



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 801-01/15-16/
Ljubljana, 26. 1. 2016

EPA 973-VII

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05-uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) sprejela naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1I) – druga obravnava

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 65. seji 25. januarja 2016 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija **podpira** predlog zakona.

Komisija ugotavlja, da je ključni razlog predlaganih sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja prenos Direktive 2012/18/EU o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi. Ker Slovenija v svoj pravni red ni pravočasno prenesla direktive, je Evropska komisija 22. 7. 2015 naslovila uradni opomin zaradi nenotifikacije prenosa, v katerem zahteva izpolnitev obveznosti iz te direktive. Veljavna ureditev se tako dopolnjuje glede pristojnosti Vlade, da predlaga Evropski komisiji črtanje posameznih nevarnih snovi iz seznama, ki služi razvrstitvi območij v obrate večjega ali manjšega tveganja, in glede podrobnejšega inšpekcijskega nadzora nad obrati. Predlagane so tudi manjše spremembe v smislu izboljšave veljavne ureditve. Z novelo zakona se zaradi odprave pomanjkljivega prenosa Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode podrobneje določa način ukrepanja povzročitelja okoljske nesreče. Prav tako se zaradi zahtev Evropske komisije v slovenski pravni red dosledneje prenaša Direktiva 2008/101/ES, in sicer v zvezi z določanjem načina izračunavanja količine emisijskih kuponov, ki jih lahko dobijo operaterji zrakoplova iz posebne rezerve. Na vprašanje komisije, kje so razlogi za nepravočasen prenos Direktive 2012/18/EU in predložitev novele zakona šele po vložitvi uradnega opomina Evropske komisije, je bilo pojasnjeno, da je delno vzrok v kadrovski podhranjenosti (na tem dela ena oseba), delno pa v kratkem roku za prenos direktive. Komisija je bila tudi seznanjena, da se bo popoln prenos navedene direktive izvedel s sprejetjem podzakonskega akta, ki pa je v zaključni fazi priprave in bo predložen v sprejem takoj po sprejemu zakona.

Poleg navedenih sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja se predlaga, da se zaključki o BAT v postopku izdaje okoljevarstvenih dovoljenj uporabljajo neposredno, Vlada pa bo predpisala podrobnejša pravila za njihovo neposredno uporabo. Poleg tega se predlaga ukinitve sedanje časovne omejitve okoljevarstvenega dovoljenja na deset let in spreminja čas, v katerem ga je treba pridobiti. S tem predlogom se po mnenju

predlagatelja na eni strani zmanjšuje administrativna obremenitev ministrstva in na drugi strani odpravljajo administrativne ovire za upravljavce naprav ali obratov oz. izvajalce dejavnosti. Po mnenju predlagatelja novele zakona ni razlogov za časovno omejevanje dovoljenja, saj mora upravljavec ministrstvu javiti vsako nameravano spremembo v zvezi z obratovanjem naprave, ministrstvo pa mora pravnomočno dovoljenje pregledati in po potrebi spremeniti po uradni dolžnosti, če se spremenijo predpisi glede delovanja naprave, standardi kakovosti okolja, pa tudi inšpekcijske službe izvajajo neprestan nadzor nad delovanjem naprav. Predlagatelj novele zakona poudarja, da se vloga in položaj javnosti oz. zainteresirane javnosti v postopku odločanja o izdaji in spreminjanja okoljevarstvenega dovoljenja ne spreminja.

