

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР

СКОПЈЕ



МАГИСТЕРСКИ ТРУД

*Инкорпорираност̄ на сѣрапѣгѣискиѣ оѣределби на
Република Македонија во однос на еколошкаѣа
безбедност̄ и нивоѣо на усогласеност̄ на регулативаѣа
со Европскаѣа Унија*

Ментор:

Проф. д-р Тони Милески

Кандидат:

Горан Настески

Скопје, март - 2013 година

СОДРЖИНА

Вовед	4
Теоретска рамка на истражувањето.....	12
1. Политика за заштита на животната средина во Европската Унија.....	12
1.1. Почеток на политиките за животната средина (1973-1982)	13
1.2. Кон внатрешниот пазар (1982-1987)	15
1.3. Кон политиката за животната средина - интеграција од 1987 до 1992 (Четвртата ЕАП-програма).....	16
1.4. Враќање назад (1992-1995).....	19
1.5. Последниот бран прописи за животната средина (1997-2003).....	21
1.6. Шеста ЕАП- програма и тематските стратегии.....	22
2. Градење на пристап на Европската Унија кон политика за животната средина ..	23
3. Заштита на животната средина во ЕУ	33
3.1. Наднационален карактер на ЕУ во доменот на животната средина	36
3.2. Нуклеарна безбедност и радиоактивен отпад	36
3.2.1. Најзначајни извори на правото.....	38
3.3. Правна регулатива на водата	43
3.3.1. Најзначајни извори на правото за водата.....	46
3.4. Мониторинг на атмосферските загадувања.....	50
3.4.1. Најзначајни извори на правото.....	52
3.5. Бучава.....	56
3.5.1. Најзначајни извори на правото.....	58
3.6.Хемикалии, индустриски ризици и биотехнологија	60
3.6.1. Хемикалии.....	61
3.6.2. Индустриски ризици.....	66
3.6.3. Биотехнологија	68
4. Управување и ефикасно користење на просторот,	72
животната средина и природните ресурси.....	72

4.1. Зачувување на дивата флора и фауна	74
4.1.1. Најзначајни извори на правото.....	75
4.2. Управување со отпад и чиста технологија	79
4.2.1. Извори на правото.....	80
5. Еколошки услови за прием во Европската Унија	82
6. Усогласеноста на Република Македонија со ЕУ во делот на заштита на животната средина	91
7. Правно регулирање на еколошката проблематика во Република Македонија.....	93
7.1. Приоритетни цели, инструменти и политики на Република Македонија.....	98
7.2. Кривични дела од еколошкиот криминалитет како сегмент на еколошката безбедност	105
Заклучок.....	121
Библиографија	123

Вовед

Со самиот приод за ширење на концептот на безбедност во сферата на животната средина, во последниот период варираат различни обиди за дефинирање на терминот еколошка безбедност, како во академските така и во политичките кругови. Тезите за дефинирање и концептуализирање на еколошката безбедност, создаваат повеќе концепциска и политичка конфузија, отколку што промовираат добра аналитичка рамка и политички препораки. Една од причините за ваквата конфузија лежи во традиционалните безбедносни студии кои имаат поглед на безбедноста како на нешто што се однесува на физичките меѓу-државни конфликти и балансот на политичката моќ и нејзините варијанти. Меѓутоа, доколку го задржиме вниманието повеќе на повисоките или пониските нивоа на анализа отколку на нивото на држава-нација, тогаш референтниот објект на безбедносните студии добива многу поголема широчина и станува аморфен.¹

Така на пример, на индивидуално ниво, човековата безбедност не се однесува само на физичката безбедност на секоја единка од куршуми и проектили, туку и на економската благосостојба, културниот интегритет, психолошката стабилност, како и човековите права. Во тој случај, државите често набљудувани како чувари на своите граѓани, можат исто така да бидат безбедносна закана со загрозување на човековите права или економската благосостојба. Од друга страна, доколку вниманието го насочиме на глобалната анализа, безбедноста базирана на националниот суверенитет добива се поголема измешаност со безбедноста базирана на глобалната меѓузависност. Заканите на глобално ниво многу ретко доаѓаат од една единствена држава, односно не од "секојдневните" куршуми и проектили туку од финансиските шпекулации или пак горењето на фосилните горива. Во денешни услови еколошката безбедност се разгледува интензивно,

¹ Lee, G. (1998) *Regional Environmental Security Complex Approach to Environmental Security in East Asia*. Seoul National University, p. 1-3

меѓутоа се уште отсуствува согласноста за јасна дефиниција за тоа што всушност претставува концептот на еколошка безбедност.

Голем број на експерти се обидуваат да креираат ригорозна рамка и убедливи дефиниции за тоа што всушност претставува еколошката безбедност. Научните дискусии за еколошката безбедност укажуваат дека "еколошката деградација, предизвикана од човекот и недоволните ресурси се поставуваат како фундаментални физички закани".

Еколошката безбедност може да се класифицира во следните категории:

- недоволност на ресурсите како причина за политичка нестабилност и конфликт;
- еколошката деградација создадена од војни или подготовки за војна;
- еколошката деградација како закана за човековото здравје и човековата благосостојба;
- еколошката деградација која го нарушува суверенитетот;

Првите две категории, имаат тенденција да се групираат во оние еколошки проблеми кои имаат воени консеквенци или импликации. Другите две категории вклучуваат пошироки еколошки закани, кои можат, но не мораат да имаат воен предзнак.

Одредени аналитичари еколошката безбедност ја дефинираат како државна заштита на луѓето од еколошки закани и заканите кои потекнуваат од животната средина. Според нив главен актер во промовирањето на заштитата е државата од причини што животната средина ќе стане безбедносен проблем во оној момент кога државата ќе биде приморана да користи посебни мерки за справување со еколошките притисоци.

Се поочигледно е дека значењето на еколошката безбедност предизвикува поместување на безбедносните предизвици од оние класични-воени на не-воени, високо софистицирани. Во тие рамки можеме да ги вброиме технологијата, комуникациите, научните сознанија, пазарот, животната средина и др. Воената безбедност станува помалку значајна,

додека обезбедувањето на енергетските извори, изворите за вода за пиење, безбедноста на храната, еколошката и хуманата безбедност добиваат се поголемо значење во рамките на она што преставува безбедност на одредена општествена заедница. Се поголем број на држави пристапуваат кон проширување на концептот на безбедност, со цел да се опфатат сите современи закани за да може да се одговори на новите безбедносни предизвици.

Оттука, како главен проблем на истражувањето е детектирањето на степенот на инволвираноста на стратегиските определби на Република Македонија по однос на еколошката безбедност, како и нивото на усогласеност на нормативно-правните акти кои ја регулираат проблематиката на еколошката безбедност во Република Македонија со онаа на Европската Унија. Одговорот секако дека треба да се бара во тоа што има соодветна тежина од научен аспект, но и од практичен аспект. Односно истражувањето треба да одговори и на прашањето колку во теоријата и праксата во Република Македонија се вметнати во нормативната рамка стратегиските определби од областа на еколошката безбедност. Меѓутоа, постојат одредени сегменти кои се наоѓаат во уставните, законските и подзаконските норми со кои на посреден или непосреден начин се уредуваат и во областа на безбедноста и во областа на екологијата. Ваквите појдовни основи ќе овозможат анализа на нивото на усогласеност на нормативно-правните акти со оние на Европската Унија.

Целта на овој труд е да го поддржи усогласувањето на домашните законски акти и национални документи кои ја регулираат материјата од областа на заштитата на животната средина со европските и меѓународните стандарди. Сложеноста на истражувачкиот проект се темели на позитивните приоди во изминатиов период на земјите во регионот за регулирање и усогласување на нивните стратегии и акциони планови во врска со заштитата на животната средина со европските и меѓународни стандарди. Самото истражување има за цел да се утврди степенот на имплементација на стратегиските определби по основ на еколошката безбедност во основните стратегиски документи на Република Македонија и

нивната усогласеност на нормативно-правната регулатива со онаа на Европската Унија.

Со оглед на главната цел на истражувањето, тука треба да се истакнат следниве посебните цели :

- да се утврди поимно дефинирање на еколошката безбедност во Република Македонија ;
- да се утврди степенот на имплементираност на стратегиските определби за еколошката безбедност во Стратегијата за национална безбедност и Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија;
- да се утврди постоење на недостатоци и неусогласеност на законите и прописите на Република Македонија со меѓународните и европските прописи за регулирање на еколошката проблематика;
- да се утврди дали Република Македонија има доволно етаблирано еколошки-безбедносни одредби во национално безбедносни документи;
- да се утврди влијанието на Европските директиви и релевантни меѓународни конвенции за етаблирање на еколошката проблематика во македонската нормативно-правна регулатива;

Основен предмет на истражување е Стратегијата за одбрана на Република Македонија која претставува основен документ во областа на безбедноста и одбраната , а во рамките на насоките за градење на политиката на национална безбедност на Република Македонија кои се групирани во повеќе области, меѓу кои се надворешната, економската, одбрамбената, политиката на внатрешна безбедност и политиката на заштита на животната средина.

Дефинирањето на предметот на истражување се изведува постапно, од причина што предметот содржи повеќе подпоими кои помогнаа за комплетно операционализирање на проблемот.

Стратегијата за национална безбедност на Република Македонија е основен документ на Република Македонија во областа на безбедноста и одбраната и е заснован врз проценката за меѓународното опкружување и

положбата на Република Македонија, загрозувањата по нејзината безбедност и врз таа основа усогласени цели и насоки за водење на националната безбедносна политика. Интересите на Република Македонија се засновани врз долгорочни потреби на македонското општество кои се пресудни за животот и безбедноста на граѓаните, но и за стабилноста, функционирањето и континуитетот на државата. Како главни интереси на државата, а произлегуваат од темелните вредности утврдени со Уставот на Република Македонија се:

- основните слободи и права на човекот и граѓанинот, слободно изразување на националната припадност, демократија, владеење на правото и почитувањето на општоприфатените меѓународни норми;
- интегрирањето и правичната застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и други јавни институции на сите нивоа;
- заштитата на сопственоста, слободата на пазарот и претприемништвото, хуманизмот, социјалната правда и солидарноста;
- гарантирање, унапредувањето и развојот на локалната самоуправа;
- заштитата и унапредувањето на животната средина.

Од аспект на политиката за заштита на животната средина која треба да биде насочена кон развојот на стопанството со помали негативни последици кон животната средина, хармонизација на законодавството со она на Европската Унија, доследно спроведување на мерките за заштита на животната средина од страна на органите на државата, органите на локалната самоуправа, стопанските и другите субјекти, како и од страна на граѓаните на Република Македонија.

Поимот еколошка безбедност официјално во светот го имаат дефинирано само мал број држави, а голем број се обидуваат да создадат таква дефиниција. Во Република Македонија, еколошката безбедност претставува јавна безбедност од опасностите по животната средина предизвикани од природни или човечки процеси. Еколошката безбедност претставува состојба на динамика помеѓу човекот и животната средина која вклучува обновување на животната средина оштетена од воени дејствија и

подобрување на ресурсните недостатоци, еколошката деградација и биолошките закани кои можат да доведат до социјални тензии и конфликти. Односно, еколошката безбедност претставува поим кој теоретичарите и практичарите го употребуваат за да укажат на врската помеѓу условите на животната средина и безбедносните интереси.

Еколошката безбедност се изразува низ три генерални категории:

1. Загриженоста за влијанието на човечките активности врз животната средина. Основната премиса се однесува на заштита на животната средина како општо добро на сите, како предвид кон идните генерации, во контекстот на похуман живот.

2. Загриженоста околу директните и индиректните ефекти од различни форми на промени на животната средина (особено исцрпување на ресурсите и деградација) кои можат да бидат природни или предизвикани од човекот.

3. Загриженоста за отсуството на индивидуалната безбедност предизвикано од промените на животната средина како што се: исцрпувањето на водата како еден од ресурсите, загадувањето на воздухот, глобалното затоплување и слично.

Врз основа на општиот пристап на проблемот за инкорпорираноста на стратегиските определби на Република Македонија во однос на еколошката безбедност во Стратегијата за национална безбедност на Република Македонија и во националната стратегија за интеграција во Европската Унија и врз основа на веќе поставените цели на истражување ќе ја поставиме следнава општа хипотеза:

1. Правилното и издржано инкорпорирање на стратегиските определби во однос на еколошката безбедност во основните стратегиски документи и нивото на усогласеноста на регулативата со онаа на ЕУ, даваат солидни можности за целосно справување на сите еколошки проблеми кои го загрозуваат човекот и животната средина.

Покрај општата хипотеза ги поставуваме и следниве посебни хипотези:

1. Уставните, нормативно - правните и кривичните одредби поврзани со еколошкиот криминалитет даваат солидна основа за целосно афирмирање и дефинирање на заштита и унапредување на животната средина.

2. Од правилната инкорпорираност на еколошката безбедност во националниот систем на безбедност и одбрана ќе зависи безбедноста на сите граѓани како предуслов за креирање на здрава социјална и економска средина во рамките на целокупното општествено живеење.

3. Ако законите, подзаконските акти и прописите на земјите од регионот се во согласност со меѓународните и европските прописи за регулирање на еколошката проблематика тогаш справувањето со опасностите од еколошки карактер ќе бидат адекватни, навремени и успешни.

4. Креирање на пристап во справување со еколошките закани е предуслов за ефективна регионална соработка на полето на еколошката безбедност.

5. Доколку секоја држава изгради капацитети за справување со еколошките проблеми кои можат да преставуваат закана по националната безбедност тогаш се намалува опасноста од последиците кои можат да бидат фатални по животната средина и здравјето на луѓето.

6. Строгата примена на Кривичниот законик и подзаконските акти за дела кои можат да се третираат како кривични од областа на еколошкиот криминалитет ја зајакнува безбедноста на национално и регионално ниво.

7. Соодветна етаблираност на еколошко-безбедносните одредби во национално безбедносните документи ќе допринесе за правилен и непречен развој на еколошката безбедност на национално, регионално и меѓународно рамниште.

Методолошката рамка на ова истражување ја сочинуваат општите научни методи кои го детерминираат дескриптивниот и експлицитен карактер на истражувањето. Со истражувањето прецизно се опишуваат определените состојби на еколошката безбедност и нејзиното влијание врз националната безбедност и одбрана.

Теоретска рамка на истражувањето

1. Политика за заштита на животната средина во Европската Унија

Голем дел од прашањата кои што потекнуваат од сферата на животната средина кои денес претставуваат предмет на расправа зад себе имаат траги и долга историја. Во таа насока одредени прашања кои веќе биле на агендата за време на седумдесетите години од минатиот век од неодамна повторно се вратија во првите редови.

Кусата историја на политичките стратегии од Европската Унија во текот на четириесетите години нуди увид во сегашната состојба. Оваа анализа ги зема како појдовна точка основните шест еколошки акциони програми кои што претставуваат среднорочни програми и стратегиски документи за политики што ги одразуваат основните елементи на современото еколошко размислување и перцепција на проблемите, како и стратегиската политичка ориентација.

Според анализата на шесте еколошки акциони програми во однос на принципите постои многу повеќе континуитет отколку промени во текот на последните четириесет години. Во однос на поголем број на специфични политички мерки може да се согледа постепен процес на учење. Анализата пред се започнува со фокус на менаџментот, а потоа постепено се движи кон повеќе холостички и интегриран пристап во потрага по енергијата помеѓу бизнисот и целите на животната средина. Напредокот, сепак, никогаш не бил линеарен и европските еколошки политики во текот на последните четириесет години секогаш биле многу чувствителни за пошироките економски и политички циклуси.

1.1. Почеток на политиките за животната средина (1973-1982)

Европската комисија започнува со сопствени политики за животната средина со примена на мошне амбициозна програма која содржи елементи од денешните идеи за одржлив развој.

По првата конференција на Обединетите нации за животната средина одржана во Стокхолм во 1972 година и зголемувањето на јавните и научните проблеми за ограничување на популацискиот раст Комисијата станува активна во иницирањето на оригиналната политика за заедницата. Првата еколошка акциона програма е донесена во ноември 1973 година. Оваа програма веќе ја воспостави врската и укажа на фактот дека економскиот развој, просперитетот и заштитата на животната средина се меѓусебно зависни. Оттука, се констатира дека заштитата на животната средина припаѓа на основите на Заедницата. Меѓу најважните цели биле потенцирани:

- спречувањето, намалувањето и контролата на штетата врз животната средина,
- одржувањето на еколошката рамнотежа,
- рационалното користење на природните ресурси.²

Со ЕАП (Европска акциона програма) програмата биле истакнати потребите од сеопфатна проценка на влијанијата на другите политики и така биле опфатени повеќето од подоцнежните идеи за одржливиот развој. Целите биле формулирани во духот на оптимизмот за постигнување на промена при процесот на креирање на политиката за животната средина. Според програмата, се даваат предлози за постепен пристап во

² Acreman, M., Ferguson, A. (2010) "Environmental flows and the European Water Framework Directive", *Freshwater Biology*, Volume 55, Number 1, Januari 2010, Blackwell Publishing, p. 11

дефинирањето на целите за квалитетот на животната средина, а активностите започнале со истражувачките проекти за непријатностите од загадувачките супстанции, за причините за загадување како и за критериумите за целите на животната средина.

Првата ЕАП програма поголемиот дел од своето внимание го посветува на заштита на водите и отпадот, но исто така содржи секторски пристап со посебен осврт кон земјоделското и просторното планирање. Втората ЕАП програма претставува продолжение на првата во поглед на пристапот и целите со едноставно поголем спектар на проблеми за решавање. Со втората ЕАП програма посебно внимание се посветува на заштитата на природата.

Во однос на практичниот пристап на Првата и на Втората еколошка акциона програма (1973-1981), важно е да се напомене дека и двете се залагале за постигнување квалитетни вредности на водата и воздухот. Целите за квалитет на водата за пиење биле многу децидни, додека оние за воздухот можеле да се постигнат без силна политичка интервенција.³

Евалуацијата на практично постигнатиот успех во овој прв период на правењето политика за животната средина е, земено во целина, релативно критичка. Почетниот ентузијазам значително опаднал во текот на економските рецесии (1975-1978 и 1981-1983). Сепак, голем број рамковни директиви, особено за водата и отпадот, се донесени во текот на овој период.

³ Archer, C., (2000 *The European Union: Structure and Process*, Continuum International Publishing Group, New York, p.99

1.2. Кон внатрешниот пазар (1982-1987)

Третата еколошки акциона програма (1982-1986) и делумно Четвртата (1987-1992) одразуваат значителни промени во пристапот на политиката, што е многу повеќе поврзана со внатрешниот пазар отколку предходните еколошки акциони програми.

Третата ЕАП-програма истакнала потенцијални ризици и предности на еколошките начела на внатрешниот пазар и прашањата на поврзаноста помеѓу внатрешниот пазар и политиките за животна средина. Според планот, стандардите за емисии во животната средина треба да бидат усогласени за да се избегне нарушувањето на конкурентноста на индустријата. Прописите за производите треба да бидат усогласени за да се избегнат нетарифни бариери кои потекнуваат од различни национални норми на производите. Од друга страна, Третата ЕАП-програма ги истакнува економските придобивки особено позитивните ефекти на вработувањето кои треба да се постигнат преку еколошката политика.⁴

Пристапот кон политиката на животната средина исто така бил изменет. Третата ЕАП- програма се префрла од квалитетен пристап кон пристап ориентиран за прикажување на емисии. Се предложило формирање на лимитирани вредности за стационарните и мобилните емитувачи на штетни гасови. Меѓутоа, во заднината на новиот пристап, целите на Првата и Втората програма биле поставени повторно со цел подобро да се промовираат филтер-технологиите за намалување на емисиите. Елиминирањето на отпадот, ефикасната употреба на ресурсите и интегрираните еколошки технологии биле некои од целите на Третата ЕАП- програма.

⁴ Bainbridge, T. (2000) *The Penguin Companion to European Union*, Penguin books, New York, p. 200

Практикувањето на политиките за животна средина во текот на осумдесетите години особено се фокусирала на политиките за прочистување на воздухот, бучавата, како и управувањето со ризици на индустриски капацитети.⁵

Ваквата промена на политиката настанала делумно како резултат на силниот германски притисок. Германската влада се определила за амбициозни политики за чист воздух - кои барале намалување на емисиите од големите индустриски постројки и од автомобилите. Во текот на 1980-та година, за да се избегне нарушување на конкуренцијата, германската индустрија и германската влада успешно лобирале за хармонизирана европска политика за контрола на емисиите. Во тој период други земји биле исто така успешни во креирањето и подигнувањето на националните политики за иновации на ниво на ЕУ: традицијата на стратешко планирање на животната средина во Холандија, културата на партиципативно еколошките политики од голем број помали земји кои се фокусирале на утврдување на целите на квалитетот на животната средина од Велика Британија и, во поново време, реформата на политиките за хемикалии во скандинавските земји.⁶

1.3. Кон политиката за животната средина - интеграција од 1987 до 1992 (Четвртата ЕАП-програма)

Единствениот европски акт од 1987 година често се гледа како пресврта точка во политиката на ЕУ за животната средина бидејќи заштитата на животната средина добива своја глава во Договорот. Сепак, во однос на пристапот и практиката, може да се пронајде многу повеќе континуитет отколку промени. Четвртата ЕАП- програма, се залага за

⁵ Вајденфелд, В., Веселс, В., (2003) Европа од А до Ш, Сектор за европска интеграција, Скопје, стр. 88-90

⁶ Ibid, p.91

хармонија меѓу целите на внатрешниот пазар и заштитата на животната средина. Усогласувањето на еколошките стандарди требало да се одржи на високо ниво. Ако овој услов бил исполнет, националните мерки, кои би можеле да ја нарушат слободната трговија, не би биле потребни. Усогласувањето на високо ниво било оправдано како суштинска компонента на конкурентноста на европската индустрија на глобалните пазари.⁷

Четвртата ЕАП-програма одбележува уште една промена во пристапот кон политиката за животна средина. Недостатоците од поранешните пристапи т.е. политиката на квалитетот и ориентацијата кон емисиите биле признати. Пристапот, кој се потпираше целосно на целите за квалитет на животната средина бил признат како префрлување на проблем на други средини или други региони (случајот со големиот дострел на прекугранично загадување).

Четвртата ЕАП- програма предлага еден поинтегриран пристап кон заштита на животната средина. За прв пат заштитата на животната средина не била сфатена како додаток туку како една интегрирана активност во рамките на целиот процес на производство. Дел од интегрираниот пристап се однесувал на намалувањето на потрошувачката на енергија или материјалните внесувања и затворање на производните циклуси така што тековите на отпад можат да се минимизираат. Понатаму, контролата на загадувањето се состоела во тоа систематски да се контролираат сите медиуми на животната средина (водата, воздухот и почвата) вклучувајќи го и оценувањето на супстанцииите кои предизвикуваат проблем. Затоа Четвртата ЕАП- програма почнува да разгледува за секторски пристап анализирајќи го влијанието на стратегиските економски сектори врз животната средина. За прв пат била најавена евалуацијата на новите, стимулативно базирани инструменти, како што се даноците, субвенциите и дозволите за емитување штетни материи.

Ова била првична заложба за стратегиска преориентација на политиките за животна средина во Европската комисија која се одржувала

⁷ Ibid, p. 92

помеѓу 1989 и 1994 година. Идеите промовирани во Четвртата ЕАП-програма (интегриран пристап, секторска анализа, нови инструменти) биле дополнително обработени во текот на наредните години. Политиката за животна средина се помалку се перцепира како додаток на политиката односно се повеќе како составен дел од економското одлучување.⁸

Одржливиот развој постепено станува нормативна референца на политиката за животна средина во ЕУ од почетокот на 1990-те. Одржливиот развој бил прифатен како средство за подобрување на состојбата на животната средина, социјалната ефикасност и конкурентноста.⁹

Голем број надворешни фактори придонеле за понатамошно унапредување и развивање на нови политички пристапи. Меѓу најважните биле појавата на новите глобални закани особено оние кои се однесуваат на климатските промени потоа соодветните подготовки за Конференцијата на обединетите нации за животната средина и развој во 1992 година, поголема поддршка за економските инструменти и еден нов бран на екологијата во Европа промовиран од зелените партии кои беа популарни во неколку земји од ЕУ и кои постигнале добри резултати на национално ниво, но и во Европскиот парламент. Стратегиската преориентација била јасно формулирана во Петтата еколошка акциона програма (1992-1999). Меѓу повеќето интересни и иновативни елементи на Петтата еколошка акциона програма се:

- Основната цел за одржлив развој во согласност со дефиницијата на Извештајот на Брунтланд.
- Повикување на секторски пристап, кој интегрира една еколошка димензија во најзагадуваните сектори (транспорт, енергетика, земјоделство, итн.)¹⁰

⁸ Ibid, p. 93-95

⁹ Ibid, p. 99

¹⁰ Ванковска, Б., (2008) *Институции на Европската унија*, , Филозофски факултет, Скопје, стр. 103

Акционата програма предложила структурни промени во прилог на јавниот превоз, енергетската ефикасност и превенција на отпад.

- Акцент на нови инструменти, особено на пазарно ориентираните инструменти, како што се фискалните поттикнувања или доброволните инструменти кои ги зајакнуваат интересите на производителите и потрошувачите во процесот на одлучување во сферата на животната средина.
- Новиот пристап ориентиран со концензус, земајќи ја во предвид клучната улога на невладините протагонисти и локалните/регионалните власти да го претставуваат општиот интерес за животната средина. Ова може да придонесе за иновативни концепти, подигнување на јавната свест, како и спроведување и имплементација на директивите на ЕУ.
- Поставување на средните и долгорочните цели за намалување на некои загадувачки материи и предлагање инструменти за постигнување на овие цели.¹¹

Оттука, петтата акциона програма за животна средина во нејзиниот филозофски дел, ги имала сите потребни елементи на политика насочена кон структурни еколошки промени,

1.4. Враќање назад (1992-1995)

Новиот пристап на Европската комисија се соочил со голем отпор на земјите-членки. Периодот после Конференцијата на Обединетите нации за животна средина и развој може да се окарактеризира како надолен циклус во поглед на политиките за животна средина. Набргу после конференцијата била промовирана новата агенда од страна на неколку-земји членки, кои биле концентрирани главно на конкурентноста на индустријата и на децентрализацијата на политики за животна средина. Оваа нова агенда делумно била контрадикторна со амбициозните идеи на 5-та ЕАП-програма.

¹¹ Ibid, p. 105

Предлог за енергетски CO₂ данок, како пилот проект кој бил одолговлекуван и во мај 1995 година Комисијата преставила нов предлог кој повторно ја национализира одговорноста за воведување на таквата такса за преоден период.

