

ONESNAŽENOST ZRAKA S PM₁₀

Pravna klinika za varstvo okolja 2013/2014

Urednice: doc. dr. Vasilka Sancin, as.mag. Tanja Pucelj Vidovič, as. mag. Maša Kovič Dine, mag. Senka Vrbica

Avtorji: Sara Bagari, Tadej Baloh, Nejc Bizjak, Lea Devjak, Polona Golija, Maja Petrovič, Gaja Repe, Urška Rotar, Urša Ušeničnik

Ljubljana, oktober 2014

Onesnaženost zraka s PM₁₀

Izdala:

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani

Elektronska kopija

Brezplačen izvod

Ljubljana 2014

Vse pravice pridržane.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

349.6(4)(0.034.2)

502.3(4)(094)(0.034.2)

ONESNAŽENOST zraka s PM [spodaj] 10 [Elektronski vir] / avtorji Sara Bagari ... [et al.] ; urednice Vasilka Sancin ... [et al.]. - El. knjiga. - Ljubljana : Pravna fakulteta, 2014

Način dostopa (URL): <http://www.pf.uni-lj.si/ob-studiju/pravna-klinika-za-varstvo-okolja/>

ISBN 978-961-6447-47-8 (pdf)

1. Bagari, Sara 2. Sancin, Vasilka

276298240

KAZALO VSEBINE

Seznam kratic in okrajšav.....	5
Uvod.....	7
I. Analiza stanja	8
1. Normativni okvir	8
1.1. Mednarodni normativni okvir.....	8
1.1.1. Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja s protokoli	8
1.1.2. Parnska deklaracija o okolju in zdravju.....	11
1.1.1.1. Dokumenti WHO.....	12
1.1.2. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice glede okoljevarstvene problematike.....	13
1.2. Normativni okvir EU.....	16
1.2.1. Direktiva 2008/50/ES o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo...	16
1.2.2. Direktiva 2001/81/ES o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala 19	
1.2.3. Program Čist zrak za Evropo.....	20
1.2.4. Druga relevantna sodna praksa Sodišča Evropske unije	22
1.3. Nacionalni normativni okvir.....	24
1.3.1. Ustava Republike Slovenije	24
1.3.2. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1).....	25
1.3.3. Pravilnik o ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka.....	30
1.3.4. Normativni okviri mejnih vrednosti za industrijske obrate	31
1.3.5. Drugi nacionalni dokumenti	32
1.3.5.1. Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM ₁₀	32
1.3.5.2. Strategija RS za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012-2020 in Akcijski načrt za izvajanje.....	33
1.3.6. Slovenska sodna praksa.....	35
1.3.7. Meritve kakovosti zraka	37
1.4. Vodila za presojo vplivov onesnaženosti	39
1.4.1. Javni interes	39
1.4.2. Načelo previdnosti.....	43
1.4.3. Dolžnost skrbnega ravnanja	49
2. Dejansko stanje glede onesnaženosti zraka v Sloveniji.....	52
2.1. Zasavje.....	53
2.1.2. Zdravje za Zasavje.....	54

2.2. Celjska kotlina	55
II. Pravno varstvo	59
1. Ustavna pritožba.....	59
2. Pobuda za začetek postopka ustavnosti in zakonitosti	59
3. Sodno varstvo po 14. členu ZVO-1	60
4. Obligacijski zakonik (OZ).....	62
5. Odškodninska odgovornost države.....	66
6. Postopek pred Sodiščem Evropske unije.....	69
7. Postopek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice	71
III. Zaključne ugotovitve	72
1. Ravnanje Slovenije glede presejanja PM ₁₀	72
2. Problemska ozadja razprave o meritvah.....	74
3. Presoja vplivov na zdravje.....	79
4. Možnost uporabe pravnih sredstev	83

Seznam kratic in okrajšav

ARSO – Agencija Republike Slovenije za okolje

CEHAPE - Akcijski načrt za okolje in zdravje otrok

CPVO – Celovita presoja vplivov na okolje

Drugi žveplov protokol - Protokol o nadaljnjem zmanjševanju emisij žvepla

EKČP - Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

EMEP protokol - Protokol h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja iz 1979 o dolgoročnem financiranju programa za opazovanje in ovrednotenje emisije onesnaževalcev zraka v Evropi

ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice

EU – Evropska unija

Göteborgski protokol - Protokol o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona

HMs protokol – Protokol o težkih kovinah

itd. – in tako dalje

MDS – Medresorska delovna skupina

MKO – Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

MZ – Ministrstvo za zdravje

MZIP – Ministrstvo za infrastrukturo in prostor

NIJZ – Nacionalni inštitut za javno zdravje

NOx protokol - Protokol glede nadzora nad emisijami dušikovih oksidov ali njihovih čezmejnih tokov

npr. – na primer

OZ – Obligacijski zakonik

oz. – oziroma

POPs protokol – Protokol o obstojnih organskih onesnaževalih

SPZ – Stvarnopravni zakonik

str. – stran

RS – Republika Slovenija

UNECE – Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo

UNEP – Program Združenih narodov za Evropo

URS – Ustava Republike Slovenije

ZUP – Zakon o upravnem postopku

ZVO-1 – Zakon o varstvu okolja

VOCs protokol - Protokol o nadzoru nad emisijami hlapnih organskih spojin

WHO – Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization)

Uvod

»Onesnaženemu zraku kot dejavniku tveganja za nastanek bolezni je stalno ali občasno izpostavljen vsak prebivalec velikih evropskih mest«. ¹ Tako naj bi po najnovejših raziskavah Svetovne zdravstvene organizacije (WHO) leta 2012 zaradi izpostavljenosti onesnaženemu zraku umrlo kar sedem milijonov ljudi, kar predstavlja eno od osmih smrti nasploh. ² Nevarnost je torej večja, kot se je zavedamo, utemeljena pa so tudi vse pogostejša opozorila, da so takojšnji ukrepi (oz. opustitve negativnih posegov) na okoljskem področju nujno potrebni. Trenutno je glavni okoljski problem s področja zraka predvsem onesnaženost zaradi industrije in prometa. Pri tem veliko tveganje in nevarnost za zdravje predstavlja izpostavljenost delcem velikosti manjše od 10 µm (PM₁₀), še posebej izpostavljenost delcem PM_{2,5}, in predvsem v povezavi z drugimi onesnaževali. ³

Evropska komisija je leto 2013 razglasila za leto zraka. ⁴ Posledično je v ta namen potekalo vrsto aktivnosti. ⁵ Na temo onesnaženosti zraka sicer v zadnjih letih opažamo številna udejstvovanja in posvete, pri katerih se zdi, da je napredek opazen, vendar ne v zadostni oz. zadovoljivi meri. »Zrak, ki ga dihamo, [namreč] nujno potrebujemo. Ne glede na to, ali vidimo, če je zrak onesnažen ali ne, se bo to dolgoročno pokazalo na našem zdravju«. ⁶ Tako na primer povprečen človek, ki živi v Ljubljani, zaradi vpliva delcev živi leto in pol manj kot povprečen prebivalec Stockholma. ⁷

¹ Jože Volfand (ur.), Zrak v Sloveniji, (2012), str. 133.

² WHO, 7 million premature deaths annually linked to air pollution, dostopno na: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/> (01.05.2014).

³ Npr. z dušikovimi oksidi, ozonom itd., kot izhaja iz 20. strani Projekta Zavoda za zdravstveno varstvo Ljubljana in Ministrstva za zdravje, »Od podrobnejše analize okolja in zdravja v zasavski regiji do odpravljanja razlik v zdravju« (2008), dostopno na: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (09.09.2014).

⁴ Ugotovitve ob zaključku leta zraka, dostopno na: <http://www.napoved-vremena.si/1179/ugotovitve-ob-zakljucku-leta-zraka.html> (19.06.2014).

⁵ Kot npr. »Posvet Slovenija znižuje CO₂: znanstvena spoznanja, dobre prakse in odzivi politike«, 26. november 2013 ob 10.00 v Državnem Svetu.

⁶ Kot je v oddaji »Intelekt: (Ne)kakovost zraka v Sloveniji« dne 15.10.2013 uvodoma povedala voditeljica Nina Slašček, kjer je gostila Antona Planinška (ARSO), Petra Otorepca (Inštitut za varovanje zdravja), dr. Nike Kranjc (Gozdarski inštitut Slo), Luka Omladiča (filozof) in Mateja Orgina s filozofske fakultete. Oddaja je dostopna na: <http://radioprvi.rtvsllo.si/prispevek/12716> (19.06.2014).

⁷ Izjava g. Otorepca v oddaji »Intelekt: (Ne)kakovost zraka v Sloveniji« dne 15.10.2013, dostopno na: <http://radioprvi.rtvsllo.si/prispevek/12716> (19.06.2014).

I. Analiza stanja

1. Normativni okvir

1.1. Mednarodni normativni okvir

1.1.1. *Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja s protokoli*

Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja iz leta 1979⁸ (v nadaljevanju Konvencija) je prvi in najpomembnejši zavezujoči mednarodnopravni vir, ki se ukvarja s problematiko onesnaženosti zraka. K njej je bilo sprejetih osem protokolov, nekaterim od teh pa so sledile tudi revizije (spremembe) in priloge (aneksi).

Številne raziskave so pokazale, da lahko onesnaževala zraka prepotujejo na tisoče kilometrov, preden se odložijo na tla in povzročijo škodo. Države pogodbenice so se zato s Konvencijo zavezale, da bodo sodelovale, raziskovale in opravljale monitoring na področju varovanja okolja, predvsem v zvezi z onesnaževanjem zraka in njihovem prenašanju preko meja, obenem pa tudi, da bodo skušale zaščititi človeka in njegovo okolje pred emisijami zdravju nevarnih snovi v zrak in njihovim prenosom preko meja, prav tako pa bodo emisije poskušale v čim večji meri zmanjšati.

Med drugim Konvencija omenja tudi upoštevanje Stockholmske deklaracije in predvsem načela 21, ki določa, da so države suverene na območju svoje teritorialne jurisdikcije, vendar državna suverenost ni absolutna, ampak je omejena s pravicami drugih, saj država z izvrševanjem svojih pravic ne sme povzročati škode drugim državam.⁹

Konvencija ima poleg drugih organov tudi Izvršilni organ¹⁰, ki preverja njen razvoj in implementacijo prevzetih pogodbenih obveznosti, vendar je njegova funkcija le priporočilne narave.

H Konvenciji so bili sprejeti ti protokoli¹¹:

1. Protokol h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja iz 1979 o dolgoročnem financiranju programa za opazovanje in ovrednotenje emisije onesnaževalcev zraka v Evropi (EMEP protokol), sprejet v Ženevi, 28. septembra 1984, velja od 28. januarja 1988, objavljen v Ur.l. SFRJ – MP, št. 2/87. Slovenija ga je ratificirala 06. julija 1992.

⁸ Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, sprejeta v Ženevi, 13. novembra 1979, velja od 16. marca 1983, objavljena v Ur.l. SFRJ – MP, št. 11/86.

⁹ Stockholmska deklaracija z dne 16. junija 1972, A/CONF.48/14.Rev.1.

¹⁰ Deseti člen Konvencije.

¹¹ Vsi protokoli in status njihove ratifikacije so dostopni na UNECE, Protocols, dostopno na: http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html (30.04.2014).

2. Prvi žveplov protokol, sprejet v Helsinkih, 08. julija 1985, velja od 02. septembra 1987, UN, Treaty Series, vol. 1480, p. 215. Slovenija ga ni ratificirala.
3. Protokol glede nadzora nad emisijami dušikovih oksidov ali njihovih čezmejnih tokov (NOx protokol)¹², sprejet v Sofiji, 31. oktobra 1988, velja od 14. februarja 1994. Slovenija ga je ratificirala 05. januarja 2006.
4. Protokol o nadzoru nad emisijami hlapnih organskih spojin (VOCs protokol) je bil sprejet v Ženevi, 18. novembra 1991, velja od 29. septembra 1997, UN, Treaty Series, vol. 2001, p. 187. Slovenija ga ni ratificirala.
5. Protokol o nadaljnjem zmanjševanju emisij žvepla (Drugi žveplov protokol)¹³, je bil sprejet v Oslu, 14. junija 1994, velja od 05. avgusta 1998, Slovenija ga je ratificirala 07. maja 1998.
6. Protokol o težkih kovinah (HMs protokol).¹⁴ Sprejet je bil Aarhusu, 24. junija 1998, velja od 29. decembra 2003, Slovenija ga je ratificirala 09. februarja 2004.
7. Protokol o obstojnih organskih onesnaževalih (POPs protokol)¹⁵, sprejet je bil v Aarhusu, 24. junija 1998, velja od 23. oktobra 2003. Slovenija ga je ratificirala 15. novembra 2005.
8. Protokol o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona (Göteborgski protokol)¹⁶, je bil sprejet v Göteborgu, 30. novembra 1999, velja od 17. maja 2005, Slovenija pa ga je ratificirala 04. maja 2004.

