Програма на Европската Унија за транзициска помош и институционален развој ТАИБ 2010

ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА НА ЛОКАЛНО НИВО

Процедурален Прирачник – Надлежности на општините согласно законодавството за квалитет на воздух

Финална верзија, датум 09.05.2016

EuropeAid/134079/D/SER/MK

Проектот е финансиран
од Европската унија

RAMBØLL

Проектот е имплементиран од Ramboll
и неговите конзорциумски партнери

Датум:	09 мај 2016
Изготвиле:	Лотар Гундлинг и Билјана Јадровска
Провериле:	Иан Маклеан и Фана Христовска
Одобрил:	Раул Дауса
Опис:	Процедурален прирачник за општините во врска со нивните надлежности согласно законодавството за квалитет на воздух

Реф.бр.: EuropeAid/134079/D/SER/MK

Ramboll Danmark A/S и неговите конзорциумски партнери се целосно одговорни за содржината на овој извештај и истата на ниту еден начин не ги одразува ставовите на Европската унија.

Ramboll
Hannemanns Allé 53
DK-2300 Copenhagen S
Denmark
T +45 5161 1000
F +45 5161 1001
www.ramboll.com

RAMBOLL

СОДРЖИНА

1.	**вовед**	**1**
1.1	Основа и контекст	1
1.2	Цел на Прирачникот	1
1.3	Опсег на прирачникот	1
1.4	Целна група на Прирачникот	2
1.5	Основи на Прирачникот	2
2.	**НАДЛЕЖНОСТИ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХОТ – ПРАВНА РАМКА**	**3**
3.	**ПРИРАЧНИК ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХОТ**	**5**
3.1	Планирање и програмирање на квалитетот на воздухот	5
3.1.1	**План за квалитет на воздухот**	5
3.1.2	**Изготвување на краткорочен акционен план**	9
3.2	Мониторинг на квалитетот на воздухот	12
3.3	Известување за квалитетот на воздухот	14
3.4	Информирање на јавноста за квалитетот на воздухот	14
3.5	Финансирање на мерките за квалитет на воздухот	15
3.6	Инспекција за квалитетот на воздухот	16
4.	**ЗАКЛУЧОК**	**17**

АНЕКС 1

АНЕКС 1 ЛИСТА НА ЗАКОНСКИ И ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ЗА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХОТ

СИНОПСИС НА ПРОЕКТОТ

Наслов на програмата	Програма на Европската Унија за ИПА техничка помош и институционална надградба- ТАИБ 2010		
Наслов на проектот	Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво		
Реф.бр.:	EuropeAid/134079/D/SER/MK		
Број на договор	11-41299/1		
Времетраење на проектот	јануари 2015 – јули 2016 год.		
Почеток на проектот (датум на Иницијален состанок)	20 јануари 2015 год. (22 јануари 2015 год.)		
Датум на завршување на проектот	20 јули 2016		
Име и презиме:	Јадранка Иванова, виш програмски службеник	Радица Коцева, Раководител на ЦФЦД	Раул Дауса, Директор на Проектот
Улога:	Корисник	Договорен орган	Изведувач
Адреса:	МЖСПП Бул. „Гоце Делчев" бр.18 (Зграда на МТРВ, 10-ти спрат) 1000 Скопје, Република Македонија	ЦФСД Министерство за финансии Ул. „Даме Груев" бр.14 1000 Скопје, Република Македонија	Ramboll Hannemanns Allé 53, 23000 Копенхаген, Данска
Телефон:	+389 75 250 234		+45 5161 6942
Факс:	+ 389 2 3220 165	+389-2-3231-219	+45 4598 8510
E-mail:	j.ivanova@moepp.gov.mk; jadrankaivanova@hotmail.com	radica.koceva@finance.gov.mk	RD@ramboll.dk
Контакт лице:	Јадранка Иванова	Радица Коцева	Раул Дауса
Општа цел	Општа цел на проектот е да придонесе кон унапредување на заштитата на животната средина, мониторинг и имплементација на националното законодавство за животна средина во државата, на централно и локално ниво.		
Цел	Целта на овој Проект е: • Да ги унапреди капацитетите на единиците на локалната самоуправа за имплементација на законодавството за животна средина. • Да ја подобри координацијата помеѓу централната и локалните власти во имплементацијата на законодавството за животна средина.		
Очекувани резултати	**РЕЗУЛТАТ 1 Зајакнати административни капацитети** • Проценка на административните капацитети на општинско ниво за имплементација на барањата за животна средина и проценка на нивните законски надлежности за животна средина кои тие ги спроведуваат; • Изготвена Програма за реформирање и зајакнување на административните капацитети за имплементација на законодавството за животна средина на општинско ниво, заедно со листа на правни документи кои ја поддржуваат примената на обврските за животна средина на локално		

	ниво. • Одобрена долгорочна и краткорочна Програма за обуки, и реализација на обуките согласно краткорочната Програма; • Зајакнување на административните капацитети за имплементација на законодавството за животна средина на централно и локално ниво; **РЕЗУЛТАТ 2 Изготвени законски документи за животна средина кои придонесуваат кон имплементацијата на обврските за животна средина на локално ниво** • Изготвени законски документи (прирачници, упатства, потсетници, процедури и сл.) и, ако е неопходно, правни акти за имплементација на одредени правни акти за животна средина за кои се надлежни единиците за локална самоуправа, вклучувајќи и Насоки за проценка на елаборатите за заштита на животната средина на локално ниво согласно членот 24 од Законот за животна средина; • Изготвен Водич за тоа како се подготвуваат инфраструктурни проекти финансирани од ЕУ, • Изготвена Програма за подигнување на еколошката јавна свест на локално ниво; и • Надградба на софтвер и развивање Програма за воведување систем за прибирање податоци, известување и информирање за избрани единици на локалната самоуправа. **РЕЗУЛТАТ 3 Имплементација на важечките правни акти кои се однесуваат на животната средина на локално ниво** • Имплементација на избраните (најприоритетни) мерки од Програмата за реформи и зајакнување на административните капацитети за имплементација на барањата за животна средина на општинско ниво; • Реализирани обуки за развој и имплементација на локални еколошки акциски планови за 40 лица и изготвени препораки за унапредување на процесот на ЛЕАПи и мониторинг на имплементацијата на ЛЕАПи во избраните единици на локална самоуправа; • Унапредена имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво првенствено во однос на квалитетот на воздухот, водата и интегрираното спречување и контрола на загадувањето, со акцент на прашањата кои треба да бидат земени предвид кога се издаваат дозволи за Б-инсталации (мониторинг на воздухот и бучавата, оцена за влијанието врз животната средина преку елаборат за заштита на животната средина); како и изготвување и имплементација на прирачници, водичи и инструкции за оваа цел.
Главни активности	• Активност 1 Изготвување и имплементација на План за инволвирање на засегнатите страни • Активност 2 Проценка на законските барања за активности за заштита на животната средина во единиците на локална самоуправа и проценка на административните капацитети за имплементација и изготвување на неопходната реформска програма • Активност 3 Имплементација на зајакнување на административните капацитети во единиците на локалната

<table>
<tr><td></td><td>самоуправа
Активност 4 Зајакнување на изготвувањето и имплементацијата на локални еколошки акциски планови
Активност 5 Изготвување и спроведување на програма за обука
Активност 6 Подигнување на јавната свест и управување со информации</td></tr>
<tr><td>Клучни засегнати страни</td><td>Министерство за животна средина и просторно планирање (Сектор за соработка со локалната самоуправа, Сектор за ИПА, Сектор за EU);
Министерство за локална самоуправа;
Заедница на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС);
Девет (9) избрани пилот единици на локалната самоуправа;
Осум (8) центри за развој на планските региони (ЦРПР);
Невладини организации релевантни за проектните активности;
Б-инсталации во деветте избрани пилот единици на локалната самоуправа;
Јавни претпријатија;
Општата јавност.</td></tr>
<tr><td>Целни групи</td><td>Министерство за животна средина и просторно планирање (Сектор за соработка со локалната самоуправа, Сектор за ИПА, Сектор за EU);
Министерство за локална самоуправа;
Заедница на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС);
Девет (9) избрани пилот единици на локалната самоуправа
<table>
<tr><td>Плански регион</td><td>Град/ единица на локалната самоуправа</td></tr>
<tr><td>Скопски регион</td><td>- Град Скопје
- Општина Ѓорче Петров
- Општина Аеродром</td></tr>
<tr><td>Полошки регион</td><td>- Општина Тетово
- Општина Гостивар
- Општина Јегуновце</td></tr>
<tr><td>Југозападен регион</td><td>- Општина Охрид
- Општина Македонски Брод
- Општина Дебарца</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Автор:</td><td>Лотар Гундлинг и Билјана Јадровска</td></tr>
</table>