Земјите -членки реагирале на поамбициозните елементи на 5-та ЕАП-програма со барање да се ренационализираат политиките за животна средина во согласност со принципот на субсидијарност¹². По иницијатива на Германија и Велика Британија, била формирана експертска група од високо ниво со цел да го анализира потенцијалот за намалување на прописите кои ќе наметнат дополнителни трошоци во индустрискиот сектор. Постојната законска регулатива, била критикувана, особено во областа на заштитата на водата, отпадот и процедуралното право.

Постојат голем број причини за „враќање,, назад на политиките за животна средина и тоа:

- За време на овој период станало очигледно дека комисијата е премногу оптимистичка во поглед на подготвеноста на земјите членки кои не биле подготвени да го следат новиот пристап. Тие биле подготвени да го поддржат новиот квалитет на европската интеграција. Неуспехот на Петтата акциона програма за животна средина бил интерпретиран како симптом за границите на европската интеграција во сферата на еколошката политика.
- Очекуваната економска криза и проблемите во ратификувањето на договорот од Мастрихт придонесоа за попретпазлив став на Комисијата што се однесува на промоција на иновативни и далекусежни нови предлози.
- Заради повторно обединување на Германија, потполно се менува структурата во поглед на еколошките политики кај

¹² Принципот на субсидијарност се однесува на состојба во која централната власт има функција на филијала, односно ги извршува само оние задачи кои не можат да се извршат на локално ниво. Oxford Dictionaries. <http://oxforddictionaries.com/definition/subsidiarity>.

една од водечките држави во Европската Унија. Во дискусијата за модернизација на политиките за животната средина доаѓа до застој додека економските проблеми на обединувањето особено високата стапка на невработеност стануваат примарна грижа¹³

1.5. Последниот бран прописи за животната средина (1997-2003)

Крајот на деведесетите години од минатиот век се идентификува со еден мозаик од разновидни контрадикторни тенденции со разновидни пристапи кон политиката за животната средина, а особено забележително било одредено заживување на одржливиот пристап. Во овој период одржливоста останува на агендата на ЕУ. Откако бил зајакнат концептот за одржливост, како една од целите на Договорот од Амстердам од 1997 година, Европската комисија покренала иницијатива за политика на интеграција на животната средина наречена „Кардифски процес“. Политиката на интеграција на животната средина и одржливиот развој стануваат клучни елементи на комплексна архитектура на стратегиските документи. Во ова се вклучени : нов комплекс и холистички ориентирано законодавство, како што се Директивата за квалитет на амбиентниот воздух¹⁴(96/62), Рамковна директива за вода¹⁵(2000/60) или IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) Директива¹⁶(1996-1999), формулирајќи една амбициозна работна програма за неколку децении. Реформите на европските политики за хемикалии кои започнале во доцните 90-години и завршиле до 2003 година, исто така, припаѓаат на ова категорија.

¹³ Hey C., EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. Достапно на :<http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>, p.p.18-24.

¹⁴ AMBIENT AIR QUALITY. <http://www.parliament.uk/dokuments/post/postpn272.pdf>

¹⁵ The EU Water Framework Directive-integrated river basin management for Europe. http://ec.europa.eu/environment/water-framework/index_en.html

¹⁶ Towards a future policy on industrial emissions.

<http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/index.htm>

Новото законодавство одредувајќи максимални национални граници на емисии за клучните загадувачи им оставило на земјите-членки слобода да изберат како да се постигнат неопходните намалувања. NEC (National Emission Ceilings) Директивата¹⁷(2001/81) претставува најсофистициран пример за овој пристап. Врз основа на долгорочните ЕУ проценки на национално ниво се диференцирани граници на емисии за 4 загадувачи. Со Директивата за тргување на емисии¹⁸ од 2003 година, стануваат обврзувачки националните диференцирани цели за CO₂-т.н. договор на споделување на товарот.

Донесени се законски акти кои се карактеризираат со повеќе или помалку сериозни недостатоци, но сепак системот на еколошки програми, должности, права и стимуланти дал импресивен напредок во текот на таа фаза. Генерално националните политики за животната средина станале главно управувани од Европската Унија.

1.6. Шеста ЕАП- програма и тематските стратегии

Шестата ЕАП-програма¹⁹ формулира рамка на општи принципи и цели кои ќе бидат попрецизно определени од таканаречените тематски стратегии за клучните прашања како што се пестицидите, ресурсите, рециклирањето, почвите, урбаната средина, морската животна средина и чистиот воздух.

Шестата ЕАП програма е во насока на одлагање на потенцијално спорните и контраверзни политички одлуки до подоцнежните фази или да се избегнат целосно преку потпирање на кооперативните пристапи во креирање на политиката за животната средина.

¹⁷ National Emission Ceilings-максимални национални граници на емисии.
<http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/ceilings.htm>

¹⁸ DIREKTIVE 2003/87/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 October 2003.
Official Journal of the EU. 15.10.2003,pp.32-46.

¹⁹ The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012.
http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm

Новите пристапи во владеењето му олеснуваат на законодавецот да ја зајакне улогата на јавните и приватните професионалци со посебни технички вештини.

Понатаму Комисијата ја менува својата улога од иницијатор на закони во менаџер на политичките процеси. Политиката за животната средина со тоа може да го изгуби својот претходен политички профил и се повеќе и повеќе да стане тема за мали специјализирани стручни заедници. Корпоративното управување на политичките процеси бара многу во однос на ресурсите и персоналот и некои процеси едноставно не успеваат да се здобијат со динамика поради недоволните јавни инвестиции или интегрираните политики на производите. Ова особено се однесува на земјите и ситуациите каде капацитетот на преговори и експертизата на јавните сервиси и на организациите на животната средина се во раните фази на развој. Поставување на квантитативните и обврзувачките цели, кои можат да бидат диференцирани на национално ниво, но со дадени насоки за животната средина од Европа и дефинирањето на прифатливото ниво на ризик и на квалитет на животната средина врз основа на начелото за претпазливост ќе продолжи да биде задача на политиката на животната средина.²⁰

2. Градење на пристап на Европската Унија кон политика за животната средина

Заштитата на животната средина во политиката на Европската унија се повеќе избива во прв план : во Договорот од Амстердам (од 1999 год.), принципот на постојан стопански развој е содржан уште во преамбулата на Договорот за ЕУ. Европската заедница се обврзала дека, општо земено, се стреми кон висока мерка за заштита и подобрување на квалитетот на животната средина (чл . 2 од Договорот на ЕЗ) и дека со сите мерки ќе се

²⁰ Hey C., EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. Достапно на <http://www.eeb.org/publication/chapter-3pdf>. p.25-28

земат во предвид нејзините интереси (чл . 6 од Договорот на ЕЗ). Овој суштински принцип го има речиси истиот начелен карактер како, на пример, Принципот на супсидијарност. Меѓутоа вистинската состојба на животната средина во Европа, наспроти одделните подобрувања, укажува на вознемирувачки трендови во сите области: квалитетот на воздухот, водата и земјиштето, искористувањето на ресурсите, заштитата на видовите, отпадот, сообраќајот, туризмот.

Во Договорите од Рим (1958 год.) не е предвидена надлежност за политиката за животната средина. Земјите - членки на еколошките проблеми регираа само на национално ниво. Загадувањето на животната средина, како меѓународен проблем, секако, не можел, ефикасно да се реши на национално ниво. Бидејќи различните национални мерки и норми на производство, релевантни за животната средина, се повеќе се јавувале како пречка за трговија внатре и надвор од заедничкиот пазар се понагласен станувал апелот за водење на еколошка политика на ниво на Заедницата. Непосредно по првата Конференција на ОН за човековата животна средина, одржана во јуни 1972, на Самитот на ЕЗ, одржан во Париз, од Комисијата е побарано да разработи акциона програма за заштита на животната средина. Како правна основа се земени општите одредби од Договорот за ЕЗ : чл. 2, кои "постојаното и урамнотежено стопанско ширење" , го сметаа за задача на ЕЗ - чл 235 (денес чл. 308 од Договорот за ЕЗ), што го става во надлежност на ЕЗ дејствувањето во "непредвидени случаи", и чл. 100 (денес чл. 94 од Договорот за ЕЗ) кој предвидува усогласување на националните правни прописи шо се релевантни за внатрешниот пазар. Правните акти усвоени врз оваа основа Советот можел да ги донесе само едногласно. Неопходноста од заедничка политика за животна средина е позната , уште од почетокот на седумдесетите години. Се воспоставила опсежна регулатива на ЕЗ за животната средина , која ги содржела нормативните налози и забрани. Освен тоа ЕЗ спроведувала акциони програми за животна средина со утврдени соодветни насоки и цели Притоа од осумдесетите години во центарот на вниманието биле основните принципи за превенција и спречување. Петтата програма (1993-2000), исто така, се стреми кон натамошно напредување во овој правец. Шестата

акциона програма за животна средина од 2001-2010 година е концентрирана на заштита на климата, здравјето, природата и разновидноста на видовите, како и на управување на природните ресурси, при што се разгледуваат и посебните проблеми на земјите кои сакаат да пристапат на ЕУ.

Понатаму ЕЗ изгради истражувачки програми како што е СТЕП (науката и технологијата за заштита на животната средина) и ЕПОК (Европска програма за климатологија и природните ризици). Освен тоа во октомври 1993 година Европската агенција за животна средина, по тригодишен спор околу седиштето, во Копенхаген ја почна својата работа на информативниот и документарниот центар. Со ова секој граѓанин на ЕУ има право на сеопфатни информации за заштитата и загадувањето на животната средина и слободен пристап кон соодветните службени органи.

Исклучителна надлежност за животната средина ЕЗ доби дури со ревизијата на Договорот со Единствениот европски акт (ЕЕА, 1987год.). Тогаш се утврдени насоките кои веќе долго време биле во практиката: принципите за превенција и спречување и принципот на причините и потеклото (важни за остранивање на оштетување на животната средина). Најважен инструмент за вклучување на заштитата за животната средина во другите области на политиката, како што пропишува ЕЕА, стана контролата на подносливоста на животната средина. Таа предвидува единствена административна постапка при планирањето на стопанските објекти заради испитувањето на нивното дејствување врз луѓето, врз растителниот свет и животинскиот свет и врз животната средина.²¹

ЕЕА во областа на животната средина начелно цврсто се придржувала кон постапката на едногласно донесување на одлуките со задолжително консултирање на Европскиот парламент (ЕП), а на придружните одлуки на Советот на министрите може да се примени квалификуваното мнозинство. Особено внимание и итност на спроведувањето политика во областа на животната средина, во однос на

²¹ Van Deemen, M., (2002) *Institutional Challenges in the European Union*. Routledge, London, p. 99

програмата на внатрешниот пазар, привлекла студијата која во 1989 год. ја нарачала Комисијата и која посебно предупредувала на зголемувањето на оптовареноста на внатрешниот пазар пред се со зголемувањето на сообраќајот. Со договорот од Мастрихт (1993 год.), конечно начелно било овозможено донесување на мнозински одлуки и поголемо учество на Европскиот парламент(ЕП), а со тоа и на неговиот Комитет за заштита на животната средина, во политиката на ЕУ за животната средина (чл. 174-176 од Договорот за ЕЗ). Од Договорот од Амстердам важи постапката на коодлучување на Советот и ЕП при што во важни области како што е на пример еколошкиот данок и натаму се бара едногласност во Советот. Во тој поглед ништо не е изменето ниту со договорот од Ница.²²

Со строгите еколошки норми на Комисијата, секогаш со поддршка на ЕП и Европскиот суд (ЕСП), сака да обезбеди високо ниво на заштита на внатрешниот пазар. Дозволени се и самостојни обиди за заштита на национално ниво во вид на построги норми (чл.95 (4), 176 од Договорот за ЕЗ) кога тие се сразмерни и не кријат засилени трговски пречки. Со релативно високи стандарди располагаат пред се нордиските земји, Германија и Австрија. Ефикасноста на законите за животната средина на ЕУ суштински зависи од содејството меѓу земјите- членки односно од спроведувањето и примената на самото место. Бројните постапки за санкционирање на кршењето на Договорот го потврдуваат постоењето на таквите недостатоци. Комисијата во 1997 година за првпат препорачала во рамките на офанзивата со цел за одлучна примена на законите за животна средина на ЕЗ, во согласност со чл. 228 од Договорот за ЕЗ, преку ЕСП, да се воведат парични казни. Бидејќи земјите- членки сепак ги исполнувале своите обврски постапките биле запрени. Спроведувањето на постојните закони за животната средина на ЕЗ сепак останува важна тема на заедничката политика за животната средина. Во меѓувреме Комисијата редовно поднесува извештаи за примената на законите за животна средина и поведува соодветни постапки пред ЕСП.

²² Ibid, p.103

Од друга страна Комисијата покрај законодавството кое долго време преовладувало исто така се повеќе посветува внимание и на други мерки, како што се, на пример, стопанските инструменти и инструментите на даночната политика, како и на мерките во областа на информирањето и образованието. Од 1990 година, се расправа за енергетскиот CO₂-данок на ЕЗ: начелно Генералниот директор на Комисијата надлежен за животната средина иницира даночна реформа со која треба да се постигне прераспределба на даночното оптоварување со факторот на трудовата употребата и загадувањето на ресурсите на животната средина. Втората иницијатива на Комисијата се однесува на еколошката одговорност со која се сака да се постигне заедничка рамка. Новата заедничка стратегија бара исто така соодветно ракување со хемикалиите (Бела книга: COM -2001). Во политиката за животна средина на ЕЗ спаѓа и финансиското унапредување на инвестициите чија цел е подобрување на животната средина преку регионалната, структурната и кохезионата политика, како и преку инструментите за финансирање на заштитата на животната средина. Европската инвестициона банка одобрува заеми за, на пример, изградба на постројки за преработка и прочистување на отпадот. Во понови мерки спаѓаат и доброволните спогодби од 1993 година, на пример, на производите испитани на соодветен начин им се доделува Европски еколошки симбол. Од 1995 година по еколошката контрола, еко- знак можат да добијат и претпријатијата.

За да ги исполни своите обврски во постапувањето, а во согласност со еколошките норми во сите области на дејствување, Европската заедница(ЕЗ) мора да прифати одговорност и во поглед на политиката за животна средина во надворешните односи. Надминувањето на еколошките проблеми низ меѓународната соработка е утврдено во Договорот од Матрихт во каталог на целите на политиката за животната средина. Самата ЕЗ е договорен партнер во различни спогодби за заштита на животната средина. Нејзините спогодби со трети земји или со група на

земји, склучени во меѓувреме , редовно содржат клаузула за заштита на животната средина.²³

Најголем предизвик за меѓународната политика за животната средина е заштитата на климата. Подолготрајните меѓународни преговори, во кои ЕУ заради националните отпори се покажа како мошне цврста, кон средината на деведесетите години напуштено е производството на флуор-хлор-јагленоводорот. Ограничувањето на испуштањето на гасови кои влијаат врз климата, а чиј интезитет ширум светот е во пораст е во средиштето на вниманието. Не е постигната целта договорена во 1992 година на Самитот на ОН за животната средина во Рио за тоа дека испуштањето на гасовите до 2000 година треба да се стабилизира на нивото од 1990 година. На самитот на ОН за клима одржан во Кјото 1997 и во Буенос Ајрес во 1998 година првенствено , заради отпорот на САД, не е постигната согласност за спроведување на мерките чија цел е намалување на емисијата на гасови кои го предизвикуваат ефектот на стаклена градина. По неуспешниот Самит на ОН за климата, одржан во Хаг 2000 година, прашањето за остварувањето на целта на Протоколот од Кјото, за тоа емитувањето на гасовите кои го предизвикуваат ефектот на стаклена градина до 2010 да се намали на 8% во однос на состојбата од 1990 година, се чини повеќе од дискутабилно. Комисијата во 1998 година заедно со европскиот сојуз на производители на автомобили постигнале доброволна самообврзувачка спогодба според која издувните гасови CO₂ , кај новите патнички автомобили до 2008 година треба да бидат смалени за 25% (во однос на 1995 година). Политиката на ЕУ што се залага за смалување на емисијата на гасови кои го предизвикуваат ефектот на стаклена градина покрај пропишувањето на граничните вредности за емисија на гасови на моторните возила и големите постојки за согорување, пред се систем на следење на емисијата на CO₂ во март 2000 година е започната Европската програма за промена на климата. Освен тоа, таа тесно е поврзана со програмите во областа на енергетиката, како што е програмата за унапредување на обновливите извори на енергија(АЛТЕНЕР) , програмата зголемување на енергетската ефикасност(СЕЈВ).

²³ Ibid, p. 108-111

Активностите на ЕУ во доменот на заштитата на животната средина во текот на полувековната историја доживеа значајна еволуција. Во времето на нејзиното формирање како Европска Заедница, во западните земји, како и во светот воопшто, не се размислувало за заштитата на животната средина. Покасно станувало се појасно дека мораат да се превземат сериозни чекори како би се спречило се поголемо загадување и појавата на нови видови на деградација на животната средина. Во ЕУ, во таа насока во почетокот на седумдесетите години се почнало со поголемо внимание да се превземаат мерки за заштита на животната средина, како и нејзино правно регулирање во самите институции на ЕУ и на поширок меѓународен план. Во таа насока интересите на ЕУ за еколошката проблематика се случуваат кога и ООН превзема одлучни чекори во овој домен при што како пресвртница може да се истакне самата Конференција за заштита на животната средина во Стокхолм 1972 година.²⁴

ЕУ во наредната година почнува со донесување на петгодишен акционен план во областа на заштитата на животната средина. Во почетокот тие програми биле насочени кон заштита на постоечкото загадување. Со текот на времето тежиштето се повеќе било насочувано кон превземање на адекватни превентивни мерки, не само во самата ЕУ, туку и пошироко со што самиот концепт за заштита на животната средина опфаќа се поширока област и се поврзува со некои слични домени. Еколошките аспекти благодарение на ваквиот пристап биле се повеќе вклучувани во политиката на ЕУ и во другите области.

Во договорите за основање на Европската Заедница, кои и денес се валидни, нема одредби кои се однесуваат на заштитата и унапредување на животната средина. Во договорите од Рим (1958) не е предвидена надлежност за политика за животна средина. Самите земји членки на еколошките проблеми реагирале само на национално ниво. Загадувањето на животната средина, како меѓународен проблем, секако, не можело

²⁴ Геровска, М., (2008) *Социјална политика на Европската унија. Прво издание*, , Филозофски факултет, Скопје, стр. 176

ефикасно да се реши на национално ниво бидејќи различните национални мерки и норми на производство, релевантни за животната средина, се повеќе се јавувале како пречка за трговија внатре и надвор од заедничкиот пазар, и се погласен бил апелот за водење на еколошка политика на ниво за Заедницата.²⁵

Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ) била единствена на која и било дадено овластување да донесува стандарди за радиоактивната контаминација. Интересно е да се напомене дека во договорот за основање на Европската Економска Заедница (ЕЕЗ), воопшто нема одредби со кои што оваа организација нема изричито овластување да работи и за заштитата на животната средина како во рамките на заедницата така и спрема трети земји. И покрај недостатокот на правен основ во пракса со време ЕЕЗ станувала се поактивна во доменот на заштитата на животната средина, па и во погледот на правната регулатива. Во самиот почеток на оваа област ЕУ не се задоволува само со интерното регулирање на правната регулатива туку се почесто почнува да истапува и спрема надворешниот свет што доведува до склучување на се поголем број меѓународни договори и аранжмани. Според тоа ЕУ воспоставува врски со други меѓународни организации, а посебно со специјализираните агенции и други установи на ООН во почетокот на седумдесетите години. Непосредно по првата Конференција на ООН за човековата животна средина, одржана во јуни 1972 година, на Самитот на ЕЗ одржана во Париз од Комисијата е побарано да разработи акциона програма за заштита на животната средина. Како правна основа се земени општите одредби од Договорот за ЕЗ: чл. 2 кој „постојаното и урамнотежено стопанско ширење“ го смета за задача на ЕЗ- чл. 235 (денес чл. 308 од Договорот за ЕЗ), што го става во надлежност на ЕЗ дејствувањето во „непредвидени случаи“, и чл.100 (денес чл.94 од Договорот на ЕЗ), кој предвидува усогласување на националните правни прописи што се релевантни за внатрешниот пазар.²⁶

²⁵ Mendras, H., (2004) *Europa i evropljani*, Graficki zavod, Zagreb, p. 189

²⁶ Treaty of Amsterdam: Text and Commentary, Ed., by Duff, Federal Trust, London, 1997.

Со Договорот од Мастрихт (1993), конечно начелно е овозможено донесување на мнозински одлуки и поголемо учество на Европскиот Парламент, а со тоа и на неговиот Комитет за заштита на животната средина во политиката за ЕУ за животна средина (чл.174-176 од Договорот на ЕЗ). Со Договорот од Амстердам (1997) важи постапката на коодлучување на Советот и Европскиот Парламент при што во важните области како што е, на пример еколошкиот данок и натаму се бара едногласност во Советот. Исто така треба да се спомене воведување на член 2. во Договорот од Амстердам во кој за основни задачи на ЕУ се воведуваат и "одржлив развој", "високо ниво на заштита и унапредување на квалитетот на животната средина" и "подигање на стандардот и квалитетот на животот". Во членот Б од Договорот од Мастрихт, амандмирано подоцна во Договорот од Амстердам, животната средина навистина изрично не се спомнува, но се нагласува во главните цели на ЕУ во кои спаѓа и "унапредување на урамнотежениот и одржливиот економски и социјален напредок". Таква цел не е возможно да се постигне без превземање мерки и во доменот на заштитата на животната средина.²⁷

Значајни одредби кои се однесуваат на оваа проблематика додадени се со амандманите, прво во договорот од Мастрихт, а потоа и во Договорот од Амстердам во кој поедини членови во договорот за основање на ЕЕЗ, а посебно членовите 3 и 130. Во ново формираните член 3 внесена е и покрај останатото и одредба спрема која во активностите на ЕЕЗ спаѓа и "политиката во сферата за заштита на животната средина". Додека во договорот од Амстердам внесен е член 3-ц во кој се истакнува дека проблематиката за заштита на животната средина мора да биде интегрирана во комунитарна политика и активностите наведени во член 3. Мора да се истакне дека со некои одредби во Амстердамскиот договор некои активности од ЕУ се "екологизирани". Органите на Унијата, обврзани се спрема одредбите на новиот член 3-ц еколошкиот аспект да се

²⁷ Treaty on European Union, EEC, Brussels, 1992, pp.48-50

земе во предвид при дефинирање и спроведување во живот на политиката во сите области.²⁸

Уште подетални одредби за заштита и унапредување на животната средина се направени со нови одредби во членовите 130р, 130с, и 130т во договорот од Мастрихт односно во членовите 174, 175 и 176 од Амстердамскиот договор. Со членот 130р се истакнуваат главните цели на политиката за ЕУ во областа на заштита на животната средина:

- одржување , заштита и унапредување на квалитетот за животната средина,
- мудро и рационално користење на природните ресурси,
- унапредување на мерки кои се превземаат на меѓународен план со цел решавање на проблеми во доменот на заштита на животната средина како на регионално така и на светско ниво. Посебно е наведено при тоа да се води сметка за начелото на превенција и да се земат во предвид посебните карактеристики на одредени региони и потребата од економски и социјален развој.

Важно е да се напомене дека многу одредби од Амстердамскиот договор се однесуваат и на унилатералните акции на одредени држави членки на ЕУ кои се насочени кон воведување на повисоки стандарди за заштита на животната средина од оние кои се пропишани во комунитарното законодавство. На прво место се одредбите во чл.100а во кој се предвидува земјите членки во согласност со Комисијата на ЕУ да можат да воведат повисоки стандарди од пропишаните со комунитарното законодавство.

²⁸ Ibid, p. 192-193

3. Заштита на животната средина во ЕУ

Заштитата и унапредувањето на животната средина воопшто и нејзиното правно регулирање, како на меѓународен така и на национален план, тешко може да се одвои од заштитата на човековите права. Оваа врска е непосредна и очигледна па како таква не треба посебно да се докажува. Сите мерки кои се превземаат во областа на заштитата на животната средина со добра намера и на адекватен начин, како крајна цел го имаат доброто на луѓето што подразбира нивното здравје и се она од што здравјето зависи. Со самото тоа, мерките за заштита на животната средина имаат поволно дејство и на заштитата на човековите права воопшто.

Во таа насока важи и обратното. Човековите права и нивната заштита тешко може да се замисли без еколошка компонента бидејќи во сериозно загадена животна средина тешко може да се зборува за уживање на основните човекови права, како што се на пример, правото на живот и на здравје. Поради тоа, овие два домена секогаш треба да бидат третирани како две многу блиски области иако и покрај повеќето очигледни меѓузависности, денес ниту во научната и стручната литература, ниту пак во праксата на оваа врска не се посветува доволно внимание, па дури и се игнорираат.

На еколошкиот аспект на заштитата на човековите права посветено е внимание во ООН уште од Конференцијата на ООН за животна средина од 1972 година. Не случајно е тоа што првото начело на Декларацијата на ООН за животна средина е посветено на правото на адекватна животна средина. Ова право се појавува во повеќе значајни меѓународни документи како од обврзувачки така и од декларативен карактер, а се почесто може да се најде и во националните законодавства. Ова право, бидејќи денес не се вбројува во т.н. "класични" човекови права може да се подведе во т.н.

"права од третата генерација" и тоа како индивидуално така и како колективно право.²⁹

"Класичните" човекови права имаат доволно еколошка компонента во себе да можат да обезбедат цврста врска помеѓу нивната заштита и заштитата на животната средина. Ако на работите се гледа од овој аспект тогаш не е ни неопходно изричито признавање на права на адекватна животна средина како посебни човекови права. Во крајна линија важна е политиката на една држава или меѓународна организација како што е ЕУ во доменот на животната средина. Од состојбата на таа средина настаната како резултат на таквата политика ќе зависи и состојбата на здравјето на луѓето и на сите други живи суштества.

И покрај споменатиот развој на универзален план и во некои региони во ЕУ долго време не е признавано ниту изричито споменувано правото на адекватна животна средина како едно од човековите права. Тоа прв пат е направено од страна на Советот на Европа дури во 1990 година во документот под наслов "Декларација за животната средина" во кој покрај останатото се истакнува дека една од целите на политиката од областа на заштитата на животната средина е "гаранцијата на правата градена на чиста и здрава животна средина".

Какви механизми се предвидени за имплементација на правото на адекватна животна средина воопшто, па и во рамките на ЕУ е едно од клучните прашања. Во ЕУ остварувањето на правото на адекватна животна средина во голема мера зависи од уживањето на сите други човекови права, а особено на некои политички права и слободи. За да се регулира на што поповолен начин заштитата на правата на адекватна животна средина неопходно е користење на разни механизми кои се развивале во кругот на процесот на демократски одлучувања воопшто или во настојувањето да се одговори на потребите на специфичниот домен на заштита на животната средина.³⁰

²⁹ Ibid, 195-197

³⁰ Ibid, 203-205

Правниот систем на ЕУ им овозможува на граѓаните и на организациите можност за учество во создавањето на политиката од областа на заштитата на животната средина и спроведување на регулативата на ЕУ во живот. Станува збор за учество на граѓаните во креирање на политиката и донесување на значајни одлуки во спроведувањето на таа политика во доменот на заштитата и унапредувањето на животната средина, на прво место преку Европскиот парламент и Економско-социјалниот совет на ЕУ.