Kot že omenjeno, pa so bili določeni protokoli še dodatno kasneje spremenjeni.

Kljub temu, da je Slovenija ratificirala le šest od osmih protokolov, sta preostala dva vsebinsko zajeta v protokolih, ki so kasnejšega datuma, in sicer v Drugem žveplovem protokolu in Göteborgskemu protokolu. Ratifikacija teh dveh starejših mednarodnih pogodb torej ni potrebna oz. smotrna.

¹² Zakon o ratifikaciji Protokola h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja glede nadzora nad emisijami dušikovih oksidov ali njihovih čezmejnih tokov (MPKOZV) je bil objavljen v Ur.l. RS, št. 108/2005 dne 02. decembra 2005.

¹³ Zakon o ratifikaciji Protokola o nadaljnjem zmanjševanju emisij žvepla h Konvenciji o prekomejnem onesnaževanju zraka na velike razdalje iz leta 1979 (MZEKPO), Ur.l. RS, št. 29/1998 z dne 10. aprila 1998.

¹⁴ Zakon o ratifikaciji Protokola o težkih kovinah h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (MPTK) je bil objavljen v Ur.l. RS, št. 2/2004 dne 15. januarja 2004.

¹⁵ Zakon o ratifikaciji Protokola o obstojnih organskih onesnaževalih h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (MPOKOZ) je bil objavljen v Ur.l. RS, št. 66/2005, dne 13. julija 2005.

¹⁶ Zakon o ratifikaciji Protokola o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (MPZZE) je bil objavljen v Ur.l. RS, št. 32/2004, dne 02. aprila 2004.

Ker je Konvencija s svojimi protokoli rezultat več (deset)letnega raziskovanja, razvoja in sodelovanja držav pogodbenic, se jasno kaže postopni napredek, s tem pa tudi zastarelost nekaterih predhodnih protokolov.

Tako le določeni protokoli omenjajo delce (PM₁₀ in PM_{2,5}), in še to zgolj posredno. Vendar pa je bila k zadnjemu, Göteborgskemu protokolu, sprejeta obsežna in izredno pomembna sprememba¹⁷, ki bo začela veljati, ko jo bo ratificiralo 2/3¹⁸ držav pogodbenic Protokola, kar bo sčasoma storila tudi Slovenija.¹⁹ Sprememba bo tako med drugim v Protokol na več mestih vnesla besedo »delci«, dodana pa je tudi njihova definicija.²⁰ V Protokol bodo s spremembo vnesene zgornje meje emisij za v njej določena onesnaževala, za obdobje med l. 2010 in 2020, ki za Slovenijo ostajajo enake kot do l. 2010. Po letu 2020 pa bodo določene zaveze za zmanjšanje.²¹ Novost slednjih je vpeljava zavez tudi za delce PM_{2,5}. 14 tisoč ton emisij PM_{2,5} v Sloveniji iz baznega leta 2005 naj bi tako po l. 2020 zmanjšali za 25 odstotkov.

Gre torej za zelo podroben in konkreten dokument, nasprotno od nekaterih predhodnih. Ko bodo vse pogodbenice Prvega žveplovega protokola, Protokola o nadzoru nad dušikovimi oksidi, Protokola o nadzoru nad emisijami hlapnih organskih spojin in Drugega žveplovega protokola ratificirale spremembo Göteborgskega protokola – Sklep 2012/2, bodo ti prenehali veljati.

Slovenija z izpolnjevanjem obveznosti iz Konvencije in protokolov nima težav, večkrat pa zamuja z oddajo obveznih poročil, kar je razvidno iz poročil Izvršilnega organa in Odbora za izvajanje. V preteklosti smo imeli sicer težave glede pravočasnih izpolnitev zavez iz Drugega žveplovega protokola, vendar smo jih uspešno rešili.²²

¹⁷ Sklep 2012/2, sprememba Göteborgskega protokola ter prilog od II do IX k protokolu ter vstavitve novih prilog X in XI, sprejet v Ženevi, dne 04. maja 2012, C.N. 155. 2013. TREATIES-XXVII.1.h.

¹⁸ Oz. natančneje 90 dan po datumu, ko bosta 2/3 pogodbenic deponirali listine o sprejetju pri depozitarju. Za enkrat tega še ni storila nobena od pogodbenic.

¹⁹ Kot so nam zaupali na MOP (prej MKO), naj bi se postopek za ratifikacijo spremembe začel v letu do dveh.

²⁰ Tretja točka B člena .1 spremembe: »Delci ali delci PM so onesnaževalo zraka, sestavljeno iz mešanice delcev, ki lebdijo v zraku. Ti delci se razlikujejo po fizikalnih lastnostih (kot sta velikost in oblika) in kemični sestavi. Če ni navedeno drugače, se vsa sklicevanja na delce v tem protokolu nanašajo na delce z aerodinamičnim premerom 10 mikronov (µm) ali manj (delci PM₁₀), vključno s tistimi z aerodinamičnim premerom 2,5 µm ali manj (delci PM_{2,5}).

²¹ Gre za predpisano odstotno zmanjšanje emisij glede na bazno leto 2005.

²² Sklepi Izvršilnega organa so dostopna na UNECE, Decisions, dostopno na:

http://www.unece.org/env/lrtap/executivebody/eb_decision.html (16.09.2014), poročila Odbora za izvajanje pa so dostopna na UNECE, Reports, <http://www.unece.org/env/lrtap/ic/reports.html> (16.09.2014).

1.1.2. *Parmska deklaracija o okolju in zdravju*²³

Ministri in predstavniki držav članic evropske regije WHO, odgovorni za zdravje in okolje, so se med 10. in 12. marcem 2010, skupaj z regionalnim direktorjem WHO za Evropo, v prisotnosti evropskega komisarja za zdravje in varstvo potrošnikov ter evropskega komisarja za okolje, izvršnega sekretarja Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UNECE) in regionalnega direktorja Programa Združenih narodov za okolje (UNEP) zbrali v Parmi v Italiji, da bi se soočili s ključnimi okoljskimi in zdravstvenimi izzivi, ki nas v novodobnem času najbolj pestijo.

Zasedanje je bilo namenjeno predvsem prizadevanju pregleda izvajanja zavez, sprejetih na preteklih Ministrskih konferencah WHO, posebej tistih, ki se nanašajo na Akcijski načrt za okolje in zdravje otrok (CEHAPE).²⁴ Udeleženci so znova potrdili in utrdili svojo zavezo k izvajanju prednostnih ukrepov, ki temeljijo na regionalnih prednostnih ciljih v CEHAPE. Eden izmed štirih prednostnih regionalnih ciljev je preprečevanje bolezni z izboljšanjem kakovosti zraka zunaj in v zaprtih prostorih.

V sprejeti deklaraciji so v ospredje postavljeni ključni okoljski in zdravstveni izzivi, ki se tičejo problematike onesnaženosti zraka, predvsem vplivi podnebnih sprememb na zdravje in okolje ter vprašanje vpliva delcev na zdravje ljudi in ekosistem.

Predstavniki so se zavezali k varovanju zdravja, naravnih virov in ekosistemov ter k spodbujanju enakosti na področju zdravja, zdravstvene varnosti in zdravega okolja v spreminjajočem se podnebnju. Zavezali so se k postavitvi političnih strategij za pozitivno reševanje te problematike ter k spodbujanju raziskav, razvoja in izvajanja izobraževalnih programov ter programov ozaveščanja javnosti, namenjenih predvsem spodbujanju zdravega in energetske učinkovitega življenja v vseh okoljih.

Na podlagi zaveze o izvajanju Parmske deklaracije je Vlada Republike Slovenije s sklepom št. 02401-13/2010/5 z dne 29. julija 2010 imenovala Medresorsko delovno skupino (MDS) za izvajanje zavez, sprejetih na 5. Ministrski konferenci okolje in zdravje. Njeni prednostni nalogi sta bili med drugim priprava Akcijskega programa za okoljsko zdravje otrok in Akcijskega programa za kemijsko varnost otrok. Tekom priprave obeh dokumentov je vodstvo MDS ugotovilo, da gre za sorodna dokumenta, ki

²³ Peta Ministrska konferenca o okolju in zdravju z naslovom: „Varovanje zdravja otrok v spreminjajočem se okolju“; Parma, Italija, 10.–12. marec 2010, dostopno na:

http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0011/78608/E93618.pdf (20.09.2014).

²⁴ Children's Environment and Health Action Plan for Europe (CEHAPE); dostopno na:

<http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Transport-and-health/publications/pre-2009/childrens-environment-and-health-action-plan-for-europe-cehape> (20.09.2014).

ju je smiselno združiti, zato je iz njiju nastala obstoječa Strategija Republike Slovenije za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012–2020.²⁵

Temeljne naloge MDS so načrtovanje, usklajevanje in vodenje priprav programa ter spremljanje izvajanja nalog Republike Slovenije, ki izhajajo iz Parnske deklaracije. To dosega s koordinacijo posameznih ministrstev in drugih organov, tako državnih kot organov lokalnih skupnosti, ter z vključevanjem nevladnih organizacij in mladih v proces izvajanja nalog. MSD mora najmanj vsaki dve leti poročati Vladi RS o poteku aktivnosti, dosežkih in morebitnih ovirah pri izvajanju programa. MSD prednostno spremlja Akcijski načrt za izvajanje Strategije Republike Slovenije za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012–2020, njena prednostna naloga je tudi spremljanje strategije za omilitev negativnih podnebnih sprememb in prilagajanja nanje do leta 2050 ter spremljanje dejavnikov tveganja iz okolja ter spremljanje stanja čezmerno onesnaženih območij in ukrepanje v zvezi s tem.²⁶

1.1.1. Dokumenti WHO

WHO je specializirana agencija Organizacije združenih narodov. Kljub temu, da ima njeno delovanje predvsem priporočilno naravo, pa je teža njenih raziskav, mnenj in smernic nezanemarljiva ter postavlja pomembne usmeritve pri delovanju držav. Številnim zavezujočim pravnim virom so tako podlaga Smernice WHO iz l. 2005.²⁷

²⁵ Strategijo RS za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012–2020 je Vlada RS sprejela 1. decembra 2011. Na podlagi sprejete strategije je Vlada določila, naj resorna ministrstva pripravijo akcijski načrt za njeno izvajanje. Za izvajanje ciljev, določenih s to strategijo, je Vlada določila, naj bo najkasneje v enem letu pripravljen akcijski načrt, posebej za vsakega od štirih regionalnih prednostnih ciljev CEHAPE, z ustreznimi kazalniki ter aktivnosti za doseganje ciljev.

Povzeto iz Sporočila za javnost, 161. redna seja Vlade, dostopno na:

http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/161_redna_seja_vlade_rs_20772/ ter Strategije Republike Slovenije za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012–2020, dostopno na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/strategija_zdravje_otrok_040212.pdf, str. 5 (20.09.2014).

²⁶ Povzeto iz sklepa o ustanovitvi Medresorske delovne skupine za izvajanje sprejetih zavez na 5. ministrski konferenci o okolju in zdravju evropske regije svetovne zdravstvene organizacije (23. 8. 2012), dostopno na: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/mz_dokumenti/delovna_podrocja/MDS_parnska_deklaracija/Sklep_ustanovitev_MDS_241012.pdf (20.09.2014).

²⁷ WHO air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulphur dioxide, Global update 2005, Summary of risk assessment, dostopno na: http://whqlibdoc.who.int/hq/2006/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf?ua=1 (08.09.2014).

Po raziskavah WHO je onesnaženost zraka danes največji okoljski problem, povezan z zdravjem, zato opozarja, da je treba glede na veliko število smrti zaradi onesnaženega zraka²⁸ tega nujno očistiti. Prekomerno onesnaževanje pa je največkrat stranski produkt neučinkovitih predpisov na področjih kot so promet, energetika, industrija in druga. Strategije, ki bi bile primernejše za zdravje ljudi bi tudi na dolgi rok imele pozitiven vpliv, saj bi pomenile prihranek v zdravstveni blagajni, ker bi bilo manj obolelih zaradi onesnaženega zraka.²⁹

Izpostavljenost onesnaženemu zraku, še posebej PM delcem, vpliva na razvoj in nastanek različnih bolezni. PM delci vplivajo na zdravje človeka bolj kot katerikoli drugi onesnaževalci, ker pa je meja, pod katero njihov vpliv na zdravje ni škodljiv, izredno nizka, bi bilo potrebno onesnaženost z delci zmanjšati na najmanjšo možno mero.