КРАТЕНКИ

УЖС	Управа за животна средина
АП	Акциски план
ПКВ	План за квалитет на воздухот
ЕМЕП	Програма за соработка со цел мониторинг и евалуација на трансмисијата на загадувачи на воздухот на големи растојанија во Европа
ЕУ	Европска унија
Влада на РМ	Влада на Република Македонија
УХМП	Управа за хидрометеоролошки работи
ДИЕ	Директива за индустриски емисии (на ЕУ)
ИЈЗ	Институт за јавно здравје
ИСКЗ	Интегрирано спречување и контрола на загадувањето
ЛЕАП	Локален еколошки акциски план
ЗКАВ	Закон за квалитет на амбиентниот воздух
ЗЖС	Закон за животна средина
ЕЛС	Единица на локалната самоуправа
МК	Македонија/ македонски
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МЗ	Министерство за здравство
НВО	Невладина организација
ПР	Правилник
КАП	Краткорочен акциски план
ВПС	Виш програмски службеник
ЗЕЛС	Здружение на единиците на локалната самоуправа

1. ВОВЕД

1.1 Основа и контекст

Овој Прирачник е изготвен во рамките на проектот „Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво" EuropeAid/134079/D/SER/MK, со цел имплементација на активноста 3.1. од проектот: „Изготвување на правни документи за ефикасна имплементација на законодавството за животна средина". Прирачникот е дел од листата на правни документи кои треба да бидат изготвени согласно она што е договорено со Управниот одбор на проектот на состанокот одржан на 4 февруари 2016 год.

На единиците на локалната самоуправа во Република Македонија им се дадени голем број на надлежности и обврски во имплементацијата на законодавството за животна средина на локално ниво. Овие надлежности се утврдени во општиот Закон за животна средина, како и во посебните закони за животна средина и подзаконските акти, како што е Законот за квалитет на амбиентниот воздух[1].Надлежностите на единиците на локалната самоуправа во заштитата на животната средина се исто така дадени во општа форма во административната законска рамка[2].Сите надлежности на ниво на единиците на локалната самоуправа се опишани и анализирани во Техничкиот извештај на проектот бр.3 за правна анализа, кој беше доставен и одобрен. Техничкиот извештај исто така содржи и сеопфатна листа на релевантни законски и подзаконски акти.

Во однос на управување со квалитетот на воздухот, единиците на локалната самоуправа имаат важни надлежности определени со Законот за квалитет на амбиентниот воздух и во подзаконските акти усвоени врз основа на овој Закон. Предмет на овој Прирачник се надлежностите на единиците на локалната самоуправа во имплементацијата на законодавството за квалитет на воздухот.

1.2 Цел на Прирачникот

Целта на Прирачникот е да им даде општи насоки на единиците на локалната самоуправа за имплементација на постојното законодавство за квалитет на воздухот, и тоа законите и подзаконските акти. Тој ги објаснува надлежностите на единиците на локалната самоуправа и накусо ги опишува мерките кои треба да се преземат за реализација на тие надлежности. Прирачникот е наменет да одговори на често изразената потреба од информации и помош во толкувањето на законодавството, особено сложената законска рамка од Законот за квалитет на амбиентниот воздух. Прирачникот не навлегува во детали за сите надлежности во однос на управувањето со квалитетот на воздухот, туку прави обид да даде еден осврт на истите и да обезбеди еден „патоказ" за понатаму. За некои од надлежностите во однос на управувањето со квалитетот на воздухот проектот изготви посебни документи/водичи, на кои овој Прирачник се повикува секогаш кога тоа е можно.

1.3 Опсег на прирачникот

Прирачникот ги покрива најважните надлежности на единиците на локалната самоуправа во имплементацијата на законодавството за квалитет на воздухот. Тој дополнува други два, поконкретни водичи изготвени од проектот, и тоа:

[1] Види Технички извештај(TR) бр. 3, Правна анализа, Дел 3; TR бр.9, Програма за реформи, Анекс1.
[2] Ibidem.

- Посебен и конкретен документ - Упатство за подготовка на план за квалитетот на воздухот[3] и
- Прирачник за контрола на емисиите во воздухот од инсталациите со Б-дозвола[4].

Овој Прирачник ќе ги спомене работите опфатени со овие водичи, документи, но притоа за подетално објаснување ќе се направи упатување на нив .

И конечно, со оглед на тоа дека спроведување и инспекција на законот генерално не се вклучени во работата на овој проект, затоа што се предмет на Твининг проектот за инспекција, овој Водич не го покрива овие аспекти. Во однос на спроведувањето и инспекцијата, се прави повикување на документите изготвени од Твининг проектот, кои се достапни на:

http://www.sei.gov.mk/projects_page_en.asp?ID=6

1.4 Целна група на Прирачникот

Целна група на овој Прирачник се, пред сѐ, сите единици на локалната самоуправа кои очекуваат да добијат повеќе насочување во имплементацијата на законодавството за квалитет на воздухот. Сепак, Прирачникот исто така е наменет за корисниците на централно ниво, особено МЖСПП како надлежен орган за локалните власти. Тој исто така може да им биде од интерес и на ЗЕЛС како Асоцијација на единиците на локалната самоуправа.

1.5 Основи на Прирачникот

Овој Прирачник дава насоки за имплементацијата на постојното законодавство за квалитет на воздухот. Најмногу се фокусира на законската рамка (Закон за квалитет на амбиентниот воздух) и подзаконските акти (соодветните уредби и правилници кои се изготвени и усвоени, и кои се во фаза на спроведување. Правните инструменти се прикажани/ собрани во Анексот 1 од овој документ.

Прирачникот се заснова (и се повикува) на повеќе проектни документи кои се изготвени, како што се:

- Технички извештај бр. 3 (правна анализа),

- Технички извештај бр. 4 (институционална анализа),

- Технички извештај бр. 9 (Програма за реформи)

- Технички извештај бр. 14 (бази на податоци),

- Правен документ (Упатство) за подготовка на план за подобрување на квалитетот на воздухот,

- Правен документ (Прирачник)за контрола на емисиите во воздухот од инсталациите со Б-дозволи,

- Правен документ (Прирачник)за буџетирање,

---

[3] Види правен документ за планови на квалитетот на воздухот

[4] Види Прирачникот за контрола на емисиите во воздухот од Б - инсталациите

2. НАДЛЕЖНОСТИ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХОТ – ПРАВНА РАМКА

Надлежностите се определени во **Законот за квалитет на амбиентниот воздух (Службен весник бр. 67/04, 92/07, 35/10, 47/11, 59/12, 163/13, 10/15, 146/15).**

Тие се:

- Изготвување програма за зони и агломерации утврдени како приоритет (дефинирани како такви во Националниот план за заштита на квалитетот на амбиентниот воздух зависно од степенот на надминување на граничните вредности за квалитет и зависно од опасноста по здравјето на луѓето). Органи надлежни за изготвување на овој план се единиците на локална самоуправа и градот Скопје, освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје, во соработка со МЖСПП; надлежен орган за усвојување на оваа програма е Владата на Република Македонија (член 29);
- Изготвување план за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (член 23, став 1, точка 2 и член 26). Органи надлежни за изготвување на овој план се единиците на локална самоуправа и градот Скопје (освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје) во соработка со МЖСПП. Бидејќи не е јасно спомнато усвојувањето на планот, *може да заклучиме од членот 33 (во однос на обврската за информирање на јавноста за изготвување и усвојување на планот) дека оваа надлежност им е дадена на единиците на локална самоуправа.* Планот опфаќа период од пет години;
- Изготвување краткорочен акционен план за заштита на амбиентниот воздух (член 23, став 1, точка 3 и член 27-а) кога се надминуваат праговите на алармирање. Органи задолжени за изготвување на овој план се единиците на локална самоуправа и градот Скопје (освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје) во соработка со Министерството за здравство и МЖСПП;
- Соработка со други државни тела, научни и стручни организации, вклучувајќи и правни и физички лица кои се сопственици/ корисници на инсталации кои се извори на загадување во процесот на изготвување на планот за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух и краткорочен акционен план за заштита на амбиентниот воздух (член 32). Органи задолжени за ваквата соработка се единиците на локална самоуправа и градот Скопје, освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје;
- Преземање мерки за информирање на јавноста и обезбедување пристап до информации и учество во изготвувањето и донесувањето плански документи (член 33). Органи задолжени за овие активности се единиците на локална самоуправа и градот Скопје, освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје;
- Годишно известување за имплементацијата на планските документи усвоени од единиците на локална самоуправа и градот Скопје, освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје, до МЖСПП (член 34) и објавување на планските документи од страна на единиците на локална самоуправа и градот Скопје, освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје (член 50, став 3);
- Известување за другите мерки за управување со квалитетот на амбиентниот воздух како и мерки и активности насочени кон подобрување на општата состојба на подрачјето на единицата на локална самоуправа кои биле имплементирани во