Основни начини на делување во креирањето на еколошката политика се можностите кои ги пружаат Европскиот парламент и Економско-социјалниот совет на ЕУ. Преку овие органи можат во голема мера да дојдат до израз претставници на најразлични категории на граѓани. Бидејќи еколошката проблематика во земјите на ЕУ е многу значајна, практично нема политичка партија која во својата програма нема и еколошки аспект. Доколку некоја еколошка акција не успее преку комунитарната институција треба да се има предвид дека секогаш постои можност за делување преку националните институции, било тоа да се владини институции или невладини организации и секако на сите нивоа од општонационален до локален.

Подлабока анализа на можностите на граѓаните на ЕУ да влијаат на еколошката политика на комунитарен и на национален план, односно комбинацијата на можности кои овие два плана ја овозможуваат, бара компаративно изучување како на законодавствата така и на примената на релевантни одредби во пракса на сите земји. Иако, од самиот почеток на западноевропска интеграција, а особено од основањето на Европската заедница, кои со текот на времето еволуирале во ЕУ, правени се напори за хармонизирање на законодавствата во пооделни области, па и во доменот на заштитата и унапредувањето на животната средина. Сепак помеѓу државите членки постојат различности условени од специфичностите на секоја земја посебно.

3.1. Наднационален карактер на ЕУ во доменот на животната средина

Под наднационалност на една организација се подразбира нејзиното својство по некои прашања да има надмоќ над индивидуалните држави членки. И покрај тоа што некои нејзини елементи се среќаваат и кај други меѓународни интеграциони групации и поедини меѓународни организации, таа е посебно карактеристична за ЕУ, која уште од самиот настанок имала наднационални карактеристики. Државите членки и пренеле некои свои суверени права во одделни области, а покрај тоа и имаат дадено и легислативна моќ и судска власт. Прифатен е супрематот на комунитарното право над правото на државата членка, при што во случај на спор исклучиво надлежен е судот на ЕУ. Процесот на изградба на ЕУ се развивал постепено при тоа особено важно претставува спојувањето на органите на трите заедници.

3.2. Нуклеарна безбедност и радиоактивен отпад

Во педесетите години на 20-от век, кога се формирани трите европски заедници, а меѓу нив и Европската заедница за атомска енергија, сфаќањето на проблемот на нуклеарна безбедност и радиоактивен отпад добива сосема друга димензија. Малку биле оние кои предвидувале дека прашањата за нуклеарната безбедност и управувањето со радиоактивен отпад ќе станат првенствени и суштински политички прашања. Производството и користењето на нуклеарна енергија стана примарно прашање на различни секторски политики и една од централните етички, правни, финансиски, научни и воопшто цивилизациски дилеми.

Во Европската унија проблемите околу нуклеарната безбедност и радиоактивен отпад се разгледуваат низ неколку посебни прашања: безбедноста на нуклеарната инсталација, гасење на нуклеарните постројки, управувањето со нуклеарниот отпад, рехабилитацијата на контаминираниите

територии, потоа во контекст на проширување на ЕУ и помошта на земјите од Централна и источна Европа и новите независни држави од бившиот СССР.³¹

Од околу 450 нуклеарни електрани, колку што се изградени во последните 45 години ширум светот, во 1997 година оперативни биле 380 од кои 128 биле во оперативна употреба во ЕУ, 21 во државите од Централна и Источна Европа, а 60 во новите независни држави од бившиот СССР и Русија. При тоа се проценува дека нуклеарните електрани во ЕУ произведуваат повеќе од 35% од вкупната потрошувачка на електрична енергија во ЕУ . Тука особено е важно да се додаде фактот што нуклеарната енергија не произведува CO₂, со што значајно се допринесува во заштитата на животната средина и климата.³²

Радиоактивниот отпад во основа може да потекнува од четири видови и активности: производство на нуклеарна енергија, активностите на истражувачките реактори, употреба на радијацијата и радиоактивните материјали во домаќинствата, медицината, индустријата и истражувањето и преработката на материјали кои се природно радиоактивни. Релативното значење на овие извори значајно варира од една до друга членка на ЕУ, иако сите членки на ЕУ користат радионуклеид за истражувања, за медицински и индустриски цели. Оние кои имаат програма за нуклеарна енергија имаат свој посебен придонес во производството на радиоактивен отпад.³³

Количините на радиоактивен отпад кој бара одлагање, а потекнува од медицината, истражувањата и индустријата се ниски и варираат од 0.1м³ до нешто преку 1000м³ за големите држави членки. Годишно се произведува околу 0.5м³ на милион жители што расте во доменот од 4 до 10м³ на милион

³¹ Ружин, Н., (2001) *Европско социјално право*, Фридрих Еберт, Скопје, стр. 111

³² Report on the decommissioning of nuclear power stations and nuclear installations, Committee on Research, Technological Development and Energy, 2 October 1998, A4-035/98, p.8

³³ Weatherill, S., (1999) *Law and integration in the European Union*. Oxford University Press, New York, p. 202

жители годишно за државите со истражувачки реактори и нуклеарни реактори за производство на изотоп. Радиоактивниот отпад кој потекнува од операциите во нуклеарни електрани зависи од типот на реакторот, начинот на работа, расположливоста и годината на конструкцијата, како и од стратегијата на управување со отпадот односно повторното користење на отпадот или рециклирањето на незначително искористените или контаминирани супстанции. Околу половина од вкупните капацитети на ЕУ се наоѓаат во Франција.³⁴

3.2.1. Најзначајни извори на правото

Правните и другите регулативни мерки применливи на управувањето со радиоактивниот отпад потекнуваат од неколку заеднички основни принципи кои од своја страна се предмет на препорака на различни меѓународни тела. Нивната детална разработка во законодавството на ЕУ и во законодавствата на државите членки обезбедува препоставки за нивна конкретна примена.

Пошироката легислатива на ЕУ во областа на нуклеарната безбедност и радиокативниот отпад може да се групира на неколку категории и тоа:

- а) Договор за основање на Европската заедница за атомска енергија;
- б) упатства, правила и други извори на правото донесени од страна на органите на ЕУ и
- в) меѓународните конвенции во областа на нуклеарната безбедност и управувањето со радиокативниот отпад.³⁵

Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија е потпишан во Рим на 25 Март 1957 година истиот ден кога е потпишан и Договорот за создавање на Европската економска заедница. Според овој

³⁴ Ibid, p.204

³⁵ Ibid, p. 207

договор задача на заедницата е преку создавање неопходни услови за овозможување на брз пораст на атомската индустрија да придонесува за пораст на животниот стандард во државите членки и за развој на заемната размена со други држави. Тој ги содржи прашањата на радиолошката заштита на работниците и на целото население, снабдувањето со ураниум за развој на нуклеарниот сектор и обезбедување на овие фисиони материјали (на пример спречување да бидат употребени за неовластени воени потреби), општите аспекти како што се истражувањето, ширењето информации, инвестиции, улогата на поедини органи на заедницата и слично. Врз основа на овој договор Европската комисија стекна наднационални овластувања во три области: радиолошката заштита, снабдување со нуклеарни фисиони материјали и нуклеарната безбедност. Во сите овие области одредени норми на ЕУ во границите на излагање на радијација мора да бидат почитувани.

Во членовите од 30 до 39 на овој договор предвидени се одредени општи норми врзани за заштитата на здравјето и безбедноста за кои оваа организација е надлежна. Всушност деталната анализа покажува дека не се работи за мали и незначителни овластувања на Комисијата и обврски на државите членки во поглед на односот кон надлежностите на Заедницата. Според чл.30, заедницата утврдува "основни стандарди" за заштита на здравјето на работниците и населението од опасностите кои потекнуваат од јонизирачкото зрачење. "Основните стандарди" ги сочинува Комисијата после прибавени мислења на експертите кои ги одредува Научен и технички комитет. Исто така Комисијата е обврзана да обезбеди и мислење од Економско-социјалниот совет во консултација со Европскиот парламент, за Советот со квалификувано мнозинство ги усвои истите (чл.31). Покрај ова Комисијата е овластена да ги состави потребните препораки за хармонизација на одредбите применливи во овие области во државите членки (чл.33) , да изготви препораки земајќи го во предвид нивото на радиоактивност во воздухот, водата и земјата, да издава упатства на земјите членки во итни ситуации (чл.38) , во кругот на Заедничкиот нуклеарен истражувачки центар да воспостави здравствена и безбедносна документација и одделение за студии (чл.39) итн.

Од друга страна, со Договорот е утврдено дека државите членки се обврзани да утврдат потребни одредби како би се обезбедило почитување на "основните стандарди". Истотака, тие се обврзани да преземат и неопходни мерки со оглед на образованието и професионалната обука, потоа да ја известуваат Комисијата за одредбите кои се применливи во нивните држави (чл.33). Во случај на превземање на опасни експерименти, државите членки се должни да преземат дополнителни здравствени и безбедносни мерки за што е неопходно мислење и на Комисијата. Државите се должни да воспостават неопходни инсталации заради вршење на постојан мониторинг на нивото на радиоактивност во воздухот, водата и земјата, како и да обезбедат согласност со "основните стандарди" (чл.35), да ја снабдуваат Комисијата со податоци во врска со планот на одлагање на радиокативниот отпад за што Комисијата треба да даде свое мислење во рок од шест месеци (чл.37).

Постојат голем број на меѓународни конвенции кои директно или индиректно се однесуваат на областа на нуклеарната безбедност. Голем дел од нив се применуваат во сите држави членки на ЕУ или од страна на европските институции во меѓународни организации. За некои од нив во тек се постапки за преиспитување на потребата од нивно пристапување.

Најголем дел од меѓународните конвенции од оваа област се под покровителство на Меѓународната агенција за атомска енергија и се од големо значење за ЕУ и државите -членки. Такви се: Конвенцијата за рано известување во случај на нуклеарна несреќа; Конвенција за помош во случај на нуклеарна несреќа или други радиолошки итни потреби; Конвенција за физичка заштита на нуклеарниот материјал, Виенска конвенција за граѓанската одговорност за нуклеарна штета со протоколите итн.

Во оваа прилика ќе ги издвоиме како најзначајни следните две конвенции:

- Конвенција за нуклеарна безбедност

- Заедничката конвенција за безбедност со управувањето на истрошени горива и за безбедност со управувањето на радиоактивниот отпад.³⁶

Конвенцијата за нуклеарна безбедност стапи на сила на 24 Октомври 1996 година. Таа на поопширен начин ги разгледува прашањата за безбедноста на нуклеарните постројки и повикува на задолжителна примена на основните принципи на безбедност на нуклеарните инсталации, ги опфаќа нуклеарните електрани вклучувајќи ги тука и складирањето, ракувањето и згрижувањето на радиоактивните материјали се додека се наоѓаат на иста локација како и нуклеарната електрана и директно се поврзани со операциите на нуклеарните постројки. Основни цели на конвенцијата се постигнување и одржување на "високо ниво на нуклеарна безбедност" преку мерките кои се превземаат на национален и на меѓународен план, потоа создавање и одржување на ефикасна заштита од можни радиолошки опасности во нуклеарните постројки како и спречување на незгоди со радиолошки последици.

Договорните држави се обврзале на национален план да превземат различни законодавни, управни и други потребни мерки за остварување на целите на Конвенцијата. Тоа подразбира редовно поднесување на извештаи за мерките кои се превземени, превземање на мерки за подигнување на нивото на безбедност на постоечките нуклеарни постројки односно доколку тоа не е возможно нивно затворање, утврдување и одржување на адекватна законодавна рамка за надзор над сигурноста на нуклеарните постројки и основање и именување на управно тело задолжено за спроведување на законодавната рамка, обезбедување и регулирање на одговорностите на сопствениците на дозволи за работа, обезбедување на соодветни финансиски средства за одржување на безбедноста на нуклеарните постројки, обезбедување на мерки земајќи ја во предвид

³⁶ Ibid, p. 222

способноста и ограничувањата на човечкиот фактор во текот на целиот работен век на нуклеарната постројка, потоа обезбедување на мерки земајќи го во предвид квалитетот на работа, проценка, следење и потврдување на безбедноста, превземање на мерки на заштита од зрачења, припремање на планови за реагирање во итни случаи, примена на соодветни постапки за проценување на фактори во врска со лоцирањето на нуклеарните постројки, примена на соодветни мерки во врска со почетокот на работа и подоцнежната работа на постројките.

Заедничката Конвенција за безбедност со управување на истрошено гориво и безбедност со управување на радиоактивниот отпад отворена е за потпишување од 1997 година и е прв глобален меѓународно-правен инструмент кој ја регулира областа на управување на истрошено гориво и управувањето на радиоактивниот отпад. Таа конкретно се однесува на истрошеното гориво и радиоактивниот отпад кои настанале од примената на цивилните нуклеарни реактори и трошењето на горивото и радиоактивниот отпад од воените и одбранбени програми и кога таквите материјали перманентно се трансферирани во кругот на цивилните програми или кога се декларираат како истрошено гориво или радиоактивен отпад спрема Конвенцијата. Конвенцијата исто така се однесува и на случаите на планираното и контролирано ослободување во животната средина на течни и гасовити радиоактивни материјали.³⁷

Обврските на договорните страни во најголем дел се базирани на принципите кои ги содржи документот на Меѓународната агенција за атомска енергија под наслов "Принципи на управување со радиоактивниот отпад" од 1995 година. Тоа особено подразбира обврска за воспоставување и одржување на законодавството во оваа област, потоа обврска за обезбедување адекватна заштита на поединците, општеството и животната средина од радилошки и други опасности, потоа обврски во врска со прекуграничното движење на истрошеното гориво и радиоактивниот отпад

³⁷ Zielonka, J., (2002) *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Routledge, New York, p. 403

како и превземање на потребните чекори за безбедно управување со неискористените херметички затворени извори.

Покрај овие две Конвенции на кои посебно се задржавме во оваа прилика со проблематиката на нуклеарната безбедност и управувањето со радиоактивен отпад во рамките на ЕУ е вклучена и Конвенцијата за пристап на информации, учество на јавноста во донесувањето на одлуки и пристапот на правосудството за прашањата кои се однесуваат на животната средина од 1998 година, а во поширока смисла со активностите на ЕУ во оваа област се вклучени поголем број на меѓународни конвенции и други документи како што се: Договорот за забрана на тестирање на нуклеарно оружје во атмосферата и под вода, Париската конвенција за одговорноста на трети страни во областа на нуклеарната енергија и други.

3.3. Правна регулатива на водата

Заштитата на водата се смета за најшироко регулирана област внатре во легислативата на ЕУ во областа на животната средина. Политиката на заштита на водата во ЕУ започнува од седумдесетитте години. Првата акциона програма е од 1973 година, после која во 1975 година следува и донесувањето на Директивата за подземни води, а во 1980 година Директивата за водата за пиење. Овој прв бран на регулатива во областа на водата вклучува и легислатива со која се одредени стандардите на квалитетот на водата за капење, за риби, подземните води итн. Усвоена е и Директива за ограничувачките вредности на емисии во 1976 како и директиви-ќерки со кои се регулирани лимити на емисии на различни супстанции.

Се смета дека следниот бран на легислатива во областа на заштитата на водата следел после согледувањето на постоечката легислатива и проценката од неопходноста на нејзино усовршување. Во овој контекст донесени се Директива за третман на урбани отпадни води во 1991 година и Директива за нитрати исто така во 1991 година. Подоцна следува ревизија

на директивата за водата за пиење и водата за капење, развој на Акционата програма за подземни води и предлог за директива за еколошкиот квалитет на водата од 1994 година, како и усвојување на директива која се однесува на интегрална превенција и контрола на загадувањето.

Најновиот пристап во заштитата на водата поаѓа од ставот дека ефикасна заштита на водата бара адекватна легислатива со која се регулира ограничувања на емисии, но истовремено и легислатива за стандардите на квалитетот на водата т.е. се поаѓа од ставот за неопходноста од таканаречениот комбиниран пристап. Во согласност со ова и политиката на ЕУ во областа на заштитата на водата „мешовитата,, надлежност е двосмислена. Од една страна мерките за остварување на поставените цели се комбинираат помеѓу мерките на самата ЕУ и мерките на државите-членки, а од друга страна во областа на заштита на водата надлежни се различен број на органи и институции како на ЕУ така и на државите-членки. Формално гледано како основа на новиот пристап утврдена е Петтата акциона програма на ЕУ³⁸, а во Извештајот за спроведување на оваа програма се утврдени три клучни цели за 2000 година. Тоа се:

- превенција од преголема експлоатација на вода за пиење или за индустриски и други потреби;

- превенција од загадувањето на подземните води и

- подобар еколошки квалитет на површинските и морските води.³⁹

Истовремено со актот на Комисијата од 1996 година, кој е упатен на Советот на ЕУ и на Европскиот парламент, утврдено е дека целите на политиката во областа на водата " треба на "трошковно ефикасен и ефикасен начин" да го обезбедат следново:

- сигурност на снабдувањето со вода за пиење;

³⁸ OJ No L120, 11.05.1990.

³⁹ Miller, G. (1996) *Living in the Environment*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, p. 191

- сигурност на снабдувањето со вода за пиење или вода која не е за пиење заради задоволувања на останати економски потреби;

- заштита и зачувување на морската средина;

- квалитетот и квантитетот на изворите на вода (заедно со физичката структура на водната средина) треба да биде доволен да заштити и да одржи "добра состојба на животната средина" и функционирање на водната средина, како и да ги задоволи потребите за вода на мочварните и копнените екосистеми и живеалишта;

- со водата треба да се управува така да се спречи или намали негативното влијание на поплавите и да се сведе на минимум влијанието на сушата.⁴⁰

Овој пристап во основа е во согласност со принципите на ЕУ во областа на заштитата на водата: високо ниво на заштита, "precautionary principle", превентивни акции, оштетувањата на животната средина треба приоритетно да бидат исправени на самиот извор, загадувачот да плаќа, интеграцијата, употребата на расположливи научни и технички податоци, варијабилноста на условите на животната средина во регионот на Зедницата, трошковната ефикасност, економскиот и социјалниот развој на ЕУ и урамнотежен развој на неговите региони, меѓународната соработка и субвенцијарноста. Со наведената политика во областа на водата опфатени се различни типови на загадувања: загадувања од точкести извори загадувања од дифузни извори, акцидентални загадувања, закиселување и еутрофикација.

Легислативните мерки на ЕЗ во областа на заштита на водата најчесто се усвојувани со повикување (примена) на членовите 100 и 235, а во поново време и со членовите 130Р и 130С од Договорот за Европска унија. Членот 130Р во целина се однесува на областа на животната средина утврдувајќи општи цели на Заедницата во оваа област и условите и факторите за кои мора да се води сметка при утврдувањето и спроведувањето на политиката во оваа област. Членот 130 С содржи три

⁴⁰ Ibid, p. 194

различни процедури во зависност од природата на предметите на предложените акции. Точката 1 овој член покрива најголем дел од легислативата во областа на водата и за одлучување по барањата се соработува со Парламентот и квалификуваното мнозинство во Советот, а после консултациите со Комитетот за економски и социјални прашања. Со точка 2 меѓу другото се опфаќа "управувањето со водните ресурси" и барањето предлогот на Комисијата после консултациите со Европскиот парламент и Комитетот за економски и социјални прашања, да биде усвоен едногласно во Советот. Точката 3 ги покрива општите акциони програми со кои се утврдуваат приоритетните цели за реализација, а за одлучување се бараат консултации во Комитетот за економски и социјални прашања и соодлучување со Парламентот и квалификуваното мнозинство во Советот.⁴¹

3.3.1. Најзначајни извори на правото за водата

Сите најзначајни извори на ЕУ во областа на заштитата на водата можеме да ги поделиме на неколку групи. Така би можеле да зборуваме за следните извори на правата:

1) оние извори на права кои го регулираат прашањето за емисиите на опасни супстанции во површинските води, како што се Упатството 76/464/ЕЕЦ за загадувањето предизвикано од извесни опасни супстанции во водената животна средина, потоа неколку упатства кои имаат за цел утврдување на гранични вредности на емисија на супстанции кои се споменати во Анексот на Упатството (жива, кадмиум, ДДТ, пентахлоропенол и др). Во оваа група спаѓа и Упатството 86/280/ЕЕЦ за граничните вредности и квалитетот за испуштање на одредени опасни супстанции вклучени во Листата и Анексот на Упатството 76/464/ЕЕЦ.

⁴¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament-European Community Water Policy, COM (96) 59 final of 21.02.1996.

- 2) извори на права кои го регулираат испуштањето на опасни супстанции во подземните води, каде релевантни се Упатството 80/68/ЕЕЦ за подземните води и Резолуцијата на Советот 92/Ц 59/02 од 1992 година за понатамошната политика на заедницата во областа на подземните води.
- 3) извори на правото кои го регулираат третманот на урбаните отпадни води каде најзначајно е Упатството 91/271/ЕЕЦ за третманот на урбаните отпадни води.
- 4) извори на правото кои ги регулираат прашањата на заштита на морињата од загадување каде најзначајни се четири одлуки: Одлука на Советот 75/437/ЕЕЦ за одобрување на Конвенцијата за спречување на загадување на морето од копнени извори (Париска конвенција), потоа Одлука на Советот 85/613/ЕЕЦ за усвојување под покровителство на Комисијата, програми и мерки во врска со испуштањето на жива и кадмиум во рамките на Конвенцијата за спречување на загадувањето на морето од копнени извори, потоа Одлука на Советот 87/57/ЕЕЦ за дефинирање на Протоколот со кој се дополнува споменатата Конвенција. На ова треба да се додаде и Одлуката на Советот 77/585/ЕЕЦ за дефинирање на Конвенцијата за заштита на Средоземното море од загадување и Протоколот за заштита од загадување на Средоземното море од бродови и воздухоплови, потоа Одлуката на Советот 81/420/ЕЕЦ за заклучување на Протоколот кој се однесува на соработката во борбата против загадувањето на Средоземното море со масло и други штетни супстанции во вонредни прилики, потоа Одлуката на Советот 83/101/ЕЕЦ за заклучување на Протоколот за заштита на Средозменото море против загадување од копнени извори, како и Одлуката на Советот 84/132/ЕЕЦ за заклучување на Протоколот кој се однесува на средоземните посебно заштитени подрачја. На овој список секако треба да се додаде и Одлуката на Советот 84/358/ЕЕЦ која се однесува на заклучувањето на Спогодбата за соработка во решавањето на загадувањето на Северното море со масло и други штетни супстанции, потоа Одлуката на Советот 85/86/ЕЕЦ со која се воспоставува информациона систем на Заедницата за контрола и намалување на загадувањето предизвикано од штетни супстанции во морето или во поголемите копнени

води како и Одлуката на Советот 93/350/ЕЕЦ која се однесува на спогодбата за соработка за заштита на брегот и водата на Североисточниот Атлантиск од загадувања. Од најновите извори на правото во оваа област треба да се споменат три одлуки на Советот: Одлуката на Советот 94/156/ЕЦ за пристапување на Заедницата на Конвенцијата за заштита на морската животна средина на подрачјето на Балтичкото море (Хелсиншка конвенција од 1974 година) и Одлуката на Советот 94/157/ЕЦ за давање под покровителство на Заедницата, на Конвенцијата за заштита на морската средина на подрачјето на Балтичкото море (Хелсиншка конвенција од 1992 година); - Одлуката на Советот 98/249/ЕЦ од 7 октомври 1997 година за дефинирање на Конвенцијата за заштита на морската средина на Североисточниот Атлантиск (Париска конвенција) со чие што стапување во сила на 2 Март 1998 година заменети се Конвенцијата од Осло од 1972 година и споменатата Париска конвенција од 1974; Одлуката на Советот 95/308/ЕЦ за дефинирање, под покровителство на Заедницата, на Конвенцијата за заштита и користење на прекуграничните водотеци и меѓународните езера (Хелсиншка конвенција од 1992 година).

5) извори на правото кои ги регулираат прашањата на загадување на реките, каде спаѓаат Одлуката на Советот 77/586/ЕЕЦ за заклучување на Конвенцијата за заштита на Рајна од хемиски загадувања и Дополнителната спогодба при оваа Спогодба која се однесува на Меѓународната комисија за заштита на Рајна од загадувања од Берн 1963 година, потоа Одлуката 91/598/ЕЕЦ за дефинирање на Конвенцијата за Меѓународна комисија за заштита.

6) извори на правото кои ги регулираат степенот на квалитетот на површинските води каде се усвоени пет упатства меѓу кои се Упатството на Советот 75/440/ЕЕЦ за потребниот квалитет на површинските води наменети за апстракција на водата за пиење во државите членки, Упатството на Советот 80/778/ЕЕЦ за квалитетот на водата наменета за потребите на луѓето која ќе биде заменета со стапувањето на сила на новото Упатство 93/83/ЕЕЦ за квалитетот на вода наменета за потребите на луѓето од 2003 година, Упатството на Советот 76/160/ЕЕЦ за квалитетот на

водата за капење, Упатството на Советот 79/923/ЕЕЦ за водата и Упатството на Советот 78/659/ЕЕЦ за водата погодна за одгледување на риби.

7) извори на правото кои го регулираат загадувањето со специфични супстанции како на пример Упатството на Советот 73/440/ЕЕЦ за приближување на прописите на државите членки во врска со детергентите, Одлуката на Комисијата 93/430/ЕЕЦ со која се воспоставуваат еколошки критериуми за доделување на екоознаки на Заедницата за машините за перење, Одлука на Комисијата 93/431/ЕЕЦ за воспоставување еколошки критериуми за доделување на екоознаки на Заедницата на машините за миење садови. Овде треба да се додаде и Упатството на Советот 91/676/ЕЕЦ кое се однесува на заштитата на водата од загадување предизвикано од нитратите на земјоделските извори.

Поаѓајќи од досега изнесеното овде ќе наброиме некои од најзначајните извори на правото на ЕУ од таканаречен секундарен карактер. Тоа се:

- Упатство кое се однесува на квалитетот на површинските води наменети за апстракција на водата за пиење во државите членки⁴²
- Упатство за водата за пиење⁴³;
- Упатство за загадувањето предизвикано од одредени опасни супстанции во водената животна средина во Заедницата⁴⁴;
- Упатство за водата за риби⁴⁵;
- Упатство за подземните води⁴⁶;
- Упатство за квалитетот на водата наменета за човекова употреба⁴⁷;
- Упатство за третман на урбаните отпадни води⁴⁸;

⁴² OJ No L 194, 25.07.1975, p. 26 амандирано повеќе пати

⁴³ OJ No L 31, 05.02. 1976, p.1 амандирано повеќе пати

⁴⁴ OJ No L 129, 18.05.1976, p.23

⁴⁵ OJ No L 222, 14.08.1978, p.1

⁴⁶ OJ No L 020, 26.01.1980, p.43 амандирано повеќе пати

⁴⁷ OJ No L 229, 30.08.1980, p.11 амандирано повеќе пати

- Упатство за заштита на водата од загадување со нитрати од земјоделските извори⁴⁹;

- Упатство за квалитетот на водата наменета за човекова потреба⁵⁰.