V zvezi s predlagano ukinitvijo časovne omejenosti veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja se je komisiji glede na pomanjkljivo obrazložitev predloga zakona postavilo vprašanje, ali predvideno zmanjšanje bremena ministrstva in gospodarskih subjektov opravičuje okrnitev javnega interesa, ki je v zagotavljanju varstva okolja. Po mnenju nekaterih članov komisije odprava administrativnih ovir in bremen ne more biti utemeljen razlog za odpravo obveznega preverjanja predpisanih pogojev za obratovanje naprave oz. obrata na deset let in zato tega predloga ne podpirajo. Podan je bil tudi predlog, da predlagatelj zakona še pred obravnavo na matičnem delovnem telesu Državnega zbora ponovno sooči mnenja vseh, ki so sodelovali v javni razpravi. Komisija je ugotovila, da Inženirska zbornica Slovenije predlagane ukinitve časovne omejitve veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja ne problematizira, saj če delujejo vsi mehanizmi, od rednih inšpekcijskih pregledov do rednih prijav sprememb s strani upravljavcev naprav oz. obratov, ni razlogov za časovno omejitev veljavnosti okoljskega dovoljenja, bi pa po njihovem mnenju morali rešiti vprašanje, kdo sploh lahko pripravlja poročilo o vplivih na okolje in določiti odgovornost njegovega pripravljavca. Predstavniki predlagatelja zakona so komisijo dodatno seznanili, da upravljavci v rednih intervalih izvajajo spremembe na napravah oz. obratih. Tako je lani od skoraj 200 naprav 116 IED zavezancev javilo spremembe in Agencija za okolje je v vseh primerih preverila obstoječa okoljevarstvena dovoljenja in jih ob upoštevanju veljavne zakonodaje po potrebi spremenila. Kot ugotavlja komisija, se Agenciji za okolje, kjer je tudi nastala pobuda za odpravo časovne omejenosti veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja, ne zdi smotno, da mora upravljavec naprave oz. obrata zaprositi za podaljšanje okoljevarstvenega dovoljenja, čeprav je bila pred kratkim zaradi prijave spremembe naprava pregledana in za njo pridobljeno spremenjeno oz. dopolnjeno okoljevarstveno dovoljenje. Po mnenju predstavnice Agencije za okolje tak predlog ne prinaša negativnih posledic za okolje, po mnenju predstavnice Vlade pa bo javnost oziroma zainteresirana javnost ohranila enake pravice, kot jih ima po veljavni ureditvi. Komisija tudi ugotavlja, da vsi IED zavezanci sodijo v prvo prioriteto dela Inšpektorata za okolje in prostor, kar pomeni, da so redno nadzorovani, tudi v primeru prijav. Pri planiranju nadzora, ki se izvaja na eno, dve ali tri leta, se upošteva število ugotovljenih nepravilnosti pri nadzoru, število nadzorovanih področij, število prijav, uvedba standarda kakovosti v podjetju. Tudi na Inšpektoratu za okolje in prostor ocenjujejo, da podaljševanje veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja na vsakih deset let ni tako pomembno, saj se izvaja reden inšpekcijski nadzor in če zavezanec ne odpravi nepravilnosti, lahko Inšpektorat za okolje in prostor predlaga odvzem okoljevarstvenega dovoljenja ali prepoved obratovanja.

Po mnenju predlagatelja zakona se je veljavna ureditev, po kateri se lahko izda gradbeno dovoljenje za napravo, kadar je to za njeno delovanje predpisano, le na podlagi pravnomočnega okoljevarstvenega dovoljenja, izkazala za manj primerno, saj investitor v tej zgodnji fazi običajno ne razpolaga z vsemi podatki, ki so potrebni za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja. Zato se predlaga sprememba zakona na način, da je pravnomočno okoljevarstveno dovoljenje pogoj za začetek obratovanja naprave ali obrata, ne pa pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. Komisija ugotavlja, da tega predloga Inženirska zbornica Slovenije kot strokovna institucija ne podpira in vztraja, da se mora okoljevarstveno dovoljenje izdati v zgodnji fazi priprave projekta, to je pred