претходната година, заедно со активностите планирани за следната година (член 50, став 3);

- Воспоставување на локална мрежа за мониторинг по претходно мислење на МЖСПП – Управа за животна средина (член 39), кое не е задолжително на единиците на локална самоуправа („може“). Ако бидат, воспоставени тогаш се известува бесплатно до МЖСПП – Управа за животна средина согласно предвидените правила (член 44);
- Мониторинг на емисиите во воздухот од Б-инсталациите и предлагање мерки до Б-инсталациите за спречување или ублажување на емисиите во воздухот (член 46);
- Операторите на Б-инсталации ќе известуваат до МЖСПП, единиците на локална самоуправа и градот Скопје, освен единиците на локална самоуправа во градот Скопје, не подоцна од 30 календарски дена, за изворот на загадување на амбиентниот воздух, суровините, технолошки процеси, уреди, како и за претстојните промени во суровини и технолошките процеси кои ќе доведат до примена на условите и барања поврзани со обезбедување квалитет на амбиентниот воздух, активности за поправка врз уредите и опремата за прочистување на воздухот, измени во обемот на активности, и за сите други измени во функционирањето на инсталација и лицата задолжени за заштита на животната средина (член 60);
- Обезбедување финансиски средства за заштита и подобрување на квалитетот на воздухот т.е. изготвување и имплементација на план за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух како и евентуален краткорочен акциски план за заштита на амбиентниот воздух, за имплементација на активности во приоритетните зони и агломерации определени во членот 29, и за други мерки кои се преземаат согласно Законот за квалитет на амбиентниот воздух (член 64, став 2) како и за локални мрежи за мониторинг (член 64, став 3);
- Информирање на јавноста за мерките преземени и за секое надминување на праговите на алармирање;
- Инспекција на спроведувањето која ја вршат овластени инспектори за животна средина (член 65, став 3 и член 68);
- Извршување контроли по случаен избор врз емисиите од мобилни извори на загадување, кои ги вршат овластени инспектори за животна средина во соработка со надлежниот орган за определување на техничката подготвеност на мобилните извори на загадување (член 65, став 5).

Законот за квалитет на амбиентниот воздух, како основен закон, се имплементира со подзаконски акти кои во најчесто се усвоени во вид на правилници. Анексот 1 од овој Прирачник го прикажува на едно место сите подзаконски акти релевантни за единиците на локалната самоуправа.

3. ПРИРАЧНИК ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХОТ

3.1 Планирање и програмирање на квалитетот на воздухот

Единиците на локалната самоуправа имаат надлежности и обврски за програмирање и планирање на квалитетот на воздухот. Актуелниот Закон за квалитет на амбиентниот воздух бара од единиците на локалната самоуправа да изготват:

- Програми за „зони и агломерации од приоритетна важност" (член 29),
- Планови за подобрување на квалитетот на воздухот во случаи кога се надминати граничните вредности (членови 23 и 26), и
- краткорочни акциони планови кои се надминати (праговите на алармирање членови 23 и 27а).

Правната анализа која ја спроведе проектот[5] како и дискусиите во врска со Програмата за реформи [6]доставена од проектот доведоа до заклучок дека нема потреба од изготвување на програмата за „зони и агломерации од приоритетна важност" и дека сегашниот член 29 од Закон за квалитет на амбиентниот воздух е застарен. Програмата за реформи предлага бришење на членот 29 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух[7] и соодветно на тоа да се изготват измени Законот за квалитет на амбиентниот воздух.Така што, во овој Прирачник не навлегуваме во повеќе детали за програми за „зоните и агломерации од приоритетна важност".

3.1.1 План за квалитет на воздухот

Изготвувањето на План за квалитет на воздухот е предмет на посебно Упатство кое е изготвено од проектот, така што се прават упатувања кон тој документ[8].Во овој општ Водич се дадени само основните чекори за изготвување и усвојување на План за квалитет на воздухот, односно се дава -„патоказ".

Барање за План за квалитет на воздухот

Законот за квалитет на амбиентниот воздух бара изготвување на План за квалитетот на воздухот за оние зони и агломерации кај кои нивоата на загадувачки супстанци во амбиентниот воздух ги надминуваат граничните вредности или целните вредности, како и евентуалната маргина на толеранција (член 26, став 1).

Цел и намена на Планот за квалитет на воздухот

Планот за квалитет на воздухот е алатка за планирање која помага да се постигне усогласеност со граничните и/или целните вредности (член 26, став 1).Планот за квалитет на воздухот ќе земе предвид дали или не завршил рокот за постигнување на соодветните граничните и/или целните вредности; во случај да завршил рокот за постигнување на граничните и/или целните вредности, времето за за постигнување на вредностите во соодветната зона или агломерација мора да биде што е можно пократко (член 26, став 5).

Надлежност за изготвување на План за квалитет на воздухот

[5]Техничкиизвештајбр. 3 (проектендокумент)
[6]Техничкиизвештајбр. 9 (проектендокумент)
[7]Програмазареформи, Дел 5.4 (проектендокумент)
[8]Правендокументзаплановизаквалитетнавоздухот (проектендокумент)

Актуелниот Закон за квалитет на амбиентниот воздух предвидува Планот за квалитет на воздухот да биде изготвен од градоначалникот на општините. Во градот Скопје задолжен е градоначалникот на град Скопје, освен градоначалниците на општините во градот Скопје

(член 26, став 2).

Понатаму, според Законот за квалитет на амбиентниот воздух, во случаи кога подрачјето кај кои се случиле надминувања на вредностите опфаќа територија на повеќе општини, (градоначалникот на) општината во подрачјето определено од МЖСПП ќе изготви План за квалитет на воздухот, во соработка со другите засегнати општини (член 26, став 3). Во овој случај, одлуката на МЖСПП е суштинска и таа е апсолутен предуслов за почеток на активностите за планирање. Соработката помеѓу засегнатите општини за време на изготвувањето на планот е исто така од суштинско значење.

Процедура за изготвување на План за квалитет на воздухот

Изготвувањето на Планот е предизвикано од надминувањето на граничните и/или целни вредности за квалитет на воздухот. Од овие причини, мониторингот на квалитетот на воздухот е суштински и неопходен. Мониторингот на квалитетот на воздухот е основна надлежност на централно ниво, но незадолжителна надлежност за општините па, како последица на тоа, секогаш кога има информации за надминувања, соодветната општина мора да биде информирана за тоа од централното ниво и мора да почне да изготвува План за квалитет на воздухот.

Постоечкото законодавство за План за квалитет на воздухоте е сложено, не е сеопфатно и делумно е нејасно. Членот 26, став 1 бара План за квалитет на воздухот "во дадените зони и агломерации" (кај кои дошло до надминувања на вредностите). Во Македонија зонирањето за квалитет на воздухот постои за целите на мониторинг и управување со квалитетот на воздухот; сепак, „дадените зони и агломерации" кај кои дошло до надминувања на вредностите е друга работа и таа треба да се дефинира. Ова е предвидено во членот 26, став 4 кој му наложува обврска на министерот да ги определи зоните и агломерациите за кои мора да бидат изготвени и усвоени планови за квалитет на воздухот.