WHO postavlja smernice za letne ($10\mu\text{g}/\text{m}^3$ za $\text{PM}_{2,5}$ in $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ za PM_{10}) in dnevne ($25\mu\text{g}/\text{m}^3$ za $\text{PM}_{2,5}$ in $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ za PM_{10}) mejne koncentracije prašnih delcev. Ob doseganju predlaganih vrednosti bi bili negativni vplivi na zdravje močno zmanjšani. WHO opozarja, da je v mnogih mestih Evropske unije (EU) priporočena vrednost že dosežena, predvidena življenjska doba ljudi zaradi izpostavljenosti PM delcem pa še vedno krajša za 8.6 mesecev, kot bi bila, če izpostavljenosti tem delcem ne bi bilo.³⁰

1.1.2. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice glede okoljevarstvene problematike

Evropska konvencija za človekove pravice (EKČP) posebej ne opredeljuje pravice do zdravega življenjskega okolja, vendar gre, sledeč praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), v primeru, ko država ne zaščiti pravice svojih prebivalcev do življenja v zdravem in zavarovanem okolju, za kršitev 8. člena EKČP, ki določa pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.

Tako je ESČP odločilo tudi v zadevi 67021/01, Tătar proti Romuniji.³¹

Ker sta pritožnika menila, da gre za množično zastrupljanje in genocid, sta zatrjevala kršitev 2. člena EKČP, ESČP pa je obravnavanje primera oprlo na 8. člen. Poudarilo je, da je onesnaževanje lahko

²⁸ Število umrlih zaradi onesnaženosti zraka v letu 2012 je bilo ocenjeno na 7 milijonov ljudi. WHO, 7 million premature deaths annually linked to air pollution, dostopno na:

<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/> (01.05.2014).

²⁹ Po navedbah dr. C. Dora, koordinatorja oddelka za javno zdravje pri WHO. WHO, 7 million premature deaths annually linked to air pollution, dostopno na:

<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/> (01.05.2014).

³⁰ WHO, Ambient (outdoor) air quality and health, dostopno na:

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/> (02.05.2014).

³¹ Case of Tătar v. Romania, Application no. 67021/01, 27. januar 2009.

poseg v posameznikovo zasebno in družinsko življenje in da je država svoje državljane pred takimi posegi dolžna zaščititi z izvajanjem nadzora nad dovoljevanjem, vzpostavljanjem, izvajanjem in varnostjo industrijskih dejavnosti, zlasti še, če gre za dejavnosti, ki so lahko nevarne za okolje in človekovo zdravje. Sodišče je opozorilo tudi na obvezo države, da prebivalcem zagotovi dostop do okoljskih podatkov in sodelovanja v okoljskih zadevah in ugotovilo kršitev previdnostnega načela, saj je država dopustila, da družba, ki je upravljala rudnik, svojo dejavnost na tej lokaciji nemoteno še naprej opravlja, kljub temu, da so pristojni romunski organi pred tem v letu 1993 izvedli ocenjevanje tveganja, pri čemer je bilo ugotovljeno, da zatrjevana nevarnost obstaja, ukrepov, ki bi v zadostni meri preprečevali onesnaževanje, pa Romunija ni sprejela. Sodišče je presodilo, da Romunija ni zadovoljivo ocenila potencialne nevarnosti dejavnosti podjetja in tako ni v zadostni meri zaščitila pravice lokalnih posameznikov do zdravega in varnega okolja, kar je kršitev 8. člena EKČP.³²

Prav tako je za obravnavano tematiko relevanten primer Dubetska in drugi proti Ukrajini.³³

Sodišče se v tem primeru sklicuje na ustaljeno sodno prakso, da niti 8. člen, niti nobena druga določba EKČP ne zagotavlja pravice do ohranjanja naravnega okolja kot takega (Kyratos proti Grčiji³⁴). Prav tako ni kršitve, če je škoda zanemarljiva v primerjavi z učinki onesnaženosti okolja, ki so del življenja v sodobnem mestu. Vendar pa lahko pride do kršitve 8. člena EKČP, kadar nevarnost za okolje doseže stopnjo, ki povzroča znatno poslabšanje možnosti tožeče stranke do zasebnega in družinskega življenja. Ocena navedene najnižje ravni je relativna in odvisna od vseh okoliščin primera. Sodišče ponavlja, da so načela, ki se uporabljajo za presojo odgovornosti države po 8. členu EKČP v okoljskih zadevah v veliki meri podobna, ne glede na to, ali je primer analiziralo z vidika neposrednega vmešavanja ali pozitivne obveznosti države pri urejanju zasebnih dejavnosti (Hatton in drugi proti Združenemu kraljestvu³⁵). V primerih okoljske problematike mora država imeti na voljo široko polje proste presoje in možnost izbire med različnimi načini in sredstvi za izpolnjevanje svojih obveznosti. Bistveno vprašanje pa je, ali je država uspela uveljaviti pravično ravnovesje med nasprotujočimi si interesi posameznikov, prizadetih in skupnosti kot celote. Pri takšni oceni je potrebno preučiti vse dejavnike, vključno z nacionalno zakonodajo.

Na podlagi omenjenih sodb in drugih sodb, ki jih nismo podrobneje obravnavali, izpostavljamo, da ESČP zazna kršitev 8. člena v primerih, ko država ne izpolni svojih obveznosti, ki so ji naložene v

³² Glej tudi Martina Ocepek, Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja - ZBORNIK 1. KONFERENCE, Celje (2010), str. 188-193, dostopno na: <http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konferenca-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (20.09.2014).

³³ Case of Dubetska and others v. Ukraine, Application no. 30499/03, 10. februar 2011.

³⁴ Case of Kyratos v. Greece, Application no. 41666/98, 22. maj 2003.

³⁵ Case of Hatton and Others v. UK, Application no. 36022/97, 2. Oktober 2014.

domači zakonodaji ali drugih pravno zavezujočih virih oziroma ne izvede ukrepov, h katerim se sama zaveže, ko ugotovi nevarnost zaradi onesnaženosti okolja za življenje.

1.2. Normativni okvir EU

Spopadanje s problematiko onesnaženosti zraka je ena osrednjih političnih aktivnosti najstarejšega kontinenta vse od poznih sedemdesetih let prejšnjega stoletja. V zadnjih slabih štiridesetih letih so EU in njene predhodnice sprejele veliko in raznoliko paleto okoljskih ukrepov ter strateških usmeritev, namenjenih izboljšanju kakovosti okolja za evropske državljane ter zagotovitvi visoke ravni kakovosti življenja. Eden od načinov, s katerimi je EU dosegla izboljšanje, je bil postavitvev pravno zavezujočih in nezavezujočih mejnih vrednosti za določena onesnaževala, razpršena v zraku, za celotno območje EU. EU je določila standarde za delce različnih velikosti, ozon, žveplov dioksid, dušikove okside, svinec in druga onesnaževala, ki imajo lahko škodljiv učinek na zdravje ljudi in ekosistem.

1.2.1. Direktiva 2008/50/ES o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo

Leta 1996 je bila sprejeta Okvirna direktiva o kakovosti zraka³⁶, ki je določila okvir za ocenjevanje in upravljanje kakovosti zunanjega zraka v EU ter seznam prednostnih onesnaževal, za katera so bili postavljeni cilji glede kakovosti zraka v kasneje sprejetih štirih hčerinskih direktivah o posameznih onesnaževalih in Odločbi Sveta o vzpostavitvi vzajemne izmenjave informacij o spremljanju kakovosti zraka, katere cilj je bila vzpostavitev vzajemne izmenjave informacij in podatkov iz merilnih mrež in posameznih postaj, ki merijo onesnaženost zunanjega zraka.³⁷

V smislu pobude za "boljšo pravno ureditev" junija 2002 je Komisija februarja 2003 predlagala politiko o posodobitvi in poenostavitvi pravnega reda Skupnosti. Njen namen je bil zagotoviti

³⁶ Direktiva Sveta 96/62/ES o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka ("Okvirna direktiva o kakovosti zraka"), UL L 296, 21. november 1996, str. 55, dostopna na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0062:20031120:SL:PDF>

(20.09.2014).

³⁷ Direktiva Sveta 1999/30/ES o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku, UL L 163, 29. junij 1999, str. 41 ("Prva hčerinska direktiva"); Direktiva 2000/69/ES Evropskega parlamenta in Sveta o mejnih vrednostih benzena in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku, UL L 313, 13. december 2000, str. 12 ("Druga hčerinska direktiva"); Direktiva 2002/3/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o ozonu v zunanjem zraku, UL L 67, 9. marec 2002, str. 14 ("Tretja hčerinska direktiva"); Odločba Sveta 97/101/ES o vzpostavitvi vzajemne izmenjave informacij in podatkov iz merilnih mrež in posameznih postaj za merjenje onesnaženosti zunanjega zraka v državah članicah, UL L 35, 5. februar 1997, str. 14 ("Odločba o izmenjavi informacij").

sekundarno zakonodajo EU, ki bo jasna, razumljiva, posodobljena in prijazna za uporabnike.³⁸ Evropski parlament in Svet sta 21. maja 2008 sprejela novo Direktivo o kakovosti zunanjskega zraka in čistem zraku za Evropo³⁹, veljati pa je začela 11. junija 2008. Direktiva je združila večino obstoječe zakonodaje na področju čistega zraka ter še natančneje določila mejne vrednosti onesnaževal. Prav tako določa redno obveščanje javnosti o kvaliteti zraka in določa kazni za kršitve posameznih določil.

Direktiva uvaja tri nove spremembe. Prva je razširitev obstoječih standardov na drobne delce PM_{2,5}, pri katerih je določila njihovo mejno vrednost ter državam članicam določila nove obveznosti glede doseganja zmanjšanja izpostavljenosti tem delcem. Direktiva nadaljnje daje pozornost onesnaževanju iz obnovljivih (naravnih) virov, ki naj se upošteva pri ocenjevanju skladnosti glede na mejne vrednosti. Poleg tega pa je uvedla možnost podaljšanja roka za uskladitev vrednosti v državah članicah, in sicer na rok treh let za prašne delce PM₁₀ oziroma na pet let za dušikov dioksid in benzen, na podlagi pogojev ter ocene Evropske komisije.⁴⁰

Direktiva 2008/50/ES je v 33. členu določila, naj države članice sprejmejo zakone in druge predpise za uskladitev s to direktivo pred 11. junijem 2010. Na podlagi te določbe je Vlada Republike Slovenije 10. februarja 2011 sprejela Uredbo o kakovosti zunanjskega zraka⁴¹, ki v svojem bistvu določa:

1. standarde kakovosti zunanjskega zraka, zlasti ciljne, mejne, opozorilne, kritične in alarmne vrednosti glede kakovosti zunanjskega zraka, da bi se izognili škodljivim učinkom na zdravje ljudi in okolje, jih preprečili ali zmanjšali,
2. način obveščanja javnosti ob preseganju opozorilne in alarmne vrednosti za določena onesnaževala in
3. obveznost priprave načrtov za ohranjanje in izboljšanje kakovosti zunanjskega zraka.

³⁸ Predlog, Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjskega zraka in čistejšem zraku za Evropo (predloženo s strani Komisije); dostopno na:

<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/82489271SL6.pdf>, str. 2.

³⁹ Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in sveta o kakovosti zunanjskega zraka in čistejšem zraku za Evropo, UL L št. 152 z dne 11. junij 2008, str. 1, dostopna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:SL:PDF> (20.09.2014).

⁴⁰ Handbook of implementation of EC Environmental Legislation; dostopno na: <http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/handbook/handbook.pdf>, str. 200, (20.09.2014).

⁴¹ Uredba o kakovosti zunanjskega zraka (Uradni list RS, št. 9/11), dostopna na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201109&stevilka=368> (20.09.2014).

V januarju 2009 je Komisija na podlagi direktive 2008/50/ES poslala prve opomine 10 državam članicam, ki še niso dosegle skladnosti z letnimi mejnimi vrednostmi za PM₁₀, ki veljajo od 1. januarja 2005. Te države članice so takrat bile Ciper, Estonija, Nemčija, Italija, Poljska, Portugalska, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo. Presežki vrednosti so vplivali na 83 milijonov ljudi v 132 različnih območjih.⁴²

Glede Slovenije je Komisija pri analizi letnih poročil predloženih za leta 2005, 2006 in 2007, še na podlagi zahtev 5 (1) člena direktive 1999/30/ES-PM₁₀, ki je bila sprejeta 22. aprila 1999 in nato 11. julija 2010 razveljavljena na podlagi nove direktive 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008, ugotovila presežke mejnih vrednosti PM₁₀.

Slovenija je bila z dopisom z dne 30. junija 2008 obveščena o nameri za začetek postopka zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz Pogodb, če najkasneje do 31. decembra 2008 Komisija ne bo prejela uradnega obvestila s strani Slovenije. Odgovor Slovenije je prišel z zamudo, 12. novembra 2008. V odgovoru je bil naveden okvirni akcijski program za zmanjševanje delcev v zunanjem zraku.