3.4. Мониторинг на атмосферските загадувања

Проблемите врзани за загадувањето на воздухот припаѓаат на групата од неколку прашања кои се предмет на особено внимание на ЕУ во рамките на проблематиката на животната средина. Се проценува дека областа на заштита на воздухот во рамките на политиката на ЕУ во овој век ќе стане доминантно прашање кое значајно ќе влијае на различните други политики како енергетската политика, политиката од областа на транспортот и политиката на развој.

Изворите на загадување на воздухот се различни. Најзначајни се : моторните возила, хемиската индустрија, преработувачката индустрија, производството на енергија, процесите на согорување на други горива итн. Притоа се ослободуваат различни загадувачи (азотен оксид, метан, озон, бензол, честички) кои значајно влијаат на појавата на разни заболувања вклучувајќи ги тука и најтешките.

Неколку прашања се издвоени како посебна целина, а тоа се:

- проблемите на квалитетот на воздухот во урбаните средини;
- климатските промени;
- оштетувањето на озонот и
- закиселувањето.

Во урбаните подрачја каде има најголема концентрација на индустрија и сообраќај денес живеат скоро 80% од жителите на ЕУ. Акциите кои се превземаат во последните триесетина години на планот на

⁴⁸ OJ No L 135 30.05.1991.p.40 амандирано повеќе пати

⁴⁹ OJ No L 375 31.12.1991. p.1

⁵⁰ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption (OJ L 330, 05.12. 1998, p.32

подобрување на квалитетот на воздухот во овие средини дадоа значајни резултати. Сепак енормниот пораст на автомобилскиот сообраќај создаде лош квалитет на воздухот и понатаму претставува сериозна закана по човековото здравје.

Се смета дека одредени климатски промени на Земјата се последици на некои човечки активности. " Глобалното затоплување " настанува како резултат на испуштањето на количини на гасови во атмосферата кои создаваат стаклена градина и кои влијаат на апсорпцијата и емисијата на сончева радијација низ Земјината атмосфера. За главни причинители се сметаат приврзаниците од енергетскиот сектор, транспортот, индустриските процеси потоа метанот (од енергетскиот сектор, некои форми на земјоделство и депонии) ,потоа азотниот оксид (од фертизираната земја, согорувањето на биомасите и согорувањето на фосилните горива), како и хлорфлуоројаглерод(CFCs) (од индустриските активности, фрижидерите и аеро соли). Се смета дека главни ефекти од ваквото глобално затоплување се порастот на нивото на морињата, со огромни последици кои ги има особено во крајбрежните земји и пораст на екстремните временски услови како што се поплавите, сушите итн. Поради сето ова меѓународните обврски кои се однесуваат на климатските промени во ЕУ се сфатени сериозно.

Закиселувачките супстанции кои се таложат во земјиштето и водата можат да имаат сериозни ефекти на некои видови на животни и билки. Многу од овие супстанции се резултат на индустриски активности и разнесувани се од ветровите далеку од својот основен извор. Се проценува дека овие таложења моментално се многу над нивото на толеранција во многу екосистеми. Главни причинители на овие процеси се сулфур диоксидот и азотните оксиди (после согорувањето на фосилните горива) и амонијакот (од земјоделството) додека негативните последици се согледуваат во билниот свет и рибите кои исчезнуваат, оштетувањата на градежните материјали и фактот дека загадувачите како што се некои тешки метали и нитрати многу полесно се ослободуваат во подземните води, што повторно има свои посебни последици.

3.4.1. Најзначајни извори на правото

Се смета дека проблемите со атмосферското загадување почнале да играат голема улога во политиката и легислативата на ЕУ во текот на 80-тите години на минатиот век и тоа како одредена реакција на ратификацијата од страна на Заедницата на Конвенцијата за прекуграничното загадување на воздухот на големи далечини од 1979 година. После тоа е усвоено првото упатство во оваа област кое се однесува на сулфур диоксидот. Потоа на дневен ред дошле прашањата врзани за киселите дождови, односно борбата против загадувањето на воздухот со одредување на гранични вредности за емисија на некои загадувачки супстанции како и ограничување на емисијата на загадувачки супстанции од големите постројки за палење. Дури подоцна во прв план дојде развојот на легислативата во доменот на заштита на озонската обвивка, ограничувањето на емисијата на јаглероддиоксид и оштетувањето на шумата од атмосферското загадување.

Прописите од оваа област би можеле да ги поделиме на неколку групи:

1) Во првата група на прописи на ЕУ спаѓаат оние кои се однесуваат на стандардот на квалитетот на воздухот и тука се релевантни неколку извори на правото. Прво прашање кое било предмет на регулирање е загадувањето со сулфурдиоксидот и суспендираните честички за што е донесено Упатство на Советот 80/779/ЕЕЦ од 15 Јули 1980 година за граничните вредности на квалитетот на воздухот и вредностите на сулфур диоксидот и суспендираните честички.

На сличен начин се утврдени гранични вредности за азотен оксид со Упатството на Советот 85/203/ЕЕЦ се воспоставува годишна процедура на

реципрочна размена на информации и податоци од мрежата и индивидуалните станици кои го мерат атмосферското загадување, вклучувајќи ги сите погоре споменати видови на загадувачки материји.

2) Во другата група на прописи на ЕУ се оние кои се однесуваат на ограничувањето на загадувачките емисии. Такви се Упатството на советот 85/210/ЕЕЦ од 20 Март 1985 година за изедначување на законите на државите членки во поглед на содржината на олово и бензол во бензинот, ја ограничува максималната содржина на олово и бензин на 0,40 грама/л за бензин на пазарот на државите членки додека од државите членки се очекува оваа граница да ја смалат на 0,15 грама/л кога тоа е потребно. Тие се овластени да забранат продажба на нивните територии на оловен бензин кој не ги исполнува условите кои ги пропишува ова упатство пред се заради заштита на човековото здравје и животната средина. Ограничувањето на бензолот и оловото и безоловниот бензин според ова упатство е на максимални 5%. Содржината на сулфур во маслото се ограничува со Упатството 75/716/ЕЕЦ од 24 Ноември 1975 за изедначувањето на законите на државите членки во врска со содржината сулфурот во течните горива на 0.3%. Ова Упатство подоцна е заменето со Упатството на советот 93/12/ЕЕЦ од 23 Март 1993 година во поглед на содржината на сулфур во некои течни горива така што е одредена граница на концентрација на сулфур како и во дизел горивата. Од 1 Октомври 1994 година Упатството утврдува максимална содржина на сулфур во дизел горивата на 0,2 тежина, што и понатаму се намалува до 0,05% од 1 Октомври 1996 година. Во оваа група се и изворите кои се однесуваат на емисијата од моторните возила. После донесувањето на првото упатство во 1970 година, со кое се регулирани граничните вредности на емисија од моторните возила (Упатство 70/220/ЕЕЦ), следувахе донесувањето на неколку други извори на правото. Со Упатството 72/306/ЕЕЦ од 1972 година регулирани се загадувачките емисии од дизел моторите, а со Упатствата 74/290/ЕЕЦ и 77/102/ЕЕЦ се дополнува првото упатство од оваа област донесено во 1970 година. Тие измени се огледуваат во тоа што се утврдени заеднички стандарди за издувни гасови и стандарди за одобрување на експерименти и тестови. Утврдувањето на граници на некој начин е комплетирано со

Упатството 77/102/ЕЕЦ така што се утврдени гранични вредности за допустливите емисии на азотен оксид од моторите на возилата, а со Упатството 83/351/ЕЕЦ и понатаму се намалуваат граничните вредности на сите три споменати загадувачи, а како резултат на понатамошните технички усовршувања на моторните возила.

3) Во третата група на извори на правото на ЕУ се оние кои се однесуваат на стандардите на емисии на индустриските постројки. Основни решенија во оваа област постави Упатството на Советот 84/360/ЕЕЦ од 28 Јуни 1984 година за борбата против загадувањето на воздухот од индустриските постројки. Со ова Упатство се утврдуваат мерки и процедури кои имаат за цел да го спречат или намалат атмосферското загадување од индустриските постројки во Заедницата. Затоа се пропишува обврска за изградба, експлоатација и суштинско модификување на одредени индустриски постројки претходно мора да се набават дозволи од надлежните власти. Покрај ова Упатство донесено е и Упатството 88/609/ЕЕЦ со кое се ограничува емисијата на некои загадувачи во воздухот од големите постројки за палење. Со ова упатство се настојува да се оствари постепено намалување на годишната емисија на сулфур диоксид во три нивоа од кои првото заврши во 2003 година. Стандардните редукции се разликуваат од држава до држава, дозволувајќи им во предвид да ја земат постојната економска ситуација, состојбата на животната средина и енергетските услови. За разлика од ова достигнувањето на редукција на емисија на азотен оксид од постојните постројки за палење планирано да е на две нивоа. Исто така Упатството содржи и одредби кои се однесуваат на нови фабрики за палење односно гранични вредности на емисија на сулфур диоксид и азотен оксид од овие постројки. Со две посебни Упатства регулирани се одредени прашања врзани за работата на околните постројки за палење на отпад. Тоа се: Упатството на Советот 89/369/ЕЕЦ од 8 Јуни 1989 година за спречување на воздушното загадување од новите градски постројки за палење на отпад и Упатството на Советот 89/429/ЕЕЦ од 21 Јуни 1989 година за редукција на загадувањето на воздухот од постоечките градски постројки за палење на отпад. На овие треба да се додаде и Упатството 94/67/ЕЕЦ со кое е регулирано палењето на опасниот отпад, за

што повеќе ќе говориме во делот кој се однесува на регулативата посветена на отпадот.

4) Во четвртата група на прописи се оние кои се однесуваат на заштитата на озонската обвивка, каде посебно место зазема Виенската конвенција за заштита на озонската обвивка која ЕУ ја ратификуваше вклучувајќи го и Монреалскиот протокол за супстанците кои го оштетуваат озонот. Во согласност со ова Советот донесе Правило бр. 594/91/ од 4 Март 1991 година за супстанците кои ја оштетуваат озонската обвивка наметнувајќи во одредни видови построги мерки од оние кои ги предвидува Монреалскиот протокол. Со подоцна донесеното Правило бр. 2047/93 се одобрува тргување со државите кои не се членки на Монреалскиот протокол за супстанците кои ја оштетуваат озонската обвивка како и производите кои содржат вакви супстанции додека со Правилото бр. 3952/92 се забрзува процесот на исфрлање од употреба на супстанците кои ја оштетуваат озонската обвивка. Со Правилото бр.3093/94 од 15 декември 1994 година за супстанците кои ја оштетуваат озонската обвивка се настојува да се оствари понатамошното ограничување на користењето на супстанците кои ја оштетуваат озонската обвивка со средствата на контрола за снабдување со вакви супстанции и ограничување на слободната циркулација на увезени производи.

5) Во петтата група се оние прописи кои се однесуваат на заштита на шумата од атмосферските загадувања. Акцијата на Заедницата во оваа област започна со Правилото на Советот бр. 3528/86 од 17 Ноември 1986 година, каде како прва цел е утврдено формирање на униформиран периодичен инвентар на штета на шумите што подоцна е комплетирано со Правилото бр. 2157/92. Со Правилото бр. 1696/87 утврдена е заедничка методологија за државите членки за правење опрема и основање на мрежи на обсервациски локации неопходни за изградба на опремата. Ова последно правило е потоа модификувано неколку пати, првиот пат со Правилото бр. 2995/89, потоа со Правилото бр. 926/93, со Правилото бр. 836/94 и со

Правилото бр. 1091/94.

3.5. Бучава

Расположливите податоци за изложеноста на бучава во ЕУ се значајно посиромашни од податоците кои најчесто се даваат за други различни области од животната средина. Сепак, се проценува дека 20% од популацијата на ЕУ, што прави скоро 80 милиони луѓе, страдаат од зголеменото ниво на бучава која научните и здравствените работници го сметаат за неприфатливо⁵¹. Покрај тоа 170 милиони граѓани на ЕУ живеат во таканаречена "сива зона" каде нивото на бука предизвикува сериозни вознемирувања во текот на денот.

Бучавата претставува еден од проблемите на животната средина кој во регулативата на ЕУ најде свое место релативно рано, веќе од почетокот на 70 година. За тоа допринесе фактот дека изворите на бука се релативно многубројни и се среќаваат во современиот живот на секој чекор, како и релативно општото, широкото и негативното дејство кое бучавата го предизвикува на здравите луѓе. Се проценува дека најголемите извори на бучава настануваат во сообраќајот, индустриските и рекреациони активности кои се сметаат за едни од главните локални проблеми на животната средина во Европа и извор на жалби од страна на пошироката јавност. Но, без оглед на тоа, акциите насочени кон намалување на бучавата во животната средина во принцип имаат низок приоритет за разлика од другите проблеми на животната средина како што се на пример оние поврзани со водата и воздухот.

Со години легислативата на ЕУ во областа на бучавата во својата суштина се состоела од извори на правото со кои се утврдувало максималното ниво на звуци од возилата, воздухопловите и машините или од спроведувањето на меѓународните спогодби кои се однесуваат на

⁵¹ The Green Paper on Future Noise Policy (COM(96)540), internet, <http://www.europa.eu.int/comm/environment/noise/greenpap/htm>

авионите. Тоа било поврзано со процедурите на сертификација со кои се обезбедувало техничките карактеристики на новите возила или опрема да бидат, во моментот на производство, во согласност со лимитите кои ги утврдуваат поединечни упатства. Се проценува дека благодарение на таквата политика и технолошкиот прогрес е постигнато намалување на бучавата од поединечни извори. На пример, бучавата од поединечни автомобили е намалена за 85% од 1970 година, а бучавата од камиони за 90%. Слично е и со бучавата во близина на аеродроми која е намалена за фактор 9 во споредба со бучавата која ја предизвикувале авионите со технологијата од седумдесетите години.

Сепак и покрај досега кажаното, податоците од последните петнаесетина години не покажуваат значајно подобрување во изложеноста на бучавата посебно кога е во прашање сообраќајната бучава. За тоа допринесуваат повеќе причини, но главна е страотната експанзија на развојот на сообраќајот, развојот на туризмот итн. За некои извори на бучава како што се железницата и опремата која се користи надвор од становите, не постојат меѓународни стандарди или стандарди на ЕУ за лимитирани емисии. Поради тоа, уште со Петтата акциона програма на ЕЗ од 1993 година се настојуваше да се подигне рејтингот на проблематиката на бучавата и нејзино вклучување во основните цели кои требало да се остварат до 2000 година. Поради тоа, се преиспитуваат досегашните решенија во доменот на бучавата и се предлага промена на пристапот. Предлог рамката за политиката на ЕУ во областа на бучавата, кој го состави Комисијата на ЕУ, ги подвлекува следниве моменти:

- хармонизација на методите на процена на изложеноста на бучава и меѓусебната размена на информации;
- намалување на бучавата од гумите и разгледување на можностите на интеграција на трошоците од бучавата и фискалните инструменти;
- зголемено внимание на бучавата која настанува од железницата;
- во областа на воздушниот сообраќај примена на комбинирани инструменти вклучувајќи инсистирање на строгост во гранични вредности на емисија,

употреба на економски инструменти со кои се постигнува производство и користење на средства со ниска бучава, како и посилна примена на локални мерки во областа на користење на земјиштето;

- поедноставување на постојните легислативи, утврдувајќи скали на лимит на емисија за опрема која се користи надвор од домовите вклучувајќи ги и градежните машини, опремата за градини и друго, со што би се инкорпорирале сите постоечки седум упатства. Во оваа смисла ќе се инсистира на обврска на означување на секоја опрема со дозволеното ниво на бучава.⁵²

3.5.1. Најзначајни извори на правото

Во оваа прилика ќе дадеме краток осврт на следниве Упатства:

- Упатството на Советот бр. 70/157/ЕЕЦ од 6 Февруари 1970 година за изедначување на правото на државите членки во врска со допустливото ниво на бучава и издувните системи на моторните возила, има цел да обезбеди спроведување на Правилата на заедницата во поглед на буката од возилата. Се применува на кое било моторно возило наменето за користење на пат кое има најмалку четири тркала и чија максимална проектирана брзина надминува 25km/h, освен возила на шини, земјоделски и шумски трактори и мобилни машини. Упатството утврдува лимити за ниво на бучава на механичките делови и издувните системи на возилата на кои се однесува. Тој лимит се движи од 74 db (A) за моторни возила до 80db (B) за останатите возила. Посебни дозволени вредности утврдени се одвоено за автомобилите и возилата од јавниот транспорт и возилата за превоз на стока.

- Упатство на Советот бр. 78/1015/ЕЕЦ од 23 Ноември 1978 година за приближување на правото на државите членки за дозволеното ниво на бучава и издувните системи на мотоциклите т.е. возила на две тркаласо или без приколка, со мотор наменет за користење на пат чија максимална

⁵² Ibid, p. 492-494

проектирана брзина е поголема од 50km/h. Со него се воспоставуваат заеднички лимити за нивото на бучава која ја прават мотоциклите, како и техничките барања во врска со издувните системи.⁵³

- Упатство на Советот бр. 79/113/ЕЕЦ од 19 Декември 1978 година за приближување на законите на државите членки во врска со одредени емисии на бучава од градежните фабрики и опрема, воведува методи на тестирање за одредени емисии на бучава од истите. Ова Упатство се однесува на компресорите, крановите, апаратите за заварување, генераторите, косачиците итн.

- Упатство на Советот бр. 84/532/ЕЕЦ од 17 Септември 1984 година за приближување на правото на државите членки во поглед на заедничките одредби за градежништво и опрема со кои се утврдуваат условите кои мораат да ги исполнат градежните машина заради добивање на ЕЕЗ дозволи.

- Упатството на Советот бр. 80/51/ЕЕЦ од 20 Декември 1979 година за ограничување на емисијата на бучава од подзвучни авиони е базирано на поранешниот член на Договорот за ЕЕЗ кој на Советот му даваше овластување да усвојува правила врзани за воздушниот транспорт. Ова Упатство утврдува лимити на емисии на бучавата од подзвучните авиони во согласност со стандардите кои ги утврдила Меѓународната организација за цивилно воздухопловство. Државите членки можат да издаваат одобренія на цивилните воздухоплови кои спаѓаат во некоја од категориите кои ги утврдува Конвенцијата, а кои се регистрирани на нивна територија, само ако имаат задоволувачки докази дека воздухопловот ги исполнува условите кои се поставуваат за него. Исто така, ја одредува содржината на документацијата и бара од државите членки меѓусебно да ја почитуваат оваа документација.

- Упатството на Советот бр. 86/594/ЕЕЦ од 1 Декември 1986 година за бучавата емитувана од куќните апарати ги опфаќа сите машини (опреми за одржување, опрема за чистење, опрема за подготовка итн.) кои се посебно

⁵³ Steger, Will and Bowermaster, Jon. (1999) Saving the Earth , Bryon Preiss, New York, p. 332

направени за користење во куќите, вклучувајќи ги и подрумите, гаражите и другите помошни простории вон зградите. Со Упатството се опфаќаат општи принципи во врска со публикувањето на информациите за нивото на бучава емитувана од куќните апарати, како и методите на мерење на бучава и аранжманите за мониторинг на оваа категорија на бучаваа. Кога некоја држава членка бара информацијата за нивото на бучава да биде објавена тогаш тоа е обврска на произведувачот или увозникот, ако произведувачот е надвор од Заедницата. Тие се обврзани да обезбедат таквата информација да биде точна, бидејќи ако се утврди дека не е прецизна државата членка е обврзана да обезбеди произведувачот или увозникот без одлагање да преземат неопходни мерки тоа да биде исправено.

За утврдување на правила за бучава која ја предизвикуваат авионите донесени се три Упатства и тоа: Упатството на Советот бр. 80/51/ЕЕЦ од 20 Декември 1979 година кое веќе го обработивме, Упатството на Советот бр. 89/629ЕЕЦ од 4 Декември 1989 година за ограничување на емисијата на бучава од цивилните подзвучни млазни авиони и Правилото на Советот бр. 925/1999 од 1 април 1999 година, со кое се утврди забраната за регистрирање на најбучните типови на авиони кои користат опрема за стивнување.

3.6.Хемикалии, индустриски ризици и биотехнологија

ЕУ во областа на хемикалиите, индустриските ризици и биотехнологијата има донесено голем број на Правила, Упатства, Одлуки, Препораки и Резолуции што укажува на фактот дека Унијата е свесна за проблемите кои настануваат при нерегулирање на оваа по многу нешта специфична област. Многу е тешко да се прават некои воопштувања со оглед на тоа што се работи за три релативно засебни и големи области со специфични проблеми. Сепак, може да се рече дека заедничка карактеристика на сите три области, поради што најверојатно се ставени во иста категорија, е огромниот ризик кој го претставуваат за животната средина и здравјето на луѓето.

Хемијата, а посебно биотехнологијата секој ден се побрзо се развива и сега веќе постои еден круг на заговорници на идејата дека идниот развој на човечките видови зависи од потенцијалните биолошки односно постоечките генетички ресурси. Во развивањето на генетичкиот инжинеринг се гледа решението за зголемениот број на проблеми до кои доведува порастот на бројот на жителите и потрошувачката од една страна и нерационално користење на природните ресурси од друга страна, при што се занемаруваат ризиците по човековото здравје и етичките дилеми кои произлегуваат од правно нерегулираниот генетски инжинеринг.

3.6.1. Хемикалии

Производството и користењето на многу производи на модерното општество доведе до испуштање во животната средина на голем број хемиски компоненти, што многу често имаат несакани последици по здравјето на луѓето. Во ЕУ големо внимание се посветува на контролните мерки кои го намалуваат ризикот од користењето на хемикалиите и намалување на концентрацијата на перзистентни органски загадувачки материи и тешки метали во животната средина. Се проценува дека за околу 75% од хемикалиите во поширока употреба не постои доволна анализа и податоци кои овозможуваат проценка на ризикот кој тие хемикалии го имаат по животната средина и здравјето на луѓето. Во последните 20 години во 15 земји на ЕУ користењето на пестицидите е намалено, но се очекува незначително покачување на користењето на некои видови на пестициди. Во Јуни 1999 година Советот во своите заклучоци за политиката на Заедницата спрема хемиските производи истакнал дека постои високо ниво на хармонизација на законодавствата во оваа област што и овозможи на хемиската индустрија да делува во рамките на заедничкиот пазар, како и тоа дека е ограничено влијанието на хемиските производи на човековото здравје и животната средина. Поздравена е иницијативата покрената од страна на хемиската индустрија врзана за формирање база на податоци за токсиколошките и екотоксиколошките својства на хемиските супстанции.

Во областа на хемијата, прв законодавен акт на ЕЗ е Упатството на Советот 67/548/ЕЕЦ од 27 јуни 1967 година за изедначување на законите, правилата и административните одредби во врска со класификацијата, пакувањето и означувањето на опасните супстанции. Опасните супстанции и препарати се поделени на експлозивни, запаливи, многу отровни, отровни, штетни, корозивни и иритирачки. Секоја држава членка е должна да обезбеди секоја опасна супстанца при пуштање на пазарот да ги исполни барањата врзани за класификацијата, пакувањето и означувањето. Ова Упатство со текот на годините неколку пати е дополнувано и прилагодено според техничкиот напредок.

Се разликуваат "нови" и "постоечки" хемикалии. Постоечки се оние кои се пуштени на пазарот на Заедницата пред 18 Септември 1981 и кои се набројани во Европскиот инвентар на постоечки комерцијални хемиски супстанции (European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances-EINECS) додека нови се оние хемиски супстанции кои не се наоѓаат во EINECS. Производителот или увозникот кој после 18 Септември 1981 година по прв пат ќе пласира на пазарот на Заедницата нова хемиска супстанца мора барем 45 дена однапред да му достави на надлежниот државен орган известување и техничко досие за хемикалијата. Надлежниот државен орган и испраќа на Комисијата известувања и досиеја кои во рок од 45 дена циркулираат меѓу другите надлежни органи. Ако во тој рок не биде поднесен приговор, новата супстанца може да биде пласирана на пазарот. Постоечките хемикалии се изземени од ваквиот процес на нотификација. Директивата содржи и основни барања за пакување на опасните супстанции, како и за нивно обележување. Во одредени случаи пакувањето мора да содржи безбедносни затвораи за деца и мора да биде обележано со испечатен симбол кој укажува на опасна материја. Етикетата на пакувањето мора јасно да укажува на името и потеклото на супстанцата и мора да содржи симбол кој укажува на опасност, реченица која укажува на постоечки ризик при користење на супстанцата, предупредување и број на нотификација доставена на надлежниот орган.

Упатство на Комисијата 93/67/ЕЕЦ од 20 Јули 1993 година со кое се утврдуваат принципи за проценка на ризикот за човекот и за животната средина од супстанците објавени согласно со Упатството на Советот 67/548/ЕЕЦ проценка на ризикот базирана на односот помеѓу од една страна можните несакани ефекти на супстанците, а од друга страна познатото или очекуваното изложување на човекот или животната средина на влијанието на супстанците. Ризикот по здравјето на луѓето се проценува така што во предвид се земаат физичките, хемиските и токсиколошките карактеристики на супстанците во согласност со Анексот 1 од Упатството. Ризикот по животната средина се проценува така што во предвид се земаат еколошките последици на супстанците во согласност со Анексот 3 од Упатството.

Упатството на Советот 76/769/ЕЕЦ од 27 Јули 1976 година за изедначување на законите, правилата и административните одредби на државите членки во поглед на ограничување на пазарот и користење на извесни опасни супстанции и препарати, се однесува на забраната на рестрикција врзана за одредени опасни супстанции и препарати. Секоја држава членка е должна да ги превземе потребните мерки за сигурност дека опасните супстанции и препарати наведени во Анексот нема да бидат ставени ви промет или користени освен ако не исполнуваат одредени услови. Овие ограничувања не се однесуваат на:

- преносот на опасни супстанции и препарати преку железницата, патиштата, внатершните водени патишта, преку море или преку воздух;
- опасните супстанции препарати извезени во земјите кои не се членки на Заедницата;
- супстанците и препаратите кои се наоѓаат во транзит и кои се предмет на вообичаени инспекции, доколку не се подложени на обработка;
- користење во истражувачки и развојни цели.⁵⁴

⁵⁴ Steger, W. and Bowermaster, Jon. (2000) *Saving the Earth*, Bryon Preiss, New York, p.89

Правилото на Советот бр. 793/93 од 23 Март 1993 година за проценка на контролата на ризик на постоечките супстанции се занимава со собирање, дистрибуција и пристапност на информациите за постоечките супстанции набројани во ЕИНЕЦС со цел проценка на ризикот кој овие супстанции го создаваат по човекот и животната средина.