Така што, на централно ниво, МЖСПП има основна надлежност за планирање на квалитетот на воздухот. Ова е препознаено (иако општо) во членот 26, став 2 кој предвидува дека Планот за квалитет на воздухотќе биде изготвен „во соработка со" МЖСПП (Закон за квалитет на амбиентниот воздух, член 26, став 2). Соработката е од суштински важна и од особено значење за:

- Проценка на квалитетот на воздухот и на надминувањата кога тие се случиле,
- Определување на зоните или агломерацијата за кои мора да бидат изготвен еден или неколку планови за квалитет на воздухот,
- Определување на „водечката" општина која мора да го изготви План за квалитет на воздухотво случаи да биле утврдени надминувања на територијата на неколку општини,
- Податоците потребни за Планот за квалитет на воздухот, особено за изворите на загадување на воздухот, при што поеќето од потребните податоци ќе бидат достапни во централната база на податоци,
- Совети и поддршка на општините во изготвувањето на план и мерките, како и за неопходните ресурси, и
- Придонес кон Планот за квалитет на воздухот во врска со мерките кои треба да се преземат на централно ниво за решавање на надминувањата на граничните вредности.

Важно е општината која има обврска да изготви План за квалитет на воздухот проактивно да комуницира и бара соработка со централното ниво, во насока на добивање на потребниот придонес од централно ниво.

Во постапката на изготвување на План, надлежната општина има обврска тесно да соработува со сите засегнати страни, вклучувајќи ги тука државните органи, научните и стручни организации, правните и физички лица кај кои се наоѓаат стационарните извори на загадување (член 32 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух).

Исто така, при изготвувањето на планот, надлежната општина има обврска да достави информации до јавноста за планот и за процедурата за планирање, со што ќе даде можност за учество на јавноста во постапката (член 33 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух).

Релевантен Правилник:
Правилник за деталната содржина и начинот на подготвување на планот за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (види Анекс 1).

Усвојување на Планот за квалитет на воздухот:надлежност, рокови, објавување и известување

Постојниот Закон за квалитет на амбиентниот воздухне ја регулира конкретно постапката на усвојување. Сепак, ако ги разгледаме одредбите за тоа кои се надлежностите за изготвување на План за квалитет на воздухот може да заклучиме дека истиот треба да се усвои на општинско ниво, каде Советот на општината е надлежниот орган за нивно усвојување.

Постојната законска рамка не го определува временскиот рок во кој треба да се изготви Планот за квалитет на воздухот. Сепак, овој проблем е регулиран во законодавството во ЕУ кое треба да биде транспонирано во македонското законодавство: членот 23, став1 од Директивата за квалитет на воздухот[9]предвидува „Планот за квалитет на воздухот да биде доставен до Комисијата без одложување, но не подоцна од две години по завршувањето на годината во кое биле забележано првото надминување на вредностите". Од оваа одредба можеме да заклучиме дека одложувањето во изготвувањето на Планот за квалитет на воздухот не смее да биде подолго од две години по завршувањето на годината во која биле измерени надминувања на вредностите. Имајќи го ова предвид, овој период од две години треба исто така да се применува и на изготвувањето и усвојувањето на Планот за квалитет на воздухот во Македонија.

Законот за квалитет на амбиентниот воздух бара објавување на Плановите за квалитет на воздухот (член 50, став 3).

Во однос на известувањето за изготвувањето и усвојувањето на Планот за квалитет на воздухот, со членството во ЕУ Македонија ќе има обврска да известува за овие планови, и тоа ќе го прават централните власти.

Времетраење и содржина на Планот за квалитет на воздухот

Планот за квалитет на воздухот треба да биде изготвен и усвоен за период од 5 (пет) години (член 26, став 2 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух).

Согласно актуелната законска рамка, ова е дефинитивно и фиксирано правило.

Содржината на Планот за квалитет на воздухот е детално регулирана, и во задолжителна форма, во членот 27 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух. Главната содржина на Планот за квалитет на воздухот е регулирана во членот 27, став 1, кој бара Планот да мора да содржи:

1. Локализација на прекумерното загадување
2. Општи информации

[9]Директива 2008/50/ЕС за квалитет на амбиентниот воздух и почист воздух во Европа од 21 мај 2008.

3. Одговорни органи
4. Природа и оценка на загадувањето
5. Потекло на загадувањето
6. Анализа на состојбата
7. Детали за оние мерки или активности за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух кои постоеле пред влегување на Законот во сила
8. Детали за усвоените мерки или активности со цел намалување на загадувањето, приказ и опис на сите мерки предвидени со проектот.
9. Детали за мерките или активностите кои се планираат или кои се во фаза на размислување на подолг рок.

Општо земено, Планот за квалитет на воздухот мора да ги идентификува нивоата и димензиите на загадувањето на воздухот, неговите извори и мерките неопходни за справување со таквото загадување, со цел квалитетот на воздухот да се врати во рамките на предвидените границни и целни вредности. Овие мерки не мора да бидат само на локално туку може да бидат и на централно ниво, при што еден соодветен и адекватен план мора да ги содржи сите потребни мерки. Имплементацијата на мерките ќе биде обезбедена согласно постојните правила кои ги регулираат надлежностите; Планот не воведува нови обврски туку се повикува на постојните. Општината која го изготвува и усвојува планот ќе ги имплементира мерките кои се во нејзина надлежност.

Според членот 27, став 2, Планот за квалитет на воздухот мора исто така да ги содржи:

- целите за квалитет на воздухот кои треба да бидат постигнати;
- роковите за постигнување на целите т.е. тајмингот и распоредот: ако временската рамка за постигнување на граничните вредности согласно постојното законодавство е веќе завршена, роковите содржани во Планот за квалитет на воздухот треба да бидат што е можно пократки (член 26, став 5 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух);
- идентификување на финансиските средства потребни за имплементација на Планот за квалитет на воздухот;и
- определување на органите надлежни за контрола и проценка на имплементираните мерки и активности.

Во однос на финансиските ресурси, општината која го изготвува Планот за квалитет на воздухот може да ги идентификува ресурсите кои се *потребни*. Општината може да го направи тоа за активностите кои треба да се преземат на локално ниво, а во однос на другите активности (на пример, активностите на централно ниво), општината мора да се стреми кон соработка со централното ниво. Истото се однесува во врска со финансиските ресурси кои се *на располагање т.е. можностите за финансирање*: општината може да ги идентификува расположливите ресурси или оние кои можат да се најдат на локално ниво, додека за финансиските ресурси кои можат да се најдат на централно ниво, од суштинско значење е соработката со централното ниво.

Во врска со механизмот за контрола на имплементацијата, Планот мора да ги определи органите надлежни за мерките утврдени во Планот. За активностите на локално ниво тоа мора да бидат надлежните локални власти, а за мерките на централно ниво тоа мора да бидат органите надлежни на централно ниво.

Повеќе барања за содржината на Планот за квалитет на воздухот се регулирани во членот 26 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух, и тоа:

- вклучување на конкретни мерки за заштита на чувствителните групи на население, вклучувајќи ги тука и децата (член 26, став 6); вклучувањето на конкретни мерки е незадолжително за општината („може“); но сепак мора да се вклучат конкретни мерки за ранливите групи.
- План за квалитет на воздухот за повеќе загадувачки супстанци за кои биле измерени надминувања на вредностите (член 26, став 7): постојните одредби предвидуваат

задолжителен на опфат на повеќето загадувачки супстанции за кои биле измерени надминувања на вредностите; ова значи дека мора да биде изготвен еден интегриран план. Ова барање е построго отколку барањата во соодветната Директива на ЕУ која предвидува интегрирани планови само „ доколку е потребно", и причина за тоа е намерата да им се даде поголема флексибилност на подготвувачите на планот за квалитетот на воздухот.

- Планот за квалитет на воздухот треба да ги земе предвид другите инструменти за планирање (член 26, став8): ова барање значи дека Планот за квалитет на воздухот нема да биде изолирана алатка за планирање туку ќе се смета за дел од други постојни планови и ќе се обидува да овозможи интегрирано планирање т.е. усогласено делување во управувањето со квалитетот на воздухот.

Ова беа општите правила за содржината на Планот за квалитет на воздухот. Деталните правила се содржани во Правилникот усвоен согласно членот 27, став 3 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух.

Релевантен Правилник:

Правилник за деталната содржина и начинот на подготвување на планот за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (види Анекс 1).

