

Državni svetnik
Tomaž Horvat

Številka: 801-01-10/2018/7
Ljubljana, 24. 9. 2018

Gospod
Alojz Kovšca
Predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) vlagam:

- Pobudo za sprejem dopolnitve Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16; v nadaljevanju: ZVO-1)

Tomaž Horvat, l.r.

Priloga:

- Predlog dopolnitve Zahteve za oceno ustavnosti

DOPOLNITEV

Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16; v nadaljevanju: ZVO-1).

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) je 10. 9. 2018 prejel dopis Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče), s katerim je posredovalo odgovor Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) in mnenje Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) na Zahtevo za oceno ustavnosti 69., drugega in tretjega odstavka 74., štirinajstega odstavka 77., 82. in 86. člena ZVO-1.

Državni svet se je z navedbami Vlade in Državnega zbora seznanil in izpostavil še naslednja dejstva: Vlada je v svojem mnenju zavrnila argumente Državnega sveta predvsem glede sodelovanja javnosti v postopkih pridobitve in spremembe okoljevarstvenega dovoljenja in določanja izjem pri uporabi manj strogih mejnih vrednosti emisij.

Državni svet nasprotuje mnenju Državnega zbora in Vlade, ki ocenjujeta, da je opustitev roka veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja in sistem njegovega podaljševanja razumen ukrep, ki prispeva k zmanjševanju administrativnih bremen tako za ministrstvo kot za upravljavce naprav in obratov oz. izvajalce dejavnosti in upravičuje posege v ustavno varovano pravico do zdravega življenjskega okolja, kot jo določa 72. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16; v nadaljevanju: Ustava). Vlada v svojem mnenju pravilno navaja, da Direktiva 2012/18/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, ki spreminja in nato razveljavlja Direktivo Sveta 96/82/ES (UL L št. 197 z dne 24. 7. 2012, str. 1; v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2012/18/EU) ne vsebuje eksplicitne zahteve glede časovne omejitve dovoljenj za obratovanje obrata, vendar imajo države članice diskrecijsko pravico, da omenjeno časovno omejitev okoljevarstvenih dovoljenj predpišejo same. Ravno v primeru prenosa direktiv v nacionalni pravni red pa je treba poudariti, da tu ne smemo govoriti o dobesednem prenosu direktiv v slovenski pravni red, temveč ima nacionalni zakonodajalec, ob upoštevanju direktive, določeno fleksibilnost, da v skladu z ustavnim okvirom določi tudi druge, dodatne pogoje.

Državni svet prav tako nasprotuje trditvam Vlade glede neznatnega prispevka časovne veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja k učinkovitejšemu varstvu okolja in enaki stopnji varovanja okolja ter sodelovanja javnosti, ki naj bi bila v enaki meri zagotovljena tudi po sprejemu ZVO-1I. Na podlagi hipotetičnega primera lahko prikažemo, da v primeru, ko upravljavec na podlagi 77. člena ZVO-1 prijavi nameravano spremembo ministrstvu in ta na podlagi četrte točke tretjega odstavka 77. člena ZVO-1 ugotovi, da nameravana sprememba ni večja, vendar je treba zaradi nameravane spremembe spremeniti pogoje in ukrepe v veljavnem okoljevarstvenem dovoljenju, upravljavcu ni treba priložiti elaborata o določitvi vplivnega območja

naprave. V takem primeru se na podlagi dvanajstega odstavka 77. člena ZVO-1 ne uporabljajo določbe o sodelovanju javnosti v postopku spremembe okoljevarstvenega dovoljenja. Glede na dikcijo sedmega odstavka 78. člena ministrstvo po uradni dolžnosti preveri in spremeni okoljevarstveno dovoljenje na vsakih 10 let, če to ni bilo prej spremenjeno zaradi razlogov iz 77. člena ZVO-1 ali razlogov iz 1. do 6. točke prvega odstavka 78. člena ZVO-1. Ravno ta hipotetični primer priča o tem, da veljavna zakonska ureditev nikakor ne ponuja enakega varstva okolja, kot ga je zagotavljala zakonska ureditev pred uveljavitvijo ZVO-11, saj bi, če bi se navedena sprememba okoljevarstvenega dovoljenja opravila v 9. letu obratovanja, prišlo do ponovne preverbe okoljevarstvenega dovoljenja s sodelovanjem javnosti v postopku šele po 19-ih letih.

Državni svet poudarja, da so navedbe Vlade glede neskladnosti 69. člena, štirinajstega odstavka 77. člena, 82. člena in 86. člena ZVO-1 z 71. členom Ustave kontradiktorne, saj Vlada na eni strani trdi, da njene aktivnosti niso usmerjene k nižanju okoljskih standardov (predvsem standardov kakovosti tal), obenem pa sama priznava, da Uredba o mejnih, opozorilnih in kritičnih emisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh (Uradni list RS, št. 68/96 in 41/04 – ZVO-1, v nadaljevanju: Uredba) določa iste mejne, opozorilne in kritične vrednosti za določene snovi v tleh za vsa tla, ne glede na njihovo rabo, kar je resna pomanjkljivost veljavne Uredbe. Vlada v času od vložitve Zahteve za oceno ustavnosti še vedno ni sprejela nove uredbe, ki bi omenjene anomalije odpravila, kar po mnenju pobudnika predstavlja poseg v 71. člen Ustave. Obenem velja izpostaviti, da je po zadnji Prevalenčni študiji Nacionalnega inštituta za javno zdravje, objavljeni leta 2018, delež otrok iz Zgornje Mežiške doline s povišano vrednostjo svinca v krvi naraslo v primerjavi z letom 2013¹. Agencija Republike Slovenije za okolje je med leti 2007 in 2017 izvedla meritve onesnaženosti tal in zraka v Zgornji Mežiški dolini, pri čemer se v delcih PM10 v zunanem zraku ugotavlja visok delež svinca in kadmija.

