информирани (по е-пошта) за сите понатамошни чекори поврзани со нацрт-законот. Министерството одговори во рок од еден ден со известување дека периодот на консултација трае 30 дена од денот на објавувањето на информациите и дека ќе организираат јавна расправа додека трае консултативниот период. Неколку дена подоцна, ГО „Фронт 21/42" беше официјално, во писмена фор-

ма, поканет на јавна расправа. Јавната расправа се одржа на 5 март 2015 г. во НП „Маврово", којашто започна со презентација од страна на јавната власт, а потоа беше проследена со дискусија. Просторијата во која се одржа јавната расправа немаше соодветен просторен капацитет, односно имаше капацитет за најмногу 15 лица, додека списокот со говорници од ГО го сочинуваа над 50 учесници. Беше предвидено дебатата да трае само еден час и штом истече времето, без оглед на фактот што имаше повеќе говорници, МЖСПП ја прекина јавната расправа без да даде соодветно објаснување, ниту информација дали ќе се одржи втора јавна расправа. Ова претставува сериозно прекршување на Архуската конвенција и на ЗЖС. Во март 2015 г., во дадениот рок и по јавната расправа, ГО „Фронт 21/42" поднесе коментари до МЖСПП. Коментарите беа поделени во две поглавја - едно во врска со прекршувањето на постапката (немаше соодветна јавна расправа, период на консултација итн.) и едно поглавје за содржината на нацрт-законот за репрогласување (судир со критериумите на МСЗП, Закон на животната средина итн.). Неколку месеци подоцна бевме информирани дека МЖСПП ја прекина постапката за нацрт-законот.

Три години подоцна, во 2018 г., ГО „Фронт 21/42" и ГО „Екосвест" иницираа и организираа средба со заменик-министерот за животна средина во врска со правната заштита на НП „Маврово". Заменик-министерот се согласи дека постапката за Нацрт-законот за репрогласување мора да се повтори и дека нацрт-законот мора да се ревидира со цел да се исполнат критериумите на МСЗП. Како резултат на тоа, заменик-министерот испрати официјално писмо до Секретаријатот на Бернската конвенција за заштита на европскиот животински свет и природни живеалишта, барајќи експертска помош во разгледувањето на нацрт-законот. Секретаријатот на Бернската конвенција даде известување дека ќе обезбеди три експерти и ќе организира заедничка посета каде што ќе учествуваат сите релевантни чинители (вклучувајќи ги и локалните ГО) во периодот пролет/лето 2019 г.

Истовремено, со учество на ГО беше договорено во текот на 2020 година да се усогласи опис на работната задача на експертски тим кој во детали ќе спроведе анализа на состојбите со заштитените подрачја, заштитата на НП „Маврово" и балканскиот рис, како и стратешките определби за изградба на хидроелектраните во земјата. Описот на работната задача беше официјално усвоен од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање како и Секретаријатот на Бернската конвенција во текот на 2020 година, а на крајот на годината на седницата на Комитетот беше одлучено, поради пандемијата, посетата да се одвива преку онлајн-состаноци.

Мисијата на експертите се случи во мај 2021 година по што следуваше детален извештај и 13 препораки со насоки за Владата и институциите за подобрување на заштитата на природата и управувањето со заштитените подрачја. Една од овие препораки е конкретно насочена кон репрогласувањето на НП „Маврово" и ја нагласува потребата процесот да се забрза и да се усвои закон и план за управување. Во периодот на изготвување на оваа анализа, Министерството за животна средина и просторно планирање иницира повторно почнување на постапката во координација со управата од НП „Маврово".

Управување со заштитените подрачја

Сочуваните или незначително изменети екосистеми, со особени природни вредности, се заштитуваат со прогласување на ваквите подрачја за национални паркови, а со цел заштита на еколошките процеси, видовите и екосистемските карактеристики комплементарни на подрачјето.[302] Во НП се забранети активностите што ја загрозуваат изворноста на природата,[303] додека носителите на правото на користење или сопствениците на имот, при преземање инвестициони активности, мора претходно да побараат согласност од субјектите задолжени за управување со НП.[304] Со НП управува јавна установа основана од Владата[305], која за целите на управување донесува план за управување[306] со точно определена содржина.[307]

Маврово со Законот за прогласување на шумските предели околу Мавровското Езеро за национален парк („Службен весник на НРМ" бр. 10/49) е прогласено за национален парк. Во 2015 година бил подготвен предлог-закон за репрогласување на Маврово за НП, но видно од претходната студија на случај, законот досега не е усвоен. Одлуката за основање јавна установа за управување и заштита на Националниот парк „Маврово" предвидува дека јавната установа се основа, меѓу другото, и заради:

- Одржливо користење природно богатство во интерес на сегашниот и идниот развој, без значително оштетување на деловите на природата и со што помали нарушувања на природната рамнотежа;
- Создавање услови и преземање мерки за заштита на Националниот парк со цел зачувување и одржливо управување со одредени компоненти на биолошката и предел-ската разновидност;
- Преземање мерки за заштита на утврдените зони во Националниот парк;

302 Ibid, член 72
303 Ibid, член 75
304 Ibid, член 113
305 Ibid, член 136
306 Ibid, член 73
307 Ibid, член 98

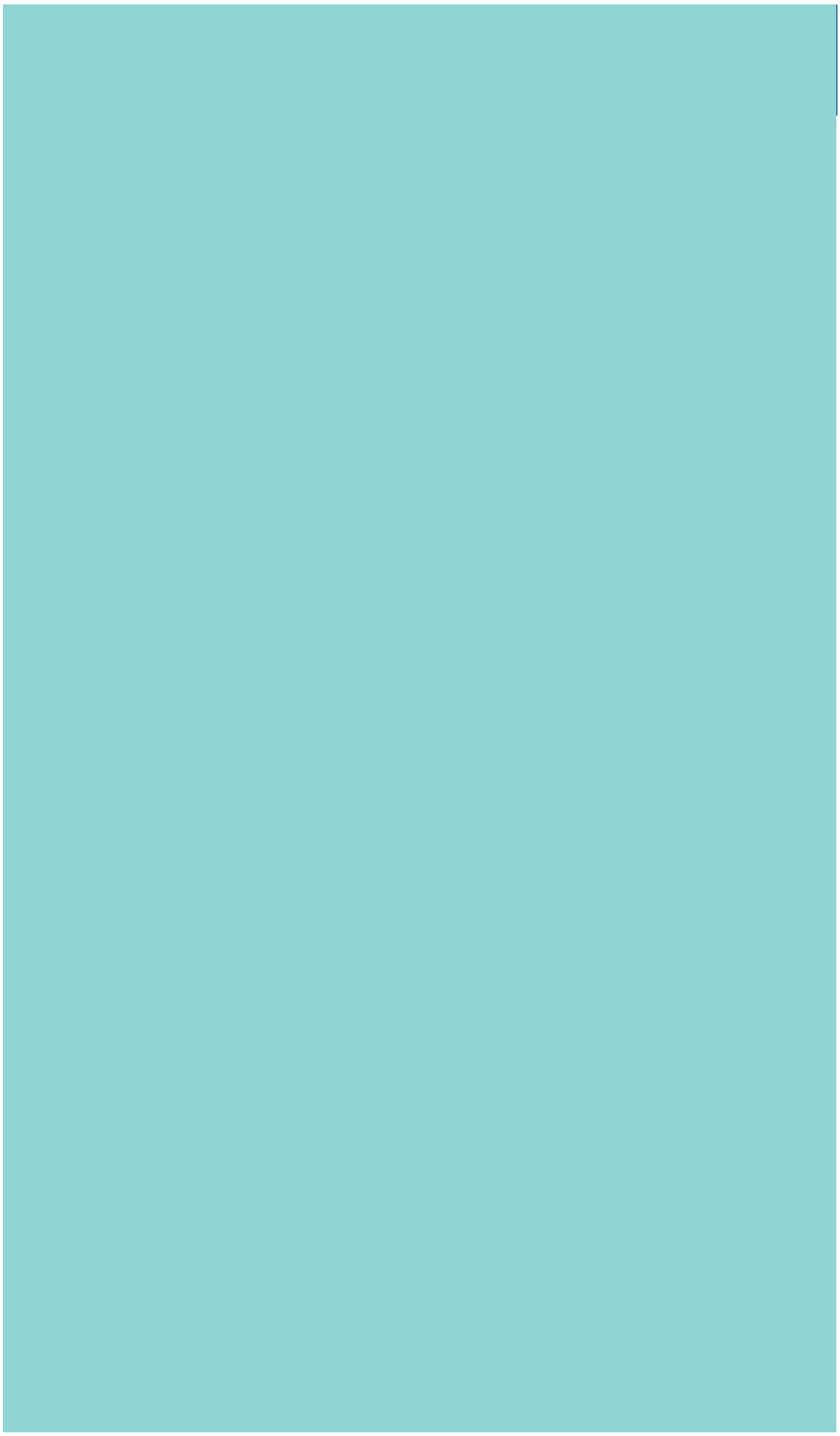
- Спречување на штетните активности од физички и правни лица и други нарушувања во Националниот парк како последица на технолошкиот развој и извршување дејности, односно обезбедување максимално поволни услови за заштита и развој на природата;
- Изградба на инфраструктура и уредување извори, чешми, излетнички локалитети и простори за рекреација и др.

Иако ЗЗП предвидува донесување План за управување со НП „Маврово", тој досега не е донесен.

МЗМП се обрати до Општина Маврово и Ростуше и ЈУНП „Маврово", Маврови Анови барајќи информации за бројот на случаи во кои општината побарала мислење од ЈУНП во постапките за издавање одобрение за изградба на МХЕ. Според добиените податоци, општината издала одобрение за изградба на 2 МХЕ, кои подоцна биле поништени поради ненавремено почнување на изградбата, но не побарала мислење од ЈУНП,[308] иако била должна да го стори тоа. Од ЈУНП е доставена информација дека општината не доставува барања за мислење во постапки за издавање одобрение за градење, но доставува барања за мислење во постапки за легализација на бесправно изградени објекти.[309]

308 Достава на информација бр. 09-90/2 од 22.2.2022 година од Општина Маврово и Ростуше

309 Решение бр. 03-120/2 од 24.2.2022 година од Јавна установа Национален парк МАВРОВО



05

Основниот закон што го регулира енергетскиот сектор е Законот за енергетика. Имајќи ја предвид природата на дејноста на МХЕ, несомнено ЗЕ влијае на нивната работа.

Закон за енергетика

ЗЕ е донесен во 2018 година и досега е изменет во 2019 година.[310] Законот, меѓу другото, ја регулира изградбата на енергетските објекти и пазарите на електрична енергија.[311] Меѓу целите на законот се:[312]

- Поттикнување на користењето енергија од обновливи извори преку соодветни и ефективни финансиски и други мерки за поддршка заради постигнување на целите на политиката за обновливи извори на енергија и обезбедувањето сигурност во снабдувањето со енергија;
- Заштита на животната средина и ублажување на климатските промени од негативните влијанија при вршењето на енергетските дејности.

МХЕ се вбројуваат во обновливите извори на енергија, кои се дефинирани со ЗЕ како нефосилни извори на енергија како хидро, ветерна, сончева, аеротермална, хидротермална и геотермална енергија, биомаса, депониски гас, биогас и гас добиен од станици за пречистување отпадни води и биомаса.[313] ЗЕ ги дефинира производителите на електрична енергија од обновливи извори кои користат една од мерките за поддршка, како повластени производители на електрична енергија.[314]

ЗЕ воспоставува 11 цели на енергетската политика, меѓу кои се:[315]

- Поттикнување на користењето на обновливите извори на енергија;
- Заштита на јавното здравје, животната средина и ублажување на климатските промени од штетни влијанија што произлегуваат од вршењето на енергетските дејности.

310 Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 96/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019)

311 Ibid, член 1 точка 2 и 4

312 Ibid, член 2 точка 7 и 8

313 Ibid, член 3 став 1 точка 38

314 Ibid, член 3 став 1 точка 50

315 Ibid, член 10

Во Стратегијата за развој на енергетиката, како основен документ за енергетската политика на државата, меѓу другото, се определуваат:[316]

- Потенцијалот на обновливите извори на енергија и мерките за поддршка на искористувањето на обновливите извори на енергија, со цел зголемување на учеството на енергијата произведена од обновливи извори во бруто финалната потрошувачка на енергија;
- Стимулативни мерки за зголемување на енергетската ефикасност;
- Условите и начините за обезбедување заштита на животната средина и ублажување на климатските промени, како и мерки за реализација на заштитата.