Имплементација на Плановите за квалитет на воздухот, известување и објавување

Имплементацијата на плановите за квалитет на воздухот ќе биде предмет на мониторинг: ова произлегува од членот 27, став 2 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух, која предвидува механизам за мониторинг на имплементацијата како составен дел на плановите за квалитет на воздухот. Мониторингот на имплементацијата мора да го врши надлежниот орган идентификуван во планот. Како што кажавме и претходно, кои органи ќе бидат надлежни за мониторинг на имплементацијата на планот зависи од тоа кои мерки ќе треба да бидат предмет на тој мониторинг; локалните власти мора да обезбедат имплементација на мерките на локално ниво додека органите на централно ниво мора да водат сметка за мерките на централно ниво т.е. мерките кои би биле предвидени за А-ИСКЗ инсталациите кои придонесуваат кон надминувањето на граничните вредности во определената зона.

Законот за квалитет на амбиентниот воздух јасно бара општината да известува до МЖСПП за имплементацијата на Планот за квалитет на воздухот (член34). Општината треба да изготвува сеопфатен извештај за имплементацијата, вклучувајќи и информации за имплементација на мерките на централно ниво. За оваа цел, општината треба да комуницира со централното ниво за да ги добива релевантните информации, или барем да обезбеди дека се прибрани, обезбедени и достапни сите информации за тоа каква е состојбата со имплементацијата на сите мерки предвидени со планот.

Во постојното законодавство нема јасно наведена обврска за објавување на извештаите од имплементацијата, или на информациите за имплементацијата на плановите за квалитет на воздухот. Сепак, Законот предвидува општа обврска за годишно информирање за „мерките за управување со квалитетот на амбиентниот воздух како и за мерките и активностите чија цел е подобрување на општата состојба на територијата на единицата на локалната самоуправа" во врска со загадувањето на воздухот (член 50, став 3). Оваа одредба јасно се однесува на мерките предвидени во плановите за квалитет на воздухот, така што генералното барање за објавување се однесува и на имплементацијата на плановите за квалитет на воздухот.

3.1.2 Изготвување на краткорочен акционен план

Барања за Краткорочен акционен план

Краткорочниот акционен план е неопходен ако, кога и каде постои ризик од надминување на праговите за алармирање од една или повеќе загадувачки супстанци (член 27а од Законот за квалитет на амбиентниот воздух).

„Праговите за алармирање" се дефинирани во Законот за квалитет на амбиентниот воздухкако:

"…нивоа на загадување над кои постои ризик за здравјето на човекот при краткотрајна изложеност т.е. ниво од кои започнуваат да се применуваат директните мерки дефинирани во овој Закон" (член 4, став 1, точка 12).

Праговите за алармирање се определени во *Уредбата за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели (Службен весник бр. 50/05, 4/13),* со што се транспонира *соодветниот Анекс XII од Директивата за квалитет на амбиентниот воздух, за праговите за алармирање* за загадувачки супстанци *освен за озон, и прагови за информирање и алармирање за озон.*

Краткорочниот акционен план се бара во случаи кога „постои ризик од надминување на вредностите". Ова прашање е опфатено во *Правилникот за деталната содржина и начинот на подготвување на краткорочните акциски планови за заштита на амбиентниот воздух (Службен весник на Република Македонија бр.148 од 10.10.2014)".*

Правилникот го определува „ризикот од надминување" на следниов начин (член 3):

(2) Ризик за надминување на прагот на алармирање постои доколку:

- измерените концентрации на поедините загадувачки супстанци се поголеми од 80% од вредноста на прагот на алармирање, и
- - во зоните и агломерациите има голема густина на сообраќај и големи стационарни извори, особено во зимскиот период во специфични метеоролошки услови.

(3) Ризик за надминување на прагот на алармирање не постои доколку:

- ниедна од вредностите на измерените концентрации на поедините загадувачки супстанции за период од најмалку пет години не надминува 80% од вредноста на прагот на алармирање и
- ниедна од вредностите на измерените концентрации на поедините загадувачки супстанци не е поголема од 65% од вредноста на прагот на алармирање, доколку се достапни податоци за пократок временски период (од 1 до 4 години)

(4) Ризик за надминување на прагот на алармирање во област поголема од $100 km^2$ не постои, ако измерената концентрација на поедините загадувачки супстанци надминува 80% од вредноста на прагот на алармирање само на едно мерно место.

Цели и намена на Краткорочниот акционен **план**

Краткорочниот акционен план ги содржи мерките кои треба да се преземат на краток рок за намалување на ризикот и времетраењето на надминувањата на праговите на алармирање.

Содржина на Краткорочниот акционен план

Горенаведениот Правилник исто така ја определува и содржината на Краткорочниот акционен план, и тоа(член 2 од Правилникот):

Информации и податоци за

1. Основни карактеристики за зоните/агломерациите,
2. Состојба со квалитетот на воздухот во зоните/агломерациите,
3. Анализа на климатолошката и метеоролошката состојба,

4. Определување на локацијата каде се надминати праговите на алармирање,
5. Анализа во однос на појавата на праговите за алармирање,
6. Влијанието на поедините дејности/сектори на локацијата,
7. Дефинирање и податоци за изворите на загадувањето,
8. Анализа на состојбата и факторите/причините кои допринеле за појава на надминувањата,
9. Мерки и препораки за намалување на времетраењето на надминувањето на прагот на алармирање со цел заштита на здравјето на луѓето и животната средина,
10. Детален опис на мерките кои се планираат, со дефинирани рокови и институции и останати чинители за нивна реализација,
11. Дефинирање на надлежни органи, институции и инсталации за спроведување на краткорочните акциони планови,
12. Известување на јавноста и
13. Прилози со останати документи од интерес за подготовка на краткорочни акциони планови.

Мерките за намалување на времетраењето на праговите на алармирање ќе бидат (член 4 од Правилникот):

1. Во областа на сообраќајот;

- ограничување, пренасочување или забрана на сообраќајот на подрачјето каде што е надминат прагот на алармирање согласно член 59 став (2) од Законот за квалитетот на амбиентниот воздух, освен за јавниот превоз,такси возилата и возилата за специјална намена, при што во време на забраната на сообраќајот на улиците и приодите кон одреденото подрачје за забрана се поставуваат знаци на забрана;
- обезбедување на посебен сообраќаен режим за тешките товарни возила;
- користење на возила со алтернативни горива, хибридни возила, како и јавен превоз на електричен погон (трамвај);
- користење на велосипеди и
- ограничување на брзината на возење.

2. Инсталациите кои поседуваат А или Б интегрирана еколошка дозвола, а се наоѓаат во општините во кои се надминати праговите на алармирање да работат со редуцирано производство од нивните капацитети во однос на капацитетот со кој работеле во моментот на констатација на состојбата со висока концентрација на загадувачки супстанци во воздухот,

3.Административните и комерцијалните установи кои што се загреваат со сопствени ложишта во текот на надминувањето на прагот на алармирање да користат горива кои помалку ја загадуваат животната средина, и

4.Зголемен инспекциски надзор на индустриските капацитети од страна на Државниот инспекторат за животна средина и овластените инспектори за животна средина и комуналните инспектори на единиците на локална самоуправа и градот Скопје.

Надлежности, процедури за изготвување и усвојување, и имплементација

Во однос на надлежностите, процедурите за изготвување и усвојување, и имплементација на краткорочните акционии планови, правилата наведени за плановите за квалитет на воздухот се применуваат *mutatis mutandis*, со следниве специфики:

- Според постојното законодавство (член 27а од Законот за квалитет на амбиентниот воздух), краткорочните акционии планови ќе бидат изготвени од градоначалниците на општините и од градоначалникот на Град Скопје, во соработка со МЖСПП и Министерството за здравство; Министерството за здравство е важен дополнителен партнер во подготовката и имплементацијата на краткорочните акционии планови.

Министерството за здравство исто така е задолжено за давање поддршка и советување на општините. Општините треба проактивно да комуницираат со Министерството за здравство и да обезбедат негова поддршка и помош.

- Градоначалниците на засегнатите општини и на градот Скопје имаат законска обврска континуирано да ја информираат јавност за надминувањата на вредностите и за преземените мерки; тие тоа мора да го прават во соработка со МЖСПП, Министерството за здравство и со соодветниот центар за алармирање и известување. Начинот на информирање на јавноста мора да биде уреден во правен акт донесен од општината или од градот Скопје.
- По потреба, Краткорочниот акциони план може да се комбинира со Планот за квалитет на воздухот. Двата планови можат да се изготвуваат заеднички и да се интегрираат.

Релевантна Уредна и Правилник:

Уредба за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели (Службен весник бр. 50/05, 4/13),

Правилник за деталната содржина и начинот на подготвување на краткорочните акциони планови за заштита на амбиентниот воздух (Службен весник на Република Македонија бр.148 од 10.10.2014).