Ker pa sporočilo Slovenije ni bilo uradno obvestilo, je 2. februarja 2009 prejela uradni opomin s strani Evropske komisije (2008/2202) zaradi preseganja vrednosti delcev PM₁₀ v zunanjem zraku v letih 2007 in 2008. Komisija je opozorila Slovenijo, da mora pripraviti program ukrepov za zmanjševanje delcev v zunanjem zraku. Slovenija je 27. marca 2009 odgovorila, da prihaja do zamud pri pripravi dokumentacije in 1. oktobra 2009 poslala letno poročilo onesnaženosti zraka, kjer vrednosti več niso bile presežene. Vendar pa je bil tedaj v pripravi tudi operativni program, ki naj bi navajal ukrepe za zmanjševanje onesnaženosti zunanjega zraka na petih območjih.

Ker uradno obvestilo še naprej ni bilo poslano, je Evropska komisija 3. novembra 2009 na Slovenijo naslovila obrazloženo mnenje. Odgovor na obrazloženo mnenje je Slovenija podala 23. decembra 2009, kjer je ponovno navajala, da prihaja do zamud pri pripravi dokumentacije.

22. julija 2010 je Komisija na Sodišču EU vložila tožbo zoper Slovenijo zaradi kršitve pravnega reda EU⁴³, Sodišče je v sodbi z dne 24. marca 2011 ugotovilo, da Komisija ni natančno opredelila svojih očitkov s tem, ko je očitala Sloveniji kršitve direktive 2008/50/ES, pravzaprav pa je šlo za dejansko stanje pred 11. junijem 2008, torej za kršitve direktive 1999/30/ES. Iz uradnega opomina je namreč razvidno, da je Slovenija svoje obveznosti kršila v letih 2005-2007. Možnost razširitve predmeta neizpolnjevanja obveznosti tudi na obdobje leta 2008, v katerem so bile kršitve Slovenije še zmeraj prisotne, je Sodišče zavrnilo, saj v uradnem opominu ni bilo indicev, ki bi nakazovali na zahtevo po

⁴² Onesnaženost zraka: Komisija proti desetim državam članicam sprožila postopek v zvezi z delci v zraku, Evropska komisija-IP-09-174, 29.1.2009 (europa.eu/rapid/press-release_IP-09-174_sl.pdf, 7.5.2014).

⁴³ Komisija proti Republiki Sloveniji, C-365/10, 24.3.2011.

razširitvi predmeta neizpolnjevanja obveznosti. Glede na predloženi material komisije je sodišče ugotovilo, da Slovenija v letih od 2005 do 2007, ko so mejne vrednosti, ki se uporabljajo za letne in dnevne koncentracije delcev PM₁₀ v zunanjem zraku bile presežene, ni izpolnila obveznosti iz člena 5(1) Direktive 1999/30. Gre za ugotovitveno sodbo, na podlagi katere še niso bile izrečene denarne sankcije za Slovenijo, pač pa bi morala Slovenija sprejeti ustrezne ukrepe za zagotavljanje skladnosti z navedenima direktivama.⁴⁴ Sloveniji je bilo naloženo plačilo stroškov postopka.

Leta 2011 je tožbo Komisije prejela tudi Švedska zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz direktive 1999/30/ES. Presežene so bile mejne vrednosti PM₁₀ v letih 2005, 2006 in 2007 v raznih območjih Švedske. V sodbi⁴⁵ je bilo odločeno, da Švedska ni izpolnila svojih obveznosti iz 5(1) člena Direktive Sveta 1999/30/ES.

Leta 2012 je Komisija tožila Poljsko zaradi ne-prenosa direktive v zakonodajo. Komisija je predlagala, da se ugotovi, da Poljska s tem, ko ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2008/50/ES oziroma o tem ni obvestila Komisije, ni izpolnila svoje obveznosti iz člena 33(1) te direktive. Predlagana je bila denarna kazen v dnevnem znesku 71.521,38 EUR na dan, od dneva razglasitve sodbe naprej. Direktiva je bila do tistega trenutka v poljsko zakonodajo prenesena le v manjši meri. Kasneje je bila zadeva C-48/12 izbrisana iz registra sodišča prve stopnje, saj naj bi Poljska po vložitvi tožbe sprejela potrebne ukrepe za uskladitev svoje obveznosti. Poljski se je naložilo plačilo stroškov postopka.⁴⁶

1.2.2. Direktiva 2001/81/ES o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala

Cilj Direktive 2001/81/ES o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka⁴⁷ (Direktiva NEC), je omejiti emisije glavnih onesnaževal, ki povzročajo zakisljevanje in evtrofikacijo, ter predhodnikov ozona. Kot takšna onesnaževala direktiva določa žveplov dioksid, dušikove okside, hlapne organske snovi in amonijak, ki nastanejo zaradi človekovih dejavnosti na območju držav

⁴⁴ Prav tam.

⁴⁵ Komisija proti Švedski, C-479/10, 10.5.2011.

⁴⁶ Komisija proti Poljski, C-48/12, 31.1.2012, Sklep predsednika Sodišča z dne 8.1.2013 - Evropska komisija proti Republiki Poljski (C-48/12).

⁴⁷ Direktiva 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka, z dne 23. oktobra 2001, UL L 309, 27.11.2001, str. 22-30, dostopna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001L0081:20040501:SL:PDF> (20.09.2014).

članic. Direktiva je v ta namen določila nacionalne zgornje meje emisij,⁴⁸ ki so jih bile države članice dolžne doseči do leta 2010, po tem letu pa jih ne smejo več presežati. Države imajo pri načinu doseganja dovoljenih mej emisij veliko svobode, saj same izdelajo programe za postopno zmanjšanje nacionalnih emisij snovi. Ti programi morajo vključevati informacije o sprejetih in predvidenih politikah in ukrepih, učinki ukrepov pa morajo biti številčno opredeljeni..

Slovenija je direktivo NEC implementirala z **Uredbo o nacionalnih zgornjih mejah emisij onesnaževal zunanjega zraka**⁴⁹ (Uredba NEC), ki se uporablja za emisije vseh virov onesnaževal, ki nastajajo zaradi človekovih dejavnosti na ozemlju Slovenije in katere vsebina je v veliki meri enaka kot vsebina direktive. V skladu z direktivo je leta 2005 sprejela tudi **Operativni program doseganja nacionalnih zgornjih mej onesnaževal zunanjega zraka** in njegovo revizijo,⁵⁰ ki poleg snovi, ki so navedene v Uredbi NEC, vključuje tudi projekcije emisij prašnih delcev. Razlog za sprejetje revizije operativnega programa je v pripravi revizije direktive NEC, v katero naj bi bile vključene tudi mejne emisije za prašne delce PM_{2,5}.

1.2.3. Program Čist zrak za Evropo

Komisija je 18. decembra 2013 na podlagi obsežne revizije obstoječe politike EU na področju zraka sprejela sveženj ukrepov politike na področju zraka.⁵¹ Sveženj ukrepov vključuje:

- novi **program Čist zrak za Evropo**, ki vsebuje ukrepe za zagotovitev kratkoročne izpolnitve obstoječih ciljev, ki izhajajo iz direktive 2001/81/ES in nove cilje glede kakovosti zraka za obdobje do leta 2030. Sveženj vsebuje tudi podporne ukrepe za zmanjšanje onesnaženosti zraka s poudarkom na izboljšanju kakovosti zraka v mestih, spodbujanju raziskav in inovacij ter spodbujanju mednarodnega sodelovanja;
- predlog za pregled **direktive NEC** s strožjimi nacionalnimi zgornjimi mejami emisij za šest glavnih onesnaževal in

⁴⁸ Meje, katerih izpolnitev je direktiva zahtevala do leta 2010, so za Slovenijo znašale: 27 kiloton SO₂, 45 kiloton NO_x, 40 kiloton VOCs in 20 kiloton NH₃.

⁴⁹ Uredba o nacionalnih zgornjih mejah emisij onesnaževal zunanjega zraka, Uradni list RS, št. 24/05, 92/07 in 10/14, dostopna na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3633> (20.09.2014).

⁵⁰ Operativni program doseganja nacionalnih zgornjih mej emisij onesnaževal zunanjega zraka - Revizija operativnega programa doseganja nacionalnih zgornjih mej emisij onesnaževal zunanjega zraka iz leta 2005, dostopno na: http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/nat_prog/slovenia_sl.pdf (20.09.2014).

⁵¹ Okolje: novi paket ukrepov za čistejši zrak v Evropi, Evropska komisija - IP/13/1274 , 18/12/2013, dostopen na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_sl.htm, (20.09.2014).

- predlog za **ново direktivo o zmanjšanju onesnaževanja iz srednje velikih kurilnih naprav**, kot so energetske naprave za stanovanjske bloke ali velike stavbe in majhni industrijski obrati.⁵²
- Predlog Sklepa Sveta o sprejetju Protokola o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona iz leta 1999 h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja iz leta 1979.⁵³

Program Čist zrak za Evropo pomeni novo strategijo varstva zraka, ki vsebuje pobude katerih namen je:

- najpozneje do leta 2020 zagotoviti popolno uskladitev s sedanjo zakonodajo o kakovosti zraka,
- do leta 2030 občutno zmanjšati onesnaževanje in tako omogočiti uresničitev dolgoročnega cilja EU v zvezi s čistim in varnim zrakom.

Pri tem še posebej veliko vlogo igra predvidena **sprememba direktive NEC**,⁵⁴ ki bi prinesla nove omejitve za nacionalne emisije glavnih onesnaževal zraka do leta 2020 in do leta 2030 s strožjimi nacionalnimi zgornjimi mejami za glavna onesnaževala, kot so veljale do sedaj. Predlog za revizijo te direktive razširja njeno časovno obdobje do leta 2030 (trenutno direktiva določa meje, ki so jih morale države doseči do leta 2010) z dvema vmesnima mejnikoma: prenos novih mednarodnih obveznosti EU, dogovorjenih v okviru spremenjenega Göteborgskega protokola (do leta 2020), ter vmesne obveznosti zmanjšanja emisij, ki bodo omogočile približanje cilju za leto 2030 (do leta 2025). Za leto 2030 predlog vsebuje nacionalne obveznosti,⁵⁵ v skladu s katerimi je treba zmanjšati emisije izvornih onesnaževal zraka (torej strožje zgornje meje za žveplov dioksid, dušikove okside, hlapne organske snovi in amonijak), tem pa dodaja *še dve novi*: **primarne delce PM_{2,5}** in **metan**: prvo ima škodljiv vpliv na zdravje, drugo pa na podnebje. Pri zmanjševanju emisij PM_{2,5} bo poseben poudarek na

⁵² Prav tam.

⁵³ Predlog: Sklep Sveta o sprejetju spremembe Protokola o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona iz leta 1999 h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja iz leta 1979, COM(2013) 917 final, 2013/0448 (NLE), Bruselj, 18. december 2013. Dostopen je na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0917> (20.9.2014).

⁵⁴ Predlog: Direktiva o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka in o spremembi Direktive 2003/35/ES, Bruselj, 18. december 2013, dostopen na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0920&qid=1410885665898&from=SL> (20.09.2014).

⁵⁵ Predlog v prilogi II določa cilje za zmanjšanje emisij izvornih onesnaževal v odstotkih glede na izhodiščno leto 2005, ki morajo biti doseženi do 2020 in 2030.

zmanjševanju črnega ogljika. Pri tem so mišljene predvsem meritve obeh novih onesnaževal, ki bodo omogočile dodatne koristi za podnebje in hkrati pripravile temelje za mednarodno ukrepanje.⁵⁶

1.2.4. Druga relevantna sodna praksa Sodišča Evropske unije

V nadaljevanju sta predstavljena dva relevantna primera sodne prakse sodišča Evropske unije. V prvem se je šlo za razlago direktive Sveta 96/62/ES ter s tem možnostjo posameznikov zahtevati pripravo načrtov ukrepanja pri pristojnih nacionalnih organih v primeru obstoja nevarnosti. V drugem primeru pa gre zopet za primer preseganja vrednosti PM₁₀.

Primer C 237/07 Dieter Janecek proti Freistaat Bayern⁵⁷

Postopek predhodnega odločanja je potekal glede Razlage člena 7(3) Direktive Sveta 96/62/ES z dne 27. septembra 1996 o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanje zraka, kot je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003. V obravnavani zadevi je šlo za zahtevo, da se Bavarsko zaveže k pripravi načrta ukrepanja za ohranjanje čistosti zraka na območju v Münchnu, kjer tožeča stranka živi. Načrt za ohranitev kakovosti zraka je že obstajal, vendar je tožnik zahteval pripravo načrta, ki bi vključeval kratkoročne ukrepe, s katerimi bi ohranili dopustno mejo 35 preseganj mejne vrednosti PM₁₀ v zunanjem zraku.