Правило бр. 1488/94 од 28 Јуни 1994 година со кое се утврдуваат принципи за проценка на ризикот за човекот и за животната средина од постоечките супстанции во согласност со Правилото на Советот бр. 793/93, како и Правилото на Комисијата бр. 142/97 од 27 Јануари 1997 година кое се однесува на доставувањето на информации за одредени постоечки супстанции како што е предвидено со Правилото бр. 793/93. Според ова Правило за проценка на ризикот базирано на односот помеѓу од една страна можните несакани ефекти на супстанците и од друга страна на познатото или очекуваното изложување на човекот или животната средина на влијанието на супстанците.

Тука како битни ќе ги изложиме и Правилата на Советот кои го регулираат извозот и увозот во Заедницата на опасните хемикалии со оглед на тоа што тие директно се однесуваат на трети земји. Советот оваа материја прво ја регулира со Правилото бр. 1734/88 од 16 Јуни 1988 година кое се однесува на извозот од Заедницата и увозот во Заедницата на извесни опасни хемикалии за потоа со Упатството бр. 2455/92 од 23 Јули 1992 година кое се однесува на извозот и увозот на одредени опасни хемикалии се воведи поригиден систем за нотификација и известување. Со Правилото бр. 1734/88 Заедницата воспостави систем на нотификација и информирање за извозот од Заедницата и увозот во трети земји на хемикалии кои од страна на Заедницата се забранети или се подложени на строги прописи поради нивните ефекти на човековото здравје и животната средина.

Правилото на Советот бр. 2455/92 го измени Правилото бр. 1734/88 така што го имплементира ПИЦ (Prior Informed Consent) принципот односно принципот на претходно добивање на согласност донесено од страна на УНЕП и ФАО. Процедурата на претходно добивање на согласност подразбира забрана на меѓународен транспорт на хемикалии забранети или

подложени на строги правила поради нивните ефекти на човековото здравје и животната средина без дозвола во случаите кога тоа се бара или кога недлежниот орган на земјата увозник не дава своја согласност. Ова Правило ја прошири листата на хемикалии за кои се бара нотификација и воведе обврска на почитување на Упатството на советот 67/548/ЕЕЦ од 27 Јуни 1967 година за изедначување на законите, правилата и административните одредби во врска со класификацијата, пакувањето и означувањето со опасни супстанции и тоа не само при пласманот на тие супстанции на пазарот на заедницата туку и при нивниот извоз во трети земји. ПИЦ процедурата бара од Комисијата да ги информира надлежните органи кои се занимаваат со меѓународна ПИЦ процедура за хемикалиите кои во Заедницата се забранети или подложени на строги правила.

Во оваа област битни се и следниве Упатства:

- Упатството на Советот 87/18/ЕЕЦ од 18 Декември 1986 година за хармонизација на законите, правилата и административните одредби кои се однесуваат на примената на принципот на добра лабораториска пракса и верификација на нивната примена за тестови на хемиските супстанции.
- Упатството на Советот 88/320//ЕЕЦ од 9 Јуни 1988 година за инспекција и верификација на добра лабораториска пракса (ДЛП).
- Одлука на Советот 89/569/ЕЕЦ од 28 Јули 1989 година за прифаќање од страна на Европската економска заедница на одлуки или препораки од ОЕЦД за согласност со принципите на добра лабораториска пракса (ДЛП) ⁵⁵

Упатството на Советот 87/18/ЕЕЦ бара лабораториите кои вршат тестови на хемиските производи во согласност со Упатството на Советот 67/548/ЕЕЦ од 27 Јуни 1967 година за изедначување на законите, правилата и административните одредби во врска со класификацијата, пакувањето и означувањето на опасните супстанции да се усогласат со принципите на добра лабораториска пракса дефинирана во Анексот 2 од Одлуката на Советот ОЕЦД од 12 Мај 1981. Упатството на Советот 87/18/ЕЕЦ е преку

⁵⁵ Ibid, p 94

изедначување на методологијата за вршење на тестови да се избегне дуплирање на тестирање на хемикалиите во земјите на ОЕЦД. Кога лабораториите ќе достават резултати од тестовите тие мора да докажат дека тестовите се изведени во согласност со принципите на добра лабораториска пракса, а државата членка мора да верификува согласност со овие принципи.

Упатството на Советот 88/320//ЕЕЦ воспоставува стандарди за инспекција и верификација на ДЛП. Државата членка мора да одреди надлежен орган за инспекција на лабораторијата и преглед на досиејата се со цел проценка на нивната усогласеност со ДЛП. Надлежниот орган мора секоја година да ја известува Комисијата за своите активности и налозите до 31 Март. Ако се установи дека лабораторијата не е усогласена со ДЛП мора за тоа веднаш да се извести Комисијата, а ако државата членка има причина да верува дека во лабораторијата на друга држава членка е извршен тест кој не е усогласен со ДЛП обезбедена е процедура на советување.

3.6.2. Индустриски ризици

Исцрпувањето на природните ресурси не е единствен негативен ефект на забрзаната индустријализација. Еден од нив е и порастот на индустриските незгоди и тоа како по бројноста така и по сериозноста на последиците кои произлегуваат од нив. Од 1984 до 1999 година во земјите на ЕУ пријавени се преку 300 инциденти, а во 1997 година со 37 индустриски незгоди од поголеми размери, достигнато е највисокото ниво на незгоди од почетокот на водење на евиденција⁵⁶.

Европската заедница е потписник на Конвенцијата за прекугранични индустриски ризици, а во рамките на законодавството на Заедницата оваа материја првобитно е регулирана со Упатството на Советот 82/501/ЕЕЦ од 24 Јуни 1982 година за опасностите од поголеми размери на одредени индустриски активности. Тоа Упатство е познато под називот Севесо 1. На

⁵⁶ <http://themes.eea.eu.int/showpage.php/issues/chemicals?pg-40353>

неговото усвојување влијаел т.н. Севесо инцидентот од 1976 година, кој се случил во хемиска фабрика за пестициди близу Милано. Целта на ова Упатство е да се сведе на минимум ризикот од инциденти од одредени индустриски активности и да го намали влијанието на тие инциденти врз човекот и врз животната средина. Упатството содржи општи обврски за производителите и воспоставува систем на нотификација за посебно опасни супстанции. Државите членки се должни преку националното право да обезбедат производителите да превземат потребни мерки заради спречување на инциденти. За индустриските активности во кои се користат посебно опасни супстанции е воведен систем на нотификација. Државата членка е должна да одреди надлежен орган за прием на овие нотификации. Ова Упатство два пати е дополнувано и тоа со Упатството на Советот 87/216/ЕЕЦ од 19 Март 1987 година, со кое листата на опасни супстанции е проширена и со Упатството на Советот 88/610/ЕЕЦ од 24 Ноември 1988 година кога рамката на примена на првобитното Упатство е проширена на складирање на било кои опасни супстанции или препарати без оглед на складираната количина.

Советот на Заедницата на 9 декември 1996 година го донесе и Упатството 96/82/ЕЕЦ за контрола на инцидентните опасности од поголеми размери во кои се вклучени опасните супстанции кое е познато под називот Севесо 2 и со кое е укинато Упатството на Советот 82/501/ЕЕЦ. Целта на упатството е превенција од поголеми инциденти во кои се вклучени опасните супстанции и ограничување на нивните последици на човекот во животната средина. Кругот на примена на ова Упатство е проширен и на Упатството Севесо 1, но во примената, помеѓу другото, изменени се воените постројки, хазарди врзани со јонизирачките зрачења, транспортот на опасни супстанции по патиштата, железницата, внатрешните водени патишта, мориња и воздух, транспортот на опасни супстанции преку цевководите итн. Државата членка е должна да го обврзе производителите да ги превземат сите потребни мерки заради превенција од поголеми инциденти и ограничувања на нивните последици. Од производителите се бара на надлежните органи да достават нотификација и тоа за новите постројки во разумен рок пред почетокот на изградба, а за постоечките во рок од 1

година од датумот установен во членот 24 од Упатството. Новините воведени со Упатството Севесо 2, помеѓу другото, се однесуваат и на изработка на планови за случај на итни ситуации, планови за користење на земјиште, одредбите за инспекцијата која треба да ја вршат државите членки се построги, поставени се нови барања во поглед на управувањето со системите на безбедност итн.⁵⁷

Од 3 февруари 1999 година, одредбите од Упатството Севесо 2 станаа задолжителни за индустријата и јавната власт на државите членки. Со цел за намалување на бројот на индустриски незгоди неопходно е да се вложат многу напори, пред се затоа што Упатството Севесо 2 се применува само на постројките со висок ризик.

3.6.3. Биотехнологија

Биотехнологијата ја подразбира секоја технолошка примена која користи биолошки системи, живи организми или нивни деривати како би се направиле или измениле производи или процеси за специфични намени. Во секој развој биотехнологијата користи достигнувачка биофизиологија, биохемија, молекуларна биологија и генетика. Генетичкиот инжинеринг овозможува "ин витро" да се конструираат комбинации на гени, кои можат да се внесат во микроорганизмите и во нив да оставарат синтеза на соединенија кои одговараат. Покрај земјоделството, каде најмногу се очекува од примената на генетичкиот инжинеринг, нови можности се отвораат во ветерината и медицината, каде нормалните гени се пресадуваат во примателите за да ги заменат оштетените гени или да го компензираат евентуалното штетно дејство на другите гени. Генетички модификуваните организми (ГМО) со себе покрај некои големи предности, донесуваат и неброени ризици. Нивното воведување во отворени простори може да го загрози биодиверзитетот, животната средина и здравјето на луѓето и поради тоа потребно е законодавството да го прати развојот на генетичкиот

⁵⁷ Ibid, p. 133

инжинеринг. Неконтролираните истражувања не се само неетички, туку можат да предизвикаат и несогледливи последици по здравјето на луѓето и затоа воспоставувањето на правни регулативи на ова поле е неопходно, и тоа не само на ниво на контрола и евиденција, туку и превентивно воспоставени стандарди и критериуми кои мора да бидат почитувани при изведување на експерименти.

Заедницата на време ја сфати потребата дека користењето на генетички модификувани организми треба да биде контролирано и во таа насока Советот ги донесе двете најбитни Упатства: Упатството 90/219/ЕЕЦ од 23 Април 1990 година за воздржано користење на генетички модификувани микроорганизми⁵⁸ и Упатството 90/220/ЕЕЦ од 23 април 1990 година за намерното испуштање во животната средина на генетички модификувани организми⁵⁹. Комисијата од своја страна има донесено голем број на Одлуки кои ја дополнуваат примената на овие Упатства.

Микроорганизмите во научните истражувања и во процесот на производство на храна, се користат веќе со децении и со текот на времето достигнато е одредно ниво на стандарди кои овозможуваат нивно контролирано и безбедно користење. Упатството на Советот 90/219/ЕЕЦ тие меѓународно признати стандарди ги применува во користењето на модификувани микроорганизми во истражувачките лаборатории и индустриските постројки. Воздржано користење претставува било кој процес во кој микроорганизмите генетички се модификуваат или во кој таквите генетички модификувани микроорганизми се одржуваат во рамките на културата, складирањето, користењето, транспортот, уништувањето или одлагањето и за кои се користат физички бариери или комбинација од физички бариери заедно со хемиски или биолошки бариери, заради ограничување на нивниот контакт со граѓаните и животната средина. Генетички модификуван микроорганизам е микроорганизам кај кого генетичкиот материјал е изменет на начин кој не се случува преку природна

⁵⁸ Council Directive 90/219/EEC of 23 April 1990 on the contained use of genetically modified microorganisms

⁵⁹ Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms

репродукција или рекомбинација. Упатството се однесува на секое делување кај кое микроорганизмите се менуваат генетички или се одгледуваат и се фокусира на контролирање на вообичаеното испуштање во животната средина како што е случај со отпадот и на случајното испуштање кое може да влијае на здравјето на работникот во постројката или на животната средина воопшто.

Државите членки се обврзани да ги класифицираат активностите на воздржано користење и тоа според три типа на активности и спрема степенот на ризик кој микроорганизмот го носи. Типот А содржи активности кои се спроведуваат во наставните, истражувачките, неиндустриските и некомерцијалните потреби или во цели на развој, додека типот Б ги содржи сите други активности, генетички модификуваните микроорганизми се поделени во две групи. Група 1 е група од низок ризик и генетички модификуваните микроорганизми кои се наоѓаат во неа мораат да ги задоволат сите критериуми поставени во Анексот 2 од ова Упатство. Група 2 е група на висок ризик во која се наоѓаат сите генетички модификувани микроорганизми кои не ги задоволуваат критериумите воспоставени со Анексот 2. Ако генетички модификуваните микроорганизми се користат по прв пат неопходно е за тоа однапред да се извести надлежниот национален орган. Ако се работи за генетички модификувани микроорганизми класифицирани во Група 1 и тип А на активности, од корисникот не се бара известување туку се бара да се зачуваат податоците за работата кои на барање на надлежниот орган би се доставиле.

Кога тоа е потребно ќе се изработи план за заштита на здравјето и животната средина во случај на незгоди и работниците и граѓаните кои би можеле да бидат погодени во незгодите. Ако дојде до незгода на надлежниот орган мораат да му бидат доставени следните информации:

- околностите на инцидентот;
- идентитет и квантитет на испуштениот ГММ
- информации неопходни за проценка на ефектот на инцидентот

- превземените итни мерки⁶⁰

Секоја држава членка на кој и се случил инцидент мора да му обезбеди на корисникот и на локалните власти да ги превземат сите потребни итни мерки и мора да ги извести останатите држави членки кои би можеле да бидат погодени, како и Европската Комисија.

При комерцијална употреба на производи кои содржат генетички модификувани организми, производителот или увозникот мора да достават молба до надлежниот орган на државата членка на чија територија прв пат производот се става во промет. Молбата мора да содржи податоци за генетички модификуваните организми, условите на испуштање, опишана интеракција на генетички модификуваните организми од животната средина, техниката на мониторинг, третманот на отпад и план за итни случаи. Надлежниот орган во рокот 90 дена од приемот на молбата може;

а) да достави на Комисијата досие со повољно мислење или

б) да го извести подносителот на молбата дека предложеното испуштање на ги исполнува условите пропишани со Упатството на советот 90/220/ЕЕЦ и дека поради тоа се одбива.⁶¹

На Комисијата и на останатите држави членки им е оставен рок од 60 дена да го преиспитаат досието и да ги направат потребните консултации. Ако во овој рок не се постави некој битен приговор надлежниот орган ќе дозволи пуштање во комерцијален промет на производот.

Интересно е да се напомене дека во оваа област постои потенцијален конфликт помеѓу законодавството на Европската унија со правилата на Светската трговска организација за слободна трговија која забранува увозни ограничувања за генетички модификувани производи освен човековото здравје и животната средина.

⁶⁰ Brimblecombe, P. (2002) *Environmental Encyclopedia*, Air Pollution. Gale Research International Limited, Detroit, p. 202

⁶¹ Ibid, p. 207

4. Управување и ефикасно користење на просторот, животната средина и природните ресурси

Во најширока смисла проблематиката на управување и ефикасно користење на просторот, животната средина и природните ресурси претставува значајна компонента на целата приказна за заштитата на животната средина. Целата филозофија за заштита на животната средина насочена е во правец на постигнување што поефикасно користење на просторот, животната средина и природните ресурси. Оваа област би можела да ги опфати сите други области и проблеми на животната средина кои многу порано, под влијание на различни околности, биле артикулирани како засебни. Сепак во стручна смисла и според ставовите на моментално преовладувачкиот однос спрема проблемите на животната средина, управувањето и ефикасното користење на просторот, животната средина и природните ресурси допрва треба да го најдат своето место меѓу проблемите на ЕУ во областа на заштитата на животната средина. Во суштина управувањето и ефикасното користење на просторот, животната средина и природните ресурси претставува една од новите групи во законодавството на ЕУ во областа на животната средина. Надлежностите во рамките на ЕУ во областа на просторно планирање, управување со просторот и негово ефикасно користење, останала скоро во целост во надлежност на државите членки на оваа организација. Затоа законодавството во оваа група е најмалку развиено за разлика од останатите групи за кои досега се говореше. Или, уште попрецизно допрва треба да биде развиено. Меѓу изворите на права кои се ставени во оваа категорија постојат некои кои се препознатливи и карактеристични само за оваа област од кои е тешко да се издвојат најзначајните меѓу нив и кои веќе припаѓаат на некоја друга категорија.

Конвенцијата за биолошка разновидност од 1992 година претставува еден од темелните меѓународно правни инструменти во областа на заштитата на животната средина воопшто. Целта на оваа Конвенција е дефинирана во членот 1 како: " зачувување на биолошката разновидност, одржливо користење на нејзините компоненти и чесна и праведна поделба на користа која произлегува од користењето на генетичките ресурси...". Со поимот биолошки ресурси Конвенцијата ги опфаќа " генетичките ресурси, организмите и нивните делови, популацијата или кои било други биотички компоненти на екосистемот со реалната или потенцијалната намена или користа за човештвото".⁶²

Пошироко значење на Конвенцијата на Обединетите нации во борбата против ширењето на пустините во оние земји кои се соочуваат со сериозни суши, посебно во Африка, не е потребно посебно да се докажува како поради предметот кој Конвенцијата го регулира така и поради начинот на кој го прави тоа. Целта на Конвенцијата се состои во "борбата против дезертификацијата" и ублажување на последиците од сушата во земјите кои имаат сериозни суши и /или дезертификација, посебно во Африка.⁶³

Во Одлуката на Советот да се пристапи кон оваа Конвенција, се поаѓа од проценката дека ширењето на пустините претставува најголем проблем на животната средина предизвикан од " комплексните интеракции помеѓу физичките, биолошките, политичките, социјалните, културните и економските фактори".

Со Резолуцијата на Советот од 15 Декември 1998 година за стратегијата на ЕУ за шумите се идентификуваат суштинските елементи на заедничката стратегија за шуми. Тие ги опфаќаат, помеѓу другото, управувањето со шумите како е тоа дефинирано на Министерската Конвенција за заштита на шумата во Европа од 1993 година и мултифункционалната улога на шумите како главен принцип за акција; принцип на субсидијарност со оглед на тоа што Договорот за основање на ЕЗ нема одредби за заедничката политика во областа на шумарството;

⁶² Конвенцијата за биолошка разновидност од 1992 година

⁶³ Ибид,

спроведување на меѓународни обврски, принципи и препораки; активно учество во сите меѓународни активности во областа на заштитата на шумите; значењето на управувањето со шумите за зачувување на биолошкиот диверзитет; унапредување на користењето на дрвата итн.

4.1. Зачувување на дивата флора и фауна

Постојаното влошување на состојбата на природните богатства и заканата по одредни видови на дива флора и фауна претставува едно од основните прашања на политиката на ЕУ во областа на животната средина. Се проценува дека денес во Европа сериозно загрозени се или се наоѓаат на работ на изумирање околу 1000 билни видови и повеќе од 150 различни видови на птици. Меѓутоа, и покрај свеста за сите овие проблеми, основните причинители на таквата состојба не се на пат да бидат отстранети. Како главни причинители се сметаат постојаното губење и намалувањето на земјиштето поради урбаниот развој кое не е во согласност со барањата на животната средина, изградбата на патишта како и постојаната интензивирање на земјоделството. На тоа треба да се додаде и состојбата на загаденост на животната средина односно нејзините поединечни елементи, воведување на ретки видови итн⁶⁴.

Политиката на ЕУ во областа на зачувување на природата е втемелена на голем број на извори на право иако може да се рече дека таа се базира на два главни дела на легислатива. Едно од упатствата е за птици и упатство за живеалишта, а другото е регулатива со која се утврдуваат специфични финансиски инструменти во областа на заштита на природата. На ова секако треба да се додаде и имплементацијата на меѓународни обврски утврдени во различни меѓународни договори во областа на животната средина и мерките кои се превземаат во кругот на земјоделскиот сектор (Заедничка земјоделска политика- ЦАП). Приоритетите кои се утврдени во овие документи се состојат во креирање на европска еколошка

⁶⁴ "Europe's Environment: What directions for the future", Brussels, 24.11.1999. COM(1999) final, p.8;

мрежа за посебните подрачја на заштита кои се нарекуваат НАТУРА 2000. Напоредно со овие цели се настојува да се постигне што потполно интегрирање на барањата за заштита на природата и одговорна политика на ЕУ во други области меѓу кои најзначајни се земјоделството, транспортот, регионалниот развој итн.⁶⁵

Разбирајќи ја ширината и значењето на политиката на зачувувањето на природните ресурси, Заедницата како составен дел на таа политика во оваа област почна да издвојува значајни финансиски средства. Финансиската интервенција во областа на заштитата на природата датира уште од седумдесетите години на минатиот век, а првиот мал буџет за оваа намена е утврден во 1982/83 година. Во оваа смисла обезбедени се средства за акции насочени кон заштита на некои видови на цицачи, птици и рептили и тоа во рамките на педесетина проекти во вкупен износ од 3 милиони еки.

По однос на заштитата на природата на средоземното подрачје утврдена е посебна програма со која во периодот од 1986 до 1991 година се финансирани 198 проекти од кои 25% биле насочени кон зачувување на живеалиштата и загрозените видови. Кон крајот на осумдесетите години на минатиот век предмет на посебно интересирање на Заедницата стана животната средина на крајбрежните подрачја и крајбрежните води во северноевропското поморско подрачје, за што е утврден посебен фонд. Во рамките на оваа програма биле опфатени 38 проекти во вкупен износ од 16 милиони еки⁶⁶.

4.1.1. Најзначајни извори на правото

Со Упатство на Советот 79/409/ЕЕЦ од 2 април 1979 година за зачувување на дивите птици се настојува да се обезбеди долгорочна заштита и зачувување на сите видови на птици кои природно живеат во

⁶⁵ Nancarrow, P. (2002) "Wisdom's information: Rereading a biblical image in the light of some contemporary science and speculation" *Zygon: Journal of science*, p. 51-64

⁶⁶ <http://europa.eu.int/comm/life/nature/history.htm>.

дивина, на територијата на државите членки. Ова Упатство е дополнувано шест пати. Основната содржина на ова Упатство се состои во барањето да се заштитат, управуваат и контролираат сите видови на птици кои природно живеат во дивина во рамките на територијата на европските држави членки, вклучувајќи ги притоа и јајцата на овие птици, нивните гнезда, како и нивната експлоатација (чл.1). Тоа подразбира дека државите членки мораат да го чуваат, одржуваат и обновуваат биотопот и домовите на овие птици, преку формирање на заштитни зони, одржување на домови, обновување на уништените биотопи и формирање на биотопи. (чл.3) При тоа се усвојуваат специјални мерки за заштита на некои видови птици одредени во Анексот 1 на ова Упатство.

Со Упатствата се утврдува општа шема за заштита на сите видови на птици што подразбира забрана на намерно уривање или заробување со кој и да било метод на сите видови птици кои се опфатени со овие Упатства; потоа забрана за уништување, оштетување, собирање или поместување на нивните гнезда или јајца; намерно вознемирување итн (чл.5). Истотака, забранета е продажбата, транспортот заради продажба, задржување заради продажба, нудење на продажба на живи или мртви птици или на било кој дел или производ на птиците.(чл.6)

Сепак, под одредени услови, државите членки можат да отстапат од потполна примена на одредбите од членовите 5, 6, 7 и 8 и тогаш кога не постои друго задоволувачко решение, а тоа го наметнуваа некои од следниве причини: интересите на јавното здравје и безбедноста, интересите на воздушната безбедност, превентивното спречување на оштетувањето на шумите, рибите, водата, заштитата на флората и фауната, поради истражувања итн. Истовремено, Упатството во сите овие случаи предвидува посебни процедури за мерки кои треба да бидат превземени.(чл.9)

Упатството на Советот 86/609/ЕЕЦ од 24 Ноември 1986 година за приближување на законите, правилата и административните одредби на државите членки во поглед на заштитата на животните кои се користат во експериментални и други научни потреби има за цел да се обезбеди заштита на животните кои се користат во експериментални и други научни

потреби така што на овие животни им се обезбедува адекватна нега и избегнување на непотребни болки и страдање. Притоа се поаѓа од проценката дека постојат одредени различности помеѓу националните законодавства на државите членки во оваа област, па поради подобро функционирање на заедничкиот пазар неопходно е да се изврши хармонизација. Државите членки мораат да забранат користење на загрозени видови за експериментални цели освен во специфични случаи како на пример ако се работи за истражување на заштитата на видот кој е во прашање. Во поглед на негата и условите за живот на овие животни, Упатството одредува прецизни правила кон кои државите членки мораат да се придржуваат.

Правилото на Советот бр. 2158/92 од 23 Јули 1992 година за заштита на шумите на Заедницата од пожари утврдува план на Заедницата за заштита на шумите од пожари за периодот од 1992 до 2001 година. Цел на утврдување на оваа шема е намалување на бројот на шумски пожари посебно во северниот дел на Заедницата, спречување на причините за пожари односно воведување на превенција и мерки на мониторинг. Територијата на Заедницата е класифицирана на три нивоа на ризик од шумски пожари и тоа: подрачје на висок ризик, подрачје на среден ризик и подрачје на низок ризик. Државите членки на чија територија се наоѓа цел или дел од подрачјето кое е класифицирано како подрачје на висок ризик, мораат на Комисијата да и достават план за заштита од пожари со точно утврдени информации. Од друга страна пак, Заедницата финансира споредување на мерки на заштита во загрозените подрачја доколку тие се во согласност со планот на заштита.

Одредувањето на посебно заштитени подрачја се споредува на три нивоа. Првата листа на локации која вклучува природни живеалишта и дива флора и фауна ја сочинуваат државите членки на база на критериумите на анексот. Потоа, Комисијата на база на овие национални листи и спогодби со државите членки утврдува листа на локации од интерес за заедницата. На крајот, во рок од 6 години државите членки кои се во прашање мораат овие локации да ги одредат како посебно заштитени подрачја.

Инаку, државите членки мораат да ги превземат сите потребни мерки како би се обезбедило зачувување на домовите во посебните подрачја на заштита и за да се избегне нивно влошување. Исто така, државите членки мораат да го поттикнуваат управувањето со областите кои се значајни за миграција, растурање и генетичка размена на диви видови; да превземаат неопходни мерки заради основање на систем на строга заштита за оние животински и билни видови кои се посебно загрозени; да забранат употреба на неселективни методи на земање, заробување и убивање на одредени животински и билни видови; да го поттикнува истражувањето и научната работа која може да допринесе во остварувањето на целите на Упатството итн.

