



Številka: 0071-17/2017-3
Datum: 11. 9. 2017

Ministrstvo za okolje in prostor
gp.mop@gov.si

ZADEVA: PRIPOMBE NA OSNUTEK ZAKONA O VARSTVU OKOLJA

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) je na spletni strani e-demokracija zasledila objavo gradiva Predloga Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: predlog zakona). Uvodni del zakona je precej skop in ne vsebuje vseh sestavin, kot jih določa 9.a člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Poslovnik Vlade),¹ saj je kot uvod podana le kratka obrazložitev zakona, ki pa je vsebinsko prazna in premalo obsežna. V skladu s Poslovníkom Vlade bi moral predlog zakona vsebovati tudi povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje. Res je, da Poslovnik Vlade ne nalaga predlagatelju, da v fazi javne razprave pripravi predlog zakona z obrazložitvijo, vendar pa bi bilo to glede na ozko strokovno področje dobrodošlo, še posebej v luči tega, da ne gre za manjše spremembe zakona, ampak za sprejem novega, krovnega zakona na področju varstva okolja.

Kot enega ključnih mehanizmov za zmanjševanje korupcijskih tveganj v okoljskih postopkih z zagotavljanjem večje transparentnosti postopkov predlagamo, da se tako normativno, kot tudi v praksi, omogoči učinkovito sodelovanje javnosti in možnost vključitve nevladnih organizacij (v nadaljevanju: NVO) z javnim interesom na področju varstva okolja v vse upravne in sodne postopke, kjer je stranka v postopku sicer zgolj investitor (oz. upravljavec obrata). Nekaj normativnih rešitev v predlogu zakona na tem področju je dobrih, na nekaj mestih pa je sodelovanje brez utemeljenega razloga (tako sklepamo, ker obrazložitev ni podana), izpuščeno.

Poleg navedenega je bistveni mehanizem za zmanjševanje tveganj za nezakonito, koruptivno in neetično ravnanje vseh vpletenih v okoljevarstvenih postopkih izobraževanje uradnih oseb na njihovem strokovnem področju, kot tudi na področju etike in integritete, še posebej v tistih delih, kjer so okoljski postopki vezani na strokovne ocene, poročila in mnenja zunanjih strokovnjakov katerih naročnik je investitor, upravljavec naprave ipd.

Za učinkovito upravljanje s tveganji za nezakonito, koruptivno oz. neetično ravnanje je bistveno tudi spremljanje tveganj v praksi – kar pomeni nadzor nad izvrševanjem določb, zato je hkrati

¹ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.

izjemno pomembno okrepiti možnost učinkovitega nadzora v praksi, kar pomeni zagotavljanje zadostnih finančnih in kadrovskih virov.

Sicer pa je komisija predlog zakona preučila in v nadaljevanju podaja nekatere pripombe k posameznim členom predlogu zakona.

- **Predlog k 21. členu**

Navedeni člen predvideva sprejem strategije prilagajanja podnebnim spremembam na ravni države, pri čemer predlog zakona ne na tem ne na drugem mestu ne predvideva roka za sprejem strategije. Ker gre za izjemno pomembno področje, ki je v Sloveniji še vedno brez strateških in posledično tudi normativnih in praktičnih rešitev, v praksi pa se vsako leto znova pojavljajo težave z obvladovanjem posledic podnebnih sprememb, je nedoumljivo, da predlagatelj zakona ni določil roka za sprejem strategije. Določitev roka pa je bistvena tudi z vidika zagotavljanja transparentnosti in pravne varnosti. Iz tega razloga predlagamo, da se v tem členu določi rok za sprejem strategije, npr. šestih mesecev.

Prav tako predlagamo, da se tudi v prehodnih določbah določi rok v katerem se mora sprejeti strategija, sprejeta po tem zakonu.

Zgolj primeroma navajamo tudi druge primere določb predloga zakona, ko rok za sprejem podzakonskih predpisov ni določen: tretji odstavek 24. člena, četrti odstavek 30. člena, 33. člen, peti odstavek 75. člena.