3.2 Мониторинг на квалитетот на воздухот

Мониторингот во животната средина се однесува на два вида активности:

- Мониторинг на состојбата во животната средина т.е. контрола и управување со квалитетот на животната средина,
- Мониторинг на емисиите на супстанците/ загадувачките супстанци во животната средина т.е. контрола и управување со изворите на загадување.

Мониторинг на на изворите на загадувањето на воздухот

Овој Прирачник за имплементација на законодавството за квалитет на воздухот не го разработува детално мониторингот на на изворите на загадувањето на воздухот, затоа што надлежностите на единиците на локалната самоуправа во врска со ова се дел од процедурите за издавање на дозволи и контроли, па соодветните надлежности на единиците на локалната самоуправа се опфатени во Прирачникот за контрола на емисиите во воздухот од инсталации со Б дозволи кој е изготвен од проектот. Во овој наш документ ние се повикуваме на тој Прирачник.

Сепак, треба да спомнеме една работа: упатувањето е во врска со известувањето со податоци кое го вршат операторите на инсталациите со Б-дозволи. Како што може да се види од правната рамка опишана во Делот 2, операторите имаат обврска да доставуваат определени податоци до МЖСПП и до локалните власти (извори на загадување на воздухот, суровини, технолошки процеси, уреди, поправки и чистење кои се вршат на уредите и опремата, и сите евентуални промени во работењето на инсталацијата и активностите, член 60 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух). Треба да биде јасно дека, со цел обезбедување на сеопфатност и точност на базите на податоци, локалните власти треба да бидат во редовна комуникација со МЖСПП и треба да ги разменуваат добиените информации. Со други зборови, единиците на локалната самоуправа треба да се свесни дека тие имаат обврска да доставуваат информации во врска со мониторингот на изворите на загадување на воздухот, особено од инсталациите со Б-дозволи.

Мониторинг на квалитетот на воздухот

Според сегашното законодавство, воспоставување на систем за мониторинг на животната средина на локално ниво не е задолжително за единиците на локалната самоуправа, туку тоа можат да го направат, по желба. Ова се однесува исто така и на мониторингот на квалитетот на воздухот.

Сепак, ако единицата на локалната самоуправа одлучи да воспостави систем за мониторинг на квалитетот на воздухот, таа мора да се осигура дека се исполнети барањата за мониторинг и дека е усогласена со законските барања. Исто така мора да се обезбеди дека мониторингот на животната средина и системот за информирање е доследен и дека добро функционира во целост, и дека придонесот од локалното ниво, вклучувајќи го тука и оној кој се однесува на квалитетот на воздухот, одговара на системот и додава вредност.

Законските и општи барања за мониторинг во животната средина кои исто така се однесуваат и на мониторингот на квалитетот на воздухот се содржани во Законот за животна средина, од кој релевантни се следниве поглавја:

- Поглавје V за мониторинг во животната средина (членови 32-39), и
- Поглавје VI за Национален информативен систем за животна средина (членови 40-46).

Уште повеќе, ако на локално ниво биде воспоставен систем за мониторинг, тогаш мора да се следат барањата утврдени во Законот за квалитет на амбиентниот воздух (членови 36-47) како и барањата за информативен систем (членови 48-52).

Повеќе барања за мониторинг во животната средина се содржани во подзаконските акти, во најголем дел Правилници. Релевантни за мониторингот на квалитетот на воздухот се следниве акти (види исто така и Анексот 1 за целосна листа на релевантните законски и подзаконски акти):

Релевантни правилници за мониторинг на воздухот:

Правилник за методологијата за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух,
Правилник за содржината и начинот на преносот на податоците и информациите за состојбите во управувањето со квалитетот на амбиентниот воздух,
Правилник за формата, методологијата и начинот на водење и одржување на Катастарот на загадувачи на воздухот,
Правилник за критериумите, методите и постапките за проценка на квалитетот на амбиентниот воздух,
Правилник за водење на дневник за емисиите во амбиентниот воздух,
Правилник за методологијата, начините, постапките, методите и средствата за мерење на емисиите од стационарните извори,
Правилник за граничните вредности за дозволените нивоа на емисии од стационарни извори.

Во случај единиците на локалната самоуправа да воспостават свој мониторинг на квалитетот на воздухот и ссопствен информативен систем и, поконкретно, катастар на животна средина/ загадувачи на воздухот, тогаш ќе биде корисно да консултираат уште еден документ изготвен од проектот: Водич за воспоставување на Катастар за животна средина[10]. Тука правиме упатување на овој правен документ доставен до засегнатите страни во проектот.

[10]Правен документ, Водич за воспоставување на Катастар за животна средина (проектендокумент)

3.3 Известување за квалитетот на воздухот

Единиците на локалната самоуправа имаат неколку обврски за известување во врска со управувањето со квалитетот на воздухот:

- единиците на локалната самоуправа мора да известуваат еднаш годишно до МЖСПП во врска со имплементацијата на Планот за квалитет на воздухот и краткорочните акциони планови (член 34 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух), под услов ваквите плански алатки да биле изготвени и усвоени;
- единиците на локалната самоуправа мора да известуваат за сите мерки за управување со квалитетот на амбиентниот воздух и мерките и активностите наменети за подобрување на квалитетот на воздухот на нивната територија.

Оваа втора обврска може да се изведе од членот 50, став 3 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух, која ги регулира информациите за јавноста и ѝ дава право на јавноста да биде запознаена со сите преземени мерки за квалитетот на воздухот и за нивните резултати. Сепак, логично е дека за овие мерки треба да биде информирано и централното ниво, особено за целите на севкупниот информативен систем кој е управуван од централно ниво и во кој мора да се содржат податоците за локалниот квалитет на воздухот. Известувањето на за овие мерки треба да биде редовно (обично еднаш годишно).

Кон овие обврски да известување треба да го додадеме и барањето (иако тоа експлицитно не се бара со актуелното законодавство) единиците на локалната самоуправа редовно да го информираат и да комуницираат со централното ниво за податоците кои биле добиени од операторите на инсталации со Б-дозволи. Овие оператори во секој случај имаат обврска да ги известуваат централните органи, но потребно е да има линија на известување која ќе се наоѓа помеѓу локалното и централното ниво, за податоците од операторите (види исто така и точката 3.2. погоре). Известувањето треба да се одвива редовно (еднаш годишно).

3.4 Информирање на јавноста за квалитетот на воздухот

Единиците на локалната самоуправа имаат разни надлежности во врска со информирањето на јавноста за квалитетот на воздухот; тие се однесуваат на информирање за планирањето на квалитетот на воздухот (член 33 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух) и информации за состојбата со квалитетот на воздухот (член 50 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух).

Информации во врска со плановите

Јавноста мора да биде информирана за потребата од преземање на мерките (и за мерките кои биле преземени) за изготвување на План за квалитет на воздухот и/ или Краткорочен акционен план. Освен тоа, јавноста мора да го има правото да учествува во изготвувањето на Планот преку давање коментари, забелешки и сл., и резултатите од консултациите со јавноста мора да бидат земени предвид при донесувањето на конечната одлука(член 33 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух). Пристапот до информации и процедурата за консултирање на јавноста мора да ги следат правилата определени во Законот за животна средина и релевантните подзаконски акти. Освен тоа, има и барања согласно Архуската конвенција која исто така е потпишана и од Македонија. Инструментите за планирање на квалитетот на воздухот мора да бидат објавени (член 50, став 3 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух). Како што веќе потенциравме и претходно (Дел 3.1), резултатите од мониторингот на имплементацијата на Планот мора исто така да бидат објавени; и ова произлегува од членот 50, став 3 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух кој бара информирање на јавноста за мерките за подобрување на квалитетот на воздухот, и ова е информација за имплементацијата на усвоените планови.

Информации во врска со квалитетот на воздухот

Јавноста има право да знае каква е состојбата со квалитетот на воздухот. Кога постојат податоци од направен мониторинг, јавноста мора да биде информирана за тоа. Главната одговорност за редовно информирање на јавноста во врска со квалитетот на воздухот, вклучувајќи ги и надминувањата на граничните вредности, целните вредности и праговите на алармирање, е кај централните власти бидејќи повеќето од мониторингот се врши на централно ниво (и тоа ќе продолжи да биде така) и затоа што податоците се достапни во централната база на податоци (централниот информативен систем за животна средина). Сепак, единиците на локалната самоуправа треба да преземат обврска за информирање на јавноста во врска со квалитетот на воздухот или да обезбедат дека јавноста ги добива неопходните информации.