Правилото на Советот бр. 338/97 од 9 декември 1996 година за заштита на видовите на дива флора и фауна со регулирање на нивната трговија се применува во согласност со целите, принципите и одредбите на Конвенцијата за меѓународна трговија на загрозени видови на дива флора и фауна. Сите видови на кои се однесува ова правило се наброени во четири анекси.

Со Одлуката на Советот 82/461/ЕЕЦ од 24 Јуни 1982 година за склучување на Конвенцијата за зачувување на миграторните видови на диви животни ЕЗ стана договорна страна на оваа Конвенција. Целта на оваа конвенција е зачувување на миграторните животни заради нивното еколошко, генетичко, научно, рекреативно, културно, образовно, економско и друго значење. Затоа државите членки се обврзале дека ќе настојуваат да ги унапредуваат и поддржуваат истражувањата во врска со миграторните видови, дека ќе настојуваат да обезбедат итна заштита на миграторните видови кои се набројани во Додатокот 1 и дека ќе настојуваат да склучуваат спогодби за зачувување на миграторните видови набројани во Додатокот 2 на Конвенцијата.

Упатството на Советот 1999/22/ЕЦ од 29 Март 1999 година кое се однесува на држењето на диви животни во зоолошки градини има за цел да се утврдат минимални стандарди за чување и грижа за животните во зоолошките градини како и да се зајакне улогата на зоолошките градини во

зачувувањето на биодиверзитетот. Притоа се поаѓа од проценката дека многу животни во европските зоолошки градини се држат во неприфатливи услови. Упатството утврдува обврски на државите членки во поглед на превземање мерки за издавање на дозволи и инспекција на зоолошките градини во рамките на Заедницата. Истотака, државите членки обезбедуваат сите зоолошки градини да спроведат одредени мерки како што се: водење регистри на зоолошки градини, спречување на бегства на некои животни, држење на животните на начин кој ги задоволува нивните биолошки потреби, унапредување на јавното образование и свеста за зачувување на биодиверзитетот, учество во истражувањата и размена на информации за зачувување на видовите итн.

4.2. Управување со отпад и чиста технологија

Прашањето за управување со отпадот е предмет на глобалната политика на ЕУ во заштитата на животната средина, но и на другите посебни политиките во област на заштитата на животната средина. Во државите членки на ЕУ ова прашање не беше предмет на разгледување пред 1970 година, а во периодот од 1970 до 1980 се сведувааше само на контрола на испуштањето на отпадот. Во тој контекст ЕУ животната средина ја доживува и третира како трошок кој настојува да го намали. Од 1990 година, ЕУ пристапи кон примена на превентивни методи, преку следење на животниот циклус на производите и преку интегрален пристап на заштита на животната средина како стратешки можности за вкупен развој.

Кон крајот на осумдесетите години на 20 век Европа покажа посебен интерес за отпадот, посебно за опасниот отпад, поради неговото постојано зголемување. Колку за илустрација, во 1989 година западните развиени земји генерираа 136 милиони тони комунален отпад и повеќе од 300 милиони тони индустриски отпад кој содржи 10-15% опасни материи. Кога на ова ќе се додадат 36 милиони тони отпад од земјите на Централна и

Источна Европа произлегува дека Европа годишно "произведува" близу 50 милиони тони отпад⁶⁷.

Европската заедница од почетокот на седумдесетите години на 20 век започна со градење на посебна политика и законодавство за управувањето со отпадот. Меѓу првите прописи од оваа област е рамковната директива " за отпадоците" од 1975 година со која отпадот се дефинира како " секоја супстанца, односно секој предмет од кои сопственикот се ослободува, односно има намера или има обврска да се ослободи". Подоцна, во одредени временски интервали, легислативата на ЕУ за управување со отпадот е изгрудувана, менувана и дополнувана се со цел за нејзино унапредување и ефикасна примена во праксата на државите членки на ЕУ.

Кон крајот на осумдесетите години на 20 век Заедницата утврди Стратегија за управување со отпадот, а во 1990 година Стратегијата е потврдена во форма на Резолуција за политиката со отпадот.

Базелската конвенција за контрола на прекуграничното движење на опасниот отпад и неговото одлагање од 1989 година, чиј колективен член стана ЕУ во 1993 година, со своите правни решенија го "покрива" прекуграничното движење на опасниот отпад внатре и надвор од границите на ЕУ.

4.2.1. Извори на правото

Во време на реализација на втората акциона програма (1977-1981) донесени се две директиви: за отпадоците од индустријата со титаниум диоксид во 1978 година, и за отровните и опасни отпади во 1978 година. Во почетокот на 1981 година Советот донесе Препорака во врска со повторната употреба на старата хартија и употребата на рециклирана хартија.

Третата акциона програма е реализирана во периодот од 1982 до 1986 година, а во тој период се донесени и следните директиви: за постапките за

⁶⁷ Alexnder Kiss – Dinah Shelton: Manual of European Environmental Law, Cambridge, 1995, str 409

постојан надзор и мониторинг на животната средина во врска со отпадот од индустријата со титатниум диоксид во 1982 година, за надзорот и контролата на прекуграничниот пренос на опасни отпади во ЕЗ од 1984 година, за заштита на животната средина и посебно земјиштето во случај на користење на секундарни ѓубрива во земјоделството во 1986 година.⁶⁸

Четвртата акциона програма е донесена за периодот од 1987 до 1992 година. Во овој период најпрво се донесени директиви за спречување на загадувањето на воздухот од новите уреди за спалување на комуналниот отпад во 1989 година и за намалување на загадувањето на воздухот од постоечките уреди за спалување на комуналниот отпад исто така во 1989 година. Комисијата на ЕЗ истата година ја донесе и Стратегијата на Заедницата за управување со отпадот, а веќе наредната година Советот ја потврди во форма на донесување на Резолуција за политиката за отпадот. Потоа е донесена Одлука на Советот за прифаќање од страна на Заедницата OECD на одлука-препорака за контрола на прекугранчниот пренос на опасен отпад и Директивата за преодни мерки за Германија во поглед на извесни правила на Заедницата кои се однесуваат на заштитата на животната средина. Следуваше донесувањето на директива за постапување со градските отпадни води во 1991 година, за опасниот отпад во 1991 година и за потрошените батерии и акумулатори кои содржат одредени опасни материи. Советот уште ја донесе и Резолуцијата за обновување на акционата програма на Заедницата во областа на радиоактивниот отпад во 1992 година.

И во периодот на реализација на петтата акциона програма (1993 - 2000) продолжено е со донесување на прописи и други акти во областа на управување со отпадот. Така Советот ја донесе Уредбата 259/93 за надзорот и контрола на преносот на отпадот внатре и надвор од ЕЗ, а Комисијата ја донесе Одлуката за утврдување на листа на отпадоци согласно чл. 1 од Директивата за отпад од 1993 година. Набрзо е донесена и Директивата за

⁶⁸ Cobb, J. (2000) *sustainability: economics, ecology and justice*. Orbis books, New York. P. 99

амбалажа и амбалажен отпад 1994 и Европскиот каталог на отпадоци исто така во 1994 година

5. Еколошки услови за прием во Европската Унија

Покрај многуте услови и принципи кои треба да ги исполнат земјите кандидати за прием во Европската Унија дел од тие услови е проблематиката за заштита на животната средина. Самото проширување на ЕУ со нови членки има можни импликации врз проблематиката на животната средина кои можат да се со позитивни и негативни импликации. Позитивните проценки се дека ќе има очекувани инвестиции во инфраструктурата во областа на животната средина, развојот на трговијата и индустријата во ЕУ итн. Еден од главните принципи со кој се стреми на редефинирање на филозофијата за заштита на животната средина во самата ЕУ е промена на филозофијата на "смалување на загадувањето" кон филозофијата "управување на загадувањето,.. Еден дел од условите за прием во ЕУ имаат општ карактер и се однесуваат на севкупната положба и општата проценка на земјите кандидати додека еден дел се однесуваат на конкретни услови во поедини области на животната средина. Значењето на општите услови за прием во ЕУ во областа на животната средина произлегуваат од самиот факт дека оваа област е инволвирана во различни сегменти на економскиот живот.

Со принципот на интегралност, решавањето на други целини од политики на ЕУ, дава позитивни и значајни резултати и за самата животната средина. Критериумите во областа на животната средина во основа се однесува на прилагодување на прописите во областа на животната средина со постојните прописи на ЕУ и доведување на состојбата во земјите кандидатки на ниво со стандардите на ЕУ. Тоа подразбира повеќе различни фази: од прилагодување на релевантните прописи, правила и процедури на ЕУ во националните законодавства, обезбедување на институции и средства за остварување на прописите, обезбедување на контрола и казни за неспроведување на прописи итн. Според стратегијата за

прием на нови членки во ЕУ земјите кандидати треба да ги опфатат следните прашања: утврдување на приоритетни проблеми во областа на животната средина, дефинирање на правни и административни празнини и недостатокот во постојните правни регулативи и испитување на економските состојби за мерките кои треба да се превземат.

а) Критериуми од областа на животната средина во релевантните документи на ЕУ

Меѓу документите на ЕУ со кои се утврдуваат прописите на на ЕУ и кои мораат да бидат пренесени во правните системи на земјите кандидати на прием во ЕУ покрај горе споменатото посебно место завземаат и:

- Бела книга - програма за придружување на земјите кандидати за прием во ЕУ

- Прирачник или водич за приближување на легислативите на ЕУ во областа на животната средина.

Со овие документи од областа на животната средина опфатени се околу 70 упатства и 21 правило од кои истите неколку пати се надополнувани и амандирани. Еден од најважниот документ кој ги содржи главните критериуми за прием на земјите-кандидатки во ЕУ е Бела книга.

б) Критериуми од Белата книга

Белата книга преставува најцелосен документ за подготовка на земјите кандидати за прием во ЕУ. Овој документ поаѓа од основните цели на ЕУ и интенцијата во областа на таканаречена предпристапна стратегија. Економските реформи во земјите кандидати се првото барање и прилагодување на законодавството на самите кандидати. Во Белата книга се идентификувани и клучни мерки во одредени сектори и сугериран редослед по кои треба да се пристапи на апроксимација. Најексплицитни одредби за критериумите кои се однесуваат на животната средина содржани се во точка 8 од Анексот. Тој опфаќа единаесет области кој се ставени во категоријата кои ја означуваат "животната средина". Со тоа Белата книга ги опфаќа законодавството во следниве области: радиоактивна

контаминација на намирниците; заштита од радијација; хемиски супстанции; контрола на степенот на ризичност на постоечките супстанции; извоз и увоз на опасни хемикалии; последици на намерно пуштање на генетски модифицирани организми во животната средина; политика на одстранување на отпадните материја; емисија на бучава од градежните фабрики и машини; загадувањето на воздухот- содржина на оловото во бензинот и сулфурот во некои течни горива; загаденоста на воздухот и контрола на супстанциите кои го уништуваат озонот.

Погледано подетално во наведените области на списокот на релевантни извори на права во ЕУ според кои земјите кандидатки треба да го извршат ускладувањето би се извршило на следниот начин:

1. Во областа на **радиоактивна контаминација на намирниците** основно прашање после несреќите што се случија на нуклеарните постројки во Чернобил се однесува на мерките на заштита (инспекција и контрола) на храната која се пласираат на пазарот за човечка и животинска исхрана и како би се спречило користење на намирниците кои го надминуваат дозволеното ниво на контаминираност. Тука се две клучни приоритетни правила и тоа: Правило ЕЕЦ/90/737 за условите за увоз на земјоделски производи кои се од потекло на земјите кои не се членки на Унијата, и Правило 87/3954 со кое се дефинира максимални нивоа на дозволено радиоактивна контаминација на намирниците и храната за животните кој се продаваат после некоја нуклеарна несреќа или било какви други радиолошки вонредни ситуации. Двете основно правила се проширени и дополнети со модифицирани правила.

2. Прописите во областа на **заштита од радијација** се реализираат за заштита на населението, работниците и животната средина од опасности од радиоактивно зрачење. Три прописи се главни и тоа: упатство ЕУРАТОМ(The European Atomic Energy Community) 80/836 со кое се поставуваат основните безбедносни стандарди за здравствена заштита од јонизирачко зрачење; Упатство 92/3 ЕУРАТОМ за надгледување и контрола на транспортот на радиоактивниот отпад помеѓу земјите членки во Унијата и надвор од нејзе; Правило 93/1493 ЕУРАТОМ со кое се дефинира систем на

Унијата за информирање и давање на информации во врска со пренесување на радиоактивни супстанции помеѓу земјите членки. Исто така и овие правила се проширени надополнувани со модифицирани амандмани.

3. Во делот кој се однесува на **хемиските супстанции** со прописите на ЕУ се настојува да се утврди одговорноста за контрола на хемикалиите и нивните деривати. Овие прописи се поделени во две групи: а) на тие кои се однесуваат на пласманот на опасните супстанции на пазарот и б) на тие кои се однесуваат на информираност за новите супстанции. Во првиот случај целта е да се обезбеди изедначеност на класифицирање на опасните супстанции кон ризикот, а основен извор на право е Упатството 67/548/ЕЕЦ за прилагодување на законите, прописите и административните мерки во врска со класификација, пакување и обележување на опасните супстанции. Во вториот случај се работи за регулирање на процедурата за информирање при пласирање на нови хемиски супстанции на пазарот.

4. **Контрола на степенот на ризичност на постоечките супстанции** со која треба да се обезбеди адекватна процена на ризикот со кој постоечките супстанции се закануваат на животната средина. Две правила се клучни и тоа: Правило(ЕЦ) 793/93 за процена и контрола на ризикот по човекот и животната средина од постоечките супстанции и од нивни производени инструменти и Правило на Комисијата 1488/94ЕЕЦ за принципите за процена на ризичноста на постоечките супстанции предвидени во правилото ЕЕЦ/793/93.

5. Целта на прописите од областа за **извоз и увоз на одредени опасни хемикалии** е на државите кои не се членки на ЕУ(особено на земјите кои се во развој) да им се обезбедат "минимален" број на информации за посебно опасните хемикалии. Основен пропис е Правило на Советот 2455/92 за извозот и увозот на одредени опасни хемикалии, надополнети со Правилото 3135/94 и Правилото 41/94.

6. Прописите во доменот **намерно пуштање на генетски модификувани организми во животната средина** со кои треба да се обезбеди адекватна заштита за здравјето и животната средина со истовремено

создавање на интерен пазар за биотехнолошки производи. Упатството 90/220/ЕЕЦ се однесува за намерното испуштање на генетски модификувани организми, и второто со дополнување на Комисијата со Упатство 92/146/ЕЕЦ.

7. Во областа за **отстранување на отпадни материјали** во рамките на ЕУ релевантни се повеќе извори на права бидејќи се работи за "сложен систем" чија цел е смалување на влијанието на отпадниот материјал на животната средина со примена на различни мерки (од спречување на правење на отпад, рециклирање, репарирање до безбедносно складирање). Поради тоа за земјите членки релевантни се повеќе упатства и одлуки: упатства 75/439/439/ЕЕЦ за отстранување на отпадот од нафтено порекло; 75/442/ЕЕЦ за отпадни материјали; 91/689/ЕЕЦ за опасен отпадни материјали; 76/403/ЕЕЦ за отстранување на полихронувани бифенили и полифронувани терфанили; 86/278/ЕЕЦ за заштита на животната средина, а посебно на земјиштето при употреба на отпадот од канализациите во земјоделието; 91/157/ЕЕЦ за батерии и акумулатори кои содржат некои опасни материји; 94/62/ЕЕЦ за пакување воопшто и за пакување на отпадни материјали; Правило на Советот 259/93 за надгледување и контрола на транспортот на отпадни материји во ЕУ, и надвор од нејзе;

8. Во областа **емисија на градежни фабрики и машини** се предвидени прописи и мерки со кој се опфатени методи на тестирање со помош на кој се одредува емисија на бучава од машините на отворен простор. За оваа област во Белата книга како релевантни за усогласување се наведуваат 9 упатства на Советот за усогласување со прописите на земјите членки. Тоа се: 84/532/ЕЕЦ за заедничките мерки за градежните фабрики и машини; 79/113/ЕЕЦ за одредување на емисијата на бука од градежните фабрики и машини; 84/533/ЕЕЦ до 84/538/ЕЕЦ за дозволено ниво на бучава од компресори; за дозволено ниво на бучава од високите кранови; за дозволена ниво на бучава кај генераторите за заварување; за дозволено ниво на бучава кај генераторите за струја; за дозволеното ниво на бучава кај електричните и рачните машини за кршење на бетонот и дробалиците; за дозволеното ниво на бучава кај косилиците; упатство 86/662/ЕЕЦ за ограничување на

бучавата која ја произведуваат хидрауличните машини, булдужери, утоварувачи и ровокопачи.

9.Областа на **загаденоста на воздухот во поглед на содржина на олово и сулфр во некои течни горива** регулирано е со упатството 85/210/ЕЕЦ за усогласување на прописите на земјите членки во врска со количината на олово во бензинот и 93/12/ЕЕЦ за количината на сумпур во некои течни горива.

10. Во областа на **загаденост на воздухот со испарливи органски соединенија**, во ЕУ е донесено упатство 94/63.ЕЦ за контрола на испарувањето на органските соединенија кои се создаваат при складирање на бензини и неговата дистрибуција од терминалите до сервисните станици.

11. Што се однесува на **супстанциите кои го уништуваат озонот** во рамките на ЕУ регулирано е со Правило на Советот бр.3093/94/ЕЕЦ и има за цел да обезбеди потполна примена на одредбите на Монреалшкиот протокол за супстанциите кои ја оштетуваат озонската обвивка со амандманите од конференциите во Лондон и Копенхаген.

в) Критериуми од прирачникот за приближување кон законодавството на ЕУ во областа на животната средина

Во однос на Белата книга, Прирачникот е листа на прописи од областа на животната средина кој значително ја надополнува и проширува. Цела легислатива на ЕУ во областа на животната средина, на кој земјите кандидатки треба да ги прилагодат своите прописи, класифицирани се во следните групи: хоризонтална легислатива која се однесува на општи прашања за управување на животната средина; квалитетот на воздухот; управување со отпадот; квалитетот на водата; заштита на природата; контрола на индустриското загадување и управување со ризикот; хемикалии и генетски модификувани организми; бучава од возила и машини; нуклеарна сигурност и радијациона заштита; климатски промени; цивилна заштита; политика и меѓународна соработка.

Во секоја од овие области точно се дефинирани изворите на права на ЕУ кои се земаат како основа за порамнување на законодавството на земјите членки на ЕУ.

1. **Хоризонтална легислатива** која не е опфатена со Белата книга, ги вклучува следните прописи: Упатство 85/337/ЕЕЦ за процена на влијанието на одредени јавни и приватни проекти на животната средина; Упатство 90/313/ЕЕЦ за слободата на пристапот на информации во областа на животната средина; Упатство 91/692/ЕЕЦ за стандардизација и рационализација на известување за спроведување на одредени упатства; Правила ЕЕЦ 1210/90 за основање на Европска агенција за животна средина; Правила ЕЕЦ 1973/92 за воспоставување на финансиски инструменти за животната средина со која се подржуваат акциите за реализација на принципот "загадувачот плаќа" и други принципи на ЕУ.

2. Што се однесува до **квалитетот на воздухот**, покрај веќе споменатите легислативи од Белата книга, релевантни се упатствата 96/62/ЕЦ како и упатството 92/72/ЕЦ, кои се однесуваат за загадување на тропосферскиот озон.

3. За **управување на отпадот**, покрај легислативите од Белата книга, значајни се упатствата 78/176/ЕЕЦ за отпадот на титанијудиоксид од индустријата, 89/36/ЕЕЦ за согорување на комуналниот отпад, и 94/67/ЕЕЦ за согорување на опасниот отпад.

4. Легислативата во областа на **квалитетот на водата** не е опфатена во "Белата книга", и кон Прирачникот опфатени се упатствата 91/271/ЕЕЦ за урбаните отпадни води, 91/876/ЕЕЦ за нитратите, 76/464/ЕЕЦ за опасните супстанции во морската средина, со додатни седум директиви, 76/160/ЕЕЦ за водата за капење, 80/778/ЕЕЦ за водата за пиење, 79/869/ЕЕЦ за мерење и земање на примероци за водата за пиење, 75/4440/ЕЕЦ површинските води кои се користат за пиење, 80/68/ЕЕЦ за подземните води, 78/659/ЕЕЦ за водата на рибите.

5. Во областа на **заштита на природата** релевантни се упатствата 92/43/ЕЕЦ кој се однесува за Хабитат(habitat-еколошка или околна средина

која е населена со одреден вид на животно, растение или друг тип на организам), 79/409/ЕЕЦ за дивите птици, 83/129/ЕЕЦ за кожата на млади туљани, правило 338/97/ЕЦ за загрозените видови, 348/81/ЕЕЦ за увозот на китови, 90/3943/ЕЕЦ за заштита на Антарктикот, ЕЕЦ/3254/91 за употреба на ножните замки, ЕЕЦ/3528/86 за заштита на шумите од атмосферските загадувања и ЕЕЦ/2158/92 за заштита на шумите од пожари.

6. Контрола на **индустриското загадување и управување со ризикот** регулирано е со упаствата 84/360/ЕЕЦ за загадување на воздухот од индустриските постројки, 88/609/ЕЕЦ за големите постројки за спалување, 96/61/ЕЕЦ за интегрална превенција и контрола на загадувањето, 96/82/ЕЦ за контрола на големите акцидентни опасности, правилата ЕЕЦ 880/92 за еко-обележувањето со одлуките за поединечно обележување, ЕЕЦ/1836/93 за екоменаџирање и ревизија.

7. За областа **хемикалии и генетски модификувани организми**, покрај споменатите во Белата книга, релевантни се и следните упаства 86/609/ЕЕЦ кое се однесува за експериментите со животните, 87/217/ЕЕЦ за азбестот и одлуката 91/448/ЕЕЦ за генетски модификувани организми.

8. Во областа на **нуклеарна безбедност и радијациона заштита**, покрај споменатите прописи од Белата книга и договорот за основање на заедница за атомска енергија, релевантни се следните упаства: 97/43/ЕУРАТОМ за радијациона заштита во врска со медицинските озрачувања, 89/618/ЕУРАТОМ за информирање на јавноста и 90/641/ЕУРАТОМ за радијациона заштита на надворешните работници.

9. За областа на **климатски промени** релевантна е одлуката на Советот 93/389/ЕЕЦ за механизмите за надзор на емисиите на CO₂ и на други гасови кои предизвикуваат ефект на стаклена градина.

10. Во доменот на **цивилната заштита** релевантни се неколку одлуки и резолуции на ЕУ. Тие одлуки се: 98/22/ЕЕЦ која се однесува за акционата програма во областа на цивилната заштита, 91/396/ЕЕЦ за единствениот позивен број за итни случаи, 86/85/ЕЕЦ за информациониот система на Унијата за контрола и редукција за загадувањето предизвикано од

испуштањето на јагленоводородот во морето, 80/686/ЕЕЦ за советодавниот комитет за контрола и смалување на загадувањето предизвикано од испуштањето на јагленоводородот во морето.

11. За "политичките" документи во доменот на заштита на животната средина во Прирачникот се опфатени 19 документи во различни области. Најопшти и од фундаментално значење за заштита на животната средина се секако во "Петтиот акционен програм во областа на животната средина " усвоен со Резолуцијата на Советот и претставниците на државите членки во 1993 година.

12. Во доменот на "меѓународната соработка" односно на меѓународните договори во областа на животната средина посебно значење е дадено на група од 14 меѓународни договори и тоа: Конвенција за заштита на Медитеранското море од загадување, Конвенција за прекугранично загадување на воздухот на големи далечини, Конвенција за зачувување на миграционите видови, Конвенција за зачувување на дивечот и природните резервати, Конвенција за меѓународна трговија на загрозувани видови на флора и фауна, Бечка конвенција за заштита на озонската обвивка, Базелска конвенција за контрола на прекуграничното движење на опасниот отпад и нивното одлагање, Конвенција за биолошкиот диверзитет, Конвенција за меѓународна комисија за заштита на реката Елба, Конвенција за заштита на морките средини на Балтичкото море, Европска конвенција за заштита на кичмените животни кои се користат во експериментални и други научни цели, Конвенција за прекуграничните ефекти за индустриските несреќи и Конвенција на ООН за правото на морето.

6. Усогласеноста на Република Македонија со ЕУ во делот на заштита на животната средина

Како дел од политиката за економски развој Владата на Република Македонија креирала и спроведува политика за заштита на животната средина со која се утврдуваат приоритетите за животната средина како и за нејзина заштита и користење на природните ресурси.

Заштитата и унапредувањето на животната средина е фундаментална вредност, уставно загарантирана. Заедничкото постапно решавање на заштитата на животната средина и развој се смета за начин на обезбедување посигурна и подобра иднина.⁶⁹

Одржливиот развој останува определба и обврска на Владата, што бара подготвување на различни стратегии, планови и програми. Во 1996 година е усвоен Националниот акционен план за заштита на животната средина кој претставува прва и главна стратегија во оваа област. Документот претставува прв чекор кон долгорочната амбиција на Република Македонија за интеграција кон Европската Унија.

Во рамките на програмата CARDS се започнати практични активности за изработка на втор Национален еколошки план(НЕАП), кој во потполност ќе се темели на Шестата акциона програма за животна средина на Европската унија и ќе ги следи нејзините определби во оваа област. Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата е донесен 1996 година, а со него се регулират основните права и обврски во доменот на заштитата на животната средина, како и работењето на Фондот за заштита на животната средина. Но, иако Законот е сеопфатен и ги содржи речиси сите аспекти на заштитата, неговата примена е тешка, бидејќи одредбите на истите се премногу општи во однос на соодветните постапки. Воедно, тој не е во согласност законската регулативи за животна средина на Европската унија. Одредби кои се однесуваат на заштитата на

⁶⁹ Влада на Република Македонија, Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија, 2004 година, Скопје

животната средина има и во голем број други закони и подзаконски акти кои содржат стандарди за животната средина, но ниту еден не ги применува стандардите на Европската унија во целост. Република Македонија има ратификувано голем број меѓународни договори (конвенции и протоколи) од областа на животната средина, што вклучува исполнување на обврските кои произлегуваат од нив.⁷⁰

Од аспект на усогласеноста на Република Македонија со Европската унија, главните цели на Македонија во областа на заштита на животната средина се следните:

1. Во однос на севкупната интеграција со ЕУ- остварување на еколошки одржлив економски развој, пораст на конкурентноста и интегративен приод кон еколошките проблеми,
2. Во однос на законодавството на ЕУ - постапно хармонизирање на домашното законодавство во оваа област со законодавството на ЕУ за животната средина и активно учество во меѓународните напори за решавање на глобалното загадување и деградирање на животната средина,
3. Заштита на биолошката разновидност и живеалиштата,
4. Активно вклучување во меѓународните системи за заштита на животната средина,
5. Одржливо управување со природните ресурси и нивна заштита во врска со целта за хармонизација на домашното законодавство со законодавството за животната средина на ЕУ. ЕУ мерките за политиката ќе се реализираат преку:
 - усогласување на законодавството,
 - постигнување на стандардите на ЕУ за квалитет на животната средина

⁷⁰ Ibid,

- подобрување на квалитетот на медиумите на животната средина.