izdajo ali istočasno z izdajo gradbenega dovoljenja, kar pomeni tudi seznanjenje javnosti ob pripravi projekta in ne šele takrat, ko objekt že stoji. Opozarjajo, da bi se v praksi lahko zgodilo, da se objekt na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja zgradi, v postopku pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja pa se ugotovi, da ne izpolnjuje pogojev za njegovo izdajo (npr. neprimerna lokacija glede na emisije zraka širšega območja) in zato investitor ne bi mogel pridobiti (obveznega) uporabnega dovoljenja. Njihova opozorila so vezana tudi na predvidene spremembe gradbene zakonodaje, po kateri naj bi gradbeno dovoljenje postalo le še lokacijsko dovoljenje. Predstavniki Inženirske zbornice Slovenije tudi opozarjajo na primerjalno ureditev v drugih pravnih sistemih, iz katere izhaja, da se v Zvezni Republiki Nemčiji okoljevarstveno dovoljenje izdaja skupaj z gradbenim dovoljenjem, v Republiki Hrvaški pa je način presojanja vplivov na okolje drugačen in zato lahko zahtevajo okoljevarstveno dovoljenje pred začetkom obratovanja naprave oz. obrata. Po mnenju Inženirske zbornice Slovenije predlog Vlade predstavlja tudi kršenje Aarhuške konvencije in direktive IED oz. Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah, po kateri je treba javnost obvestiti v čim bolj zgodnji fazi priprave projekta in se z njo posvetovati. Dodatno opozarjajo na spremembe direktive EIA oz. direktive o presoji vplivov na okolje, na podlagi katere bo treba, tudi v povezavi s pridobitvijo evropskih kohezijskih sredstev, izdajati okoljevarstveno soglasje skupaj z gradbenim dovoljenjem.

Z vidika težav občin pri umeščanju objektov v prostor, ki potrebujejo okoljevarstveno dovoljenje ali okoljevarstveno soglasje, in kasnejšega nezadovoljstva prebivalstva zaradi delovanja naprav oz. obratov ali posegov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, je razumljiv na eni strani vladni predlog po razbremenitvi investitorjev in na drugi strani opozorila Inženirske zbornice Slovenije glede posledic predloga, po katerem okoljevarstveno dovoljenje ne bi bil pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. V povezavi z opozorili Inženirske zbornice Slovenije komisija ugotavlja, da je bilo z njimi Ministrstvo za okolje in prostor seznanjeno že v okviru javne razprave in kljub temu predlaga obvezno pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja najkasneje pred začetkom obratovanja objekta, pri čemer njihov predlog ne izključuje možnosti pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja pred gradnjo objekta. Komisija podpira prizadevanja za poenostavitev postopkov pridobivanja dovoljenj, obenem pa opozarja, da je potreben temeljit premislek, v kateri fazi je potrebna preveritev izpolnjevanja pogojev za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja. Pri tem je treba upoštevati tudi nova spoznanja, ki so odraz razvoja tehnologij. Danes je npr. znano, da je v izpustih prisoten tudi rakotvoren formaldehid, v času izdaje gradbenega dovoljenja za obrat ali napravo pa to dejstvo ni bilo znano. Komisija predlaga, da se predlagatelj zakona uskladi z Inženirsko zbornico Slovenije kot strokovno institucijo glede vprašanja tveganja investitorja, ki je nenazadnje povezano tudi s pridobivanjem tujih investicij. Če bo zakon investitorju omogočil pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja šele pred začetkom obratovanja naprave oz. obrata, bo moral investitor prevzeti odgovornost za tveganje, da za že zgrajen objekt ne pridobi okoljevarstvenega dovoljenja. Pomembno je, da zakonodajalec z zakonom uredi postopke tako, da je pravna varnost v vseh fazah teh postopkov predvidljiva in postopkovno enostavna in učinkovita za vse deležnike.

Komisija opozarja, da predlagana rešitev v 10. členu novele zakona omogoča, da se lahko ob določenih pogojih v okoljevarstvenem dovoljenju določijo manj stroge mejne vrednosti emisij, kot so določene na podlagi ravni emisij iz zaključkov o najboljših razpoložljivih tehnologijah (BAT), če bi višje mejne vrednosti povzročile nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje. Tak predlog je po mnenju nekaterih članov komisije v interesu kapitala in ne javnega interesa oz. varstva okolja in ljudi, ki živijo v takem okolju. V zvezi s tem opozorilom je predstavnica Ministrstva za okolje in prostor pojasnila, da to možnost predvideva direktiva in jo mora zato Slovenija prenesti v svoj pravni red, pri čemer bo Agencija za okolje v posebnih postopkih ugotavljala morebitno upravičenost do odstopanj glede mejnih vrednosti emisij.