Јавноста има право да бара информации за состојбата со квалитетот на воздухот; според правилата на Архуската конвенција, единиците на локалната самоуправа, на претходно барање, мора да ги достават информациите кои се достапни. Локални власти се државните органи кои имаат обврска да даваат информации. Давањето на информации ја следи процедурата утврдена за пристап до информации, која е содржана во Законот за животна средина, и донекаде во Законот за квалитет на амбиентниот воздух(член 51).

3.5 Финансирање на мерките за квалитет на воздухот

Постојната законска рамка бара од единиците на локалната самоуправа да обезбедат финансиски ресурси за потребите на управување со квалитетот на воздухот (член 64 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух). Финансиските ресурси ќе бидат обезбедени од буџетите на единиците на локалната самоуправа и од други извори, согласно Закон, и тие треба да бидат наменети за следново:

- Заштита и подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (член 64, став 1),
- Имплементација на плановите (Планот за квалитет на воздухоти Краткорочниот акциски план, член 64, став 2), и
- Формирање, функционирање, одржување и развој на локални мрежи за мониторинг (член 64, став 3).

Во врска со финансирањето на надлежностите на единиците на локалната самоуправа во областа на животна средина, проектот изготви конкретен Водич на кој ние тука се повикуваме[11]. Тој исто така се однесува и на буџетирањето на активностите за управување со квалитетот на воздухот.

Тука треба да се додадат уште некои општи објаснување

Единиците на локалната самоуправа имаат обврска да обезбедат буџети за мерките неопходни за реализација на нивните надлежности на локално ниво. Треба да биде јасно и добро разбрано дека финансиските ресурси треба да се обезбедат *за локалните мерки*. Мерките кои треба да се преземат на други нивоа (централно ниво, на пример) а кои се релевантни за локалните нивоа треба да бидат финансирани од ресурсите кои се на располагање тие соодветни нивоа. Ова е особено важно за плановите за квалитет на воздухот на локално ниво и за нивната имплементација: иако членот 64, став 2 е општ и зборува за „имплементација на плановите", мора да биде јасно дека единиците на локалната самоуправа можат да имаат обврска да изнајдат средства само за мерките кои ќе се преземаат на локално ниво. Ако плановите идентификуваат мерки кои треба да бидат преземени на друго ниво (централно ниво, на пример), тогаш средствата мора да се обезбедат на тие други нивоа.

---

[11] Водич за буџетирање (проектен документ)

3.6 Инспекција за квалитетот на воздухот

Единиците на локалната самоуправа имаат обврски да вршат инспекции и за квалитетот на воздухот. Овие обврски се содржани во Законот за животна средина и Законот за квалитет на амбиентниот воздух, како во соодветната законска рамка која ги регулира инспекциите (законска рамка за инспекции во животната средина).

Обврските за инспекција на локално ниво, кои ги реализираат овластени инспектори за животна средина, се однесуваат на следново:

- Контрола на емисиите од стационарни извори за кои е задолжена општината, особено инсталации со Б-дозволи (согласно постојното законодавство, член 65, став 3; и член 68 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух), и
- Контрола на мобилните извори (контроли по случаен избор, согласно постојното законодавство, член 65, став 5 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух).

Со оглед на тоа дека сите аспекти во врска со инспекциите се опфатени во Твининг проектот за инспекции, овој Прирачник не го опфаќа подетално ова прашање, туку се повикува на резултатите од Твининг проектот кои можат да се најдат на:

http://www.sei.gov.mk/projects_page_en.asp?ID=6

4. ЗАКЛУЧОК

Овој Прирачник е наменет за единиците на локалната самоуправа со цел да им даде поддршка во имплементацијата на нивните надлежности кои се однесуваат на законската рамка за квалитетот на воздухот, и не е во можност да ги опфати сите учесници кои се вклучени во управувањето со квалитетот на воздухот и сите прашања поврзани со тоа.

Најважно прашање за иницирање на било какви активности за управување со квалитетот на воздухот е знаењето и информацијата за квалитетот на воздухот, што бара сеопфатни и точни податоци. Од своја страна, сеопфатните и точни податоци бараат постоење на адекватен мониторинг. Мониторингот, во основа, е активност на централно ниво па поради тоа од суштинска важност е постоењето на соработка во мониторингот на квалитетот на воздухот помеѓу локалното и централното ниво. Локалните власти треба проактивно да комуницираат со централното ниво во врска со овие прашања; единиците на локалната самоуправа треба да го користат сите средства за мониторинг на квалитетот на воздухот и да ги добиваат податоците кои се достапни и кои им се потребни.

Исто така важно е и постоењето на политика за активно информирање на јавноста во врска со загадувањето на воздухот. Главните надлежности и тука ќе бидат на централно ниво и кај централниот информативен систем за животна средина кој треба да ја информира јавноста особено во случаи на надминувања на вредностите и за ризиците од надминување на праговите на алармирање. Сепак, локалните власти исто така треба да преземат обврска со која ќе обезбедат дека информациите за јавноста се адекватни, што значи сеопфатни, точни и редовни. Од огромна важност е јавноста да биде информирана за случаите на надминување на вредностите и за ризиците од евентуално надминување на праговите на алармирање.

Кога ќе се случи надминување на граничните вредности, ќе мора да биде изготвен План за квалитетот на воздухот, кој исто така треба да биде усвоен и имплементиран. Согласно постојната законска рамка за квалитет на воздухот, општините и градот Скопје имаат обврска да изготват и усвојат таков план. Сепак, Планот за квалитет на воздухот може да биде елабориран само преку тесна и активна соработка со централното ниво (МЖСПП) кое мора да ги достави неопходните податоци за квалитетот на воздухот кои се достапни во централната база на податоци, и кое мора да соработува со цел идентификување на неопходните мерки за справување со надминувањата на граничните вредности, ако и кога се неопходни мерки на централно ниво за решавање на проблемите. Уште повеќе, централното ниво треба да преземе координативна улога тогаш кога изготвувањето и имплементацијата на План за квалитет на воздухот има потреба од активности кои треба да бидат преземени од разни органи. Истиот заклучок се однесува и на изготвувањето и имплементацијата на Краткорочен акционен план каде постои ризик од надминување на праговите на алармирање; без разлика што постојното законодавство ја определува надлежност за тоа на локално ниво, Краткорочниот акционен план треба да биде изготвен и имплементиран во соработка со централното ниво.

Ова води до генералната констатација дека квалитетот на воздухот на локално ниво може да биде ефикасно само ако единиците на локалната самоуправа бараат (и добиваат) активна поддршка и соработка од централно ниво т.е. од МЖСПП. Планирањето на квалитетот на воздухот е премногу комплексно прашање за да им се препушти само на општините. Дури и во случаи каде неколку општини треба да работат заедно на изготвување на План за квалитет на воздухот (без разлика на форматот – на пример, една општина да треба да ги предводи другите, или било каква друга форма на меѓуопштинска соработка), централното ниво секогаш ќе биде незаменлив партнер. Локалното и централното ниво заедно треба да ги знаат и разбираат задачите за управување со квалитетот на воздухот.