Glede vprašanja aktivne legitimacije- vprašanja ali posameznik sploh lahko pred nacionalnim sodiščem terja sprejem ustreznih ukrepov je sodišče EU presodilo, da morajo zadevne osebe v vseh primerih, ko bi neupoštevanje ukrepov navedenih v direktivah o kakovosti zraka in pitni vodi in katerih namen je varovanje javnega zdravja, lahko ogrozilo zdravje posameznikov, imeti možnost sklicevanja na obvezujoče določbe iz teh direktiv. Iz navedenega izhaja, da morajo fizične in pravne osebe, ki jih nevarnost preseganja alarmnih ali mejnih vrednosti neposredno zadeva, pri pristojnih organih imeti možnost zahtevati pripravo načrta ukrepanja, čeprav imajo na podlagi nacionalnih predpisov druge možnosti za ukrepanje.

Obravnavana določba (7(3) direktive sveta 96/62 ES) državam članicam nalaga jasno obveznost, da pripravijo načrte ukrepanja, v primeru nevarnosti preseganja tako mejnih kot tudi alarmnih vrednosti, ki zagotavljajo njihovo postopno vračanje na raven pod preseženimi vrednostmi.

⁵⁶ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Program »Čist zrak za Evropo«, dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN> (20.09.2014).

⁵⁷ Dieter Janecek proti Freistaat Bayern, C-237/07, 25. julij 2008.

Primer C-68/11 Komisija proti Italiji⁵⁸

Glede kršitev PM₁₀ je pomembna še sodba C-68/11 Komisija proti Italiji. V njej sodišče potrjuje, da je komisija na podlagi proučitve poročil ugotovila, da so bile dalj časa na številnih območjih italijanskega ozemlja prekoračene mejne vrednosti PM₁₀. Pri tem je Italija neuspešno zatrjevala obstoj vsaj petih razlogov, zaradi katerih mejne vrednosti koncentracij PM₁₀ niso bile spoštovane v predpisanem roku. Sklicevala se je na zapletenost pojava nastanka PM₁₀, na vpliv vremena na koncentracije PM₁₀ v ozračju, na nezadostno tehnično poznavanje pojava nastanka PM₁₀, ki je vodilo do določitve prekratkih rokov za spoštovanje mejnih vrednosti, na neobstoj povezave med politiko EU, ki se nanaša na kakovost zraka, in – med drugim – politiko zmanjšanja toplogrednih plinov in dejstvo, da različne politike EU za zmanjšanje predhodnih sestavin PM₁₀ niso prinesle pričakovanih rezultatov. Vendar pa so bile trditve, ki jih je navajala Italija v svoj zagovor, po mnenju sodišča preveč splošne, da bi lahko pomenile višjo silo, ki bi upravičevala italijansko nespoštovanje mejnih vrednosti koncentracije PM₁₀.

⁵⁸ Komisija proti Italiji, C-68/11, 19. december 2012.

1.3. Nacionalni normativni okvir

1.3.1. Ustava Republike Slovenije

72. člen Ustave Republike Slovenije

1. Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja.
2. Država skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti.
3. Zakon določa, ob katerih pogojih in v kakšnem obsegu je povzročitelj škode v življenjskem okolju dolžan poravnati škodo. Varstvo živali pred mučenjem ureja zakon.

Ustava v 72. členu vsakomur zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja. Opredelitev življenjskega okolja vsebuje Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)⁵⁹, ki v 5. členu opredeljuje okolje kot tisti del narave, kamor seže ali bi lahko segel vpliv človekovega delovanja. Opredelitev tega, kaj se šteje za zdravo življenjsko okolje oz. kdaj je glede na človekove vplive na okolje življenjsko okolje še zdravo, Ustava prepušča zakonodajalcu. Določba 72. člena Ustave vsebuje t.i. zakonski pridržek, kar pomeni, da je zakon tisti, ki natančneje določa vsebino te ustavne pravice (upravičence, vrsto in obseg pravic, pogoje za njihovo uživanje) v skladu z namenom, zaradi katerega je ustavnopravno zagotovljeno.

V drugem odstavku 72. člena Ustava zavezuje državo, da poskrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen z zakonom določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih ter drugih dejavnosti. Ta del 72. člena se tesno navezuje na 67. člen Ustave, ki zakonodajalcu nalaga, naj uredi način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da bo poleg gospodarske in socialne funkcije zagotovljena tudi njena ekološka funkcija. Hkrati pa se 72. člen navezuje tudi na drugi odstavek 74. člena, ki prepoveduje opravljanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo, kamor spada tudi zdravo življenjsko okolje.

⁵⁹ Uradni list RS št. 41/4 in spremembe, neuradno prečiščeno besedilo; dostopno na:

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1545> (20.09.2014).

V tretji odstavku je Slovenija vključila načelo »povzročitelj plača« (vsebovano v Rio deklaraciji⁶⁰) ki zahteva od držav, da v okviru svoje zakonodaje zagotovijo, da povzročitelj onesnaževanja okolja sam krije stroške preprečitve posledic onesnaževanja, če do njih pride, in stroške njihove odprave.

Pravico do zdravega življenjskega okolja lahko opredelimo kot ustavno pravico pozitivnega statusa – pripada vsakomur, država pa jo je dolžna zagotavljati. Njena dolžnost se kaže predvsem v tem, da mora z zakonom urediti vsebino in obseg pravice do zdravega življenjskega okolja, določiti pogoje za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti ter določiti pogoje in obseg za poravnavo škode, ki jo določena oseba povzroči v življenjskem okolju.

V zvezi z onesnaženostjo zraka se navedena ustavna pravica izraža skozi krovni ZVO-1 ter skozi številne podzakonske predpise, ki so navedeni na spletni strani Ministrstva za kmetijstvo in okolje (MKO).⁶¹

1.3.2. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)⁶² kot krovni zakon ureja skupne vsebine, ki veljajo za vse okoljevarstvo. To so predvsem temeljna načela (posebej pomembno načelo preventive in načelo previdnosti), programi, načrti in ukrepi ter dovoljevanje posegov v okolje. Posebej je urejeno področje okoljskih informacij, odgovornosti za okoljsko škodo, ekonomskih in finančnih instrumentov varstva okolja, gospodarskih javnih služb varstva okolja, pa tudi status nevladnih organizacij v javnem interesu.

Glede kakovosti zraka ZVO-1 na splošno določa pravne podlage za določanje mejnih emisij – Vlada namreč določa mejne vrednosti emisij, stopnje zmanjševanja onesnaževanja okolja in s tem povezane ukrepe, pri čemer upošteva tudi možne učinke celotne in skupne obremenitve okolja (17. člen). To določa Vlada z uredbami. Prav tako pa Vlada določa tudi standarde kakovosti okolja, opozorilne in kritične vrednosti, stopnje zmanjševanja onesnaženja okolja in s tem povezane ukrepe ter merila občutljivosti, ranljivosti ali obremenjenosti okolja. Na podlagi slednjega se območja razvrščajo v razrede ali stopnje, kar stori minister za okolje (23. člen).

⁶⁰ Rio Deklaracija o okolju in razvoju, Konferenca OZN o okolju in razvoju, sprejeta v Rio de Janeiru, 12. avgusta 1992, objavljena v U.N. Doc. A/CONF. 151/26 (Vol. I).

⁶¹ MKO, Zrak, http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/zrak/ (13.5.2014). Z delom MKO sicer nadaljuje MOP.

⁶² Uradni list RS št. 41/4 in spremembe, neuradno prečiščeno besedilo; dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1545> (20.09.2014).

V zvezi z obravnavano problematiko onesnaženega zraka je potrebno posebej izpostaviti zakonsko ureditev degradiranih območij. Na podlagi 24. člena lahko vlada del okolja ali posamezno področje s predpisom določi kot degradirano okolje: če se na podlagi meril standardov kakovosti (v okviru katerih določa tudi alarmne in kritične vrednosti) določeno področje razvrsti v razred ali stopnjo največje obremenjenosti ali kadar obstaja tveganje, da bo raven onesnaževanja presegla eno ali več alarmantnih vrednosti po predpisih, ki jih določi vlada.

Vlada v sodelovanju z občino, na območju katere je degradirano območje, določi program ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja na tem območju. Glede kakovosti zraka, je možno iz Atlasa okolja pri ARSO⁶³ pregledati območja onesnaženosti zraka s PM₁₀. V letu 2010 pa je bila tudi konferenca na temo degradiranih območij v Sloveniji, ki je opozorila na najbolj kritična področja.⁶⁴ Na podlagi ZVO-1 je vlada sprejela doslej le Odlok o območjih največje obremenjenosti okolja in o programu ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja v Zgornji Mežiški dolini⁶⁵ na podlagi Primerjalne študije onesnaženosti okolja v Zgornji Mežiški dolini med stanji v letih 1989 in 2001 z dne 20. 11. 2002.⁶⁶ Odloka po 24. členu glede onesnaženosti zraka v Celjski kotlini ali Zasavju Vlada torej ni sprejela.

Je pa bila glede Celjske kotline v letu 2012 izdelana študija Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik trajnostnega razvoja - modelni pristop na primeru Celjske kotline⁶⁷ in na tej podlagi je bil pripravljen osnutek Odredbe o razvrstitvi območja Celjske kotline v razrede onesnaženosti tal⁶⁸, iz katerega izhajajo štirje razredi glede na raven onesnaženosti tal s kadmijem, cinkom in svincem - pri čemer je zaslediti tudi območja kritične in »nad kritične« vrednosti omenjenih težkih kovin. Vendar pa to območje za enkrat ni predvideno kot degradirano območje niti zaradi

⁶³ Dostopno na: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso (20.09.2014).

⁶⁴ Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja – zbornik 1. Konference, Celje 2010, dostopno na: <http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (20.09.2014).

⁶⁵ Uradni list RS št. 119/07, dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED4670> (20.09.2014).

⁶⁶ Dostopno na: http://www.uk.gov.si/fileadmin/uk.gov.si/pageuploads/pdf/Meziska_dolina_porocilo_studije_.pdf (20.09.2014).

⁶⁷ Dostopno na: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-C3VFFVRM> (20.09.2014).

⁶⁸ Dostopno na: http://www.mko.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/browse/1/article/12980/7113/a68bc13ef3b546bdde47927cc225e384/ (20.09.2014) in na: http://www.mko.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/browse/1/article/12980/7113/a68bc13ef3b546bdde47927cc225e384/ (20.09.2014).

onesnaženosti tal niti (kljub jasni povezavi med onesnaženostjo zraka in tal) zaradi onesnaženosti zraka.

Glede dovoljevanja posegov v okolje ZVO-1 ureja dva pomembna instituta, in sicer postopek presoje vplivov na okolje, ki je podlaga odločitvi o izdaji okoljevarstvenega soglasja in pa postopek izdaje okoljevarstvenega dovoljenja. Zakon razlikuje tri vrste okoljevarstvenih dovoljenj. Okoljsko najbolj obremenjujoči posegi so zajeti okviru okoljevarstvenega dovoljenje za obratovanje naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega (IPPC oziroma IE dovoljenje). V postopku izdaje tovrstnega okoljevarstvenega dovoljenja ima javnost (kdorkoli) pravico sodelovati z dajanjem pripomb na vlogo in osnutek odločbe, kot stranka v postopku - torej s posebnimi postopkovnimi pravicami in pravico do pravnega sredstva - pa lahko sodelujejo tudi nevladne organizacije, ki imajo status delovanja v javnem interesu. Ta status lahko pridobijo nevladne organizacije, ki izpolnjujejo določene pogoje in izkazujejo pomembnejše dosežke na področju varstva okolja.⁶⁹ Nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja tako lahko podajajo ugovore v »imenu varovanja okolja«.⁷⁰

Pravno varstvo okolja se kot področje, ki zadeva vse prebivalce, po ZVO-1 zdi široko, dejansko pa je precej omejeno. V postopkih praviloma sodeluje predlagatelj postopka, le v določenih primerih (določenih upravnih postopkih) je tudi javnosti (vsakomur) omogočeno sodelovanje z dajanjem pripomb, stranke v upravnem postopku pa so lahko tudi nekatere druge (privilegirane) osebe, za katere zakon to izrecno določa. Dodajmo še, da lahko v upravnih postopkih odločanja o posegih v okolje po pravilih splošnega upravnega postopka sodeluje vsakdo, ki izkaže pravni interes, vendar pa pri okoljskih problemih, ki so difuzne narave (1. enako prizadet je velik krog oseb; niso pa posebej oziroma drugače prizadete pravno varovane dobrine omejenega števila posameznikov in 2. pravila so sprejeta v javnem interesu), možnost izkazovanja prizadetosti pravnega interesa pogosto ostaja le na teoretični ravni.

Konkretno so za pravni položaj javnosti (vsakogar) oziroma zainteresirane javnosti (privilegiranih oseb) relevantna naslednja določila ZVO-1:

- sodelovanje javnosti z dajanjem pripomb je opredeljeno kot temeljno načelo (13. člen),
- sodelovanje javnosti pri pripravi programov in predpisov - možno je v okviru javnih objav v postopkih določanja programa ukrepov v zvezi z degradiranimi območji (26. člen), priprave predpisov (34a. člen) in priprave nacionalnega programa varstva okolja (37. člen),
- sodelovanje javnosti v postopku celovite presoje vplivov na okolje (43. člen),

⁶⁹ 152.-155. člen.