Komisija tudi ugotavlja, da se z novelo zakona jasneje določa tudi postopek odločanja Eko sklada o pravici vlagatelja do pridobitev sredstev Eko sklada in drugih sredstev, s katerimi Eko sklad upravlja. Zdaj Eko sklad izda odločbo in z upravičencem sklene še pogodbo o dodelitvi oz. izplačilu sredstev, ki so bila z javnim pozivom oz. javnim razpisom razpisana, pri čemer pa veljavna ureditev ne ureja postopkov in razlogov za odvzem neupravičeno pridobljenih sredstev. Ker se s pogodbo pojavljajo težave, predvsem v smislu njenega nepodpisa in s tem zavrnjenega izplačila sredstev ali nemogočega spreminjanja že izdane odločbe, se predlaga, da Eko sklad izda le odločbo o dodelitvi sredstev, ki bi v primeru kršitve omogočala tudi možnost odvzema pravice do pridobljenih sredstev Eko sklada. Kot ugotavlja komisija, je podrobnejša vsebina dela Eko sklada določena v njegovi poslovni politiki za pet let ter v njegovem poslovnem in finančnem načrtu za eno leto, ki ju sprejme Vlada. V zvezi z javnim razpisom Eko sklada za pridobitev 100 % nepovratnih sredstev za vgradnjo kurilnih naprav na lesno biomaso, namenjen socialno šibkim občanom v občinah s prekomerno onesnaženostjo zunanega zraka z delci PM₁₀, je bilo glede pogojenosti upravičenosti do sredstev z mesečnimi prihodki v višini 250 evrov opozorjeno, da je ob takem pogoju vprašanje, koliko občanov (npr. v Zasavju) bo lahko dostopalo do nepovratnih spodbud. Komisija meni, da je treba premisliti o višini mesečnih prihodkov, saj je postavljena nizko, ter premisliti tudi o vključenosti ostalih energentov (npr. plinu). Komisija opozarja, da je treba preko medijev bolj redno obveščati javnost o prekomerni onesnaženosti zunanega zraka z delci PM₁₀.

V povezavi s postopkom pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja se komisiji ponovno postavlja vprašanje ureditve vplivnega območja delovanja tovrstnih naprav, saj se je dogajalo (npr. v primeru Lafarge Cement), da se je za napravo določilo vplivno območje z mejami parcele (ograje), čeprav vemo, da ima naprava, ki izpušča v okolje emisije (ali hrup), druge naravne fizikalne zakonitosti, ki niso vezane na meje parcele oziroma ograjeno zemljišče, na kateri taka naprava stoji. Dejstvo je, da določitev vplivnega območja povezana s podelitvijo statusa stranke v postopku in morebitne odškodnine zaradi škodljivega vpliva naprave na bivalno okolje. V zvezi s tem je predstavnica Agencije za okolje pojasnila, da ni običajno, da se vplivno območje konča na robu meje, kjer stoji naprava oz. obrat, saj je odvisno, na podlagi česa je vplivno območje določeno, npr. na podlagi vplivov na zrak ali na hrup. Izvedeni morajo biti izračuni za določitev vplivnega območja. Predstavniki Inženirske zbornice Slovenije je dodatno pojasnil, da je bilo v preteklosti že več neuspešnih poskusov določitve metodologije za določitev vplivnega območja, saj matematična formula ne more predvideti vseh možnih situacij in dejavnikov, ki lahko vplivajo na določitev vplivnega območja. Rešitev vidijo v določitvi statusa pooblaščenec, ki bi bili za svoje delo kazensko in odškodninsko odgovorni (podobno kot velja za projektante), poleg tega pa dajejo v razmislek vprašanje, ali je sploh treba določati vplivno območje, če lahko naprava oz. obrat emitira emisije le v okviru v dovoljenih vrednostih in v skladu z veljavno zakonodajo.

Komisija je bila seznanjena, da se konec leta načrtujejo večje spremembe Zakona o varstvu okolja, ki se nanašajo na okoljske škode, stara okoljska bremena, PVO (presoja vplivov na okolje) pooblastila, pri čemer si na Ministrstvu za okolje in prostor želijo dati večjo veljavo poročilom o vplivu na okolje in tudi večjo odgovornost njihovim pripravljavcem. Na Inženirski zbornici Slovenije opozarjajo, da predvidene spremembe gradbene in prostorske zakonodaje poskušajo prejudicirati vsebino načrtovanih sprememb Zakona o varstvu okolja in da bi morali premisliti in sprejeti take rešitve, da bodo veljale dlje časa.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.