АНЕКС 1ЛИСТА НА ЗАКОНСКИ И ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ЗА КВАЛИТЕТ НА ВОЗДУХОТ

	ВОЗДУХ	Законска основа(член)	Верзија на македонски	Верзија на англиски	ЕЛС надлеж.	Други надлежни органи	Забелешки
	Закон за квалитет на амбиентниот воздух (Службен весник бр. 67/04, 92/07, 35/10, 47/11, 59/12, 163/13, 10/15,146/15)		Да	Да			
	Уредба за гранични вредности за нивоа и видови на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели (Службен весник бр.50/05, 4/13)	10	Да	Не	Да	МЖСПП и Министерство за здравство	
	Правилник за критериумите, методите и постапките за проценка на квалитетот на амбиентниот воздух (Службен весник бр.169/13)	20	Да	Да	Да	Управа за животна средина, МЖСПП	МЖСПП да ја ажурира интернет страницата Дефиниција за горна граница за проценка во Законот за квалитет на амбиентниот воздух: мерки и техники, во Правилникот: методи и техники (дефиниција која се користи во *acquis*: мерења)
	Листи на зони и агломерации за квалитет на амбиентниот воздух (Службен весник бр.23/09)	22(1)	Да	Не	Не	Управа за животна средина, МЖСПП	
	Правилник за поблиските услови за вршење на определени видови стручни работи, во поглед на опремата, уредите, инструментите и соодветните деловни простории кои треба да ги исполнуваат субјектите кои вршат кои вршат определени стручни работи за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух (Службен весник бр.69/11)	42(3)	Да	Не	Не	МЖСПП, Министерство за здравство	
	Правилник за методологијата за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух (Службен весник бр.138/09)	41	Да	Да	Да, под услов ЕЛС да	Управа за животна средина,	

					воспостават локален мониторинг	МЖСПП	
	Правилник за методологијата за инвентаризација и утврдување на нивото на емисии на загадувачките супстанции во атмосферата во тони годишно за сите видови дејности, како и други податоци за доставување на програмата за мониторинг на воздухот на Европа (ЕМЕП) (Службен весник бр.142/07)	46(2)	Да	Не	Да	Управа за животна средина, МЖСПП	Релевантно за издавање на Б-дозволите
	Правилник за количините на горните граници-плафоните на емисиите на загадувачките супстанции со цел утврдување на проекции за определен временски период кои се однесуваат на намалувањето на количините на емисиите на загадувачките супстанции на годишно ниво (Службен весник бр.2/10, 156/11 и 111/14)	46(3)	Да	Не	Да	Управа за животна средина, МЖСПП	Релевантно за издавање на Б-дозволите
	Правилник за содржината и начинот на преносот на податоците и информациите за состојбите во управувањето со квалитетот на амбиентниот воздух (Службен весник бр.138/09)	50(4)	Да	Да	Да	Управа за животна средина, МЖСПП, НМА, IPH	Да се измени членот 12 за да упатува на новиот Правилник за критериумите, методите и постапките за проценка на квалитетот на амбиентниот воздух (Службен весник бр.169/13)
	Правилник за формата, методологијата и начинот на водење и одржување на Катастарот на загадувачи на воздухот (Службен весник бр.92/10)	52(4)	Да	Да	Не	Управа за животна средина	Сепак, ако ЕЛС одлучат да формираат Катастар за животната средина тогаш овој Правилник станува применлив. Во англиската верзија недостасуваат анексите Анексите во овој Правилник се преклопуваат со Правилникот за формата и содржината на обрасците на доставување на податоците од емисиите во амбиентниот воздух од стационарни извори, начинот и временскиот период на доставување согласно капацитетот на инсталацијата, содржината и начинот на водење на дневникот на емисии во амбиентниот воздух (Службен весник бр.79/11)
	Правилник за граничните вредности за дозволените нивоа на емисии и видови на загадувачки супстанции во	13(1)	Да	Да	Да	Управа за животна	Релевантно за издавање на Б-дозволите

	отпадните гасови и пареи кои ги емитираат стационарните извори во воздухот (Службен весник бр.141/10) (релевантно за интегрирана контрола и спречување на загадувањето)					средина	
	Упатство за примена на Правилник за граничните вредности за дозволените нивоа на емисии и видови на загадувачки супстанции во отпадните гасови и пареи кои ги емитираат стационарните извори во воздухот (Службен весник бр.141/10) (април 2013 год.)	55(1) од Законот за организација и работа на органите на државна управа и 13 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух	Да	Да	Да	Управа за животна средина, МЖСПП	
	Правилник за формата и содржината на обрасците на доставување на податоците од емисиите во амбиентниот воздух од стационарни извори, начинот и временскиот период на доставување согласно капацитетот на инсталацијата, содржината и начинот на водење на дневникот на емисии во амбиентниот воздух (Службен весник бр.79/11)	45(4)	Да	Да	Не	Управа за животна средина, МЖСПП	Операторите со Б-дозвола или дозвола за усогласување со план за усогласување ќе ги доставуваат податоците од мониторингот согласно дозволата. Анексот на овој Правилник се преклопува со Анексот на Правилник за формата, методологијата и начинот на водење и одржување на Катастарот на загадувачи на воздухот (Службен весник бр.92/10).
	Уредба за определување на согорувачките капацитети кои треба да преземат мерки за заштита на амбиентниот воздух од загадување (Службен весник бр.112/11) (релевантно за интегрирана контрола и спречување на загадувањето)	47(7)	Да	Не	Не	Управа за животна средина, МЖСПП	Само за А-ИКСЗ инсталации. Кога ќе се дефинираат мерките во локалните планови за заштита на квалитетот на воздухот, треба да се земат предвид мерките дефинирани во LCP плановите. Освен тоа, оваа Уредба

							треба да се ревидира за да се види дали е усогласена со новата Директива за индустриски емисии
	Правилник за методологијата, начините, постапките, методите и средствата за мерење на емисиите од стационарните извори (Службен весник бр.11/12) (релевантно за интегрирана контрола и спречување на загадувањето)	46(1)	Да	Да	Да	Управа за животна средина, МЖСПП	Релевантно за издавање на Б-дозволите
	Упатство за примена на Правилник за методологијата, начините, постапките, методите и средствата за мерење на емисиите од стационарните извори (Службен весник бр.11/12)	55(1) од Законот за организација и работа на органите на државна управа и 46(1) од Законот за квалитет на амбиентниот воздух	Да	Да	Да	Управа за животна средина, МЖСПП	Релевантно за издавање на Б-дозволите
	Правилник за начинот и роковите за доставување на извештаите за извршените мерења, контрола и евиденција на мерењата од испуштените штетни материи во воздухот (Службен весник бр.9/76)	Укинатиот Закон за квалитет на амбиентниот воздух од 1976 год.	Да	Не	Не	Министерство за здравство, Управа за хидрометеоролошки работи	
	Правилник за начинот и роковите за мерење, контрола и евиденција на мерењата на испуштените штетни материи во воздухот од објекти, постројки и уреди што можат да го загадат воздухот над максимално дозволените концентрации (Службен весник бр.13/76)	Укинатиот Закон за квалитет на	Да	Не	Не	Министерство за здравство, Управа за хидрометеоролошки работи	

		амбиентниот воздух од 1976 год.					
	Правилник за деталната содржина и начинот на подготвување на Националниот план за заштита на амбиентниот воздух (Службен весник бр.108/09)	25(2)	Да	Да	Да	МЖСПП, Министерство за здравствои Министерство за економија	Нема директни надлежности за ЕЛС – можат да бидат вклучени согласно правилата за учество на јавноста. Осен тоа, кога експертите ќе изготвуваат локални планови за заштита на квалитетот на воздухот треба да ги земат предвид мерките определени со Националниот план
	Правилник за деталната содржина и начинот на подготвување на планот за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (Службен весник бр.148/14)	27(3)	Да	Да	Да	МЖСПП	
	Правилник за деталната содржина и начинот на подготвување на акциски планови за заштита на воздухот (Службен весник бр.108/09)	27-а (4)	Да	Да			Два правилници за акциски планови и една правна основа во Законот за квалитет на амбиентниот воздух/ Овој треба да се укине.
	Правилник за деталната содржина и начинот на подготвување на краткорочни акциски планови за заштита на воздухот (Службен весник бр.148/14)	27-а (4)	Да	Да	Да	МЖСПП, Министерство за здравство	Нема одредба за органот кој е надлежен за донесување – индиректно, членот 33 од Законот за квалитет на амбиентниот воздух предвидува ЕЛС да бидат надлежни за информирање на јавноста и изготвување и донесување на овој План.
	Одлука за воспоставување на државна мрежа за мониторинг (Службен весник бр.122/11)	33(1) од Законот за животна средина	Да	Не	Не	Да – МЖСПП (воздух) Институт за јавно здравје (вода и бучава)	
	Национална програма за постепена редукција на количините на емисии на одредени загадувачки супстанции на ниво на Република Македонија (Службен весник бр.106/12)	23 (1) по.4, 27-б	Да	Не	Не	МЖСПП	Оваа програма идентификува програмски мерки за намалување на емисиите на загадувачи на воздухот: сулфур диоксид, азотни оксиди изразени како азотен диоксид, амонијак, нестабилни органски

							соединенија, TSP и јаглерод моноксид во воздухот на национално ниво. Програмата треба да биде земена предвид од страна на ЕЛС при изготвувањето на локални планови за заштита на квалитетот на воздухот

Одрекување од одговорност:

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Ramboll Danmark A/S и нејзините конзорциумски партнери и на никаков начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Овој проект е финансиран од Европската Унија