За реализација на СРЕ, Владата носи Програма за реализација со која се предвидуваат динамиката на реализација на СРЕ, мерките за реализација на годишно ниво, обврските на секој од државните органи, вршителите на регулирани енергетски дејности и енергетските друштва, кои обезбедуваат јавна услуга и потребни финансиски средства, изворите и начинот на финансирање.[317]

Регулаторната комисија за енергетика, како самостојно и непрофитно регулаторно тело што го контролира начинот на вршење на енергетските дејности има надлежност за носење правила за пазарот на електрична енергија и правила за снабдување со електрична енергија, одлуки за користење повластена тарифа на електрична енергија и решенија за стекнување привремен статус на повластен производител кој користи повластена тарифа и на статус на повластен производител кој користи повластена тарифа. РКЕ има обврска да води регистар на повластени производители на електрична енергија кои ја користат повластената тарифа.[318]

Производството на електрична енергија е предвидено како енергетска дејност.[319] За отпочнување со својата дејност МХЕ треба да имаат издадена лиценца за вршење енергетска дејност од РКЕ, чие времетраење може да биде од 3 до 35 години во зависност од видот на енергетската дејност, видот и обемот на обврската за обезбедување јавна услуга во вршењето на енергетската дејност, обемот на средствата потребни за извршување на енергетската дејност, времетраењето на правото за користење на соодветниот енергетски ресурс, како и од барањето доставено од вршителот на енергетска дејност. Постапката, условите и начинот за издавање лиценци и други детали поврзани со тоа е регулирано со посебен правилник, кој го носи РКЕ. Времетраењето на лиценцата

316 Ibid, член 11

317 Ibid, член 12

318 Ibid, член 24

319 Ibid, член 4

може да се продолжи по барање на нејзиниот носител доставено до РКЕ најдоцна 60 дена пред истекот на важноста на лиценцата. При продолжувањето носителите на лиценца за регулирана енергетска дејност се должни 1 година пред истекот на важноста на лиценцата да ја известат РКЕ за намерата да бараат продолжување на лиценцата. Издадената лиценца не може да се пренесе на друго лице освен кога:[320]

- Енергетската дејност се врши врз основа на концесија за користење на природно добро, при што концедентот донел одлука за пренесување на концесиските права;
- Се формирало ново друштво при спроведување постапка за правно раздвојување на вертикално интегрирано друштво.

Со решение на РКЕ дејност може да врши и подружница на странско лице во РСМ на чиј основач му е издадена лиценца или друг соодветен документ за вршење трговија или снабдување со електрична енергија во државата која е договорна страна или учесник во Договорот за енергетска заедница, а врз основа на начелото на реципроцитет.[321]

Во случај кога инвеститорот има стекнато право на изградба на објект или систем врз основа на доделена концесија за добра од општ интерес, по негово барање РКЕ ќе донесе одлука за издавање привремена лиценца пред добивање одобрение за употреба на енергетскиот објект, односно пред добивање извештај за извршен технички преглед на објектот од надзорен инженер.[322] По барање на инвеститорот, а врз основа на начинот, условите и постапката пропишани со мрежните правила за електрична енергија, РКЕ може да му издаде лиценца за пробна работа со важност од 9 месеци. Оваа пробна лиценца може да биде продолжена единствено под услови, на начин и во постапка согласно Правилникот за лиценци.[323]

РКЕ со одлука може да ја суспендира лиценцата за вршење енергетска дејност во случај кога на вршителот му е изречена забрана за вршење дејност за определен период или во случаите кога РКЕ утврдила неправилност во смисла на членот 26 од ЗЕ и презела задолжителни мерки.

Лиценцата за вршење на енергетска дејност се одзема ако носителот на лиценцата:[324]

320 Ibid, членови 38, 39, 41 и 46

321 Ibid, член 40

322 Ibid, член 42

323 Ibid, член 43

324 Ibid, член 50

- не започне со вршење енергетска дејност за којашто е издадена лиценцата во рокот определен со лиценцата;
- не ја врши дејноста за која е издадена лиценцата на начин и под услови пропишани со законите;
- во своето работење не се придржува кон одлуките и/или не ги извршува поединечните акти донесени од РКЕ;
- во определен рок не постапи по барањето на надлежните органи за отстранување на недостатоците во работењето кои довеле или би можеле да доведат до престанување на обезбедувањето на услугата на начин пропишан со закон или до намалување на квалитетот, континуитетот, доверливоста или сигурноста во обезбедувањето на услугата;
- престанал да ги исполнува условите за вршење на енергетската дејност за која е издадена лиценцата.

Пред да ја отпочне постапката за одземање на лиценцата, РКЕ бара од субјектот образложение во врска со причините за одземање на лиценцата. Врз основа на даденото образложение, РКЕ одлучува за почнување постапка за одземање на лиценцата при што истовремено одлучува за мерките и активностите што носителот на лиценцата треба да ги исполни заради отстранување на причините поради кои е започната постапката, како и временската рамка во која тие треба да бидат спроведени. Доколку носителот на лиценцата не даде образложение во рокот што му е определен од РКЕ, неговата лиценца со одлука ќе се одземе.[325]

За разлика од сите други нови енергетски објекти за чија изградба е потребно овластување, со оглед на капацитетот на МХЕ (до 10 MW), ЗЕ пропишува дека не е потребно вакво овластување за изградба.[326] Истовремено ЗЕ пропишува дека овластување за изградба на енергетски објекти не е потребно ако вршењето на енергетската дејност производство на соодветниот вид енергија е условено со обезбедување концесија за користење природни ресурси. Во ваквите случаи условите за изградба на соодветниот енергетски објект се утврдуваат во концесискиот договор.[327] Важно е да се напомене дека еден од критериумите за добивање овластување за изградба на нов енергетски објект е и заштитата на животната средина,[328] при што барателот на овластувањето кон документите треба да го поднесе и решението за одобрување на елаборатот за оцена на влијанието врз

325 Ibid

326 Ibid, член 52 став 2 точка 1

327 Ibid, член 52 став 3

328 Ibid, член 53 став 1 точка 4

животната средина, односно студијата за оцена на влијание врз животната средина.[329]

Особено значаен за работата на МХЕ е одделот насловен Обновливи извори на енергија од ЗЕ.

Врз основа на предлог на МЕ, Владата донесува Акциски план за обновливи извори на енергија за период од 10 години во кој се содржани преглед и оценка на состојбата во енергетиката и пазарот на обновливи извори на енергија, споредбени анализи, цели и динамика на индикативната траекторија, секторски цели и годишни прогнози и мерки за остварување на целите со определување на носителите, роковите и средствата за спроведување. МЕ има обврска за следење на Акцискиот план и за подготовка на извештаи за реализација на секои 2 години, кои се доставуваат до Владата.[330]

По предлог на МЕ, Владата носи одлука со која ги утврдува националните цели за оваа област:[331]

- националните задолжителни цели за учество на енергија произведена од обновливи извори во бруто финалната потрошувачка на енергија;
- националните задолжителни цели за учество на енергија произведена од обновливи извори во финалната потрошувачка на енергија во транспортот.

За реализирање на задолжителните национални цели Владата:[332]

- воведува и применува мерки што обезбедуваат учеството на енергијата произведена од обновливи извори да биде еднакво или поголемо од националната задолжителна цел, за што МЕ донесува посебна методологија за пресметка;
- го определува обемот на поддршка за енергија од обновливи извори произведена во договорна страна на Енергетската заедница.

МЕ со посебен правилник за обновливи извори на енергија поблиску ги пропишува видовите електроцентрали за производство на електрична енергија од обновливи извори на енергија.[333]

329 Ibid, член 55 став 1 точка 3

330 Ibid, член 172

331 Ibid, член 173

332 Ibid

333 Ibid, член 185

МХЕ може да користат мерки за поддршка доколку вградуваат опрема и системи за производство на енергија од обновливи извори кои ги исполнуваат соодветните технички спецификации пропишани од МЕ. Мерките за поддршка може да опфатат:[334]

- инвестициона поддршка;
- даночни и царински олеснувања;
- воведување посебни обврски на снабдувачите со електрична енергија за купување електрична енергија произведена од обновливи извори;
- воведување обврски за трговците со нафтени деривати и горива за транспорт за продажба на биогорива на пазарот;
- издавање гаранции за потекло на електричната енергија произведена од обновливи извори;
- повластени тарифи и премии за продадена електрична енергија произведена од обновливи извори на енергија;
- воведување можност за производство на електрична енергија од обновливи извори наменета за сопствена потрошувачка и предавање на вишокот во електродистрибутивниот систем;
- надоместок за поттикнување на учеството на обновливи извори на енергија.

Мерките за поддршка мора да бидат насочени кон остарување на некоја од целите дефинирани во ЗЕ, меѓу кои се вброени и намалување на трошоците за производство на енергија од обновливите извори и на биогорива и зголемување на учеството на обновливи извори на енергија во бруто финалната потрошувачка на енергија.

ЗЕ посебно го обработува стекнувањето статус на повластен производител и користењето на премија или повластена тарифа како резултат на тој статус. Начинот, условите и постапката за стекнување статус на повластен производител се уредени со Уредбата за мерки за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија, која ја донесува Владата по предлог на МЕ.[335]

334 Ibid, член 186

335 Ibid, член 187

Владата, по предлог од МЕ и по претходно донесено решение од Комисијата за заштита од конкуренција, донесува годишна програма за финансиска поддршка за производство на електрична енергија од повластени производители што користат премија. Програмата ја утврдува вкупната инсталирана моќност на електроцентралите по вид на технологии за кои ќе се доделува премија на обновлив извор по спроведена тендерска постапка, вкупната инсталирана моќност на постојните електроцентрали на повластени производители кои користат премија за кои се доделува државна помош и обемот на државната помош за произведената електрична енергија.[336] Доделувањето на правото на користење премија започнува со спроведување тендерска постапка за доделување на ова право на повластените производители. Избраниот понудувач на тендерската постапка, по исполнување на условите за стекнување статус на повластен производител, изградба на електроцентралата во рокот определен во договорот за право на користење премија кој се склучува со МЕ и доставување на лиценцата за вршење енергетска дејност, поднесува барање до МЕ за склучување договор за користење премија. Повластениот производител кој стекнал право на користење премија не може да користи повластена тарифа и не му следува гарантиран откуп на произведената енергија. Покрај обврските што ги имаат сите производители, производителите што користат премија имаат дополнителни обврски - да ја продаваат произведената енергија на пазарот на електрична енергија, да доставуваат прогнози за производство на електрична енергија до МЕ и во текот на работењето да се придружуваат кон обврските од договорот за користење премија.[337]

Начинот на стекнување статус на повластен производител и начинот и постапката за донесување одлука за користење повлстена тарифа се регулирани со правилник на РКЕ. Слично како и во постапката за користење премија, МХЕ треба до РКЕ да достават барање за издавање решение за стекнување статус на повластен производител и барање за користење повластена тарифа за електрична енергија. Доколку во текот на постапката АЕРСМ издаде потврда, односно доколку МХЕ е изградена и ги исполнува условите и инсталираната моќност согласно Уредбата за мерки за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија, и доколку МХЕ поседува лиценца за вршење енергетска дејност за производство на електрична енергија, РКЕ носи решение за стекнување статус на повластен производител и одлука за користење повластена тарифа на електрична енергија. Производителите што користат повластена тарифа имаат дополнителни обврски, односно да ја продаваат произведената електрична енергија единствено на операторот на пазарот на електрична енергија и да достават планови за производство на електрична енергија до операторот на пазарот на електрична енергија. Повластениот производител, кој користи повластена тарифа има загарантиран откуп на произведената електрична енергија од страна на операторот на пазарот со електрична енергија со кој треба да склучи договор за откуп на електрична енергија по повластената тарифа.[338]

336 Ibid, член 187 став 5

337 Ibid, член 188 и 189

338 Ibid, член 191-193

Снабдувачите и/или трговците со електрична енергија се должни во сметките, факутурите и промотивните материјали што се доставуваат до потрошувачите, да обезбедат информации меѓу другото и за процентот на учество на електричната енергија произведена од повластените производители што користат повластени тарифи или учество на енергијата од ОИЕ произведена од инсталации или зголемени капацитети на постојните инсталации што биле пуштени во употреба по 18 декември 2012 година и да ги наведат придобивките за животната средина или другите придобивки од енергијата од ОИЕ.[339]

Институционална рамка

Спроведувањето на законодавството од областа на енергетиката опфаќа активности на повеќе институции.

Министерството за економија, преку Секторот за енергетика, е одговорно за креирање на политиките од областа (закони и подзаконски акти) и за изготвувањето на стратешките документи, вклучително и следење на нивното спроведување. МЕ врши надзор над спроведувањето на ЗЕ и АЕРСМ.[340]

Основана со ЗЕ,[341] Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги е самостојно, непрофитно регулаторно тело, кое го регулира и контролира начинот на вршење на енергетските дејности. Меѓу големиот број надлежности што ги има РКЕ, таа ги донесува правилата за пазарот на електрична енергија, правилата за снабдување со електрична енергија, правила за повластени производители што користат повластена тарифа, правила за издавање лиценци. Меѓу најзначајната надлежност на РКЕ е издавањето, следењето и одземањето лиценци за вршење енергетска дејност, донесување одлуки за користење повластена тарифа на електрична енергија, решенија за стекнување привремен статус на повластен производител што користи повластена тарифа и статус на повластен производител што користи повластена тарифа и води регистар на повластени производители на електрична енергија што користат повластена тарифа.[342]

Агенцијата за енергетика на Република Северна Македонија е самостоен орган основан за поддршка во остварувањето на енергетската политика, кој има конкретно дефинирани активности во поглед на обновливите извори на енергија. Според ЗЕ, АЕРСМ донесува решение за упис на електроцентрали што произведуваат електрична енергија од обновливи извори на енергија и издава потврда дека електроцентралата што произведува електрична енергија од обновливи извори е изградена и дека ги исполнува условите утврдени со законите.[343] Според

339 Ibid, член 194

340 Ibid, член 206

341 Ibid, Глава III

342 Ibid, член 24

343 Ibid, член 184

Законот за основање Агенција за енергетика на Република Македонија, надлежностите на АЕРСМ се проширени, таа дава иницијативи, предлага и координирани изработки на студии и проекти за енергетска ефикасност и користење обновливи енергетски извори; предлага и се ангажира за спроведување на мерките за намалување на загубите на енергија во енергетските системи и зголемување на ефикасноста во експлоатацијата; го поттикнува користењето на обновливите извори на енергија и предлага и се ангажира за вградување мерки за заштита на животната средина во енергетските проекти.[344]

Подзаконски акти

Работата на МХЕ, во делот на производство на електрична енергија, е поблиску регулирано со повеќе подзаконски акти што се донесени врз основа на ЗЕ.