- **Predlog k 23. členu**

Šesti odstavek 23. člena daje vladi možnost, da v podzakonskih predpisih določi naprave za katere okoljevarstveno dovoljenje ni potrebno, njihova skladnost s predpisi, ki urejajo emisije, pa se ugotavlja na podlagi strokovne ocene, ki jo zagotovi upravljavec naprave. Takšna ureditev vsebuje precejšnje tveganje, da ocena, ki jo bo zagotovil upravljavec naprave, ne bo strokovna oz. bo prilagojena njegovim interesom oz. interesom naročnika, zato je treba predvideti mehanizme za nadzor strokovnih ocen in ne obratno – da se ocena, ki jo poda upravljavec naprave šteje za strokovno že samo na podlagi zakona, kar pomeni, da se bodo negativne posledice zaradi preseženih vrednosti emisij, ki bi izvirale iz določene naprave lahko ugotavljale zgolj ex-post. Komisija v zakonu ni zasledila mehanizmov, ki bi preprečevali izpostavljenost korupcijskim tveganjem v tovrstnih primerih: npr. z listo oseb ministrstva, ki lahko podajo strokovno oceno, tako da so te osebe predhodno izbrane po vnaprej določenih strokovnih merilih in pogojih, ki potrjujejo njihovo strokovnost, predhodno nekaznovanost ipd.; postopek odvzema pooblastila v primeru ugotovitve nezakonitih, koruptivnih, neetičnih oz. neintegritetnih ravnanj ali strokovnih ocen, osebo za izdelavo strokovne ocene po vrstnem redu iz liste določi pristojni organ ipd.

- **Predlog k 50. členu**

Strokovni svet za spodbujanje okolju prijaznih proizvodov po predlogu zakona sestavljajo predstavnice ali predstavniki ministrstva, minister pa vanj povabi tudi predstavnike občin, gospodarstva in nevladnih organizacij. Takšna sestava strokovnega sveta naj bi zagotavljala

uravnoteženo udeležbo vseh zainteresiranih strani. Dejstvo je, da možnost soudeležbe predstavnikov iz različnih področij delovanja v strokovnem svetu sama po sebi ne zagotavlja tudi enakovredne zastopanosti vseh zainteresiranih strani, kar pa je porok za zagotavljanje enakovredne zastopanosti različnih interesnih skupin in obvladovanje korupcijskih tveganj, ki bi lahko izvirala iz njihove nesorazmerne zastopanosti. Iz navedenega razloga predlagamo, da predlagatelj zakona nedvoumno določi sorazmerno številčno zastopanost vseh zainteresiranih skupin že v predlogu zakona.

- **Predlog k 66. členu**

Zoper odločitev o okoljski sprejemljivosti plana so na voljo predpisana pravna sredstva. Ugotavljamo, da na tem mestu ni urejena možnost uporabe pravnih sredstev s strani NVO, ki imajo status delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja. 43. člen zakona, ki ureja splošni upravni postopek,² načeloma ne daje NVO pravne podlage za udeležbo v postopku. Možnost njihove udeležbe v postopku pa je eden pomembnejših mehanizmov za zagotavljanje transparentnosti postopkov, s tem pa varovanja javnega interesa in zmanjševanja korupcijskih tveganj. Praksa je pokazala, da se v postopkih urejanja prostora, kamor sodi tudi s tem povezana odločitev o potrditvi okoljske sprejemljivosti plana, pojavljajo visoka tveganja za nezakonito, koruptivno, neetično oz. neintegritetno ravnanje. Iz navedenega razloga predlagamo, da se v 66. členu izrecno doda besedilo, ki bo NVO, ki imajo status organizacije, ki deluje v javnem interesu na področju okolja, dana možnost uporabe pravnih sredstev zoper odločitev pristojnega organa.