Рамковниот закон за животна средина го регулира пристапот со информации за животната средина, ги воведува постапките за интегрирана контрола и спречување на загадувањето како плановите за спречување на хавариите.

Максималниот рок за усогласување изнесува десет години во кој период е потребно загадувачот да ги утврди мерките што ќе ги преземе за усогласување со еколошките стандарди.

7. Правно регулирање на еколошката проблематика во Република Македонија

Во Република Македонија не постои дефиниција за еколошката безбедност, иако таа е опфатена во рамките на одбранбено-заштитниот систем кој на државата меѓу другото треба да и обезбеди и еколошка заштита⁷¹. Во изминатиот период, согласно европските и меѓународните стандарди, донесени се законски акти со кои се регулира и материјата од областа на заштитата на животната средина. На тој начин правно се регулира еколошката проблематика.

Така на пример, во темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија во членот 8, меѓу другото се потенцира како темелна вредност и *уредувањето и хуманизацијата на просјорот и заштитата и унапредувањето на живојната средина и на природата*⁷². Понатаму, одредени еколошките одредби се наоѓаат во член 43 каде што се истакнува дека *„секој човек има право на здрава живојна средина. Секој е должен*

⁷¹ Гоцевски Т. (2006) *Основи на системот на националната одбрана*. Киро Дандаро, Битола, стр. 13.

⁷² Устав на Република Македонија, (2001) Книгоиздателство "Феникс", Скопје, стр.10-11.

да ја унапредува и илтиити живоитната средина и ириродаита. Републиката обезбедува услови за остварување на иравото на граѓаните на здрава животна средина,,⁷³

Република Македонија обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина. Согласно член 55, се регулира со закон за ограничувањето на слободата на пазарот и претприемништвото единствено заради одбрана на Републиката, зачувување на природата, на животната средина или на здравјето на луѓето. Согласно член 56 од Уставот на Република Македонија се утврдуваат добрата од општ интерес за Републиката кои уживаат посебна заштита.

Од предходното можеме да констатираме дека постои еколошка уставно-правна рамка во Република Македонија. Меѓутоа, она што недостасува се директни уставни еколошко-безбедносни одредби. Иако дел од нив можеме да ги согледаме преку логичко-функционалните врски во двете области (еколошката и безбедносната) и нивното пошироко значење за општествената заедница. Ова од причина што од непосредна важност за безбедноста на државата е заштита и унапредување на еколошкиот систем во сите негови сегменти (природни ресурси, глобални и локални промени на животната средина, природни катастрофи, индустриски акциденти, отпадни материјали и др.)

Од овој уставно-правен темел создаден е систем на правни норми во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина, класификувани во повеќе закони и општи акти.

Министерството за животна средина го има основниот мандат во рамките на сопствените програмски активности, да се грижи за здрава и одржлива животна средина. Согласно тоа, во 2005 година донесен е новиот Закон за заштита на животната средина. Исто така, Владата на Република Македонија во својата „Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во

⁷³ Ibid, стр.22-23.

Европската унија,, од 2004 година ги елаборира и проблемите на животната средина.

Поврзување на животната средина и безбедноста во Република Македонија можеме да најдеме и во Концепцијата за национална безбедност и Стратегискиот одбранбен преглед.

Новиот **Закон за животна средина** од 2005 година е работен според методологијата на апроксимација на законодавството и потполно е усогласен со релевантните директиви на Европската унија како и со одредбите од релевантните меѓународни конвенции.

Во Законот за животната средина се регулираат основните права и обврски во доменот на заштитата на животната средина, мониторингот на животната средина, информативен систем за животната средина, планирањето на заштитата на животната средина, оценка на влијанието на одредени стратегии, планови и програми врз животната средина.

Со новиот закон за животна средина се формира Управа за животна средина како орган за вршење на работи од областа на животната средина.

Законот за животна средина изготвен според барањата содржани во Директивите на Европската Унија, се грижи и за одржување на традиционалните вредности во оваа област, обезбедување на одржлив развој и континуиран напредок во унапредувањето на мерките и активностите за заштита на животната средина. Со усвојувањето на законот на 21 јуни 2005 година горенаведените предлози изнесени во предлог законот станаа реалност во нашето законодавство.

Со новиот закон се внесени и одредени новини со кои македонското законодавство, имплементирајќи ги стандардите, се доближи до европското и светско законодавство. Новините кои треба секако да се споменат се следниве:

- Гарантира право на пристап до информациите од областа на животната средина кои ги поседуваат или се поседуваат за јавните органи;

- Оценување на ефектите од реализација на стратешките плански документи врз животната средина;
- Оценување на ефектите од одредени јавни и приватни проекти врз животната средина;
- Интегрирано спречување и контрола на загадувањето;
- Контрола на опасностите од хаварии во присуство на опасни супстанции;
- Учеството на јавноста во однос на подготвувањето на определени планови и програми поврзани со животната средина;
- Одговорност за штета врз животната средина во поглед на превенцијата и санирањето на штетите врз животната средина;
- Оценување на влијанијата врз животната средина во прекуграничен контекст;
- Климатски промени и
- Борба против опустинувањето во земјите што се соочуваат со сериозни суши и/или опустинување.

Со имплементирање на горенаведените принципи и стандарди во македонското законодавство Република Македонија правно ја регулира областа на заштитата на животната средина според европските стандарди. Основен проблем не претставува донесувањето на овие законски прописи туку нивното заживување и практично реализирање.

Република Македонија во својата "**Национална стратегија за интеграција во Европската унија**" има одредби кои ја засегаат животната средина. Како составен дел од политиката за економски развој Република Македонија креира и спроведува политика за заштита на животната средина со која се детерминираат приоритетите за животната средина, за нејзината заштита и одржливото користење на ресурсите. Во 1996 година е усвоен Национален еколошки план за заштита на животната средина (НЕАП). Според него сегашната состојба и проблемите во Република Македонија се однесуваат на следните работи:

- Исфрлањето на водата од рударскиот сектор, индустриските постројки, сточните фарми и водите од големите урбани центри кои претставуваат најголем проблем во загадувањето на водата. Недостигаат капацитети за прочистување на отпадните води. Постојат само неколку општински постројки за преечистување на отпадна вода, а само мал процент од отпадната вода се пречистува;
- Најголемите проблеми во поглед на загадувањето на воздухот се манифестираат во градовите Скопје и Велес. Главна причина на загадување на воздухот во Скопје е емисијата на гасови од возилата и индустријата, но и одреден број други извори на загадување. Во Велес загадувањето се должи пред се од Топилницата за олово и цинк, каде што постои опасност по здравјето на луѓето што ја предизвикуваат тешките метали;
- Несоодветно управување со цврстиот и штетен отпад. Постојат прописи за управување на отпадот, но сепак, се уште, не е евидентно неговото несоодветно исфрлање. За да се обезбеди одржлив земјоделски развој треба да се спроведе политика која поттикнува заштита на земјиштето, редовен преглед за плодноста на почвата, контролирана употреба и обработка на земјоделскиот и животинскиот отпад и на секундарниот отпад;
- Проблеми поврзани со управувањето на земјоделското и шумското земјиште. Треба да се подготват планови за одржливо управување со шумите што опфаќа зачувување и пошумување, да се даде нагласка на повторното пошумување на голото земјиште и рехабилитација на ерозивните региони и производство и користење на медицински и други шумски производи;
- Недостаток и недоволен мониторинг врз природното богатство, иако постои значителен потенцијал во биодиверзитетот. Постојните институции за заштита на постојниот биодиверзитет се релативно слаби, а биодиверзитетот не се користи на одржлив развој.

7.1. Приоритетни цели, инструменти и политики на Република Македонија

Главни цели на Р. Македонија во областа на заштитата на животната средина се издвоени во следниве правци:

- 1) Во однос на стратегијата за интеграција со ЕУ-остварување на еколошки одржлив развој, пораст на конкурентноста и интегративен приод кон еколошките проблеми;
- 2) Во однос на законодавството на ЕУ- постапно хармонизирање на домашното законодавство во оваа област со законодавството на ЕУ за животна средина и активно учество во меѓународните напори за решавање на глобалното загадување и деградирање на животната средина;
- 3) Заштита на биолошката разновидност и живеалиштата;
- 4) Активно вклучување во меѓународните системи за заштита на животната средина;
- 5) Одржливо управување со природните ресурси и нивна заштита;

Општи мерки и задачи на политиката за животна средина за остварување на првата цел се:

- а) Постепено постигнување на оптимално ниво на цените на енергијата и на услугите во јавните комунални претпријатија согласно реалната куповна моќ на граѓаните со цел да се постигне нивно користење на најрентабилен начин;
- б) Постепено зголемување на инвестирањето во екологијата и заштитата на природата;
- в) Зголемување на уделот на јавните трошоци за еколошка заштита во БНП;
- г) Подготвување на програми за воведување конкуренција и вклучување на приватниот сектор во јавните комунални претпријатија.

Еден од најголемите предизвици е интегрирањето на политиката за животна средина во останатите секторски политики и остварување оптимален биланс помеѓу економската ефикасност и политичка прифатливост со еколошката ефективност на економските инструменти. Прво треба да се земе во предвид на исплатливоста од зголемување на постојните мерки, како и од воведување нови инструменти. Потоа следи прашањето на упростување на системите за плаќање, а сепак да се земе во предвид користењето на разни економски инструменти за заштита на животната средина. Како што покажува искуството на земјите на централна и источна Европа, доколку давачките за загадување соодветно се дизајнираат и спроведат тие, покрај останатото, ќе обезбедат подобрување во неколку области: политиката на животната средина, иновациите и конкурентноста, вработувањето, даночниот систем и зајакнување на други инструменти.

Во врска со целта за хармонизација на домашното законодавство со законодавството за животна средина на ЕУ мерките на политиката ќе се реализираат преку:

- а) усогласување на законодавството;
- б) постигнување на стандардите на ЕУ за квалитетот на животната средина и подобрување на квалитетот на медиумите на животната средина

Рамковниот **закон за животна средина** се фокусира на имплементирањето на процедурите за оценка на влијанието врз животната средина и стратешката оценка на влијанието на плановите, програмите и стратегиите. Со него се регулира пристапот до информации за животната средина, се воведуваат постапките за интегрирана контрола и спречување на загадувањето, како и плановите за спречување на хавариите. Во него особено е потенцирано на плановите за усогласување на постојаните загадувачи со нормите и стандардите на животната средина. Во овој дел е воведен постепен пристап за усогласување преку изработка на оперативни планови со кои се поврзани дозволите за работа. Максимален рок за усогласување изнесува 10 години, со исклучок 15, во кој период е потребно

загадувачот да ги утврди мерките што ќе ги превземе за усогласување со еколошките стандарди.

Законот за води зазема нов интегриран пристап за управување со водените ресурси, следејќи ги насоките на рамковната директива за води. Во оваа насока се воведуваат тела за управување со водите по речните сливови. Законот ги воведува плановите за управување со водените ресурси.

Законот за отпад дава можност за пристап за приватниот сектор во услугите на управување на отпадот. Голем дел од надлежностите се дадени на локално ниво, што ја потенцира потребата од зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа за управување со отпадот. Основниот систем на постапување со отпадот се базира врз плановите за управување со отпадот. Воведен е системот на загадувачот плаќа, системот на блискост и минимизирање на отпадот. Во плановите на овој закон е дополнувањето со Национален план за воспоставување на сеопфатен систем за управување со цврстиот отпад.

Законот за заштита на природата ги воведува Плановите за управување со природните богатства, вклучувајќи ги задолжително националните паркови, со што се создаваат услови за интегриран пристап во заштитата на природното богатство. Заштитата на екосистемите и посебно заштитените подрачја претставуваат придонес на Република Македонија кон природните богатства на Европа.

Законот за заштита на воздухот го дава посебно внимание на мониторингот и контролата за загадувањето на воздухот преку системот на дозволи и контрола на емисии. Законот за квалитет на воздухот е делумно хармонизиран со законодавството на ЕУ во оваа област, а исто така, се подготвуваат и подзаконски акти за надополнување на Законот. Со цел да се воспостави ефикасно следење на загаденоста на воздухот е неопходно целосно да се заокружи постојниот национален систем за следење.

На среден рок една од основните цели на Република Македонија е заокружување на законската регулатива со цел хармонизирање на вкупното национално законодавство со Директивите на ЕУ, со донесување на закони

од другите области и донесување на подзаконски акти. Во таа насока, за спроведување на законите се предвидуваат институции на интегриран пристап за управување со природните ресурси.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација ја обврзува Република Македонија да ја хармонизира и законската регулатива во областа на животната средина со нормите на ЕУ. Континуираното приближување на законите и прописите кон законодавството на ЕУ претставува важен механизам за ефикасна реализација на политиката за заштитата на животната средина. Во овој домен особено внимание се обрнува на соработка со Европката Унија и нејзините тела, со акцент на соработката со Европската агенција за животна средина. Оваа соработка е интензивирана низ различни програми за помош од заедницата (PHARE, CARDS). Реализацијата на оваа стратешка цел ќе се спроведува преку бројни активности како што се:

- а) апроксимација на националното законодавство за животната средина со environmental acquis на ЕУ;
- б) внатрешна реорганизација на Министерството за животна средина и просторно планирање со цел усогласување на барањата на европскиот интегративен процес, со нагласено зајакнување на службите за спроведување, контрола и финансирање;
- в) децентрализација на државните функции и интезивна изградба на струкури и капацитети на локалните самоуправи во областа на животната средина што вклучува и изработка на НЕАП
- г) подготовка на Стратегијата за мониторинг и градење мрежи, Стратегија за подигање на јавната свест и Стратегија за комуникација во областа на животната средина, вклучувајќи оценка на постојната состојба и Акционен план за спроведување на активностите.

Голем придонес за достигнување на оваа стратешка цел ќе се оствари и преку **постигнување на стандардите на ЕУ за квалитет на животната средина**, што вклучува:

- а) подготовка на Стратегија за управување со хемикалии;

- б) подготовка на Стратегија за управување со податоци за состојбата со животната средина;
- в) изработка на Национална стратегија за квалитет на воздух;

Подобрување на квалитетот на медиумите на животната средина ќе се реализира преку:

- а) изработка на Национален план за управување со цврстиот отпад;
- б) изработка на физибилитти студија за управување со опасен отпад, вклучувајќи и третман на органски отпад, конфискати и отпад од животни;
- в) изработка на студија за компостирање на дел од комунален отпад;
- г) заштита на озонска обвивка;
- д) спроведување на активностите од Националниот акционен план за намалување на влијанието на климатските промени;
- ѓ) спроведување на Основниот план за отстранување на оловниот бензин од употреба со кој е претвидено етапно намалување и целосно отстранување.

Заштита на биолошката разновидност и живеалиштата ќе се остварува преку:

- а) изработка на Национална стратегија за биолошка разновидност со Акционен план;
- б) подготовка на Национална рамка за биосигурност;
- в) заштита на природните езера, вклучувајќи измени и дополнување на законите, изработка на програми и стратешки акциони планови за одржливо управување со сливните подрачја;
- г) заштита на биолошката разновидност и природното богатство, вклучувајќи и изработката на документација за заштита/прогласување и популаризација на посебното природно богатство;

Активно вклучување во меѓународните системи за животна средина
подразбира:

- а) изработка на Стратегија за меѓународна соработка во областа на животната средина, со особен акцент на соработката со земјите членки на ЕУ;
- б) развивање на билатерална и мултилатерална соработка како и ратификување и пристапување кон меѓународни договори за животна средина;

Одржливото управување со природните ресурси и нивната заштита
опфаќа:

- а) изработка на нов план за НЕАП;
- б) истражување на можностите за воведување и развивање на економски инструменти, заради заштита на животната средина што вклучува изработка на детален план;
- в) изработка на концепт за можностите за пренамена на националниот долг за вложувања во заштитата на животната средина;

Во **Концепцијата за национална безбедност и одбрана** која претставува основен документ на Република Македонија во областа на безбедноста и одбраната како еден од интересите на Република Македонија кои се засновани врз долгорочните потреби на македонското општество и кои се пресудни за животот и безбедноста на граѓаните, но и за стабилноста, функционирањето и континуитетот на државата спаѓа и заштитата и унапредувањето на животната средина.

Република Македонија спаѓа во територијално помалите европски земји со лимитирани ресурси и недостиг на одредени енергенци и други стратегиски материјали. Перманентното создавање безбедносно окружување и услови за модерно цивилно општество, како и трансформација и развој на економијата, претставуваат приоритетни задачи на Република Македонија. Притоа се води сметка за социјалната димензија, заштитата и унапредувањето на животната средина.

Согласно со Концепцијата за национална безбедност и одбрана, во делот во кој се елаборираат ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија се споменуваат и;

- елементарните и другите непогоди, техничко-технолошките катастрофи, заразните заболувања на луѓето и животните предизвикани од домашни и/или надворешни чинители;
- деградацијата и уништувањето на животната средина.

Во рамките на насоките за градење на политиката за национална безбедност на Република Македонија акцент е ставен, помеѓу другото и на фактот што посебните институции задолжени за безбедност иако имаат клучно место и улога во современото сфаќање за безбедноста, не се повеќе единствено надлежни за заштита, одржување и изградба на безбедносното окружување и состојба. Затоа оценката, мерките и активностите за заштита, одржување и унапредување, треба да се гледаат како систем на сложени и меѓузависни фактори, како што се политичките, економските, одбранбените, внатрешно-безбедносните, социјалните, еколошките и други.

Политиката за заштита на животната средина, треба да биде насочена кон развојот на стопанството со помали негативни последици кон животната средина, хармонизација на законодавството со она на ЕУ, доследното спроведување на мерките за заштита на животната средина од страна на органите на државата, органите на локалната самоуправа, стопанските и другите субјекти, како и од страна на граѓаните на Република Македонија.

Во рамките на **Стратегискиот одбранбен преглед**, во делот кој се однесува на процена на заканите, ризиците и опасностите, како нови предизвици и закани за мирот и меѓународната стабилност се спомнуваат судирот на интереси за користење на изворите и патиштата на стратегиските енергенси, елементарните и други непогоди, техничко-технолошките катастрофи, епидемии како и деградацијата и уништувањето на животната средина.

Постоењето на институционална правно-нормативна рамка, дава можности за издржано инкорпорирање во акционите агенди и третман на сите еколошки проблеми кои го загрозуваат човекот и животната средина.

Оттука, секоја држава, вклучувајќи ја и Република Македонија треба да изгради капацитети за справување со еколошките проблеми и притисоци кои можат да претставуваат закани по безбедноста. Значењето и сериозноста на еколошките проблеми зависи од поширокиот контекст на економски, политички, социјални, културни, религиозни и етнички фактори.

7.2. Кривични дела од еколошкиот криминалитет како сегмент на еколошката безбедност

Во Кривичниот законик, во Глава XXII , предвидени се кривичните дела против животната средина (од Чл. 218 до Чл. 234). Карактеристично за кривичните дела од оваа глава е што имаат бланкетни диспозиции чиј објект на заштита се животната средина, воздухот, почвата, водата и сл. од општо опасните дејствија со кои се загрозуваат животот и здравјето на човекот и на другите живи организми на земјата, што доведува и до уништување на човекот и на природата.

Општо опасната природа на овие дела, опасноста и загрозувањето на објектот на заштита во поголем обем, на пошироко подрачје и во поголеми размери, при што во законското битие на некои од кривичните дела се содржани облици на апстрактно и на конкретно загрозување и други тешки последици, како и умислениот или небрежниот облик на вината, се критериуми врз кои се установени, се систематизирани кривичните дела во оваа глава.⁷⁴

Покрај кривичните дела во оваа глава, има и *други кривични дела* предвидени во други глави на Кривичниот законик, кои може да се третираат како кривични дела од областа на еколошкиот криминалитет. Станува збор за кривичните дела предизвикување општа опасност (Чл.288); неовластено производство и промет со општоопасни материи (Чл. 295) како и други кривични дела кои можат да предизвикаат последици по здравјето

⁷⁴ Проевски, Ј.(2000) *Коментар на КЗ*, „Агенција Академик, Скопје, стр. 510

на луѓето, растителниот и животинскиот свет односно врз севкупниот жив свет воопшто.

Кривичното дело **загадување за животната средина** (Член 218) предвидува дека со непридржување кон прописите за заштита и унапредување на животната средина тој што ќе загади воздух, почва, вода, водна површина или водотек во поголем обем или на пошироко подрачје и со тоа ќе предизвика опасност за животот или здравјето на луѓето или уништување на животинскиот или растителниот свет во поголеми размери, ќе се казни со затвор од една до пет години.

Со истата казна ќе се казни и службено или одговорно лице кое со непридржување кон прописите за заштита и унапредување на животната средина ќе пропушти да постави уреди за пречистување или ќе дозволи изградба, пуштање во дејство или користење на погон кој ја загадува животната средина или на друг начин ќе пропушти преземање мерки за спречување или оневозможување на загадување на: воздух, почва, вода, водна површина или водотек кое ја надминува дозволената граница или за спречување бучава што значително ја надминува дозволената граница и со тоа ќе предизвика опасност за животот или здравјето на луѓето или уништување на животинскиот и растителниот свет во поголеми размери. Ако делото од ставовите 1 и 2 е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни за делото од став 1 со затвор до три години. При изрекувањето условна осуда, судот може на сторителот на делото од ставовите 1 и 2 да му наложи услов во определен рок да ги преземе пропишаните мерки за заштита и унапредување на животната средина.

Ова претставува основно еколошко казниво дело, предвидено како напад врз вкупноста на добрата што претставуваат основни елементи на биосферата, односно го овозможуваат опстанокот на живите суштества. Со цел отстранување на опасноста што му се заканува на здравјето на човекот од загадување на човековата средина, со оваа одредба се наложува санкција за непридржување кон прописите за заштита на животната средина и преземање на мерки за спречување и за анулирање на загадувањето на човековата средина.

Битието на делото се состои во непридржување кон прописите за заштита и за унапредување на човековата средина и постапување спротивно на тие прописи, со што се загадуваат воздухот, почвата, водата, некоја водена површина или некој водотек во поголем обем или на пошироко подрачје. Со став 2 е пропишан посебен облик на делото чие дејствие на извршување се состои во непридржување кон прописите за заштита и за унапредување на човекова средина со кои се пропишува да се постават уреди за прочистување или да се дозволи изградба, пуштање во дејство или користење на погон кој ја загадува животната средина или ако на друг начин се пропушти, да се преземат мерки за спречување или за оневозможување на загадување на воздухот, на почвата, на водата, на некоја водена површина или водотек кое ја надминува дозволената граница или за спречување бучава што значително ја надминува границата на дозволеното.

Објект на заштита претставуваат животната средина, односно здравјето на луѓето и опстанокот на животинскиот, односно на растителниот свет на одредено подрачје.

Субјект може да биде секое лице што ќе стори дело загадување на животната средина и, со тоа, ќе предизвика опасност за животот на луѓето (во став 1, граѓани, но и овластени службени лица, во став 2).

Со ова дело, невообичаено во споредбеното казнено право, во една иста одредба се предвидува и делот на конкретно загрозување (и со тоа предизвика опасност за животот или здравјето на луѓето) и делот на повреда (уништување на животински или растителен свет во поголеми размери).

Практичната примена на овој член од КЗ е незначителна и тоа поради карактерот на казниво дело конкретно загрозување (се бара предизвикување опасност за животот и здравјето на луѓето во поголем обем или на пошироко подрачје, односно уништување на животинскиот или на растителниот свет во поголеми размери). Доколку сакаме да воспоставиме добро осмислена казнена политика со еколошка порака, би требало да се предвидат деликти на апстрактно загрозување, креирање казниви дела

засновани врз поведенија што се опасни според општото искуство, деликти од кои „може да настапи загрозување,, на животната средина⁷⁵.

Кривичното дело **загадување вода за пиење** (Член 219) пропишува дека тој којшто со некоја штетна материја ќе ја направи неупотреблива водата за пиење во извори, бунари, цистерни или резервоари или некоја друга вода за пиење, ќе се казни со парична казна или затвор до три години. Ако поради делото од став 1 дошло до појава на епидемија на заразна болест, сторителот ќе се казни со затвор од три месеци до три години. Ако делото од став 1 е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни со парична казна или со затвор до шест месеци.

Но овој деликт претставува специјален вид загадување на човековата околина бидејќи се однесува на вода за пиење, но не и на вода за поење животни, вода за индустриски цели - за наводнување, за перење и сл. што, всушност, и претставува објект на ова кривично дело, додека субјект може да биде секое лице кое ќе ги предизвика горенаведените штетни последици.

Ова дело постои само ако е утврдено дека водата за пиење е загадена така што претставува опасност за животот и за здравјето на луѓето. Под тоа се подразбира таа да содржи отрови, отпадни води, пцовисани животни, распаднати животни, продукти, помии или ѓубре. Не се смета за деликт, ако се изменети вкусот и изгледот (лош вкус, миризба, непријатен изглед, блуткава, предизвикува гадење или одвратност и сл.). Не се бара да е конкретно загрозен животот и здравјето на луѓето од употребата на загадената вода, според тоа криминализирана е апстрактната опасност што се создава за животот или за здравјето на луѓето со загадување на водата за пиење.

За постоење на делото доволна е и „можноста за предизвикување лесно нарушување на здравјето,,⁷⁶

⁷⁵ Правни и институционални аспекти, Национален еколошки акционен план на РМ, Прв нацрт-документ, Скопје, 1995, стр. 14.

⁷⁶ Василевски, Г. (2001) „Криминалистичко-криминолошки аспекти на хидрозагадувањето во Македонија и влијанието на криминалистичките методи за навремено откривање и утврдување на неговниот обем и интензитет,, Скопје, стр. 41.

Бидејќи е во прашање деликт на апстрактно загрозување, не е потребно да дојде до настапување на последица за здравјето на луѓето.

Кривичното дело производство на штетни средства за лекување добиток или живина (Член 220) предвидува тој којшто заради продажба ќе произведе или ќе пушти во промет средства за лекување или спречување зараза кај добиток или живина опасни за нивниот живот или здравјето, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години. Ако поради делото од став 1 ќе пцовиса поголем број добиток или живина, сторителот ќе се казни со затвор од три месеци до три години. Ако делото од став 1 е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни со парична казна или со затвор до шест месеци.