⁷⁰ D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str. 777.

- sodelovanje javnosti in posebne določbe o stranski udeležbi v postopku okoljevarstvenega soglasja (58. člen), okoljevarstvenega dovoljenja za naprave, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega (71. člen) in njegovih sprememb (78a. člen), okoljevarstvenega dovoljenja za obrat (88. člen) in pod pogojem, da organ prejme pet zahtev za priznanje statusa stranskega udeleženca po predpisih o upravnem postopku, tudi v postopku okoljevarstvenega dovoljenja za druge naprave (84a. člen).

Najbolj splošno je pravno varstvo opredeljeno v 14. členu kot načelo varstva pravic. Ta določa, da lahko za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja državljanke ali državljani kot posameznice ali posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije pred sodiščem zahtevajo, da nosilka ali nosilec posega v okolje ustavi poseg, če bi ta povzročil ali povzročal čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzročal neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, ali da se mu prepove začetni izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice. Vendar pa skoraj nimamo sodne prakse v zvezi z izvajanjem tega določila, saj je problematično tako dokazovanje čezmerne obremenitve okolja kot neposredne nevarnosti za življenje ali zdravje ljudi, in sicer zaradi praviloma razpršenih emisij, zapoznelih posledic obremenjevanja okolja kakor zaradi pomanjkljivih podatkov o stanju okolja. Učinkovito varovanje po tem členu je oteženo tudi zaradi finančnega bremena izvajanja dokazov in samega postopka.⁷¹ Zato je ta, v načelu določena pravica dejansko neučinkovita.

Glede celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju CPVO) , ki se dela za presojo vplivov planov, programov in načrtov ZVO-1 določa poseben postopek glede pravnih sredstev (47. člen). Namreč ministrstvo, pristojno za okolje, izda v tem postopku odločbo, s katero potrdi (ali zavrne) sprejemljivost vplivov plana/programa/načrta na okolje. O pritožbi zoper to odločbo odloči vlada, če je pripravljalec plana državni organ. Če pa je pripravljalec plana pristojni organ občine, pritožba ni dovoljena, pač pa je mogoče začetni upravni spor.

Podrobneje o nekaterih najpomembnejših konkretnih postopkih po ZVO-1 z vidika stranske udeležbe in pravnih sredstev

V postopku okoljevarstvenega soglasja, v katerem se presojujejo vplivi posegov na okolje, ima položaj stranke v postopku oseba, ki stalno prebiva ali je lastnik ali drug posestnik nepremičnine na vplivnem

⁷¹ D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str. 201.

območju⁷² in nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu po ZVO-1, če to priglasijo v postopke v roku 35 dni po javni objavi vloge in osnutka odločbe (64. člen);

V postopku okoljevarstvenega dovoljenja pa gre za tri vrste postopkov:

1. Okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje naprave, ki lahko povzroči onesnaževanje večjega obsega (IPPC naprave)⁷³: v tem postopku velja enaka možnost glede strank v postopku kot za okoljevarstveno soglasje (73. člen);
2. Okoljevarstveno dovoljenje za obrat (SEVESO dovoljenje)⁷⁴, to so naprave, ki predstavljajo tveganje za okolje zaradi večjih nesreč z nevarnimi snovmi: v tem postopku zakon ne določa nobenemu subjektu položaj stranke v postopku, razen predlagatelju, predvideno pa je sodelovanje javnosti (vsakogar);
3. Okoljevarstveno dovoljenje za druge naprave pa stranke v postopku določa na poseben način. Teka postopka organ ne objavi, kot to velja za druge upravne akte po ZVO-1, pač pa to stori le, če prejme več kot pet zahtev za priznanje statusa stranskega udeleženca po predpisih o upravnem postopku. Po tako sproženem javnem naznanilu položaj stranskega udeleženca lahko (po splošnih pravilih ZUP) pridobijo osebe, ki so podale vlogo za priznanje stranskega udeleženca in oseba, ki v roku 30 dni od objave javnega naznanila vloži zahtevo za vstop v postopek izdaje okoljevarstvenega dovoljenja (84a. člen).

V postopku okoljske škode lahko pravna ali fizična oseba, ki je zaradi nastanka okoljske škode prizadeta ali bi lahko bila prizadeta, in nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja obvestita pristojno ministrstvo o nastanku okoljske škode in zahteva, da ministrstvo ukrepa v skladu z zakonom glede odprav okoljske škode (110g. člen). V postopku določitve in izvajanja sanacijskih ukrepov za odpravo okoljske škode lahko navedene osebe pridobijo tudi položaj stranskega udeleženca (110e. člen).

⁷² Vplivno območje je območje, na katerem nameravani poseg povzroča obremenitve okolja, ki lahko vplivajo na zdravje ali premoženje ljudi in se določi v okoljskem poročilu, ki je podlaga za presojo sprejemljivosti vplivov na okolje v postopku (54. člen). Način opredelitve je podrobneje določen v Uredbi o vsebini poročila o vplivih na nameravanega posega na okolje in načinu njegove priprave, Uradni list RS št. 36/2009 – 15. člen. V praksi je pogosto vplivno območje zelo ozko določeno, na primer v primeru IPPC dovoljenja za Cinkarno Celje kar na meji tovarniškega zemljišča.

⁷³ Določa jih Uredba o vrstah dejavnosti in naprav, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega, Uradni list RS št. 97/2004 in spremembe.

⁷⁴ Kriteriji za umestitev obrata v to kategorijo so določeni v Uredbi o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic, Uradni list RS št. 71/2008 in spremembe.

1.3.3. *Pravilnik o ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka*

Leta 2011 je bil sprejet Pravilnik o ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka,⁷⁵ ki določa metode in merila za ocenjevanje kakovosti zunanjega zraka (v nadaljevanju: zraka), pridobivanje podatkov o kakovosti zraka za podporo pri zmanjševanju onesnaževanja zraka in motečih vplivov ter za spremljanje dolgoročnih gibanj in izboljšanj zaradi ukrepov na lokalni in nacionalni ravni ter ukrepov EU, in način rednega obveščanja javnosti o kakovosti zraka. Pravilnik tako ureja ocenjevanje kakovosti zraka glede na žveplov dioksid, dušikov dioksid in dušikov oksid, PM₁₀, PM_{2,5}, svinec, benzen ter ogljikov monoksid, vendar ima natančnejše določbe le glede ocenjevanja kakovosti zraka glede na ozon in kazalnik povprečne izpostavljenosti PM_{2,5}. Pravilnik ne vsebuje dodatnih določb glede PM₁₀. Pravilnik določa splošna pravila glede prej naštetih segmentov, natančnejše določbe pa so navedene v 15 prilogah, ki dopolnjujejo pravilnik.

MKO je na podlagi Pravilnika zadolženo za izvajanje ocenjevanja kakovosti zraka, odobritev merilnih sistemov, zagotavljanja natančnosti meritev, analiziranje metod ocenjevanja in usklajevanje programov zagotavljanja kakovosti ocenjevanja kakovosti zraka v Republiki Sloveniji, če jih za EU organizira Evropska komisija.

Za izbiro pristopa pri ocenjevanju kakovosti zraka glede na PM₁₀ ministrstvo uporablja zgornji in spodnji ocenjevalni prag, ki sta opredeljena v 1.3 točki priloge 2. Za 24-urno povprečje PM₁₀ je določen kot zgornji ocenjevalni prag 70% mejne vrednosti, kar pomeni, da 35 µg/m³ ne sme biti preseženo več kot 35-krat v koledarskem letu. Kot spodnji ocenjevalni prag pa je določeno 50% mejne vrednosti, kar pomeni, da 25 µg/m³ ne sme biti preseženo več kot 35-krat v koledarskem letu. Zgornji ocenjevalni prag za letno povprečje PM₁₀ znaša 70% mejne vrednosti (tj. 28 µg/m³), spodnji ocenjevalni prag pa 50% mejne vrednosti (tj. 20 µg/m³). Preseganja zgornjega in spodnjega ocenjevalnega praga je tako treba določiti na podlagi koncentracij v preteklih petih letih. Šteje se, da je ocenjevalni prag presežen, kadar je bil presežen vsaj v treh posameznih letih iz obdobja preteklih petih let.

Ministrstvo zagotovi, da so najnovejši podatki o koncentracijah onesnaževal v zunanjem zraku redno dostopni javnosti. Koncentracije v zunanjem zraku so izražene kot povprečne vrednosti glede na ustrezno povprečno obdobje. Podatki vključujejo vsaj ravni, ki presegajo cilje glede kakovosti zraka, vključno z mejnimi, ciljnimi, alarmnimi in opozorilnimi vrednostmi ali dolgoročnimi cilji za onesnaževalo, ki se ureja z navedenima predpisoma. Podatki o koncentracijah žveplovega dioksida, dušikovega dioksida, delcev (vsaj PM₁₀), ozona in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku se

⁷⁵ Uradni list RS, št. 55/2011, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104441> (20.09.2014).

posodablja vsaj vsak dan in, kadar je to mogoče, vsako uro.⁷⁶ Osveževanje podatkovne zbirke kakovosti zunanjega zraka poteka mesečno, podatki za tekoče leto pa so dokončno na voljo šele po letnem pregledu.

Na Agenciji Republike Slovenije za okolje (ARSO) se izvajajo meritve delcev na merilnih mestih v okviru državne mreže za spremljanje kakovosti zraka v skladu z Uredbo o kakovosti zunanjega zraka⁷⁷ in Pravilnikom o monitoringu kakovosti zunanjega zraka⁷⁸, ki ga je nadomestil Pravilnik o ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka⁷⁹. Spremljanje koncentracij delcev v zunanjem zraku se izvaja z avtomatskimi meritvami, ki delujejo na principu mikrotehnice (merilnik TEOM) in z referenčnimi metodami, ki temeljijo na principu gravimetrije (tehtanje filtrov). Vzorčenje in tehtanje filtrov za delce PM₁₀ se izvaja v skladu s standardom SIST EN 12341:2000, za delce PM_{2,5} pa v skladu s standardom SIST EN 14907:2005.⁸⁰

1.3.4. Normativni okviri mejnih vrednosti za industrijske obrate

V Sloveniji imamo številne pravne akte, ki opredeljujejo mejne vrednosti za industrijske obrate. Splošne mejne vrednosti za industrijske obrate opredeljuje **Uredba o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja**,⁸¹ za cementarne imamo specialno ureditev v **Uredbi o emisiji snovi v zrak iz naprav za proizvodnjo cementa**,⁸² za sežigalnice odpadkov pa **Uredbo o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sežiganju odpadkov**.⁸³ Če primerjamo besedila vseh treh dokumentov, ugotovimo, da so mejne vrednosti opredeljene različno (glej tabelo 1).

Uredba o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja opredeljuje splošne mejne vrednosti emisij v zrak za industrijske obrate. Zanimivo je dejstvo, da Uredba o emisiji snovi v zrak iz naprav za proizvodnjo cementa določa višje mejne vrednosti za NO_x in benzen kot so določene za običajne industrijske obrate. Tu se nam postavi vprašanje ali je tovrstna pravna ureditev skladna z URS in ali je sprejemljiva z vidika enakega obravnavanja različnih industrijskih obratov. Nadalje se sprašujemo,

⁷⁶ Glej Prilogo 14 Pravilnika o ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 9/11, dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5493> (20.09.2014).

⁷⁸ Uradni list RS, št. 36/07 in 55/11, dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7440> (20.09.2014).

⁷⁹ Uradni list RS, št. 55/2011, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104441> (20.09.2014).

⁸⁰ Natančneje o metodologiji dostopno na: http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=565 (20.09.2014).

⁸¹ Uradni list RS, št. 31/2007.

⁸² Uradni list RS, št. 34/2007.

⁸³ Uradni list RS, št. 76/2010.

kako lahko država kljub vedenju o škodljivih vplivih NO_x in benzena na zdravje ljudi, živali in okolje, dopusti višanje mejne vrednosti, ki je določena v splošni Uredbi o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja. Pri vsem tem pa je presenetljiv drugi odstavek 6. člena Uredbe o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sežiganju odpadkov, ki določa: »Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena lahko ministrstvo za napravo za sosežig, če gre za cementarno, dovoli preseganje mejne vrednosti MEV(osež) za celotni organski ogljik (v nadaljnjem besedilu: TOC) ali žveplov dioksid (v nadaljnjem besedilu: SO₂), če v zgorevalnih plinih cementarne ne nastajata zaradi sosežiga odpadkov.«

mg/m ³	Uredba o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja	Uredba o emisiji snovi v zrak iz naprav za proizvodnjo cementa	Uredba o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sežiganju odpadkov
SO ₂	350	350	50
NO _x	350	500	200
PM ₁₀	20	20	10
benzen	1	5	

Tabela 1: Mejne vrednosti za industrijske obrate

1.3.5. Drugi nacionalni dokumenti

1.3.5.1. Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM₁₀

Vlada RS je 03. novembra 2009 sprejela Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM₁₀⁸⁴, s poudarkom na izhodiščih za pripravo, sprejem in izvedbo programov in ukrepov za izboljšanje kakovosti zunanjega zraka v conah in aglomeracijah, ki bodo zaradi preseganja mejnih vrednostih koncentracije PM₁₀ v zunanjem zraku opredeljena kot degradirana območja.