- **Predlog k četrtemu odstavku 70. člena**

Predlog zakona v četrtem odstavku 70. člena določa, da lahko vlada, na pobudo ministrstva, pristojnega za obrambo odloči, da presoja vplivov na okolje za izvedbo posega v okolje, ki je namenjen izključno obrambi države, ali izvedbi intervencijskega ukrepa v primeru naravne nesreče po predpisih o naravnih nesrečah, ni potrebna, če ugotovi, da bi to škodovalo izvedbi nameravanega posega. Predlagatelj zakona sploh ni obrazložil v katerih primerih in pod katerimi pogoji je zaradi obrambe države dopustno predlagati oz. sprejeti takšno izjemo. Menimo, da gre pri obstoječem predlogu ureditve za nesorazmeren poseg v ustavno pravico do zdravega življenjskega okolja³, ki pušča prevelik prostor za uresničitev tveganj za nezakonito, koruptivno in neetično ravnanje. Predlagatelj bi moral navedeno določbo v delu, ki se nanaša na obrambo države, ustrezno dopolniti s pogoji oz. okoliščinami, ki takšno izjemo opravičujejo.

- **Predlog k petemu odstavku 75. člena**

Vlada predpiše podrobnejšo vsebino poročila o vplivih na okolje, ki ga izdelajo usposobljeni strokovnjaki. Menimo, da je izjemno pomembno, da se vsebina poročila, način njegove priprave, usposobljenost strokovnjakov in metodologijo za opredelitev vplivnega območja

² Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13.

³ 72. člen Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ50, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ14, 68/06 - UZ121, 140, 143, 47/13 - UZ90, 97, 99, 47/13 - UZ148, 75/16 - UZ70a.

opredeli s samim zakonom in ne s podzakonskim predpisom, ki je podvržen bistveno lažjim spremembam. Podrejeno pa, da se vsaj usposobljenost strokovnjakov in opredelitev vplivnega območja podrobneje določita v predlogu zakona, saj je, kot je izpostavljeno že v uvodnem delu tega dopisa, področje, kjer se v okoljske postopek vključijo zunanji strokovnjaki po naročilu investitorjev, izpostavljeno visokemu tveganju za nezakonita, koruptivna in neetična ravnanja.

- **Predlog k 76. členu**

Kakovost okoljskega poročila in poročila o vplivih na okolje bi moralo ministrstvo zaradi zgoraj navedenih korupcijskih in drugih tveganj primarno zagotavljati v konkretnih postopkih, s sprotnim nadzorom. Vsekakor je dobrodošlo, da se predvidi čim več mehanizmov za zagotavljanje njihove kakovosti. V praksi je najpogostejši dejavnik tveganja finančna vezanost na naročnika oz. investitorja, zato bi bilo potrebno razmisliti o vzpostavitvi drugačnega mehanizma za zagotavljanje kakovosti okoljskih poročil. Morda bi bil takšen sistem vezan na financiranje s strani investitorja, pri čemer bi se naročilo okoljskega poročila izvedlo neposredno s strani ministrstva na podlagi vrstnega reda v register vpisanih strokovnjakov po vplačilu depozita ministrstvu oz. pristojnemu organu s strani investitorja. Na takšen način bi zmanjšali možnost vplivanja investitorja na strokovnjaka, ki bi v konkretnem primeru izdeloval okoljsko poročilo. Hkrati pa bi morale biti predpisane visoke sankcije za okoljska poročila, ki bi bila izdelana v korist investitorja (zaradi nedovoljenega vpliva investitorja na uradno osebo oz. strokovnjaka, zaradi podkupovanja enega ali drugega itd.).

- **Predlog k 93. členu**

Predlog zakona na tem in več drugih mestih ob postavljanju pravil, hkrati pogosto postavlja tudi izjeme in pogoje za uveljavitev te izjeme. Ker je zakon obsežen, prav tako bodo na njegovi podlagi sprejeti številni podzakonski akti, je potrebno paziti, da se pri normativnem urejanju in posledično pri uveljavljanju izjem v praksi ne bodo vgrajevali mehanizmi, ki vodijo v sistemska korupcijska tveganja. Naivno je pričakovati, da bodo upravljavci obratov oz. onesnaževalci sledili namesto lastnemu interesu, interesu javnosti, ki je v ohranjanju zdravega življenjska okolja. Ni jasno, zakaj bi predlagatelj zakona, ki skrbi za javni interes na področju varstva okolja, vključeval izjeme, ki jih tudi v skladu z evropsko zakonodajo ni dolžan implementirati, hkrati pa z njimi odpira možnosti, ki predstavljajo tveganja za nezakonito, koruptivno in neetično ravnanje.