Дејствие на извршување е производство и пуштање во промет средства за лекување или спречување на зараза кај добиток или живина, но средства кои се опасни за нивниот живот, односно за нивното здравје. Како последица на ваквото дејствие може да дојде и до пцовисување на поголем број добиток или живина, како потежок облик на ова дело.

Цел на одредбата е да се спречи опасноста за животот или за здравјето на добитокот или на живината од таквите средства.

Делото е „довршено со самото производство, заради продажба на средства за лекување или за спречување зараза, заради продажба или со нивно пуштање во промет, што значи дека не е потребно да дојде до нивна продажба,,⁷⁷

Од горенаведеното произлегува дека објект на заштита се добитокот односно живината, а извршител на делото е секое лице кое произведува, заради продажба или кое пушта во промет средства за лекување или за спречување зараза кај добиток или кај живина опасни за нивниот живот или за нивното здравје.

Кривичното дело **несовесно укажување на ветеринарна помош** (Член 221) предвидува дека ветеринар или овластен ветеринарен работник кој при

⁷⁷ Проевски Ј. (1998) *Коментар на КЗ*, Скопје, стр. 514.

укажувањето на ветеринарна помош пропише или примени очигледно неподобно средство или очигледно неправилен начин на лекување или, воопшто, несовесно постапува при лекувањето и со тоа предизвика пцовисање на добиток или на живина од поголема вредност, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години. Ако делото од став 1 е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни со парична казна или со затвор до шест месеци.

Дејствие на ова дело е несовесно укажување ветеринарна помош со примена на очигледно неподобно средство или на очигледно неправилен начин на лекување или, воопшто, несовесно постапување при лекувањето. Последица на делото е пцовисување на добиток или на живина. За утврдување на несовесното постапување во укажувањето на ветеринарна помош, треба да се имаат предвид прописите и стандардните правила на ветеринарната наука и практика за укажување на ветеринарна помош. Објект на заштита е добиток или живина од поголема вредност, а извршител на делото може да биде само ветеринар или овластен ветеринарен работник.

Кривично дело **пренесување заразни болести кај животинскиот и растителниот свет** (Член 222) предвидува дека тој којшто за време на епидемија на некоја добиточна болест што може да го загрози сточарството не постапи според одлука на надлежен орган донесена врз основа на пропис со кој се определуваат мерки за отстранување или спречување на болест, ќе се казни со парична казна или затвор до 3 години. Со казната од став 1 ќе се казни и тој којшто за времетраење на опасноста од болест и штетници кои можат да го загрозат растителниот свет не постапи според одлука на надлежен орган донесена врз основа на пропис со кој се определуваат мерки за остранување или спречување на болест или штетници. Ако поради делото од став 1 и 2 настапи значителна штета, сторителот ќе се казни со затвор од три месеци до три години. Ако делото од ставовите 1 и 2 е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни со парична казна или со затвор до една година.

Законодавен мотив за инкриминација е апстрактната опасност поради можноста од загрозување на животинскиот и на растителниот свет од заразни болести за време на епидемија кај животните и кај растенијата. Бидејќи оваа одредба е од бланкетна природа, при донесувањето на одлуките треба да се земат предвид позитивно-правните прописи за отстранување или за спречување болести и штетници.

Ова кривично дело се состои во непостапување „според одлуката на надлежен орган, (1) за време на епидемија на некоја добиточна болест што може да го загрози сточарството односно (2) „за времетраење на опасност од болест и штетници кои можат да го загрозат растителниот свет во земјата,,

Иако дејството на извршување е опишано како „непостапување,, односно несторување, тоа може да биде извршено и со активна дејност, спротивно на одлуката на надлежниот орган. Поимот „животни,, во насловот и „сточарство,, во законското битие како објект на дејствието на одредбата, треба да се разберат во поширока смисла, дека се однесуваат на: добиток, поситна стока, живина, дивеч и риби. Истото се однесува и во однос на поимот „растителниот свет,, во законското битие што ги опфаќа сите растенија и дрвјата⁷⁸. Извршител на делото може да биде секое лице кое не постапува по одлуките за отстранување на болеста, значи и сопственикот на животните, односно на растенијата и на дрвјата.

Кривичното дело **загадување на добиточна храна или вода** (Член 223) се состои во дејствието што го презема лице кое со некоја штетна материја ќе загади добиточна храна или вода во реки, потоци, извори, бунари, цистерни или некоја друга вода што служи за поеење на добиток, живина или дивеч, и со тоа го доведе во опасност животот или здравјето на животните ќе се казни со парична казна или затвор до три години. Со казната од став 1 ќе се казни тој којшто со некоја штетна материја ќе загади води на: рибници, езера, реки и потоци и со тоа ќе предизвика опасност за опстанокот на рибите. Ако поради делото од ставовите 1 и 2 настапило

⁷⁸ Ibid, стр. 517.

повисување на животни или риби од поголема вредност, сторителот ќе се казни со затвор од три месеци до три години.

Кривичното дело **уништување насади со употреба на штетна материја** (Член 224) се состои во следново: тој којшто со употреба на некоја штетна материја ќе предизвика уништување на растенија, овошки или други насади и со тоа ќе предизвика штета од поголеми размери, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години.

Ова кривично дело се надоврзува на Чл. 219, *Загадување вода за пиење*, со тоа што разликата е само во карактерот на водата (односно станува збор за вода за пиење на добиток, живина или дивеч) и на предизвиканата опасност (овде се бара настапување конкретна опасност за заштитеното добро).

Двете кривични дела се однесуваат на загадување со штетна материја. Кај кривичното дело *Загадување на добиточна храна или вода* се работи за загадување со штетна материја на вода: во рибници, во езера, во реки и во потоци или на сточна храна. Како последица од ова дело настапува конкретна опасност за животот или за здравјето на животните (ст. 1), но и за секоја материја што служи за нивна исхрана. Додека пак кривичното дело *Уништување на насади со штетна материја* се состои во уништување на растенија, на овошки или на други насади со користење на штетна материја која може да биде употребена на најразлични начини: со губрење, со прскање, со запрашување и друго.

Објект на заштита е добиточната храна или водата во: реките, потоците, изворите, бунарите, цистерните или некоја друга вода што служи за пиење на добиток, живина или дивеч за првото дело, односно насадите со растенија, со овошки и слично, кај второто дело.

Извршител на делото може да биде секое лице кое со штетна материја ја загадува добиточната храна или вода, односно ќе уништува насади.

Кривичното дело **узурпација на недвижности** (Член 225) предвидува тој којшто со намера за владение ќе заземе туѓа недвижност што со пропис е прогласена за имот во општа употреба, споменик на културата, природна

реткост или друго природно богатство, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години. Со казната од став 1 ќе се казни тој којшто со намера да го употреби за градба, ќе заземе туѓо земјиште.

Со превенција на ова кривично дело, како и кај другите кривични дела од оваа глава чиј групен заштитен објект е заштитата на човековата средина, се спречува узурпацијата на туѓото земјиште и нелегалната градба и, со тоа, се заштитува природната човекова средина.

Делото е „довршено со остварувањето на фактичка власт врз недвижноста со намера за владение. Не се релевантни мотивите на сторителот - дали недвижноста ќе се користи како споменик на културата, дали објектот ќе се урива и ќе се доградува или, доколку станува збор за земјиште, дали на тоа место ќе се гради друг објект,,⁷⁹.

Битие на делото е заземање туѓа недвижност која, со пропис, е прогласена за имот во општа употреба, споменик на културата, природна реткост или друго природно богатство кое, всушност, претставува објект на кривичното дело, а извршител на делото е секое лице коешто, со намера за владение или за градба, ќе заземе туѓа недвижност.

Кривичното дело **пустошење на шума** (Член 226) се состои од поведение на лице кое спротивно на пропис или наредба од надлежни органи или организации врши пренамена, сече или касапи шуми или подбелува стебла или на друг начин пустоши шуми ќе се казни со парична казна или со затвор до три години.

Ако делото од став 1 е извршено во заштитена шума, национален парк или во друга шума со специјална намена, сторителот ќе се казни со затвор од три месеци до три години.

Шумите претставуваат добра од општ интерес и природно богатство, заради што имаат и посебен третман и уживаат посебна заштита. Како добра од општ интерес, шумите и шумските земјишта треба да се одржуваат, да се обновуваат и да се користат, со што ќе се зачува нивната

⁷⁹ Ibid, стр. 520.

вредност и ќе се врши економично и целисходно стопанисување со нив. Исто така, заштита и унапредување на човековата средина се постигнува и со спречување и со санирање на шумски пожари.

Кривичното дело *Пустошење на шума* се состои во пустошење на шума, спротивно на пропис или наредба на надлежен орган или организација, со нејзино пренаменување, сечење, копачење, подбелување на стебло или на друг начин. Објект на заштита се шумите, шумите со посебна намена, националните паркови, односно шумските насади.

Под **пустошење на шуми** се подразбира: копачење на шуми, сеча на семенски стебла и насади кои не се предвидени со посебниот план; опожарување на шума; бесправна сеча на шума; лупење кора од стебла, уништување или оштетување на подмладок на шума или на садници во пошумени сечишта, долини, ерозивни и други земјишта; кастрење на стебла, собирање на листинец и други дејствија со кои се ослабува приносната сила или се загрозува опстанокот на шумата и нејзините општокорисни функции.

Дејствие на извршување на делото е „постапување спротивно на прописите или наредбите на надлежните органи или организации, пренаменување, сечење или копачење на шума или подбелување на стебла или на друг начин пустошење на шума,“⁸⁰

Пустошење на шума е „секое дејствие извршено спротивно на прописите со кое се ослабува плодноста на шумите и со тоа се доведува во опасност или се оневозможува трајност на шумското производство на одгледување на шумата на тоа земјиште или се загрозува опстанокот на шумата (сеча) од поголем обем која се приближува до копачење на шумите, пребир на сеча од појак интензитет, подбелување стебла на определена површина и секое дејствие кое може да причини закорување, истерување и однесување на земјиште со вода, ветер и др,“⁸¹

⁸⁰ Ibid, стр.521.

⁸¹ Закон за шумите („Сл.весник на РМ, бр. 47/97), Чл.45.

Потежок облик на делото е содржан во ставот 2, ако делото е извршено во заштитена шума, национален парк или во друга шума со специјална намена.

Во однос на **виноста** потребна е умисла која се состои во свестноста дека се врши пренаменување, сеча, или копачење или подбелување на стебла, или на друг начин дека се пустоши шумата. Исто така, потребно е присуство на свест за постапување спротивно на прописите или наредбите на надлежните органи или организации (ст.1). За потешкиот облик на делото потребна е свест за фактот дека дејствието се врши во заштитена шума, национален парк или друга шума со специјална намена.

Извршител на делото може да биде секое лице кое ги презема горенаведените активности.

Кривичното дело **предизвикување шумски пожар** (Член 227) предвидува тој којшто ќе предизвика шумски пожар па поради тоа ќе настапи штета од поголеми размери, ќе се казни со затвор од една до десет години. Со казната од став 1 ќе се казни и тој којшто ќе предизвика пожар во заштитена шума, национален парк или друга шума со специјална намена. Тој којшто ќе предизвика два или повеќе шумски пожари ќе се казни со затвор најмалку три години. Ако делото од ставовите 1 и 2 е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни со парична казна или со затвор до три години.

Предизвикување на шумски пожар е кривично дело што се состои во предизвикување шумски пожар од кој настапила штета од поголеми размери. (ст.1) Во следните два става се градирани двата потешки облици според степенот на заштитеноста на шумите, кога е таа со специјална намена (ст.2) и кога се предизвикани два или повеќе пожари (ст.3).

Дејствие на извршување е предизвикување на шумски пожар, од што ќе настапи штета од поголеми размери.

Истоветното дејствие од став 1 се смета како **потежок облик на делото** доколку станува збор за заштитена шума, национален парк или друга шума со специјална намена.

Делото од став 3 е **најтежок облик на делото**, кое ќе постои, ако од страна на ист сторител се предизвикани два или повеќе пожари. Тоа, всушност, е посебен вид на реален стек за извршени две или повеќе истоветни кривични дела.

Што се однесува до **субјективната страна на делото** може да биде извршено со умисла (ставовите 1, 2 и 3) и небрежност (ст.40).

Извршител на делото може да биде секое лице.

Кривичното дело **незаконит лов** (Член 228) се состои во дејствие што го превзема лице **кое** лови дивеч за време на ловостој, ќе се казни со парична казна или со затвор до шест месеци. Тој којшто неовластено лови во забрането ловиште, убие, рани или фати жив дивеч, ќе се казни со парична казна или со затвор до една година. Ако делото од став 2 е сторено спрема висок дивеч, сторителот ќе се казни со затвор од три месеци до три години. Тој кој што лови редок или проретчен дивеч чиј лов е забранет или лови без посебна дозвола дивеч за чие ловење е потребна таква дозвола или лови на начин или со средства со кои дивечот масовно се сотира, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години. Уловениот дивеч и средствата за лов ќе се одземат.

Кривичното дело **незаконит риболов** (Член 229) предвидува тој којшто лови риба со: експлозив, струја, отров, замајни средства или на начин штетен за нејзиното расплодување и притоа ќе предизвика помор на риба во големи размери, ќе се казни со парична казна или затвор од една до пет години. Уловената риба и средствата за риболов ќе се одземат.

Со овие две кривични дела извршена е заштита на дивечот како добро од општ интерес, и тоа инкриминирана е активноста ловење дивеч за време на ловостој, неовластено ловење во забрането ловиште, убивање, ранување или фаќање жив дивеч, ловење без дозвола или со средства со кои

дивечот масовно се сотира. Незаконит риболов се врши со средства и на начин штетен за расплодувањето на рибите, при што се предизвикува пцовисување на риби во поголеми размери, и тоа со експлозив, со струја, со отров и со замајни средства или на начин штетен за расплодување на рибите.

Објект на заштита на делата се дивеч, „висок,, дивеч, редок и проретчен дивеч и рибите. Извршител на делото може да биде секое лице кое лови на начин спротивен од оној што е утврден со законската одредба. Овие членови, во став 1, односно став 2, предвидуваат задолжително одземање на уловениот дивеч, односно на рибата и на средствата за лов, односно за риболов.

Кривичното дело загрозување на животната средина со отпадни материи (Член 230) се состои во дејствие што го презема лице кое спротивно на прописите за заштита на животната средина складира, остава или расфрла отпадни материи или со нив постапува на начин со кој се менува квалитетот на воздухот, почвата, водата или водотекот, во мера што може да ги влоши условите за живот на луѓето или животните или растенијата и да го загрози нивниот опстанок, ќе се казни со затвор од три месеци до три години. Со казна од став 1 ќе се казни тој којшто складира, остава или расфрла отпадни материи или со нив постапува на начин со кој се менува квалитетот на: воздухот, почвата, водата, водотекот и со тоа ќе предизвика уништување или значително оштетување на шуми, растенија или други насади. Тој којшто делото од ставовите 1 и 2 ќе го стори од небрежност, ќе се казни со парична казна или затвор од една до пет години.

Кривичното дело неовластено прибавување и располагање со нуклеарни материи (Член 231) предвидува дека лицето кое со сила или закана, со извршување кривично дело или на друг начин неовластено ќе прибави, посредува, користи, превезува, ќе му даде на друг нуклеарни материи или ќе му овозможи на друг да дојде до нив, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години. Тој којшто со делото од став 1 ќе предизвика опасност за животот на луѓето или за имотот од поголем обем, ќе се казни со затвор од една до десет години. Ако поради делата од ставовите 1 и 2 настапи смрт на

едно или повеќе лица или имотна штета од големи размери, сторителот ќе се казни со затвор најмалку пет години. Ако делото од став 1 е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни со затвор од три месеци до три години. Ако поради делото од став 4 настапила смрт на повеќе лица или штета од големи размери, сторителот ќе се казни со затвор од една до пет години.

Кривичното дело **внесување опасни материи во земјата** (Член 232) предвидува дека тој којшто спротивно на прописите ќе внесе во земјата радиоактивни или други материи или отпадоци, штетни за животот или здравјето на луѓето ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години. Службено лице кое спротивно на прописите ќе овозможи во земјата да се внесат материи или отпадоци од став 1, ќе се казни со затвор од една до десет години.

Со кривичното дело *Неовласитено прибирање и располагање со нуклеарни материи*, опфатени се сите дејствија, вклучувајќи ги и примената на сила, закана или извршување кривично дело или секој друг начин во однос на набавувањето и располагањето со нуклеарни материи.

Кривичното законодавство, на овој начин, обезбедува ефикасни правни основи за заштита на животот и за здравјето на човекот и за опстанокот, воопшто, од аспект на користење на нуклеарните материјали за кои се нудат цели богатства.

Со последното дело од оваа група кривични дела, внесување опасни материи во земјата, опфатени се и другите опасни материи, како што се радиоактивните или други материи и отпадоци, штетни за животот или здравјето на луѓето. Во денешно време, актуелни се манипулациите со големи количини нуклеарен отпад, на пример, и со обидот тој да се прошверцува во туѓа земја на нелегален или на полулегален начин. Најчесто, овие материи потајно се оставаат или се складираат, со што постои голема опасност за животот и за здравјето на луѓето. Делото се состои во внесување опасни материи во земјата, спротивно на прописите кои ја регулираат таа област. Со овие прописи се утврдуваат ригорозни

услови за внесување на овие материи, и тоа доколку претходно се обезбеди основа за исклучување на штетноста на овие материи.

Од горенаведеното заклучуваме дека објект на заштита кај оваа група кривични дела се отпадните, нуклеарните и опасните материи кои претставуваат опасност за здравјето на луѓето и за опстанокот воопшто. Извршител на делото може да биде секое лице, но кај кривичното дело внесување опасни материи во земјата може да е и службено лице кое постапува спротивно на прописите и тоа претставува потежок облик на делото.

Кривичното дело **мачење животни** (Член 233) се состои во дејствие што го превзема лице кое со груба злоупотреба на животно или го изложува на непотребни маки или му нанесува непотребни болки или заради изживување го изложува на страдање, ќе се казни со парична казна или со затвор до шест месеци. Тој којшто со нехранење, непоење или на друг начин изложува животно подолго време на тегобна состојба, ќе се казни со парична казна или со затвор до три месеци.

Со овој член се врши заштита на животното кое е составен дел на здравата животна средина и затоа мачењето на животните, на одреден начин, претставува загрозување и уништување на животната средина.

Битието на ова дело се состои во груба злоупотреба, во изложување на непотребни маки или на болки на објектот на делото, а тоа е животното кое, со нехранење, со непоење или на друг начин се изложува на погубна состојба. Извршител може да биде секое лице.

Кривични дела предвидени како **тешки дела против животната средина** (Член 234) се во следниве случаи: ако поради делата од Членовите; 218 ставови 1 и 2, 219; став 1; 230, ставови 1 и 2 и 232 ставови 1 и 2, настапи тешка телесна повреда или тешко нарушување на здравјето на повеќе лица или настапи смрт на едно или повеќе лица или промените од загадувањето не можат подолго време да се отстранат, сторителот ќе се казни со затвор од една до десет години. Ако поради делата од Членовите 218 став 3; 219, став 3 и 230, став 3, настапи тешка телесна повреда или настапи смрт на едно

или повеќе лица или промените од загадувањето не можат долго време да се отстранат, сторителот ќе се казни со затвор од една до пет години. Ако поради делата од Членовите; 220, став 1; 221, став 1; 222, став 1; 226 став 1 и 230, ставови 1 и 2, настапи имотна штета од големи размери, сторителот ќе се казни со затвор од една до пет години. Ако поради делата од Членовите 220, став 3; 221 став 2; 222, став 4 и 230, став 3, ќе настапи имотна штета од големи размери, сторителот ќе се казни со затвор од една до три години.

Кривичните дела предвидени во Член 234 претставуваат потешок облик на извршување на веќе наведените дела од претходните членови, и тоа доколку настапи тешка телесна повреда или тешко нарушување на здравјето на повеќе лица, или доколку настапи смрт на едно или на повеќе лица или промените од загадувањето не можат подолго време да се отстранат. Исто така, ова дело е присутно кога настапува имотна штета од поголеми размери. Според некои автори, постојат кривични дела кои се групирани во друга глава од Кривичниот законик кои, покрај делата од Глава 22, исто така, претставуваат еколошки дела. Иако овие дела, поради објектот на заштита, се сместени во Глава 26, *Кривични дела против животната средина и сигурноста на луѓето и имотиот*, сепак, овие дела, со оглед на нивните карактеристики (извори на загрозување, последици и слично, ги сметаме за еколошки дела.⁸² Имено, се работи за следните дела: предизвикување општа опасност (Чл. 288, КЗ); оштетување брани (Чл. 293, КЗ); неовластено производство и промет со општо опасни материји (Чл. 295, КЗ). Исто така, и кривичното дело *Шумска кражба*, не би требало да се подведе под обична кражба туку напротив, да биде потешко санкционирано.

⁸² Бачановиќ О. (1999) „Еколошки криминалиштеј(Виктимолошки аспекти)“, Годишник на факултетот за безбедност, 1998/1999, Скопје, стр. 30.

Заклучок

Од спроведеното истражување се дојде до неколку значајни согледувања. Така можеме да заклучиме дека современите услови предизвикаа низа на промени коишто засегаат голем број на општествени сфери помеѓу кои и деградацијата на животната средина.

Во Република Македонија главно не постои општа дефиниција за еколошката безбедност иако е опфатена во рамките на одбрамбено-заштитниот систем кој во себе ја содржи и анализата на заштитата на животната средина.

Позитивно е тоа што постојните уставни, нормативно правно и кривични одредби даваат солидна основа за целосно афирмирање и дефинирање на еколошката безбедност односно дават можност за издржано инкорпорирање во акционите агенди и третман на сите еколошки проблеми кои го загрозуваат човекот и животната средина.

При изработката на магистерскиот труд се дојде до заклучок дека значењето на еколошката безбедност предизвикува поместување на безбедносните предизвици од оние класични-воени на не-воени, високо софистицирани. Во тие рамки можеме да ги вклучиме технологијата, комуникациите, научните сознанија, пазарот, животната средина и др. Воената безбедност станува помалку значајна додека обезбедувањето на енергетските извори, изворите за вода за пиење, безбедноста на храната, еколошката и хуманата безбедност добиваат се поголемо значење во рамките на она што преставува безбедност на одредена општествена заедница. Се поголем број на држави пристапуваат кон проширување на концептот на безбедност со цел да се опфатат сите современи закани и за да може да се одговори на новите безбедносни предизвици.

Исто така, акцентот особено се поставува на усогласеноста на превентивните мерки од аспект на животната средина во Република

Македонија во компарација со мерките коишто се регулирани и имплементирани во Европската Унија.

Во однос на тоа можеме да заклучиме дека се донесени законски прописи за коишто се претпоставува дека се продуктивни и позитивно влијаат при усогласувањето и исполнувањето на условите за влез на Република Македонија во Европската Унија. Сепак, постои низа на недоволно имплементирани активности како на пример Законот за заштита и унапредување на животната средина и природата кој е донесен 1996 година.

Иако Законот е сеопфатен и ги содржи речиси сите аспекти на заштитата, неговата примена е тешка, бидејќи одредбите на истите се премногу општи во однос на соодветните постапки. Воедно, тој не е во согласност со законската регулативи за животна средина на Европската унија. Одредби кои се однесуваат на заштитата на животната средина има и во голем број други закони и подзаконски акти кои содржат стандарди за животната средина, но ниту еден не ги применува стандардите на Европската унија во целост.

Во иднина се препорачува измена на донесените закони и нивно усогласување со законите коишто се однесуваат на истата проблематика, а се донесени во рамките на Европската Унија, со цел нивно вкрстување и усогласување. Потоа, откако ќе се постигнат законските промени од поголема значајност е нивната практична имплементација бидејќи соодветната имплементација резултира со солидни оценки од страна на Европската Унија.

Проблемот околу заштитата на животната средина е исто така потребно да биде анализиран од санкционирански аспект, затоа што голем број од делата сторени против нормите на заштитата на животната средина поминуваат неказниво што предизвика можност за повторно нарушување на усогласеноста на нормите на Република Македонија со оние на Европската Унија.

Библиографија

1. Acreman, M., Ferguson, A. (2010) "Environmental flows and the European Water Framework Directive", *Freshwater Biology*, Volume 55, Number 1, Januari 2010 , Blackwell Publishing,
2. Archer, C., (2000) *The European Union: Structure and Process*, Continuum International Publishing Group, New York,
3. Bainbridge, T. (2000) *The Penguin Companion to European Union*, Penguin books, New York,
4. Bloom, R. (2000) *Environmental Encyclopedia. Acid Rain*, Gale Research International Limited,
5. Brimblecombe, P. (2002) *Environmental Encyclopedia, Air Pollution*. Gale Research International Limited, Detroid,
6. Cobb, J. (2000) *sustainability: economics, ecology and justice*. Orbis books, New York.
7. Вајденфелд, В., Веселс, В., (2003) Европа од А до Ш, Сектор за европска интеграција, Скопје,
8. Ванковска, Б., (2008) *Институции на Европската унија*, , Филозофски факултет, Скопје,
9. Ванковска, Б., Цветковски. Ц., (2000) *Правото и одбраната*, РОБЗ, Скопје,
10. Влада на Република Македонија, Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската Унија
11. Van Deemen, M., (2002) *Institutional Challenges in the European Union*. Routlage, London,
12. Геровска, М., (2008) *Социјална политика на Европската унија. Прво издание*, , Филозофски факултет, Скопје,

13. Gocevski T. (2006) *Osnovi na sistemot na nacionalnata odbrana*. Kiro Dandaro, Bitola,
14. Hey C., *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*.
Достапно на <http://www.eeb.org/publication/chapter-3pdf>.
15. Konvencijata za biološka raznovidnost od 1992 godina
16. Mendras, H., (2004) *Europa i evropljani*, Graficki zavod, Zagreb,
17. Miller, G. (1987) *Living in the Environment*, Wadsworth Publishing Company, Belmont
18. Nancarrow, P. (2002) "Wisdom's information: Rereading a biblical image in the light of some contemporary science and speculation" *Zygon: Journal of science*,
19. Proevski, J. (2000) *Komentar na KZ*, Agencija Akademik, Skopje,
20. Ружин, Н., (2001) *Европско социјално право*, Фридрих Еберт, Скопје,
21. Steger, Will and Bowermaster, Jon. (1999) *Saving the Earth*, Bryon Preiss, New York,
22. Steger, W. and Bowermaster, Jon. (2000) *Saving the Earth*, Bryon Preiss, New York,
23. Zakon za šumite („Sl.vesnik na RM,, br. 47/97),^
24. Zielonka, J., (2002) *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Routledge, New York,
25. Ustav na Republika Makedonija, (2001) Knigoizdatelstvo "Feniks", Skopje
26. Weatherill, S., (1999) *Law and integration in the European Union*. Oxford University Press, New York,