⁸⁴ Vlada RS: Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM₁₀, datum sprejema: 03. novembra 2009, dostopno na:

http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_onesnazevanje_pm10.pdf (17.07.2014).

Z Direktorata za okolje pri MKO smo dobili informacije, da se zadevni operativni program ni nikoli izvajal. Zaradi kršitev glede preseganj mejnih vrednosti za PM₁₀ v zunanjem zraku je v teku postopek zoper Slovenijo. Slovenska vlada se je zavezala, da bo vsaka dva meseca Komisijo obvestila o napredku pri sprejemanju ukrepov in načrtov za kakovost zraka. Decembra 2013 so bili s tem namenom sprejeti Odloki o načrtu za kakovost zraka za naslednja območja: Mestna občina Kranj, Zasavje, Mestna občina Celje, Mestna občina Maribor, Mestna občina Novo mesto. Sprejet je bil tudi že odlok za Mursko Soboto ter 03. aprila 2014 še za Mestno občino Ljubljana.⁸⁵

1.3.5.2. Strategija RS za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012-2020 in Akcijski načrt za izvajanje

Strategijo RS za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem⁸⁶ je Vlada RS sprejela 1. decembra 2011. Vlada RS je sklenila, da bo za izvajanje ciljev, določenih s to strategijo, najkasneje v enem letu pripravljen akcijski načrt za njeno izvajanje, ki bo vseboval poglavja za vsakega od štirih regionalnih prednostnih ciljev iz CEHAPE.⁸⁷ Vlada RS je nadaljnje sklenila, da bodo v akcijskem

⁸⁵ Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Ljubljana (*Uradni list RS*, št. 24/14),

Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Celje (*Uradni list RS*, št. 108/13),

Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Kranj (*Uradni list RS*, št. 108/13),

Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Maribor (*Uradni list RS*, št. 108/13),

Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Novo mesto (*Uradni list RS*, št. 108/13),

Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Zasavja (*Uradni list RS*, št. 108/13),

Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Murska Sobota (*Uradni list RS*, št. 88/13).

⁸⁶ Dostopno na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/strategija_zdravje_otrok_040212.pdf (21.09.2014).

⁸⁷ CEHAPE, Akcijski načrt za okolje in zdravje otrok v Evropi, v katerem so opredeljeni štirje regionalni prednostni cilji.

Regionalni prednostni cilj 1: Preprečiti in znatno zmanjšati obolevnost in umrljivost otrok zaradi črevesnih bolezni in drugih zdravstvenih težav z zagotavljanjem izvajanja ustreznih ukrepov za zagotavljanje zdravstveno ustrezne pitne vode in ustrezne oskrbe z njo ter ustreznega ravnanja s komunalnimi odpadnimi vodami.

Regionalni prednostni cilj 2: Preprečiti in pomembno zmanjšati zdravstvene posledice nesreč in poškodb ter zmanjšati obolevnost zaradi pomanjkanja ustrezne fizične aktivnosti z zagotavljanjem varnih in spodbudnih bivalnih naselij za vse otroke.

Regionalni prednostni cilj 3: Preprečiti in zmanjšati število obolenj dihal, ki jih povzročata onesnažen zunanji zrak in zrak v zaprtih prostorih, in s tem pripomoči k zmanjšanju pogostnosti astmatičnih napadov; zagotoviti otrokom okolje s čistim zrakom.

Regionalni prednostni cilj 4: Zmanjšati tveganje za nastanek bolezni zaradi izpostavljenosti nevarnim kemikalijam (kot so kovine), fizikalnim dejavnikom (na primer hrup in sevanja) in biološkim dejavnikom ter nevarnim delovnim razmeram med nosečnostjo, v otroštvu in najstniških letih.

načrtu opredeljeni aktivnosti za doseganje ciljev ter merljivi izvedbeni cilji, katerih izvajanje se bo spremljalo z ustreznimi kazalniki. Pripravile naj bi ga medresorske strokovne skupine, ki jih bo imenovala MDS za izvajanje zavez, sprejetih na 5. Ministrski konferenci za okolje in zdravje Evropske regije WHO.⁸⁸

V Strategiji RS za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012-2020 se je država v delu za preprečevanje in zmanjševanje obolenosti otrok zaradi obolenj dihal, povezano z onesnaženostjo zunanjega zraka ter zraka v zaprtih prostorih (tj. tretji regionalni prednostni cilj), zavezala k :

- izvajanju Konvencije o čezmejnem onesnaževanju zraka na velike razdalje iz leta 1979 ter k ponovnemu pregledu določil iz protokolov, kjer je to potrebno,
- zmanjšanju izpostavljenosti ultra drobnim prašnim delcem in drugim snovem, zlasti tistim, ki jih v okolje spuščajo industrija, promet in izgorevanje v gospodinjstvih, pa tudi prizemnemu ozonu, da bi s tem zmanjšali pojav akutnih in kroničnih bolezni dihal,
- razvoju ustrezne medresorske politike ter pravil, ki bodo omogočali znatne spremembe pri znižanju onesnaženosti zraka v zaprtih prostorih,
- spodbudam in priložnostim, s katerimi bo zagotovljen dostop državljanov do trajnostnih, čistih in zdravih energetskih rešitev doma in na javnih mestih.

Strategija v svojih povzetkih navaja, da rezultati epidemioloških študij kažejo, da se v dneh s povečano koncentracijo prašnih delcev (PM_{10}) ali dima poveča število otrok z vnetji dihal. Dolgotrajna izpostavljenost PM_{10} oziroma življenje v onesnaženem okolju izrazito poveča verjetnost vnetja dihalnih poti pri otrocih, dolgotrajno vnetje pa povzroči zmanjšanje pljučnih funkcij že v otroštvu in večjo verjetnost za razvoj pljučnih obolenj v starosti. Glavne posledice onesnaženega zraka (prašnih delcev) na zdravje otrok so povečano število bakterijskih in virusnih vnetij dihal in zmanjšanje pljučne funkcije zaradi kroničnega vnetja. Strategija povzema tudi nekatere opravljene študije iz območja RS, v katerih so preučevali vpliv onesnaženega zraka na zdravje otrok. V študiji, opravljeni v Zasavju leta 2008, so ugotovili, da so obeti za kronično bolezen dihal pri otrocih, ki živijo na močno in zelo močno onesnaženih območjih Zasavja, 2,5-krat večji v primerjavi z območji Zasavja, ki niso onesnažena ali so onesnažena malo, obeti za pogoste akutne bolezni dihal pa za 2,2-krat večji v primerjavi z območji Zasavja, ki niso onesnažena ali so onesnažena malo. V študiji, opravljeni v Kopru, so ugotovili, da se kronične bolezni dihal pri otrocih kopičijo na posameznih geografskih območjih. Pregled lokacij je

⁸⁸ Povzeto iz Sporočila za javnost, 161. redna seja Vlade, dostopno na:

http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/161_redna_seja_vlade_rs_20772/ ter

Strategije Republike Slovenije za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012–2020, dostopno na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/strategija_zdravje_otrok_040212.pdf, str. 5 (20.09.2014).

pokazal, da oboleli živijo pretežno na območjih, ki gledajo na Tržaški zaliv, in v predelih, kjer prevladujejo severni vetrovi (iz Trsta).⁸⁹

1.3.6. Slovenska sodna praksa

V nadaljevanju je predstavljenih nekaj navedb iz relevantnih civilnopravnih sodb. V naši sodni praksi se predvsem pojavljajo zahtevki po 133. členu Obligacijskega zakonika (OZ),⁹⁰ ko je bivanje tožnika moteno z gradbišči, hrupom gradbene mehanizacije, prahom iz gradbišča, hrupom in vibracij zaradi povečanega prometa, smradu iz deponije itd. To so zahtevki za odškodnino ali prilagoditev oz. prepoved dejavnosti.

V VSL sklep II Cp 3973/2009⁹¹ sodišče omeni, da 133. člen OZ vsebuje konkretizacijo ustavne pravice do zdravega življenjskega okolja. Namenjen je skrbi za varstvo naravnega okolja in preprečitvi takih posegov vanj, ki povzročajo neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi (1. odst. 14. člena ZVO-1). Sodišče se zavzema za široko razlago 133. člena OZ v povezavi s splošnimi pogoji ZVO-1 o okolju in o posegih vanj.

V sodbi II Ips 567/2008⁹² Vrhovno sodišče pove, da tožniki trpijo zaradi nespečnosti, utrujenosti in motenj duševnega ravnovesja, zaradi neprestanega hrupa, vibracij in onesnaženega ozračja, ki je posledica bistveno povečanega prometa na ulici, ob kateri živijo. To pa utemeljuje prisojo odškodnine za duševne bolečine za kršitev osebnostne pravice do zdravega življenjskega okolja.

Nadalje v VSM sodba I Cp 2989/2005⁹³ sodišče navaja, da povečan intenziven hrup, onesnažen zrak in močni tresljaji lahko bistveno vplivajo na življenjske pogoje v določenem okolju in predstavljajo resno motnjo, ki vpliva na kvaliteto življenja. Onemogočeno je bivanje v zdravem in mirnem življenjskem okolju. Dalje pove, da čas prinaša razvojne spremembe in nedvomno povečan promet ter bolj obremenjujoč vpliv prometa tudi v drugih, predvsem urbanih okoljih, kar zahteva večjo toleranco krajanov pri prenašanju teh obremenjujočih vplivov. Podlaga odškodninske odgovornosti pa je tista prekomerna obremenitev, ki presega normalne meje in je zato ljudje v določenih prizadetih okoljih niso dolžni več prenašati, saj jim Ustava RS in predpisi zagotavljajo pravico do bivanja v zdravem življenjskem okolju.

⁸⁹ Strategija Republike Slovenije za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012–2020, dostopna na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/strategija_zdravje_otrok_040212.pdf, str. 35–36 (20.09.2014).

⁹⁰ Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 97/07.

⁹¹ VSL sklep II Cp 3973/2009 z dne 2. decembra 2009.

⁹² Sodba 567/2008 z dne 09. julija 2008.

⁹³ VSM sodba I Cp 2989/2005 z dne 07. novembra 2006.

Prav tako je v Sodbi II Ips 940/2007⁹⁴ upoštevano, da življenje v urbanem okolju sicer terja od posameznikov ustrezno prilagoditev in toleranco do imisij⁹⁵ (hrup, vibracije, onesnaženje zraka), vendar le do normalnih meja. Kadar imisije presežejo mejne vrednosti, je mogoče govoriti o takšnem vplivu na osebne pravice posameznika, ki utemeljuje nastanek pravno priznane škode in s tem tudi odškodninske odgovornosti.

Podobno pove sodišče v VSM Sodba I Cp 1887/2008⁹⁶, saj pravi, da življenje v urbanem okolju od posameznikov terja določeno prilagoditev in toleranco do imisij. Od posameznika pa vendarle ni mogoče pričakovati, da bo (brez primerne odškodnine) trpel imisije, ki utegnejo že ob kratkotrajni izpostavljenosti prizadeti njegovo zdravje. Glede opravljanja splošno koristne dejavnosti znova poudari, da je v skladu s tretjim odstavkom 133. člena OZ v primeru, če nastane škoda pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, mogoče zahtevati samo povrnitev škode, ki presega običajne meje. Vprašanje, ali so meje presežene, je pravno vprašanje, pravni standard običajne meje, pa mora v vsakem konkretnem primeru napolniti sodišče. Tega vprašanja sodišče na izvedenca ne sme prelagati.