Predlog 93. člena vsebuje številne besedne zveze, ki so pomensko odprte, kar predstavlja dodatno tveganje. Tako predlog zakona govori o: znatnem onesnaževanju, nesorazmerno višjih stroškov v primerjavi s koristmi za okolje. Standardi varstva okolja in s tem mejne emisijske vrednosti bi morale biti postavljene nedvoumno: le takšno normativno urejanje ne odpira preširoko vrat nezakonitim, koruptivnim in neetičnim ravnanjem uradnih oseb in upravljavcev obratov oz. investitorjev.

- **Predlog k 95. členu**

Predlog zakona ureja postopke za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja. Pri tem v tretjem odstavku določa pogoje za izbiro postopka spremembe okoljevarstvenega dovoljenja, ki ga veže na »večjo« in »manjšo (ni večja)« spremembo. Vprašanje je, ali gre za tako težko opisljive

standarde, da je potrebno uporabiti pomensko izredno odprte pojme, ki v praksi predstavljajo zelo visoko tveganje za nezakonito, koruptivno in neetično ravnanje. Dejstvo je, da se z opredelitvijo »sprememb« lahko izbere takšen postopek, ki bolj ustreza investitorju in/ali uradni osebe, ko npr. ni potrebno vključevati javnosti. Ker gre za zelo visoko tveganje, da se bodo v postopku pojavljali nedovoljeni vplivi, je pomembno, da predlagatelj zakona besedilo na tem mestu ustrezno dopolni, tako da bodo standardi za določitev izbranega postopka nedvoumni. Izjemoma je ta komentar nerelevanten, v kolikor so navedeni, pomensko odprti pojmi, jasno in nedvoumno opredeljeni v podzakonskih predpisih.

- **Predlog k 102. členu**

102. člen predloga zakona predvideva sodelovanje javnosti zgolj v primerih izdaje okoljevarstvenega dovoljenja za naprave v katerih se sežigajo in sosežigajo odpadki. Ker predlog zakona ni opremljen z obrazložitvijo ni mogoče razumeti, zakaj bi bila vloga javnosti omejena zgolj na navedene naprave. Zakaj bi bilo v teh primerih potrebno vključiti »kontrola javnega interesa«, v drugih primerih pa ne. Takšne določbe vzbujajo dvom v ustreznost ureditve z vidika odpravljanja tveganj za nezakonita, koruptivna in neetična ravnanja oz. za zagotavljanje transparentnosti, saj je, kot že omenjeno zgoraj, ravno nadzor javnosti eden najpomembnejših mehanizmov za obvladovanje navedenih tveganj.

- **Predlog k 103. členu**

Stranka v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja ali v postopku izdaje njegove spremembe je v skladu s predlogom zakona zgolj upravljavec naprave. Za udeležbo zainteresirane javnosti se uporabljajo določbe prvega odstavka 53. člena in 55. člen predloga zakona. To pomeni, da se javnost oziroma NVO, ki delujejo v javnem interesu v te postopke ne morejo vključiti na podlagi tega zakona. Komentarji komisije so na tem mestu enaki komentarjem k 66. členu predloga zakona. Enaki komentarji veljajo tudi za druge primere, ko predlog zakona določa udeležence v postopku in pravno varstvo (npr. 108. in 137 člen predloga zakona).