Назив на подзаконски акт кој треба да биде донесен од страна на државните органи / Статус на исполнување на обврската	Подзаконскиот акт е донесен	Подзаконскиот акт не е донесен	Забелешка
Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година[345]			

344 Закон за основање Агенција за енергетика на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2005, 41/2014 и 83/2018), член 4

345 Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија„ бр. 96/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија„ бр. 96/2019), член 11

Програма за реализација на Стратегијата за развој на енергетиката на Република Северна Македонија[346]			Последна Програма е донесена во 2013 година и се однесува за периодот од 2013 до 2017 година, а е во врска со СРЕ до 2030 година. Програмата за реализација на СРЕ до 2040 е изготвена, но сè уште не е усвоена. За неа е изработена СОЖС.[347]
Акционен план за обновливи извори на енергија на Република Македонија[348]			Акциониот план се однесува за период до 2025 година, со визија до 2030 година, а е во однос на СРЕ до 2030 година и Стратегијата за искористување на обновливите извори на енергија која не е предвидена со новиот ЗЕ. Во моментот е предвидено изменување на ЗЕ, а предлог-законот за изменување и дополнување на ЗЕ е објавен на ЕНЕР и е во фаза на консултации, односно разгледување на добиените мислења и забелешки од јавноста. Со предвидените измени на ЗЕ е предвидено наместо Акциониот план за обновливи извори на енергија, да се донесе Национален план за енергија и клима. Националниот план за енергија и клима е изработен.[349]

346 Ibid, член 12

347 Информација добиена на тематска работилница со надлежни институции одржана на 11.3.2022 година

348 Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 96/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019), член 172

349 Информација добиена на тематска работилница со надлежни институции одржана на 11.3.2022 година

Одлука за националните задолжителни цели за учество на енергија произведена од обновливи извори во бруто финалната потрошувачка на енергија и за учество на енергија произведена од обновливи извори во финалната потрошувачка на енергија во транспортот[350]			Одлуката воспоставува цели што треба да се достигнат до 2020 година, при што не е донесена Одлука за периодот по 2020 година. Потребно е ваква одлука да донесе Енергетската заедница, која ќе биде основа за одлуката на МЕ.[351]
Правилник за методологијата за пресметка на учеството на енергија произведена од обновливи извори во бруто финална потрошувачка на енергија[352]			
Правилник за обновливи извори на енергија[353]			
Уредба за мерките за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија[354]			
Правилник за повластени производители што користат повластена тарифа[355]			

350 Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 96/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019), член 173

351 Информација добиена на тематска работилница со надлежни институции одржана на 11.3.2022 година

352 Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 96/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019), член 173 став 4

353 Ibid, член 185 став 1

354 Ibid, член 187 став 3

355 Ibid, член 191 став 1

Правилник за лиценци[356]			
Правила за пазар на електрична енергија[357]			

Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година[358]

Како стратешки документ донесен од Владата на РСМ, СРЕ дефинира 3 различни сценарија (референтно, умерено и зелено сценарио) за постигнување на визијата за ***сигурен, ефикасен, еколошки и конкурентен енергетски систем што е способен да го поддржи одржливиот економски раст на земјата.***

356 Ibid, член 41

357 Ibid, член 92

358 „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 25/2020

Преглед на сценарија за развој на македонскиот енергетски систем до 2040 година дадени во СРЕ

	Референтно сценарио	Сценарио за умерена транзиција	Зелено сценарио
Визија	Премии од конвенционални извори на енергија врз основа на сегашните политики и принципот на оптимален развој при најниски трошоци	Прогресивна транзиција од конвенционалните извори на енергија врз основа на нови политики и принципот на оптимален развој при најниски трошоци	Радикална транзиција од конвенционални извори на енергија врз основа на нови политики и укинување на лигнитот
главни претпоставки: Двигатели на побарувачката	• Пораст на БДП во Македонија со кој до 2040 г. би се достигнале денешните нивоа на БДП по глава на жител на соседните земји од ЕУ • Тековни политики за енергетска ефикасност • Пенетрација на ЕВ	• Ист раст на БДП како за Референтното • Енергетска ефикасност заснована на политика во согласност со директивите на ЕУ/Насоките на ЕпС • Поголема пенетрација на ЕВ	• Ист раст на БДП како за Референтното • Енергетска ефикасност иста како Сценариото за умерена транзиција, но со повеќе стимулации и напредни технологии • Најголема пенетрација на ЕВ
Фокус на инвестиции во технологии за производство	• Избор на ревитализација на ТЕЦ на лигнит врз основа на принципот на најниски трошоци • Фокус на ОИЕ	• Избор на ревитализација на ТЕЦ на лигнит врз основа на принципот на најниски трошоци • Поголем фокус на ОИЕ	• Избор на ревитализација на ТЕ на лигнит врз основа на принципите на најниски трошоци • Значителен фокус на ОИЕ
Јаглеродна цена на ниво од ETS	2027	2025	2023
Цени на енергенти (WEO 2017)	Врз основа на сценариото на тековни политики	Врз основа на сценариото на нови политики	Врз основа на сценариото за одржлив развој
Набавка на гориво/ Достапност	• Производството на лигнит е ограничено на максимално ниво на очекувано годишно снабдување (~ 5 милиони тони 2018-2035, ~ 3 милиони тони 2035-2040) • Хидропроизводство и ветерна/соларна енергија во согласност со историските трендови и прилагодени за нови електрани вклучени во системот • Развој на прекугранични капацитети (електрична енергија и гас) во согласност со ENTSO-E, ENTSO-G и ЕпС • Одржлива потрошувачка на биомаса • Складирање во батерии (ЕВ и топлински пумпи)		

СРЕ обезбедува насоки, каде за секоја политика и стратешка мерка се специфицирани нивото на приоритет за различно сценарио, проценетата временска рамка и одговорното административно ниво за имплементација. Секое сценарио е составено од различни политики и мерки за постигнување на стратешките цели. Развиените политики и мерки се категоризирани по петте енергетски столба и даваат одговори како да се решаваат специфичните предизвици и поттикнуваат нови можности.

СРЕ ја предвидува декарбонизацијата како еден од петте енергетски столба, при што како стратешка цел е предвидено значително зголемување на уделот на ОИЕ во бруто-потрошувачката на финалната енергија на одржлив начин.[359] Енергетската политика до 2040 година треба да го зголеми значително учеството на ОИЕ: [360]

359 Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 25/2020), страница 38

360 Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 25/2020), страница 39

Резиме на интегрираните резултати во 2030 и 2040 година според CPE

	Енергетски столб	Индикатор	Метрика	2030 година			2040 година		
				Референтно	Умерена транзиција	Зелено	Референтно	Умерена транзиција	Зелено
1	Енергетска ефикасност	Енергетска ефикасност	% намалување на потрошувачката на примарна и финална енергија во однос на BAU	-15,3% Примарна -10,3% Финална	-31,2% Примарна -16,6% Финална	-34,5% Примарна -20,8% Финална	-34,9% Примарна -14,2% Финална	-47,9% Примарна -21,7% Финална	-51,8% Примарна -27,5% Финална
2	Интеграција и безбедност на енергетските пазари	Енергетска зависност	% на нето увозот во потрошувачката на примарна енергија	48,7%	61,9%	59,1%	51,0%	61,9%	55,3%
3	Декарбонизација	Емисии на GHG	% намалување во однос на 2005 год и во однос на BAU	-20,9% -22,9% vs. BAU	-57,2% -58,3% vs. BAU	-64,7% -65,3% vs. BAU	-8,1% -35,6% vs. BAU	-43,3% -60,2% vs. BAU	-61,5% -72,8% vs. BAU
		Удел на ОИЕ	% на ОИЕ во бруто потрошувачката на финална енергија	33%	38%	40%	35%	39%	45%
4	И&И и конкурентност	Вкупни трошоци на системот	Милј. EUR во 2030 и 2040 и кумулативно	3,8 41,0	3,3 38,3	3,2 37,3	5,1 86,5	4,8 81,2	4,5 78,1
5	Правни & регулаторни аспекти	Правна и регулаторна усогласеност	Усогласување и спроведување на EnC "acquis"	Целосна усогласеност			Целосна усогласеност		

СРЕ генерално става акцент на фотонапонските централи и ветерните електронцентрали како извори за зголемување на уделот на ОИЕ, при што не ги разгледува хидро проектите што се наоѓаат во заштитени подрачја, додека во поглед на МХЕ посочува дека за нив треба внимателно да се процени нивната изградба за да се избегне ризикот од диспропорционално влијание врз животната средина во споредба со произведената електрична енергија.[361] Во поглед на поддршката преку повластени тарифи и премии, СРЕ утврдува дека највисоката поддршка треба да дојде во периодот 2020-2025 година, при што највисока поддршка е предвидена за фотонапоснски централи, на второ место за МХЕ и на трето место за ветерните електроцентрали.[362]

Уредба за мерките за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија[363]

Уредбата дефинира цели на мерките за поддршка на електрична енергија од обновливи извори:[364]

- поттикнување инвестиции за оптимално искористување на расположливиот потенцијал на обновливите извори на енергија во Република Македонија и постигнување на националните задолжителни цели за учество на обновливите извори на енергија во вкупната потрошувачка, во согласност со Одлуката за националните задолжителни цели за учеството на енергија произведена од обновливи извори во бруто финалната потрошувачка на енергија и за учеството на енергија произведена од обновливи извори во финалната потрошувачка на енергија во транспортот;
- услови за одржливо работење на повластените производители преку обезбедување просечни годишни приходи неопходни за надоместување на инвестиционите и оперативните трошоци на електроцентралата и обезбедување соодветен принос на капиталот;
- услови за заштита на животната средина и ублажување на климатските промени.

Уредбата утврдува дека хидроелектроцентрали може да користат повластена тарифа како мерка за поддршка, при што мора да добијат статус на повластен производител, односно нивната моќност да не е поголема од 10 MW,

361 Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 25/2020), страница 60

362 Стратегија за развој на енергетиката во Република Северна Македонија до 2040 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 25/2020), страница 61

363 „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 29/2019, 278/2019 и 236/2021

364 Уредба за мерките за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 29/2019, 278/2019 и 236/2021), член 2

а опремата и објектите за производство на електрична енергија и поврзување со електропреносниот или електродистрибутивниот систем да претставуваат техничко-технолошка функционална целина и електроцентралата да има приклучок на соодветниот систем со независно мерно место, што е исклучиво наменето за електроцентралата. МХЕ се стекнуваат со привремен статус на повластен производител со оглед на тоа што имаат склучен договор за концесија, а кој законот го предвидува како услов.[365]

Повластената тарифа за МХЕ не може да се користи во период подолг од 20 години. Во Уредбата е дадена формула за пресметка на повластената тарифа за МХЕ.[366]

Согласно Уредбата, МХЕ треба до АЕРСМ да достават податоци за техничките параметри на централата, испорачаната електрична енергија, а доколку користат горива за нејзиното производство, да достават податоци за потрошените горива, нивната специфична енергетска вредност и изворот на набавка. Доколку АЕРСМ се посомнева дека се повредени одредбите за стекнување статус на повластен производител, може да побара од МХЕ или од други надлежни органи соодветни податоци за правилно утврдување на фактичката состојба. Доколку АЕРСМ и понатаму се сомнева во прекршување на одредбите од Уредбата, поднесува иницијатива до инспекторатот надлежен за техничка инспекција за вршење вонреден инспекциски надзор.[367]

Правилник за лиценци[368]

Донесен врз основа на новиот ЗЕ, правилникот ги регулира постапката и условите за добивање лиценца за вршење енергетска дејност. Правилникот го вбројува производството на електрична енергија меѓу енергетските дејности за која треба лиценца.[369]

Правилникот регулира три типа лиценци што ги издава РКЕ: 1. лиценца за вршење енергетска дејност, 2. привремена лиценца и 3. лиценца за пробна работа. Привремена лиценца, меѓу другото, се издава и ако инвеститорот има стекнато право за изградба на објект или систем врз основа на доделена концесија за добра од општ интерес.[370]

365 Ibid, член 4 и 5

366 Ibid, член 8

367 Ibid, член 21 и 22

368 „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 51/2019, 54/2019, 214/2019, 114/2020, 246/2020 и 44/2021

369 Правилник за лиценци („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 51/2019, 54/2019, 214/2019, 114/2020, 246/2020 и 44/2021), член 3

370 Ibid, член 14

Постапката за издавање на некоја од овие 3 вида лиценци е речиси иста. Важно е да се напомене дека Правилникот ѝ дава можност на РКЕ во постапката за издавање лиценца да ангажира организации, институции и стручни лица. Заинтересираните физички и правни лица, институции и организации може да достават предлози, мислења и сугестии и да извршат увид во документацијата во врска со предлог-одлуката за доделување лиценца, освен за документите од доверлив карактер. Доколку по одржување на подготвителната седница се појави потреба од дополнително утврдување на фактичката состојба врз основа на поднесените предлози, мислења, сугестии или заклучоци од расправата, РКЕ може да побара од барателот да се изјасни по нив или да достави дополнителни документи. За присуство на подготвителната седница, како дел од процесот за издавање лиценци, РКЕ ги поканува барателот, како и овластените претставници на заинтересираните страни. Доколку од документацијата, предлозите, сугестиите и мислењата на засегнатите страни како и од заклучоците од расправата на подготвителната седница, се утврди дека условите не се исполнети, РКЕ носи одлука за одбивање на барањето поради неисполнување на лиценцата.[371]

Правилникот дополнително предвидува скратена постапка за добивање лиценца. Скратената постапка опфаќа одлучување без подготвителна седница и во случај за издавање лиценца за пробна работа или издавање привремена лиценца, како и за менување, продолжување, пренос, суспендирање, одземање или престанок на лиценца.[372]

Правилникот ја регулира содржината на лиценцата, при што определува дека истата содржи и одредби за условите и начинот на извршување на пропишаните обврски при вршење на енергетската дејност.[373]

Лиценцата може да се менува по службена должност од РКЕ во случаи кога:[374]

- се промениле законските и подзаконските акти со кои се уредува вршењето на енергетската дејност за која е издадена лиценцата;
- на носителот на лиценцата му е наметната обврска за обезбедување јавна услуга;
- носителот на лиценца е избран/назначен за универзален снабдувач;

371 Ibid, член 7-12

372 Ibid, член 32

373 Ibid, член 17

374 Ibid, член 21

- врз носителот на лиценцата е отворена стечајна постапка со лично управување и
- во носителот на лиценцата се настанати внатрешни промени (промена на фирма, седиште, сопственичка структура, овластено лице/а).