Državni svet opozarja, da izjema, ki jo predvideva deseti odstavek 74. člena ZVO-1, ko lahko ministrstvo določi manj stroge mejne vrednosti emisij, kot se določijo na podlagi ravni emisij iz zaključkov o BAT, če se ne povzroči znatno onesnaženje in se ohranja visoka raven varstva okolja kot celote, pri čemer ta mejna vrednost ne sme presegati mejnih vrednosti emisij, predpisanih na podlagi zakona, predstavlja kršitev 72. člena Ustave. Državni svet meni, v nasprotju z Vlado, da določitev manj strogih mejnih vrednosti emisij ne sme biti pogojena vsakemu konkretnemu primeru, temveč je že zaradi zagotovitve enake obravnave vseh upravljavcev naprav potrebno določiti enaka in vnaprej znana merila za vse upravljavce naprav. Zakonodajalec je pri prenosu četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja /prenovitev/; UL L št. 334 z dne 17. 12. 2010, str. 17; v nadaljevanju: Direktiva 2010/75/EU) v nacionalni pravni red dobesedno prenesel kriterije za uporabo omenjene izjeme, s čimer je določil, da se omenjene mejne vrednosti emisij lahko uporabijo, če se ne povzroči znatno onesnaženje in se ohranja visoka raven varstva okolja kot celote, pri čemer ta mejna vrednost ne sme presegati mejnih vrednosti emisij, predpisanih na podlagi 17. člena ZVO-1. Pri tem pa zakonodajalec ni opredelil kriterijev, ki bi konkretnije utemeljevali uporabo omenjene izjeme. Glede na to, da omenjena določba predstavlja izjemo pri zagotavljanju

¹ <http://www.nijz.si/sl/kaksna-je-obremenjenost-otrok-meziske-doline-s-svincem-rezultati-prevalencne-studije>.

splošno sprejetih standardov varovanja okolja, je treba to izjemo uporabiti zelo ozko, po vnaprej definiranih pogojih.

Generalni direktorat Evropske komisije za okolje je, zavedajoč se pomena ozkega tolmačenja izjeme iz četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU 2018, izdal poročilo², v katerem je poudaril pomen pravilne in enake uporabe omenjene določbe v vseh državah članicah. Pri tem je ugotovil, da je kar 14 držav članic sprejelo smernice, pri čemer so nekatere izmed njih vsebovale ne le kriterije iz četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU, temveč tudi natančno opredelitev nesorazmerno višjih stroškov v primerjavi s koristmi za okolje ter natančnejšo opredelitev kriterijev za uporabo izjeme, kot so geografska lega in lokalni okoljski pogoji naprave ali tehnične značilnosti naprave. V Belgiji (Flandrija) zakonodaja VLAREM II posebej opredeljuje vse pogoje, kot so določeni v četrtem odstavku 15. člena Direktive 2010/75/EU ter obenem določa dodatne kriterije in postopke za uporabo omenjene izjeme³. Generalni direktorat Evropske komisije za okolje je v omenjenem poročilu opredelil tudi načela, ki morajo biti upoštevana v primeru uporabe izjeme iz četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU. Države članice morajo vzpostaviti preverljiv postopek za preverjanje izjem na podlagi 15. člena Direktive 2010/75/EU, pri čemer bi morala biti velika večina materialov glede omenjenih postopkov na voljo ne le upravljavcem, temveč tudi javnosti, saj se na ta način krepi tudi njeno ozaveščenost o omenjenih postopkih. Odločanje v postopkih mora biti konsistentno, zaradi česar je treba razviti tudi dodatni sistem nadzora nad uporabo omenjenih izjem. Izpolnjevanje kriterijev, določenih v četrtem odstavku 15. člena Direktive 2010/75/EU, je predpogoj za nadaljnjo evalvacijo ostalih kriterijev, pri čemer države članice ne smejo določati novih dodatnih kriterijev za dopustitev omenjenih izjem. Generalni direktorat za okolje pri Evropski komisiji je natančno opredelil, kako bi se morali določiti nesorazmerno višji stroški ter koristi za okolje zaradi geografskega položaja, lokalnih okoljskih pogojev naprave ali njenih tehničnih značilnosti.

Kot je razvidno iz predstavljenega poročila Generalnega direktorata za okolje pri Evropski komisiji, je izjeme, opredeljene v četrtem odstavku 15. člena Direktive 2010/75/EU, treba uporabiti redko pod vnaprej določenimi pogoji in po vnaprej določenem postopku. Kljub temu, da je Slovenija v nacionalni pravni red formalno prenesla vse zahteve omenjene direktive, pri tem ni podrobneje določila postopka in pogojev za uveljavljanje omenjene izjeme v nacionalni zakonodaji. Ravno zato so tudi deseti, enajsti in dvanajsti odstavek 74. člena v neskladju z Ustavo, saj ne zadostijo kriteriju jasnosti pravnih norm in ne upoštevajo ustavno varovanih pravic posameznikov v Sloveniji.

² http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/aerw/ied/docs/IED_Article_15-4_Report.pdf.

³ <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?woId=61193>.