- **Predlog k 110. členu**

Ministrstvo v postopku izdaje spremenjenega okoljevarstvenega dovoljenja zagotovi sodelovanje javnosti samo v primeru, če namerava upravljavec izvesti večjo spremembo obrata, v preostalih primerih iz prvega odstavka navedenega člena pa vključevanje javnosti ni predvideno, čeprav bi bila izključitev javnosti vsebinsko utemeljena zgolj v primeru 5. točke, ko gre z spremembo firme ali sedeže upravljavca, torej resnično zgolj iz formalnih razlogov. V vseh ostalih točkah pa gre za vsebinske spremembe, zato ni jasno, kako bi lahko bilo sodelovanje javnosti v teh postopkih upravičeno izključeno. Enako kot pri komentarju k 103. členu velja glede sodnega varstva pripomba tudi za ta člen.

- **Predlog k 155. členu**

Z vidika transparentnosti delovanja ministrstva je v zvezi z izvajanjem sanacijskih ukrepov pomembno, da predlog zakona določi skrajni rok v katerem mora ministrstvo preučiti vrsto, pomen in obseg okoljske škode. Predlagatelju posebej pripominjamo, da je tudi v nadaljevanju besedila, ki govori o postopku sanacije škode, zadržan pri postavljanju rokov za začetek postopkov povezanih s sanacijskimi ukrepi, saj ti niso določeni. Razumemo, da je določitev rokov precej odvisna od okoliščin, ki jih ni mogoče vnaprej predvideti, vseeno pa menimo, da bi bilo z vidika odgovornega ravnanja in pravne varnost potrebno določiti časovni okvir (npr.: najkasneje v treh mesecih od seznanitve z nastankom okoljske škode ipd.).

- **Predlog k 284. členu**

284. člen predloga zakona ureja dostop do okoljskih podatkov. Pri tem v petem odstavku pravi, da organi in organizacije iz prvega odstavka tega člena lahko okoljski podatek, pridobljen na prostovoljni osnovi in brez pravne obveznosti, posredujejo javnosti le ob pisnem soglasju osebe, ki je podatek dala, razen, če gre za podatek o emisijah. Prvi odstavek 4. člena zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ)⁴ pravi: »Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva (v nadaljnjem besedilu: dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb.«. Iz navedenega sledi, da je pogojevanje posredovanja javnosti s pisnim soglasjem osebe odstop od ureditve, ki jo predvideva ZDIJZ. V kolikor takšna razlaga drži, predlagatelj zakona pa ne bo podal zanjo ustrezne obrazložitve, gre za nedopustno nižanje standardov transparentnosti na področju dostopa javnosti do okoljskih podatkov.

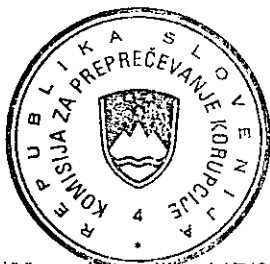
- **Predlog k 321. členu**

Navedeni člen določa koncesijo na naravnih dobrinah, pri tem je v petem odstavku določeno, da lahko vlada določi primere in pogoje, ko se lahko koncesija na naravnih dobrinah podeli tudi brezplačno. Menimo, da je potrebno pri varovanju okolja in naravnih dobrin v zakonu določiti vsaj cilje v javnem interesu varovanja okolja, ki naj bi jih pogoji in merila za podelitev koncesije izpolnjevali. Še bolj pa bi bilo merila in pogoje določiti v samem zakonu, saj ni razloga, da bi bili merila in pogoji takšni, da bi bilo po naravi stvari potrebno njihovo pogostejše spreminjanje, kar bi upravičevalo urejanje na normativno nižji ravni. V nasprotnem primeru obstaja precejšnje tveganje, da določitev meril in pogojev postane politična odločitev, ki je vsekakor lahko podvržena tveganjem, da uresničuje parcialne in ne javni interes. Prav tako je takšen pristop določanja meril in pogojev bistveno manj transparenten.

Lep pozdrav,

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.



Boris Stefanec
PREDSEDNIK

⁴ Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo, 117/06 - ZDavP-2, 23/14, 50/14, 72/14 - odl. US, 19/15 - odl. US, 102/15, 32/16.