Во однос на суспендирањето, одземањето и престанокот на лиценцата, Правилникот ги предвидува истите причини како и ЗЕ.

Контролата над носителите на лиценци ја врши РКЕ, која во суштина има улога на инспекторат во однос на примената на Правилникот. РКЕ врши надзор преку редовните и вонредните извештаи за работење кои носителот на лиценцата ги доставува до РКЕ, непосреден увид и контрола во работењето на носителот на лиценцата или преку пријава или информација од други државни органи, организации, институции, правни и физички лица или преку средства за јавно информирање.[375]

Носителите на лиценца имаат обврска најдоцна до 31 март да достават годишен извештај за работењето во кој задолжително мора да се наведени и податоци за преземени мерки за заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето и извршување мониторинг на работењето.[376]

Студија на случај

Изработка на националната Стратегија за развој на енергетиката на Република Северна Македонија

Во 2009 г., македонската влада започна со подготовка на националната СРЕ. Документот беше подготвен од МАНУ под координација на МЕ со цел да го следи долгорочниот развој на енергетскиот сектор во РСМ на ефикасен начин, со што ќе се обезбеди сигурно и квалитетно снабдување на потрошувачите со енергија. Овој долгорочен развој вклучува изградба на повеќе од 10 големи ХЕ и преку 400 мали хидроенергетски проекти (МХЕ) на секоја река во С. Македонија, а речиси половина од хидроелектраните се планираат да се изградат во заштитени области. Приоритетни ХЕ предвидени со стратегијата се: ХЕ „Луково Поле„ и ХЕ „Бошков мост" - кои се наоѓаат во НП „Маврово", а дополнително, уште 20 МХЕ, исто така, се планирани да се изградат на територијата на НП

375 Ibid, член 30-а и Глава X

376 Ibid, член 42

„Маврово". Во процесот на подготовка на стратегијата, Министерството за економија е должно да ја спроведе постапката за СОЖС и да овозможи рано учество на јавноста во процесот. Според ЗЖС, МЕ треба да донесе одлука за изготвување на националната СРЕ и одлука за спроведување на постапка за СОЖС. МЕ заедно со одлуката за СОЖС, ја назначува засегнатата јавност (релевантни органи, како и ГО) и ги известува, т.е. овозможува нивно рано информирање и учество.

Сепак, за подготовка на национална стратегија за развој на енергетиката, МЕ не донесе и не објави ниту една одлука. ГО неофицијално беа информирани од страна на МАНУ, коишто работеа на тој проект.

Согласно ова, ГО „Фронт 21/42" заедно со други ГО поднесоа отворено писмо до МЕ, притоа барајќи директно учество во усвојувањето, како и во спроведување на постапката за СОЖС (вклучувајќи ја и подготовката на извештајот за СОЖС). Во јуни 2009 г. (непосредно пред почетокот на летниот одмор), МЕ ја објави нацрт-верзијата на националната СРЕ и најави 30 дена период за коментирање. Стратегијата беше подготвена и објавена без извештај на СОЖС, што е задолжително со закон, а којшто се смета за суштинска информација. Релевантноста на извештајот во подготовката на стратегијата се потврдува со фактот дека двата документа треба да бидат подготвени во исто време и извештајот за СОЖС треба да влијае врз развојот на сценаријата во стратегијата. Оттука, ГО испратија уште едно алармантно писмо до МЕ барајќи суспензија на нацрт-националната стратегија за развој на енергетиката, сè додека не се изготви извештај на СОЖС. Во февруари 2010 г., МЕ објави нацрт-извештај на СОЖС и најави 30 дена консултативен период. Нацрт-извештајот на СОЖС беше нецелосен бидејќи извештајот не ги анализира многуте алтернативни решенија, не ги процени кумулативните ефекти, не содржеше нетехничко резиме и сл. Кога станува збор за хидроенергетските проекти во НП „Маврово", во извештајот на СОЖС се потенцира следното: „ХЕ „Црн Камен" и акумулацијата „Луково Поле" и ХЕ „Бошков мост" се наоѓаат во НП „Маврово", кој е кандидат за Емералд, што значи дека во иднина, со пристапувањето на РСМ во Европската Унија, ќе биде во Натура 2000. Треба да се земе предвид фактот дека ЕУ нема да дозволи деградација на областите на Натура 2000. Дополнително, проектите се во конфликт со Законот за заштита на природата". Оваа забелешка не беше рефлектирана во националната Стратегија за развој на енергетиката. Само 8 дена по објавувањето на извештајот на СОЖС, МЖСПП одржа јавна расправа на која имаше само еден претставник на јавноста – од ГО „Фронт 21/42". ГО „Фронт 21/42" поднесе коментари за нацрт-стратегијата.

На 20 април 2010 г., Владата го објави усвојувањето на националната Стратегија за развој на енергетиката. Конечната верзија на стратегијата не се разликуваше од првиот нацрт којшто беше претходно објавен, а МЕ никогаш официјално не одговори на коментарите.

Во 2015 година, МЕ ја почна ревизијата на националната Стратегија за развој на енергетиката (за периодот од 2015 до 2035 г.), којашто е задолжителна согласно со Законот за енергетика. За ревидираната нацрт-стратегија, МЕ подготви нацрт-извештај за СОЖС, којшто го опфати проблемот во однос на развојот на хидроелектраните во заштитените подрачја, особено во однос на плановите за изградба ХЕ во НП „Маврово". Сепак, проблемите поврзани со хидроенергијата коишто беа идентификувани во извештајот на СОЖС, не беа отсликани во ревидираната

нацрт-стратегија за развој на енергетиката. Постапката за јавна консултација за ревидираната нацрт-стратегија и за нацрт-извештајот за СОЖС, повторно не беше правилно имплементирана, односно не беше во согласност со Архуската конвенција. Имено, периодот на консултации во врска со документите, вклучувајќи ја и јавната расправа, беше закажан во јули за време на летниот одмор (што е спротивно на Архуската конвенција) и „засегнатата јавност", вклучувајќи ги и ГО, не беа поканети да учествуваат на јавната расправа. Поради недостаток на соодветна јавна консултација, ГО „Фронт 21/42" и ГО „Еко-свест" побараа јавна расправа во македонското Собрание. Јавните расправи и надзорните сослушувања се правен инструмент, и со помош на нив, Собранието може формално да ги оцени спроведувањето на законите и другите активности на владата и државните органи. Во декември 2015 г., Собранието организира јавна расправа за поширокатa публика и граѓанските организации. За време на расправата, ГО „Фронт 21/42" и ГО „Еко-свест" побараа ревизија на националната Стратегија за развој на енергетиката, во согласност со забелешките на извештајот на СОЖС, како и да се овозможи соодветна и ефективна консултација со јавноста. МЕ вети дека ќе организира нов процес на јавна консултација за ревидираната стратегија. Сепак, МЕ не организира нови консултации со јавноста и јавна расправа, а не ја ни ревидира нацрт-стратегијата. Следствено на тоа, стратегијата никогаш не беше официјално усвоена од страна на Владата. Како резултат на овој спор, МЖС и МЕ не објавија нови јавни повици за прибирање понуди за концесија за ХЕ и МХЕ што се наоѓаат во НП „Маврово".

Во август 2018 г., МЕ започна со подготовка на новата национална СРЕ, овој пат со навремено ангажирање на ГО – во согласност со одредбите на Архуската конвенција за рано учество на јавноста. МЕ ги ангажира ГО во постапката сметајќи ги како засегната јавност од самиот нејзин почеток. Ова е уште еден позитивен резултат од постојаниот мониторинг и ангажирањето на ГО во процесот. Во консултациите беа вклучени и експертски граѓански организации од земјата и од регионот. Како резултат, главните компоненти од стратегијата беа дебатирани и дискутирани со тимот што го изработуваше документот на редовна основа. Воедно, сета документација беше ставена на располагање на ГО. Паралелно, се започна и постапка за изготвување на СОЖС за СРЕ. Уште од самиот почеток ГО беа инволвирани со можност да дадат придонес преку доставување мислења, коментари, документација и студии што би можеле да бидат солидна база за изготвување на Стратегијата.

Во ноември 2019 година, СРЕ и Извештајот за стратегиската оцена беа објавени на веб-страницата на МЕ и беа организирани две јавни расправи на кои учествуваа голем број чинители. ГО дадоа свои конкретни забелешки на јавната расправа и по писмен пат и голем број од нив беа прифатени.

Стратегијата беше официјално усвоена од страна на Владата во декември 2019 година. Како резултат од конструктивната соработка помеѓу владините институции и ГО, сите следни планови и стратегии беа консултирани со ГО и покрај годините на пандемија.

06

Право на Европската Унија

Очекуваното отпочнување на преговорите за членство во ЕУ опфаќа и фаза на усогласување на македонското право со правото на ЕУ. Во таа насока, во овој дел од анализата ќе биде даден преглед на директивите на ЕУ што се поврзани со работата на МХЕ.

Директива за проценка на ефектите на плановите и програмите врз животната средина (2001/42/EC)[377]

Директивата обезбедува правна рамка за планските документи за кои треба да се спроведе постапка за оценување на нивните ефекти врз животната средина, односно критериуми според кои по принципот на „случај по случај" треба да се цени дали за конкретен плански документ треба да се спроведе постапка за оценување на неговите ефекти врз животната средина. Директивата дава преглед на критериуми според кои треба да се цени дали конкретен плански документ може да има влијание врз животната средина и информациите што треба да ги содржи извештајот од проценката на влијанието на планскиот документ врз животната средина. Мониторингот и учеството на јавноста се посебно акцентирани во директивата.

Директива за проценка на влијанието на конкретни јавни или приватни проекти врз животната средина (2011/92/EU)[378]

Директивата ги воспоставува критериумите според кои државите членки треба да оценат дали за одреден проект треба да се спроведе постапка за оцена на влијанието врз животната средина, начинот на спроведување на постапката за оцена на влијанието врз животната средина, информациите и податоците што треба да се анализираат и вклучувањето на јавноста во целиот процес. Директивата дозволува земјите членки, врз основа на „случај по случај" или определен праг, да определат проекти за кои не треба да се спроведе, односно треба да се спроведе друг тип постапка различна од оцена на влијанието врз животната средина. Со цел да се обезбеди квалитетот на постапките за оцена на влијанието врз животната средина, државите треба да имаат или да може да имаат пристап до соодветна експертиза за да ги испитаат извештаите за оцена на влијанието врз животната средина.

377 Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, достапна на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0042&qid=1648129306667

378 Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, достапна на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02011L0092-20140515

Државите членки се должни да ѝ обезбедат на засегнатата јавност пристап до постапка за оценување на суштинската или процесната легалност на одлуките и (не)постапувањата поврзани со учеството на јавноста, пред суд или друго независно тело.

Рамковна директива за води (2000/60/ЕС)[379]

Рамковната директива за води на ЕУ ги дава генералните граници во кои треба да се движат управувањето и заштитата на водите. Дел од целите на директивата се:[380]

- превенција од натамошно уништување на водите, заштита и подобрување на состојбата на водните екосистеми, како и на копнените екосистеми и на мочуриштата коишто зависат непосредно од водните екосистеми, во однос на нивните потреби од вода;
- промоција на одржливо користење на водата, засновано врз долгорочната заштита на расположливите водни ресурси;
- преземање мерки за засилена заштита и подобрување на водната средина, меѓу другото, и преку посебни мерки за прогресивно намалување или за постепено исклучување на испуштањата, емисиите и губитоците на приоритетните штетни супстанции.

Директивата ги воспоставува плановите за управување со речните сливови како документи за управување со водните тела за период од 15 години.[381] Во таа насока Директивата воспоставува обврска за процена на водните тела што треба да се врши најмалку на секои 6 години.[382]

Истовремено Директивата предвидува два типа стратегии, стратегија против загадување на водите и стратегија за превенција и контрола на загадувањето на подземните води.[383]

Директивата воспоставува цели на животната средина за површинските води, а доколку се исполнети следните услови, дозволено е, најмногу два пати, продолжување на роковите за нивно постигнување:[384]

379 Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, достапна на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02000L0060-20141120

380 Ibid, член 1

381 Ibid, член 13 став 7

382 Ibid, член 5

383 Ibid, член 16 и 17

384 Ibid, член 4 став 4

- доколку сите неопходни подобрувања за состојбата со водите не може разумно да се постигне поради:
  - големината, односно обемот на подобрувања кои треба да се спроведат бара надминување на роковите поради техничката изводливост;
  - постигнувањето на целите во првичните рокови би било непропорционално скапо;
  - природните услови не дозволуваат навремено подобрување на состојбата на водите;
- продолжувањето на роковите и причините за тоа се точно опишани и објаснети во плановите за управување со речните сливови;
- резиме на мерките од програмите за мерки предвидени како неопходни за постигнување на целите во продолжениот рок, причините за значително одложување на започнувањето на мерките и очекуваната временска рамка за нивното спроведување да се наведени во плановите за управување со речените сливови. Преглед на спроведувањето на овие мерки и резиме на сите дополнителни мерки ќе бидат вклучени во ажурираните планови за управување со речните сливови.

Директивата дозволува определување пониски цели за животната средина за водните тела засегнати од човечка активност или доколку нивната природна состојба е таква што постигнувањето построги цели би било неизводливо или непропорционално скапо и доколку се исполнети посебни услови наведени во директивата.[385] Директивата ги определува основните и дополнителните мерки што треба да се преземат за остварување на целите на животната средина.[386]

385 Ibid став 5

386 Ibid, член 11

Мониторингот како важен аспект на заштитата и управувањето со водите е утврден во членот 8 од Директивата, додека во членот 14 со кој е уреден пристапот до информации и учеството на јавноста е предвидено дека јавноста ќе има најмалку 6 месеци рок за доставување мислења при подготвувањето на плановите за управување со речните сливови и при спроведување на другите обврски од директивата, при што државите членки имаат обврска за објавување конкретно наведени документи, во конкретно определени рокови.[387]

Директива за заштита на природните живеалишта и на дивата фауна и флора (92/43/ЕЕС)[388]

Директивата ја воспоставува Натура 2000 како мрежа за утврдување и заштита на типовите на живеалишта утврдени со анексите кон Директивата, а која треба да овозможи заштита или обновување до поволен статус на заштита, на природните живеалишта и живеалиштата на видовите флора и фауна. Управувањето, односно утврдувањето мерки за заштита се определуваат во плановите за управување (специјални или интегрирани во други типови плански документи), а земјите членки треба да преземат соодветни мерки за да избегнат влошување на состојбата на природните живеалишта и живеалиштата на видовите, како и мерки за вознемирување на видовите за кои се воспоставени заштитените подрачја.[389] Сите проекти и активности што самостојно или во содејство со други проекти и активности предизвикуваат влијание врз живеалиштата, треба да бидат подложни на оценка на влијанието врз животната средина, при што доколку проектот, кој е неопходен за постигнување на јавниот интерес, предизвикува негативно влијание врз живеалиштата, државите треба да ги преземат сите мерки со цел да не се наруши кохерентноста на Натура 2000.[390] Земјите членки ќе настојуваат во нивните просторни и развојни планови, а особено од аспект на подобрување на еколошката кохерентност на Натура 2000, да управуваат со карактеристиките (кои според нивната линеарна и континуирана структура (како што се реките и нивните брегови или традиционалните системи за обележување на границите на полињата) или нивната функција (како што се езерцата или малите шуми) се суштински за миграциите, дисперзијата и размената на генетиката помеѓу дивите видови) на пејзажите кои се од големо значење за дивата флора и фауна.[391] Директивата воспоставува мерки што треба да се преземат за заштита на различните типови живеалишта според анексите,[392] а дополни-

387 Ibid, член 14

388 Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, достапна на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01992L0043-20130701

389 Ibid, член 6

390 Ibid

391 Ibid, член 10

392 Ibid, член 12 и 13

телно во ситуација кога од задолжителниот мониторинг на заштитата на живеалиштата[393] произлезе неопходно, ќе преземат мерки за одржување на поволниот конзерваторски статус при земањето примероци од видовите на дива фауна и флора и нивна експлоатација.[394]

Директива за промоција на користењето на енергијата од обновливи извори (2018/2001)[395]

Директивата ги дефинира системот за поддршка за користење енергија од обновливи извори и „обврската за енергија од обновливи извори". Директивата утврдува дека уделот на енергијата од обновливи извори на енергија во бруто финалната потрошувачка на ЕУ до 2030 година треба да биде најмалку 32%,[396] додека земјите членки во своите национални планови за клима и енергија треба да воспостават цели за придонес во остварување на вака дефинираната цел,[397] при што придонесот на секоја држава членка не смее да биде помал од минимумот утврден со самата директива.[398] Директивата во Анексот 2 обезбедува методологија и формула што земјите членки може да ја користат при изработка на националните планови, а во насока на пресметување на уделот на хидроенергијата и енергијата од ветер. Во насока на остварување на зацртаните цели на земјите членки за придонес на енергијата од обновливи извори и олеснување на праведната транзиција во регионите со интензивно користење јаглен, директивата утврдува дека ЕУ ќе обезбедува поддршка преку дополнителни финансиски средства за активности што, меѓу другото, ќе приоднесат за намалување на трошокот за реализација на проекти за обновливи извори на енергија и развој на проекти и програми за интегрирање на обновливите извори на енергија во енергетскиот систем со цел зголемување на неговата флексибилност и одржување на неговата стабилност.[399]

Осврнувајќи се на механизмите за поддршка на обновливите извори на енергија, директивата определува дека тие треба да бидат на начин што ќе бидат поддршка во остварување на генералната цел на ЕУ за учество на обновливата енергија во финалната потрошувачка и поддршка на придонесот на секоја држава членка во остварување на целта на ниво на ЕУ.[400] Државите членки може да ги ограничат тендерските процедури за поддршка на

393 Ibid, член 11

394 Ibid, член 14

395 Directive 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, достапна на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L2001-20181221

396 Ibid, член 3 став 1

397 Ibid, член 3 став 2

398 Ibid, член 3 став 4

399 Ibid, член 3 став 5

400 Ibid, член 4 став 1

специфични технологии за сите производители на енергија од обновливи извори кои ќе водат кон субоптимални услови во насока на:

- долгорочен потенцијал на конкретната технологија
- потребата за постигнување диверзификација
- трошоците за интеграција во мрежата
- мрежни ограничувања и стабилност на мрежата

При доделувањето поддршка за производителите на електрична енергија од обновливи извори преку тендерски постапки, земјите членки се должни да воспостават и објават прецизни критериуми за учество и прецизни датуми и правила за реализација на проектот, како и да објават информации за претходните тендерски постапки, вклучувајќи и степен на реализација на проектите.[401] Осврнувајќи се на аспектот на одржливост на финансиската поддршка, директивата утврдува дека земјите членки се должни да објават долгорочен план за очекуваните алокации за поддршка за најмалку 5 години, а во случај на ограничувања во поглед на буџетското планирање, за следните 3 години. Ваквите планови генерално треба да содржат индикативна временска рамка, фреквенција на тендерските постапки, очекуваниот капацитет и максималниот буџет за поддршка, кој се очекува да биде алоциран за овие намени, очекуваните технологии што ќе се поддржуваат, доколку е применливо. Ваквите планови треба да бидат ажурирани на годишно ниво или да ги рефлектираат промените во развојот на пазарот или очекуваните алокации за поддршка. Истовремено земјите членки треба најмалку на секои 5 години да извршат проценка на ефективноста на нивните механизми за поддршка на производство на електрична енергија од обновливи извори и нивниот дистрибутивен ефект на потрошувачите и инвестициите. Ваквата проценка треба да има влијание врз евентуалните промени на механизмите за поддршка и врз долгорочното планирање за механизмите за поддршка.[402]

401 Ibid, член 4 став 6

402 Ibid, член 6 став 3 и 4

Иако директивата содржи одредби што се однесуваат на соработката помеѓу државите членки, а кои не се применливи за РСМ со оглед на тоа што РСМ сè уште не е членка на ЕУ, директивата става акцент на ефикасноста на проектите и нивниот удел во постигнување на целта за удел на обновливата енергија во финалната потрошувачка.[403]

Информациите за механизмите за поддршка и механизмите за сертифицирање, вклучувајќи информации за нето-бенефитот, трошоците и енергетската ефикасност на опремата и системите се достапни за јавноста.[404]

Директивата пропишува дека гаранциите за потекло треба да бидат земени предвид за механизмите за поддршка. Според директивата се смета дека пазарната вредност на гаранциите за потекло се земаат предвид во случаи кога финансиската помош се дава преку тендер или преку систем на тргување со зелен сертификат; кога пазарната вредност на гаранцијата за потекло административно се зема предвид при одредувањето на нивото на финансиска помош или кога гаранциите на потекло не се издаваат директно на производувачот, туку на снабдувачот или на корисникот кој купува енергија од обновливи извори преку пазарот или преку долгорочни договори за купување обновлива енергија.[405]

Насоки за спроведување на Зелената агенда за Западен Балкан[406]

Насоките за спроведување на Зелената агенда за Западен Балкан утврдуваат определени области и активности на кои треба да се посветат земјите од Западен Балкан, а со цел спроведување на Зелената агенда.

Во поглед на енергетската транзиција, енергетската ефикасност, која е предуслов за декарбонизација по најмал трошок, мора да биде интегрирана во сите идни политики и одлуки за инвестирање што се поврзани со енергетика, додека подготвувањето Национален план за енергетика и клима и цели ќе прикаже посветеност за решавање на проблемот преку таргетирање на секторите со највисок потенцијал за заштеди во енергија.[407]

Во поглед на водите, Насоките го утврдуваат спроведувањето на законодавството за води како клучна задача, за кое ќе има потреба од повеќе инвестиции во инфраструктурата за води и структурата за одржливо управување со водите (мониторинг и известување, планирање, координација помеѓу различни сектори, капацитети за

403 Ibid, членови 9-12

404 Ibid, член 18

405 Ibid, член 19 став 2

406 Достапна на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf

407 Ibid, страница 4

проценки на влијанието и слично). Попрецизно, приоритетното инвестирање може првично да се однесува на инфраструктурата за мониторинг заснована на мапирање на потребите во речните сливови на која ќе следуваат развојот и спроведувањето соодветни мерки за намалување на притисокот врз водните тела.[408]

Насоките утврдуваат потреба од зајакнување на административните капацитети на властите одговорни за проценки на животната средина за стратешко планирање, програми и проекти, при што учеството на граѓанскиот сектор, како и на властите на централно и локално ниво од областа на животната средина е суштинско. Транспонирањето на ЕУ-законодавството и неговото спроведување е клучно за постигнување високо ниво на заштита на животната средина, па во таа насока зајакнувањето на капацитетите на властите од Западен Балкан за мониторинг, промоција и спроведување на нивните надлежности од областа на животната средина е суштинско.[409]

Архуска конвенција[410]

Донесена во 1998 година, Архуската конвенција претставува еден од најважните меѓународни документи чии столбови се пристапот до информации за животната средина, учество на јавноста и пристапот до правна заштита во прашања поврзани со животната средина. Конвенцијата признава дека луѓето имаат право да учествуваат во донесувањето на одлуките што влијаат врз нивните животи. Истовремено признава дека квалитетот на ваквите одлуки може да биде подобрен преку активно вклучување на засегнатата јавност.[411] Учеството на јавноста е регулирано со членот 6 од конвенцијата. Опсегот на вториот столб (учество на јавноста) е поинаков и поширок од обемот на оцените на влијанието врз животната средина. На пример, членот 6 го опфаќа разгледувањето и ажурирањето на условите за работа на специфични активности, кои во многу земји, освен ако не се однесува на голема промена во активноста, не е предмет на ОВЖС, туку на еколошки дозволи, дозволи што се бараат од земјите членки согласно Директивата за индустриски емисии.[412] Додека учеството на јавноста е задолжително во постапките за оцена на влијанието врз животната средина, постапката за оцена на влијанието врз животната средина не е задолжителен дел од учеството на јавноста, со оглед на поширокиот опсег на Архуската конвенција.[413] ОВЖС и СОЖС, регулирани на национално и меѓународно ниво, не може да се каже дека целосно го задоволуваат спроведувањето на Конвенцијата во поглед на обврската за учество на јавноста. Сепак, оце-

408 Ibid, страница 11

409 Ibid, страница 16

410 Достапна на: https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

411 Водич за спроведување на Архуската конвенција, Комисија на ОН за економија за Европа, страница 126, достапен на: https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition

412 Ibid, страница 122

413 Ibid

ната на влијанието врз животната средина е корисна алатка за обезбедување ефективно учество на јавноста во процесот на донесување одлуки: без документи за оцена на влијанието врз животната средина, јавноста вообичаено нема лесен пристап до извештаи и студии што го проценуваат ризикот на конкретната активност за животната средина и здравјето. Поради тоа, ваквите документи ѝ помагаат на јавноста да развие и изрази свое сопствено мислење на предложените активности, планови или политики, кои ќе бидат засновани на науката.[414] Разгледувајќи дали определен процес потпаѓа под членот 6 (учество на јавноста во одлуки за специфични активности) или членот 7 (учество на јавноста во однос на планови, програми и политики поврзани со животната средина), одлуките кои типично содржат (1) индивидуализирана одлука издадена од државен орган , (2) вообичаено донесена по поднесено индивидуално барање за издавање дозвола, (3) со која се дозволува реализација на конкретна активност (развој на проект) да биде преземена од барателот, (4) на точно определено место и под точно определени услови и (5) која вообичаено ги следи општите барања воспоставени со плановите или програмите воспоставени согласно законодавството за таа конкретна активност, спаѓаат во обемот на членот 6.[415] Имајќи предвид дека ОВЖС често вклучува најдетално испитување на последиците по животната средина од започнувањето на предложената активност, наодите од ОВЖС имаат значајна улога во донесувањето на одлуката (за започнување со спроведување на активноста).[416] Во постапката ACCC/C/2008/24 (Шпанија), Комитетот во рамките на Архуската ковенција утврдил дека „Конвенцијата не ја утврдува постапката за ОВЖС како задолжителен дел од учеството на јавноста; таа единствено бара дека кога учеството на јавноста е обезбедено во рамките на ОВЖС во согласност со националното право, на таквото јавно учество мора да се применува членот 6. Оттука, според Конвенцијата, учеството на јавноста е задолжителен дел од ОВЖС, но ОВЖС не е задолжителен дел од јавното учество".[417]

Во зависност од системот за дозволи што го користи државата, обврската за учество на јавноста може да се применува во различни одлуки значајни за животната средина од аспект на процесите за дозволување на активноста. Како резултат на ова, при спроведувањето на Конвенцијата, земјите може да се обврзани да воспостават механизми за гарантирање на учеството на јавноста на различни нивоа, конципирање, иницирање, развој, функционирање па дури и затворање на проектите, објектите или други активности што може да имаат значајно влијание врз животната средина. Клучното прашање е дали конкретниот процес за донесување одлуки одговара на барањата воспоставени со ставот 1 од членот 6. Комитетот заклучил дека името на одлуките според националното право на државата, не е пресудно од аспект на нивната категоризација според Конвенцијата, туку тоа треба да биде определено според правната сила и ефект на одлуката.[418]

414 Ibid, страница 123

415 Ibid, страница 124

416 Ibid, страница 127

417 Ibid

418 Ibid, страница 128

Разгледувајќи го учеството на јавноста во „OVOS/expertiza" систем (сличен на системот за елаборат за заштита на животната средина), Комитетот во случајот ACCC/C/2009/37 (Белорусија) утврдил дека оваа OVOS и „државната експертиза за животна средина" треба да се гледаат заедно како процес на донесување одлуки, кој вклучува одредена форма на ОВЖС постапка и дека заклучоците од „државната експертиза за животна средина" треба да се гледаат како одлуки за доделување дозвола за активноста. Комитетот сепак заклучил дека потпирањето на субјектот што го развива проектот да го спроведе јавното учество во „OVOS" фазата (субјектот ги прибира сите неопходни информации поврзани со потенцијалното влијание врз животната средина од предложените активности и ја подготвува релевантната документација за оцена на влијанието) не е во согласност со Конвенцијата. Комитетот препорачал државата да направи соодветни промени во релевантното законодавство. Комитетот исто така заклучил дека со оглед на тоа што таканаречената „јавна експертиза за животната средина" не е задолжителен дел од процесот на донесување одлуки, не може да се смета дека е примарната алатка за имплементација на членот 6 од Конвенцијата, но може да има улога на дополнителна мерка за дополнување на учеството на јавноста како задолжителен дел од донесувањето одлуки.[419]

419 Ibid, страница 129

07

Извештај на Европската комисија за прогресот на Северна Македонија за 2021 година[420]

Европската комисија утврдила дека изменетиот национален акциски план за обновлива енергија е во согласност со изменетата цел за учество на ОИЕ од 23% до 2020 година и 24% до 2025 година. Во 2019 година учеството на ОИЕ било само 17,46%.[421]

Европската комисија оценила дека Законот за енергетика е целосно усогласен со Директивата за обновливи извори, но дека Владата треба да ја преиспита одлуката за користење на повластената тарифа за МХЕ, кои или немаат потреба од поддршка или имаат негативно влијание врз животната средина. Инвестициите во хидроенергијата треба да бидат во согласност со acquis communitaire на ЕУ.[422]

Спроведувањето на директивите за проценка на влијанието врз животната средина и стратешка оцена на влијанието врз животната средина треба да биде подобрено, особено во поглед на учество на јавноста и квалитетот на извештаите.[423]

Во поглед на управувањето со квалитетот на водите, Европската комисија утврдила дека треба да се воспостави систем за мониторинг на квалитетот и квантитетот на површинските и подземните води, административните капацитети и меѓуинституционалната соработка треба да бидат зајакнати и потребни се поголеми напори за да се намали неприходуваното користење на водите и целосно да се спроведе начелото „надомест на трошоците".[424]

Во поглед на заштитата на природата, постигнат е определен напредок, додека Предлог-законот за заштита на природата, кој е усогласен со директивите за птици и живеалишта чека на усвојување.[425]

420 Достапен на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en

421 Ibid, страница 93

422 Ibid

423 Ibid, страница 94

424 Ibid, страница 95

425 Ibid

Државен завод за ревизија

Во октомври 2021 година Државниот завод за ревизија го објави Конечниот извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема „Експлоатација на водни ресурси при производство на електрична енергија"[426] кој се осврнува на работењето на МХЕ.

Според Извештајот, јавните повици за 61% од вкупниот број доделени концесии за МХЕ, се објавени во период од 2007 до 2011 година пред донесувањето на стратешките документи, врз основа на Студија од 1982 година, за која не е направена оцена на влијанието врз животната средина. При тоа, на овие МХЕ им е загарантиран откуп на целокупното производство на електрична енергија по повластени тарифи, кои се значително повисоки од просечните пазарни цени. Имено, просечната повластена тарифа изнесува околу 5 илјади денари (81 евро) за еден MWh електрична енергија, што е речиси двојно повеќе од остварената пазарна цена на референтната берза на електрична енергија, која во период од 2012 до 2020 година се движи во распон од 2,1 до 3,1 илјади денари. Поради наведеното, на МХЕ повластени производители за истиот период им се исплатени над 90 милиони евра, што е за околу 41 милиони евра повеќе од пазарната вредност на произведената електрична енергија поради користење повластена тарифа. Во исто време, овие МХЕ со произведени 195,7 GWh учествуваат со само 4% во вкупното домашно производство на електрична енергија во 2020 година.[427]

Во поглед на јавните повици за доделување концесии за изградба на МХЕ, во однос на работата на МЕ, спроведените постапки не се засновани на студија за концесиски проект и за нив не е направена оцена на влијанието врз животната средина; за постапките од првиот, вториот и третиот јавен повик не се донесени одлуки за започнување постапка за доделување концесија; првите 3 спроведени постапки се засновани на Студија од 1982 година, а при објавувањето на повиците не биле земени предвид можните промени на хидролошките подлоги во меѓувреме и не се спроведени дополнителни и детални истражувања за секоја локација. Во однос на доделувањето на концесиите за изградба на МХЕ, кога истото преминало во надлежност на МЖСПП, јавните повици за концесии за 80 МХЕ во 2014 година и за 35 МХЕ во 2016 година се спроведени врз основа на физибилити-студија за која не е направена оцена на влијанието врз животната средина, а јавните повици за вкупно 33 МХЕ во 2016 и 2018 година не се во форма пропишана со уредба и за нив не е направена оцена на влијанието врз животната средина.[428]

426 Достапен на: https://dzr.mk/sites/default/files/2021-12/1_70_RU_Eksploatacija_vodni_resursi_proizvodstvo_elektricna_energija_2021_KOMPLET.pdf

427 Ibid, страница 10 и 11

428 Ibid, страница 14

НАОДИ ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И РАБОТАТА НА МХЕ НА РЕЛЕВАНТНИ ИНСТИТУЦИИ

Во поглед на издавањето дозволи за користење вода, ДЗР утврдил дека Секторот за води нема доволно кадровски, ни материјално технички капацитети за целосно исполнување на надлежностите што произлегуваат од ЗВ, нема софтверска поддршка, нема соодветна поделба на надлежности и овластувања ниту интерен акт за уредување на текот на движењето и одобрувањето на документацијата.[429] Во отсуство на ПУРС, вработените во Секторот не можат да извршат техничка проверка на влијанието од предлогот за користење на водата, ниту согледување на кумулативното влијание од два или повеќе предлози за користење на водата. Досега не е воспоставена Водна книга.[430]

Кај ниту една МХЕ не е извршен преглед на исполнување на условите од дозволата како услов за отпочнување на правното дејство на дозволата за користење на водата, поради нефункционалност или истечен мандат на комисијата. Во 2021 година е формирана нова комисија за преглед на објекти и постројки.[431]

Во однос на елаборатите за заштита на животната средина, ДЗР утврдил дека при одобрување на елаборатите се земаат предвид исклучиво плански и други официјални документи, како, на пример, одлуки за заштитено подрачје и сл., без да се врши согледување на фактичката состојба. Имено, поради недоставени податоци, не се земаат предвид планираните активности на други надлежни институции на тоа подрачје, како и постоењето на водоводи во помалите населени места, изградени со самопридонес од граѓаните, кои не се предадени на управување на општините, ниту имаат дозвола за користење на водата, а се од суштинско значење за локалното население. Локациите на зафатите честопати се на недостапни и непроодни места, па при изградбата на цевководот и пристапниот пат до објектот се оштетува животната средина, а што не е соодветно предвидено во елаборатите. Имено, во решенијата за нивно одобрување наведено дека изградбата и функционирањето на МХЕ нема да имаат значителни влијанија врз животната средина.[432]

Во однос на наплатата на надоместот за водно право, МЖСПП не врши следење на наплатата за водно право и нема преземено активности за добивање податоци од Министерството за финансии за наплатата на сите надоместоци за кои е надлежно МЖСПП за 2020 година, вклучително и на надоместот за користење вода.[433]

429 Ibid, страница 18

430 Ibid, страница 19

431 Ibid

432 Ibid, страница 21 и 22

433 Ibid, страница 34

08

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

1 Македонското законодавство во најголем дел е усогласено со законодавството на ЕУ, но потребни се поголеми заложби за неговото соодветно спроведување.

2 Државата нема долгорочен план за управување со ресурсите и медиумите во животната средина. Дел од стратешките документи што се предвидени во законодавството не се донесени.

1) Потребно е да се вложат поголеми напори во изготвување на важните стратешки документи (Национален акционен план за животна средина, Водостопанска основа, Планови за управување со речните сливови, Петгодишен план за имплементирање на Националната стратегија за заштита на природата, Програма за реализација на Стратегијата за енергетика на РСМ, Акционен план за обновливи извори).

3 Голем дел од подзаконските акти што произлегуваат од законите што ја регулираат работата на МХЕ не се донесени, особено подзаконските акти што произлегуваат од Законот за водите. Поради тоа државата сè уште нема 1) воспоставено соодветен систем за мониторинг на водните тела, особено мониторинг на производителите на електрична енергија како посебен дел од мониторингот, 2) нема начин на кој ќе се пресметува „минимум прифатлив проток на вода", ниту „биолошки минимум", што доведува до тоа овие критериуми во дозволите за користење на водата да не соодветствуваат со реалните состојби.

1) Македонското законодавство не предвидува санкција за недонесување на подзаконските акти, вклучително и на стратешките документи. Оваа материја би требало да е дел од управно-судската заштита, но во државата сè уште не е поднесена тужба пред Управниот суд со која ќе се бара судот да одлучува за вакви прашања и нема воспоставена судска практика. Управниот суд би требало да одлучува по евентуални поднесени тужби за вакви прашања и да има проактивна улога, а на што упатува и неодамна објавениот стручен текст, кој ваквите ситуации ги разгледува од аспект на Законот за квалитет на амбиентниот воздух.[434]

4 Потребно е да се размисли за дигитализација на постапката за издавање дозволи, односно одобрување елаборати за заштита на животната средина и ОВЖС, по примерот на порталот „Е-урбанизам".

434 Стручен текст: (управно) судска заштита на правото на квалитетен амбиентален воздух, објавен во правното списание „Правен дијалог" бр. 23, достапен на: https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Legal%20Dialogue/pravendijalog23.pdf

Концесии

1 Голем дел од концесиите за МХЕ не се доделени согласно членот 16 од Законот за концесии и јавни приватни партнерства, кој предвидува процена на влијанието врз животната средина како дел од подготвителните работи пред објавувањето на повикот за доделување концесии за користење води.

1) Државата мора да ги подготви сите документи што треба да му претходат на објавувањето на повикот за доделување концесии, особено одредбите за спроведување постапки за влијанието врз животната средина (стратешка оцена на животната средина и оцена на влијанието врз животната средина).

2 Позитивен исчекор во областа на доделувањето на концесиите е обврската за одржување јавна расправа и задолжително вклучување на засегнатата јавност при изработката на физибилити-студијата, а кое е предвидено со измените на Законот за водите[435], кои се во фаза на консултација на ЕНЕР.

435 Закон за изменување и дополнување на Законот за водите, достапен на ЕНЕР на следниот линк: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=72850

Животна средина

1 Иако Законот за животната средина и подзаконските акти што произлегуваат од него се усогласени со директивите на ЕУ, потребна е поголема заложба за соодветно спроведување.

1) За времетраењето на изработката на оваа анализа, од МЖСПП беа добиени два елабората за влијанието врз животната средина за 2 МХЕ, но од студиите на случај во оваа анализа, како и од другите достапни анализи[436], може да се извлече генерален заклучок за потребата од зголемувања на знаењата и капацитетите на јавните власти при остварување на пристапот до информации.

Претставниците на државните институции, а согласно и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, кој претставува специјален закон за ова прашање во однос на ЗЖС, мора задолжително да го применуваат „тестот на штетност", според кој ќе проценат дали за конкретно барање превагнува остварувањето на јавниот интерес доколку се објават информациите. Документите и информациите што според ЗЖС треба јавно да се објавуваат (СОЖС, ОВЖС и елаборатите за заштита на животна средина) не би смеело да се третираат како информации од интелектуална сопственост. Дури вакви документи и да претставуваат информации од интелектуална сопственост, нивното објавување може да води кон спречување и откривање на загрозување на животната средина. Поради тоа, службениците во образложенијата на решенијата за прифаќање или одбивање на барањата за слободен пристап мора да се осврнат на начинот на кој е спроведен „тестот на штетност" и на причините поради кои се проценило дека приватниот превагнал над јавниот интерес.

436 Студија на случај: Излевање мазут од фабриката „Благој Ѓорев" во реката Вардар, страница 4, достапна на: http://myla.org.mk/wp-content/uploads/pdf/izlevanje-mazut-od-fabrikata-blagoj-gorev-vo-vardar-studija-na-slucaj.pdf

2 Во однос на членот 65 од Законот за животната средина, во поглед на ставот 19, кој предвидува дека доколку МЖСПП не донесе решение во законски предвидениот рок по добивањето на одлуката и документите со кои се определува дали за планскиот документ се спроведува СОЖС, ќе се смета дека МЖСПП нема забелешки, потребно е ваквиот концепт да се промени. Иако и Законот за општата управна постапка го предвидува овој концепт за ваквите ситуации, сепак сметаме дека е потребно активно и суштинско вклучување на сите надлежни државни институции во постапките за оцена на влијанијата врз животната средина. Промената на ваквиот концепт очекувано би придонело за зголемување на контролата и на квалитетот на спроведување на ваквите постапки.

3 Во однос на членот 24 од Законот за животната средина, кој го воспоставува елаборатот за заштита на животната средина:

1) Законот не предвидува задолжително објавување на документите од постапката за одобрување на елаборатите, па поради тоа правната заштита е ограничена само на правните и физичките лица што вршат определена дејност за која треба да се изработи овој елаборат, односно засегнатата јавност нема можност за правна заштита. Ваквиот заклучок се добива при толкување на одредбите од членот 24 во корелација со одредбите за ОВЖС, каде што подетално се регулирани овие аспекти.

2) Иако законот и подзаконските акти предвидуваат водење електронски регистар на одобрени елаборати за заштита на животната средина, тие не се јавно достапни, особено во однос на единиците на локална самоуправа[437]

3) За разлика од постапката за оцена на влијанието врз животната средина, постапката за изработка и одобрување на елаборати за заштита на животната средина не предвидува учество на јавноста. Иако Директивата 2011/92/EU предвидува дека државите имаат право да оценат дали за некои проекти наместо оцена на влијанието врз животната средина ќе се применуваат некои други форми, односно во случајот на РСМ, елаборат за заштита на животната средина, Директивата не забранува оваа друга форма на процена да вклучува учество на јавноста.

437 Студија на случај: Побелените води на Брегалница, страница 5, достапна на: http://myla.org.mk/wp-content/uploads/pdf/studija-na-slucaj-bregalnica.pdf

Во насока на одредбите од Директивата се и одредбите од Архуската конвенција. ЗЖС, како и Архуската конвенција, нема дефиниција за „значително влијание", но во соодветните подзаконски акти ги имплементирала насоките[438] за определување на „значително влијание", а според кои МХЕ спаѓа во проектите за кои не се спроведува ОВЖС. Сепак, имајќи го предвид ефектот на МХЕ врз животната средина, а кои ги утврдува и ДЗР, се доведува во прашање имплементацијата на релевантните правни правила. Иако Конвенцијата дозволува (член 6 став 1 точка б) за одредени проекти, врз основа на критериуми или одлучувајќи по принципот „случај по случај", да не се применува членот 6, сепак разгледувајќи го системот „OVOS/expertiza", а кој е сличен на членот 24, утврдил дека државата треба соодветно да го измени законодавството за целосна имплементација на Конвенцијата. Законот за води во поглед на документите што треба да се достават кон барањето за водно право предвидува да се достави решение за одобрување елаборат за заштита на животна средина или ОВЖС, од што може да се заклучи дека, односно македонските закони им даваат иста важност на ОВЖС и елаборатот за заштита на животната средина, а разликата е единствено во постапката за изготвување и обемот на потребните истражувања. Гледајќи низ призмата на МХЕ за кои се изработува елаборат за заштита на животната средина, а за кои проекти има значително влијание врз животната средина, целисходно и оправдано би било учество на јавноста во процесот. Иако јавноста е вклучена во процесот на издавање дозвола за водно право, сепак во таа постапка јавноста не би можела да ги даде своите мислења и забелешки во однос на содржината на елаборатот, туку во поглед на дозволата за водното право. Поради сево ова, потребно е **изменување** на членот 24 од Законот за животната средина во насока на предвидување учество на јавноста. Со цел задржување на поедноставената постапка за изготвување и одобрување на елаборатите во однос на ОВЖС, учеството на јавноста може да се предвиди преку давање писмени мислења и коментари за кои треба да се даде соодветно образложение за нивното (не)прифаќање, за разлика од ОВЖС, каде е задолжително одржување јавна расправа.

4 Треба да се зголеми квалитетот на елаборатите за заштита на животната средина на начин што реално ќе ги отсликува теренот и околностите под кои би се градела МХЕ, влијанието што конкретната МХЕ ќе го има и мерки за намалување на ваквото влијание. Препораката главно се однесува на субјектите што ги изработуваат елаборатите за заштита на животната средина.

438 Водич за спроведување на Архуската конвенција, Комисија на ОН за економија за Европа, страница 133, достапен на: https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition

Води

1 Потребни се измени на Законот за води во однос на:

1) Дефинирање „јавен интерес", „минимален прифатлив проток" и „рибни патеки";

2) Членот 15 за приоритети при користењето на водите, а кој се применува при одлучување за водно право кога има истовремено поднесено повеќе барања за исто водно тело, да бидат општи приоритети за управување со водите и да се применуваат во сите ситуации, а не само при одлучување за водното право;

3) Во членот 32 да се предвиди задолжително консултирање со МЖСПП за обемот на документација, треба да се поднесе кон барањето за дозвола за водно право за проекти за изградба на МХЕ;

4) Во однос на постапката за давање дозвола за водно право, барањето задолжително да се достави и да се бара мислење и од субјектите што управуваат со заштитени подрачја според Законот за заштита на природата, а општините и субјектите што управуваат со заштитени подрачја задолжително да доставуваат согласност наместо мислење, при што ќе се промени и концептот дека ако овие субјекти не достават согласност, се смета дека се согласиле со барањето.

1) ЗВ предвидува јавно објавување на барањето за дозвола за користење на водите и право на јавноста да доставува писмени мислења и забелешки по однос на барањето, но не е изрично предвидено дека јавно се објавува решението, односно информација за издавање на дозволата. ЗВ пропишува дека барателот на дозволата има право на жалба до второстепен орган во рок од 15 дена од приемот на решението, но со оглед на тоа што решението не се објавува јавно, би требало да се размисли за измена на ЗВ во овој ден, на начин што задолжително ќе се предвиди дека МЖСПП јавно објавува на нивната веб-страница и во најмалку еден дневен весник дека одредено барање е одобрено, при што јавноста има право на жалба до второстепениот орган во рок од 15 дена од денот на објавата. Имајќи предвид дека засегнатата јавност има правен интерес во ваквите постапки, на овој начин би ѝ се овозможил на засегнатата јавност пристап до правни механизми за преиспитување на самото решение за издавање дозвола.

5) Во членот 45 од ЗВ да ѝ се дозволи на јавноста да поднесува барања за изменување на дозволата за водното право, како и да се уреди начинот и документацијата што треба да се поднесе за оваа цел.

6) Во однос на изготвувањето на Националната стратегија за води, да се дополни ЗВ на начин што начинот на изработката, ревидирањето и изменувањето на стратегијата ќе биде уредена со методологија што ќе ја донесе МЖСПП.

2 Во РСМ сè уште се применува Водостопанска основа од 1968 година, иако ЗВ предвидел дека новата Водостопанска основа требала да се донесе до 2012 година. Имајќи предвид дека Водостопанската основа заедно со плановите за управување со речните сливови имаат влијание при доделувањето на дозволите за користење на водите, како и доделувањето на концесиите за користење на водите, се доведува во прашање одржливото управување со водите.

1) МЖСПП во најскор можен рок да го започне процесот на изготвување нова Водостопанска основа.

3 Во РСМ не е изготвен ниту еден План за управување со речните сливови. Имајќи предвид дека Плановите се најзначајниот документ при издавање на дозволите за водно право и следење на нивното спроведување, не смее и понатаму да се одржува состојбата во која се издаваат дозволи за водно право без важечки План за управување со речен слив. Недостатокот на планови ги спречува службениците во Секторот за води да извршат техничка проверка на влијанието од предлогот за користење на водата и да ги согледаат кумулативните влијанија од два или повеќе предлози за користење вода.

1) Позитивен исчекор во изготвувањето на ПУРС е објавениот План за јавна консултација при подготовка и одобрување на планови за управување со речен слив, во кој е содржана и временска рамка за изготвување на ПУРС.

1) Потребно е ефикасно спроведување на Планот.

2) Позитивен исчекор е формирањето на Советите за управување со речни сливови, иако нивното формирање е задоцнето и иако нивната улога е главно советодавна. Од добиените информации од МЖСПП, досега се изработени некои планови за управување со потсливовите, но изработката на ПУРС е долг процес, кој сè уште не е завршен, при што за изработката на ПУРС се ангажираат капацитети преку проекти од странки донатори.

2) Поради значењето и улогата на ПУРС, потребно е тие да се изработат и усвојат во најскор можен рок.

4 Позитивен исчекор во однос на издавањето на дозволите за користење на водното право, од аспект на воспоставување непречено водоснабдување за населението, претставува практиката и настојувањето на МЖСПП во постапките за доделување концесии и дозволи за водно право, мислењето на општините да вклучува и консултации со локалното население. Во насока на обезбедување непречено водоснабдување на населението, потребно е предавање на изворите за водоснабдување на општините со цел нивно правилно заштитување, на што е укажано во повеќе извештаи на ДЗР, но и ажурно постапување на јавните претпријатија за водоснабдување во однос на задолженијата дадени од ДИЖС.

5 Иако членот 41 од Законот за води предвидува задолжителен преглед за исполнување на условите од дозволата за користење води, од страна на посебна Комисија, пред да започне нејзиното правно дејство, тоа до денес не е спроведено за ниту една МХЕ, а нова комисија за преглед е формирана во 2021 година. Би можело да се заклучи дека во целиот овој период, МХЕ работат без важечка дозвола за водно право, односно ваквата состојба била толерирана во континуитет.

1) ДИЖС и Комисијата треба итно да спроведат вонреден надзор над сите МХЕ со цел да се прегледа дали тие ги исполнуваат условите во дозволите. Доколку се утврди дека МХЕ не ги исполнуваат условите од дозволата, ДИЖС треба да постапи согласно членот 232 од Законот за водите, да констатира дека конкретната МХЕ нема дозвола за водно право и да постапи согласно своите законски надлежности.

2) Иако со измените и дополнувањата на Законот за водите, кој сè уште не е усвоен, туку е објавен на ЕНЕР[439] и е во фаза на консултации, е предвидено менување на членот 41 од аспект на негово доуредување, треба да биде јасно и прецизно формулиран од аспект на тоа јасно и недвосмислено да се посочи дека дозволата за времено користење на водата се однесува за друго физичко или правно лице, различно од она за кое треба да се изврши прегледот од посебната Комисија.

439 Закон за изменување и дополнување на Законот за водите, достапен на ЕНЕР на следниот линк: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=72850

1) Потребно е во членот 41 од ЗВ да се регулира во кој рок најдоцна треба да се спроведе прегледот од посебната Комисија. Ваквата измена очекувано би придонела за поефикасно вршење на прегледот.

2) Потребно е членот 41 од ЗВ да ја предвидува правната последица од неизвршувањето на прегледот од посебната комисија, односно неотпочнувањето на правното дејство на дозволата за водно право.

6 Најголемиот дел од подзаконските акти поврзани со мониторинг на водите не се сè уште донесени. МЖСПП треба во најскор можен рок да ги подготви и донесе сите подзаконски акти за мониторинг на водите и да воспостави ефикасен систем за следење на користењето на водите. Ова особено се однесува на подзаконскиот акт за мониторинг на водите што се користат за производство на електрична енергија. Донесувањето на подзаконските акти ќе придонесе и за остварување на целите од Насоките за спроведување на Зелената агенда за Западен Балкан.

1) Од информациите добиени од МЖСПП е укажано дека постојано се врши мониторинг на водите што се користат за производство на електрична енергија, кој вообичаено се врши во турбините, при што во секој момент се знае колку вода се користи за оваа намена. Сепак, со цел унифициран мониторинг за оваа намена, би морало да се донесе конкретниот подзаконски акт.

7 Методологијата за определување минимум прифатлив проток на водите и ниво на подземните води од аспект на квантитет и квалитет е од исклучителна важност за зачувување на природниот баланс на водите и за заштита на екосистемите, но сè уште не е донесена. МЖСПП во најскоро можно време да ја изработи и донесе методологијата за минимум прифатлив проток.

8 Секторот за води се соочува со кадровска неекипираност и интерен акт за уредување на текот на движењето и одобрувањето на документацијата. Не би можело да се очекува 20 вработени во Секторот ефикасно и навремено да ги извршуваат големиот број надлежности што ги имаат, а истото се однесува и во однос на издавањето на дозволите за водно право во рамките на Одделението за водни права, каде што се вработени само 6 службеници.

1) МЖСПП треба да преземе итни акции за решавање на овие проблеми што се јавуваат континуирано

9 РСМ треба да одвои поголем буџет за материјална и кадровска екипираност на Државниот инспекторат за животна средина.

1) Планирано е зголемување на бројот на водостопански инспектори (во моментот 2), за дополнителни 2 водостопански инспектори, за со кои се очекува ДИЖС да можат да ги спроведуваат своите надлежности. Во однос на инспекторите за животна средина, ДИЖС има доволно инспектори за спроведување на своите надлежности.

2) Во моментот се води дебата за реорганизација на системот за инспекциски надзор и централизирање на инспекцискиот надзор во одредени области. Доколку се спроведе ваквата промена, ДИЖС би добил дополнителен број на инспектори, со што значително би се зголемил нивниот кадровски капацитет.

3) Во моментот ДИЖС ги користат возилата на инвеститорите за да извршат инспекциски надзор над МХЕ, кои најчесто се наоѓаат на тешко пристапни терени. Поради тоа, потребно е значително вложување во технички капацитет на ДИЖС, односно возила.

4) Позитивен исчекор во однос на техничките капацитети на инспекторатите е најавениот ЕУ твининг-проект за апаратура за инспекцискиот надзор.

6) ДИЖС ја дигитализира својата работа и активно го користи порталот „Е-инспектор", а дополнително се изработува електронски регистар, во кој ќе бидат внесени сите субјекти што поседуваат А интегрирана еколошка дозвола, Б интегрирана еколошка дозвола, како и сите субјекти што имаат одобрен елаборат за заштита на животната средина, независно дали истиот е одобрен од МЖСПП или од општините.

10 Подзаконскиот акт за воспоставување на водната книга не е донесен.

1) Потребно е донесување на подзаконскиот акт за воспоставување на Водната книга.

2) Иако подзаконскиот акт сè уште не е донесен, позитивен исчекор во оваа насока претставуваат информациите добиени од МЖСПП дека во текот на март 2022 година ќе биде објавена Водната книга. Сепак, би морало на изработувањето на Водната книга да му претходи донесување подзаконски акт, врз чија основа таа ќе биде изработена.

11 МЖСПП треба да изврши ревизија на МХЕ од аспект на плаќањето на надоместокот за користење вода и следствено да го примени членот 51 од Законот за води, односно да ја одземе дозволата за користење на водата за МХЕ што нема да го уплатат целосно надоместокот.

Природа

1 Иако согласно подзаконскиот акт, Катастарот на заштитени подрачја и Регистарот на природно наследство се водат и електронски, тие не се јавно достапни.

2 Методологијата за количество вода во водните живеалишта (биолошки минимум) потребна за опстанок на дивите видови чиешто живеалиште е, како и за зачувувањето на биолошката и пределската разновидност, е исклучително важна од аспект на работата на МХЕ и намалување на нивното негативно влијание врз видовите. Иако е предвидена со Законот за заштита на природата, таа сè уште не е донесена. МЖСПП треба во најскоро можно време да ја изработи и да ја донесе методологијата.

3 Системот за спроведување на Националната стратегија за заштита на природата 2017-2027 предвидува донесување петгодишни и едногодишни програми за нејзиното спроведување. Досега не е донесена петгодишна програма за спроведување на Стратегијата, додека првата едногодишна програма е донесена во 2019 година, односно 2 години по отпочнување на нејзиното применување.

1) Со цел соодветно применување на Националната стратегија за заштита на природата 2017-2027 потребно е да се донесе петгодишна програма.

4 Една третина од постојните мали хидроцентрали се изградени во некои од најживописните речни долини во строго заштитени и значајни подрачја како што се: Пелистер, Маврово, Шар Планина, Караџица, Даутица, Кожуф, Малешевијата и многу други. Малите хидроцентрали изградени во заштитените подрачја заедно произведуваат само 1.2% од вкупното годишно производство на електрична енергија во земјата. Изградбата на малите хидроцентрали нема никаква економска оправданост и остава непоправливи последици врз животната средина и природата, до степен што го загрозува опстанокот на водните екосистеми и на заштитените и ендемски видови, како и на луѓето.

5 Потребна е поголема посветеност на сите засегнати страни при спроведувањето на ЗЗП од аспект на воспоставувањето и функционирањето на националните паркови, особено НП „Маврово" во чиј случај не е донесен закон за репрогласување на националниот парк, нема важечки план за управување со националниот парк, а општината не доставува барања за мислење од ЈУНП при издавање дозволи за изградба на МХЕ.

6 Северна Македонија мора да преземе итни, соодветни и зајакнати активности за спроведување на препораките на Комитетот за Конвенцијата за заштита на дивиот растителен и животински свет и природните живеалишта во Европа (Бернска конвенција)[440] донесени во декември 2021 година, меѓу кои се бара и запирање и прекинување на доделените и планираните концесии и забрана за хидроелектрани во националните паркови, заштитените подрачја, потенцијалните Натура 2000 подрачја, поради тоа што нивното спроведување ќе доведе до проблеми во усогласувањето со Бернската конвенција; соодветна имплементација на Директивата за води од аспект на биолошкиот минимум и превенирање користење на водата во обем што ќе влијае на заштитените подрачја; зајакнување на процесите за процена на влијанието врз животната средина; забрзување на процесот за студијата за валоризација на Националниот парк „Маврово" и зајакнување на напорите за репрогласување и усвојување на новиот закон за Националниот парк „Маврово", како и подготовка на сеопфатен и ефикасен план за управување со НП „Маврово".

440 Препораки бр. 221 (2021) на Комитетот, усвоени на 3 декември 2021 година, за мерки за заштита во националните паркови во Северна Македонија, вклучувајќи ги Националниот парк „Маврово", Охридското Езеро и Националниот парк „Галичица", достапни на: https://rm.coe.int/2021-rec-211e-north-macedonia-case-files/1680a4c288

Енергетика

1 Сите постојни мали хидроцентрали заедно произведуваат само 4.2% од вкупното годишно производство на електрична енергија во земјата. Истото количество електрична енергија може да се заштеди со подобра енергетска ефикасност, без притоа да се уништуваат реките и недопрената природа.

2 Секое семејство во земјава, секој месец плаќа 6% од висината на месечната сметка за струја, за субвенционирање на производството на електрична енергија од обновливи извори. На годишно ниво, за електричната енергија произведена од мали хидроцентрали граѓаните плаќаат 16 милиони евра. МХЕ произведуваат електрична енергија во период од годината кога таа не е најпотребна за домаќинствата во земјата. Произведената електрична енергија не може да се складира и се продава на слободниот пазар.

3 Иако е донесена нова Стратегија за развој на енергетиката, сè уште не е донесена Програма за нејзиното спроведување, односно во важност е Програмата за спроведување на претходната Стратегија.

1) Потребно е усвојување на подготвената Програма за спроведување на СРЕ.

4 Сè уште не е донесен нов Акциски план за обновливи извори на енергија, кој ќе одговара на новата Стратегија за развој на енергетиката. Во моментот се применува Акциски план, кој се однесува на претходната Стратегија за развој на енергетиката и Стратегијата за искористување на обновливите извори на енергија, која не е предвидена со важечкиот Закон за енергетика, па следствено на тоа не би смеело да се применува. Имајќи предвид дека Акцискиот план за обновливи извори на енергија во треба да содржи оценка на состојбата во енергетиката и пазарот на обновливи извори на енергија, цели и динамика на индикативната траекторија, секториски цели и годишни прогнози и мерки за остварување на целите, рокови и средства за спроведување, неспорно се истакнува важноста на овој документ. Неговото донесување ќе придонесе за суштинско спроведување на Директивата 2018/2001, во која се забележува дека поддршката на обновливите извори на енергија треба да биде дизајнирана за зголемување на нивниот удел во бруто финалната потрошувачка. Иако Стратегијата за развој на енергетиката поставува цели за учеството на ОИЕ во бруто финалната потрошувачка, Акцискиот план што е наменет само за ОИЕ е исклучително важен.

1) Иако со предвидените измени на ЗЕ е предвидено наместо Акцискиот план да се донесе Национален план за енергија и клима, системски проблем претставува фактот што во периодот од усвојувањето и стапувањето во сила на ЗЕ, во државата нема изготвен стратешки документ, кој задолжително требало да се изготви.

2) По усвојувањето на стратешкиот документ од оваа област, Министерството за економија треба соодветно да го следи неговото извршување и да подготвува извештаи за неговото спроведување.

5

МХЕ во 2020 година учествувале со само 4% во вкупното домашно производство на електрична енергија и им е дадена поддршка во износ од 41 милиони евра повеќе од пазарната вредност на произведената електрична енергија поради користење на повластена тарифа. Од текстот на Директивата 2018/2001 може да се заклучи дека дизајнирањето на помошта и поддршката на производителите на ОИЕ треба да се гледа низ призмата на нивниот придонес во вкупното производство, па поради тоа и во самата директива се посочува тендерската постапка како најсоодветна за доделување помош на производителите на ОИЕ, а која во македонскиот Закон за енергетика е предвидена за премиите. Истовремено и Стратегијата за развој на енергетика во однос на МХЕ посочува дека треба внимателно да се процени нивната изградба за да се избегне ризикот од диспропорционално влијание врз животната средина во споредба со произведената електрична енергија. На ваквите заклучоци упатуваат и други анализи од оваа област[441].

1) Со оглед на тоа што договорите за концесија содржат одредби за поддршката, а имајќи го предвид и мислењето на Енергетската заедница доставено до МЕ со кое се препорачува, но не се забранува, менувањето на системот за поддршка да има ретроактивно дејство, неспорно е дека евентуалното менување на системот за поддршка од систем на повластени тарифи во систем на премии, би имало фискални импликации. Државата би требало да направи детална анализа за користа и штетите од евентуалните вакви промени, односно дали фискалните импликации се до тој степен поголеми во однос на заштитата на животната средина и економската исплатливост на поддршка на МХЕ преку системот на повластени тарифи. Корисно би било да се отвори широка и инклузивна јавна дебата преку која ќе се гради националниот став за ова прашање.

441 Анализа на државната помош за обновливи извори на енергија во Република Северна Македонија, август 2021 година, достапна на: https://ekosvest.com.mk/wp-content/uploads/2021/09/Analiza-na-DP-za-OIE-vo-RSM-CEA-2021.pdf

2) Потребно е ревидирање на системот за поддршка на МХЕ на начин што наместо повластените тарифи, ќе се користи системот на премии, кој во доделувањето помош ја има предвид применетата технологија. Во таа насока, потребно е да се изменат членовите 8 и 11 од Уредбата за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија на начин што за МХЕ ќе биде предвидено поддршка преку премии наместо повластени тарифи.

3) Потребно е државата, согласно Директивата 2018/2001, на секои 5 години да изврши проценка на ефективноста на механизмите за поддршка на производство на електрична енергија од обновливи извори на енергија.

6 Иако како една од целите во Уредбата за поддршка на производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија е наведено дека мерките за поддршка на обновливите извори на енергија треба да обезбедат, меѓу другото, „услови за заштита на животната средина", со оглед на негативното влијание на МХЕ врз природата, би требало да се размисли за воведување дополнителни услови при остварувањето на мерките за поддршка, а кои ефективно би придонеле МХЕ да го намалат своето негативно влијание врз животната средина.

7 Правилникот за лиценци предвидува учество на јавноста (член 11), која може, меѓу другото, да изврши увид во документацијата до одржувањето на подготвителната седница. Учеството на јавноста се применува во постапките за издавање лиценца и привремена лиценца (член 14), но не е предвидено да се применува и при издавањето лиценца за пробна работа (член 16), иако во постапката е наведено дека заинтересираните страни се поканууваат на подготвителната седница за издавање на пробната лиценца.

1) Поради обезбедување можност за подготвување на заинтересираните страни преку увид во барањето и документацијата за лиценцата за пробна работа, а заради нивно ефикасно вклучување, потребно е да се измени членот 16, ставот 4 од Правилникот и да се наведе дека во постапката за издавање лиценца за пробна работа се применува и членот 11. Ваквата измена би придонела до спречување на евентуално формалистичко толкување на одредбите за издавање на лиценците за пробна работа и евентуалното спречување на засегнатите страни да извршат увид во документацијата пред одржувањето на подготвителната седница.