V vmesni sodbi I Cp 3518/2010⁹⁷ je navedeno, da je povzročitelj obremenitve oseba, ki bodisi neposredno bodisi posredno, izključno ali hkrati onesnažuje okolje ali povzroča tveganje za okolje. Obremenitev okolja je vsak poseg ali posledica posega, ki je izključno ali hkrati povzročila ali povzroča onesnaževanje okolja, tveganje za okolje ali rabo naravne dobrine. Odgovorni so vsi tisti, ki naročijo ali izvajajo dejavnost, ki obremeni okolje. Glede določbe 3. odstavka v zvezi z določbo 1. odstavka 133. člena OZ sodišče znova poudarja, da daje podlago za odškodnino za škodo, ki presega običajne meje in ki nastane tudi pri opravljanju dejavnosti, iz katere izvira vznemirjenje ali škodna nevarnost posamezniku ali nedoločenemu številu oseb. Določena je protipravnost posledice (neobičajna škoda) in ne protipravnost ravnanja. Pojem neobičajne škode je širši in ni omejen na predpisane meje emisij. Izkazani morajo biti vsi elementi odškodninske odgovornosti. Opredeliti je potrebno nastanek pravno priznane škode v smislu 3. odstavka 133. člena OZ, ki uzakonja protipravnost škode, nastale pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, ki presega običajne meje. Nadalje mora biti podana vzročna zveza med opravljanjem navedene dejavnosti in škodno posledico, ki se je odrazila v opisanih imisijah ter nanje vezanih neugodjih in strahu oz. duševnih bolečin oškodovancev in pojasnjena odgovornost toženih strank, kot naročnika oz. izvajalcev dejavnosti, ki je povzročila prepovedano škodo (gre za posebno obliko objektivne odgovornosti zaradi škodljivih

⁹⁴ Sodba II Ips 940/2007 z dne 24. januarja 2008.

⁹⁵ V civilnem pravu se uporablja izraz imisija, v upravnem pravu pa pojem emisija. Pojem emisija je definiran v 3. členu ZVO-1, imisija pa v 75. členu SPZ.

⁹⁶ VSM Sodba I Cp 1887/2008 z dne 14. januarja 2009.

⁹⁷ VSL vmesna sodba I Cp 3518/2010 z dne 03. marca 2011.

vplivov na okolje). Sodišče poudarja pomen ogleda kraja škodnega dogodka, ter domačih video posnetkov kot dokaznega gradiva.

V VSL sodba II Cp 4088/2011⁹⁸ je navedeno, da so pomembne, poleg trajanja in jakosti vplivov, tudi osebnostne okoliščine posameznega oškodovanca. Sodišče znova poudari, da so v urbanem okolju običajne vplive na okolje dolžni trpeti.

V sodbi in sklepu II Ips 927/2007⁹⁹ je poudarjeno, da zgolj zaradi pomanjkanja ustreznih predpisov ni mogoče zaključiti, da ni mogoče kršiti pravice do zdravega življenjskega okolja. V konkretnem primeru je šlo za smrad, ki se je širil iz deponije in sta mejo dopustnih posegov teh primerih, upošteva splošno uveljavljene standarde ravnanja v družbi, oblikovali sodna praska in pravna teorija.

Sodba poudari solidarno odgovornost več povzročiteljev škode, ki so skupaj povzročili škodo, kot tudi več povzročiteljev škode, ki so delali neodvisno drug od drugega, pa njihovih deležev pri povzročenih škodi ni mogoče ugotoviti.

1.3.7. Meritve kakovosti zraka

Zahteve za merilna mesta so določene z direktivo 2008/50/ES, vendar so predpisane zahteve zelo splošno določene. V Operativnem programu varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem PM₁₀ je tako zapisan podatek, da Slovenija še nima dovolj goste državne merilne mreže, glede na gostoto poselitve in relief države.¹⁰⁰

Meritve kakovosti zunanjega zraka in padavin se izvajajo v skladu z zakonodajo, ki velja na tem področju, ki je dostopna v Programu ocenjevanja zraka Agencije RS za obdobje 2012 – 2014.¹⁰¹

Meritve na območju Slovenije izvaja ARSO v sklopu državne merilne mreže na ozemlju celotne države. Namen meritev je pridobiti informacije o kakovosti zraka v Sloveniji, saj se z meritvami pridobljene podatke primerja s predpisanimi vrednostmi, iz česar dobimo oceno kakovosti zunanjega

⁹⁸ VSL sodba II Cp 4088/2011 z dne 11. januarja 2012.

⁹⁹ Sodba in sklep II Ips 927/2007 z dne 17. septembra 2009.

¹⁰⁰ Dostopno na:

http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_o_nesnazevanje_pm10.pdf (03. 05. 2014).

¹⁰¹ Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/ocenjevanje%20kakovosti/Program%20ocenjevanja%202012.pdf> (03. 05. 2014)

zraka. V primeru alarmne vrednosti je potrebno zagotoviti takojšnje ukrepe za zavarovanje zdravja in ljudi.¹⁰²

Meritve potekajo na določenih stalnih merilnih mestih. Kjer teh ni, se kakovost zraka spremlja z mobilno ekološko meteorološko postajo, ki meri enake ekološke in meteorološke parametre kot stalne postaje v avtomatski merilni mreži.

Meritve potekajo z avtomatskimi in neavtomatskimi merilniki. Prvi dajejo tekoče urne podatke, drugi pa dnevna povprečja. Večji del meritev poteka avtomatsko, kar pomeni da meritve potekajo neprekinjeno in dajejo tekoče urne podatke, ki so vsako uro dostopni javnosti (spletna stran ARSO, teletekst RTVSLO). Mreža merilnih mest je gostejša v bližini virov onesnaževanja, postaja Iskrba pa deluje oddaljeno od velikih virov emisij.

Za določitev koncentracije PM₁₀ in PM_{2,5} se uporablja referenčna merilna metoda. Meritve delcev potekajo v 24-urnih intervalih, rezultat katerih so dnevne koncentracije, ki so na voljo šele po tehtanju filtrov in se običajno podajajo za en mesec nazaj. Za določitev težkih kovin, PAH, ionov v PM₁₀ in PM_{2,5} pa je potrebna dodatna analiza vzorčevalnih filtrov. Podatki o PM₁₀, SO₂, CO, O₃, NO₂ so dostopni na spletni ARSO.¹⁰³

Analiza težkih kovin v delcih PM₁₀ se izvaja samo na 3 merilnih mestih (Ljubljana Biotehniška fakulteta, Maribor, Iskrba). Vzorčenje in tehtanje delcev PM₁₀ izvaja Sektor za kakovost zraka pri ARSO. Na teh treh merilnih mestih vzorčenje delcev PM₁₀ poteka neprekinjeno, v analizo pa se posreduje vsak drug filter tekom koledarskega leta. Časovna pokritost za težke kovine je tako 50%, kar je z zakonodajo določena najmanjša še dovoljena pokritost. Kemijske analize v delcih in padavinah (z izjemo živega srebra) opravlja Kemijsko analitski laboratorij ARSO¹⁰⁴. Problematična je dostopnost teh podatkov, saj so na spletni strani ARSO na voljo samo povprečne mesečne vrednosti. Prav tako ni jasno, zakaj se te analize izvajajo samo na teh merilnih mestih. Poleg državne merilne mreže so dostopni tudi podatki merilnih mrež zunanjih izvajalcev: Zavod za zdravstveno varstvo Maribor, Elektro institut Milan Vidmar, Studio okolje, Služba za ekologijo Salonit Anhovo.¹⁰⁵

¹⁰² Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/ocenjevanje%20kakovosti/Merilna%20mreza.pdf> (03. 05. 2014).

¹⁰³ Dostopno na: <http://www.arso.gov.si> (03. 05. 2014).

¹⁰⁴ Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/ocenjevanje%20kakovosti/Program%20ocenjevanja%202012.pdf> (03. 05. 2014).

¹⁰⁵ Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/KAKOVOST%20ZRAKA%202012.pdf> (03. 05. 2014).

1.4. Vodila za presojo vplivov onesnaženosti

1.4.1. Javni interes

Javni interes je prepoznana splošna družbena korist, ki jo oblast ščiti tako, da jo opredeli v veljavnih predpisih, v katerih določi pogoje, pod katerimi je dopustno poseganje vanjo.¹⁰⁶ Javni interes po navadi ni natančen in ozek, temveč je abstrakten in splošen.¹⁰⁷ Ima vsebinsko in formalno komponento. Vsebinska določa ravnanje, ki je v dobro družbe kot celote. Formalna komponenta pa pomeni, da normodajalec neko ravnanje prepozna kot družbeno vrednoto in jo vključi v veljavno pravo. Zaradi kumulacije obeh komponent je zelo pomembna določnost (področnih) predpisov.¹⁰⁸ Tudi Pavčnik poudarja pomembnost določljivosti opredeljenega javnega interesa v zakonu.¹⁰⁹ To omogoča organom odločanja, da javni interes kot merilo odločanja uporabijo v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega jim je pooblastilo dano, vsem ostalim pa omogoča, da v primeru, ko morajo izkazati javni interes, to tudi lahko storijo.

Kaj pravzaprav je javni interes? Javni interes, ki ga udejanjajo javnopravni subjekti, se dokaj ali pa vsaj zelo pogosto ujema z interesi posameznikov.¹¹⁰ Tu se postavi vprašanje, kateri interesi posameznikov so tako pomembni in za družbo potrebni, da jih lahko normodajalec prepozna kot družbeno vrednoto in jih vključi v veljavno pravo. In nadalje, čigavi interesi so tako pomembni, da jih organ odločanja lahko uporabi kot merilo odločanja. Tehtanje med dvema nasprotnima interesoma je v praksi pogosto težavno in zahtevno.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.¹¹¹ v drugem odstavku 6. člena opredeljuje t.i. test javnega interesa. Organ mora pri uporabi tega testa upoštevati, da je javni interes tisto, kar služi različnim interesom javnosti. Tako pri uporabi testa javnega interesa organ preprosto odloča, kateri interes bo v konkretnem primeru javnemu interesu bolje zadostil,¹¹² drugače povedano, ovrednotiti

¹⁰⁶ Polonca Kovač, Matjaž Remic, Javni interes delovanja društev in zavodov po presoji občin – med (arbitrarno) nujo in zakonitostjo, Pravna praksa, 2013, št. 11, str. 8.

¹⁰⁷ Jasna Rupnik, Test javnega interesa lahko odpira tudi informacije o javnih sredstvih, Pravna praksa, 2012, št. 23, str. 14.

¹⁰⁸ Polonca Kovač, Matjaž Remic, Javni interes delovanja društev in zavodov po presoji občin – med (arbitrarno) nujo in zakonitostjo, Pravna praksa, 2013, št. 11, str. 8.

¹⁰⁹ Marjan Pavčnik, TEORIJA PRAVA: PRISPEVEK K RAZUMEVANJU PRAVA, (2007), str.117.

¹¹⁰ Prav tam, str.205.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 96/05, 23/2014.

¹¹² Spletna stran Informacijskega pooblaščenca, dostopno na: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/test-interesa-javnosti/kaj-je-javni-interes/> (15.01.2014).

mora, kateri izmed interesov javnosti je močnejši.¹¹³ Pri tem pa ne smemo pozabiti, da tu pravzaprav govorimo o tehtanju med pravicami.

Zakonodajalec je javni interes opredelil tudi v drugem odstavku 144. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)¹¹⁴ v okviru odločanja o nujnih ukrepih v javnem interesu. Nujni ukrepi v javnem interesu so tako podani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. ZUP nadalje opredeljuje javni interes tudi v tretjem odstavku 18. člena, ki določa, da mora organ druge stopnje prevzeti zadevo v reševanje po preteku roka iz 2. odstavka 18. člena, če bi sicer utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje. ZUP torej javni interes v tem okviru omejuje na nevarnosti in škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, naravno oziroma življenjsko okolje.

Institucije javnega interesa

V Sloveniji imamo relativno razvejan sistem institucij, ki varujejo javni interes oziroma so nosilke javnega interesa na področju varstva okolja. Te institucije so lahko del državne oziroma lokalne javne uprave (javno pravni subjekti in zasebni subjekti z javnimi pooblastili na področju varstva okolja), posebna vloga pa je na tem področju priznana tudi nevladnim organizacijam.

Nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu

V okviru ureditve nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, ZVO-1 ne določa neke opredelitve javnega interesa. Določa le, da imajo tovrstne organizacije pravico udeležbe v postopkih odločanja po tem zakonu. Položaj tovrstnih nevladnih organizacij je specifičen, saj imajo že po samem zakonu priznan pravni interes in lahko v primeru pravočasne vloge, tj. 35 dni od javnega naznanila, pridobijo položaj stranskega udeleženca v postopkih izdaje okoljevarstvenega soglasja in določenih postopkih okoljevarstvenega dovoljenja.¹¹⁵ Poleg tega imajo te nevladne organizacije tudi aktivno legitimacijo, ki se nanaša na zahtevo po določitvi ukrepov za sanacijo posledic okoljske škode, lahko imajo svoje predstavnike v Strokovnem svetu za spodbujanje okolju prijaznih proizvodov in v Svetu za varstvo okolja Republike Slovenije. Možnosti, ki jih imajo vse nevladne organizacije, ki delujejo na področju varstva okolja pa so sodelovanje pri izvajanju nalog ministrstva na področju varstva okolja, zlasti tako, da dajejo mnenja o posameznih vprašanih varstva okolja, sodelujejo pri delu

¹¹³ Glej drugi odstavek 6. člena ZDIJZ.

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 24/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, v nadaljevanju ZUP.

¹¹⁵ Glej tretji odstavek 64. člena ZVO-1.

posvetovalnih teles ministrstva in delujejo skupaj s predstavniki ministrstva ali vlade v delegacijah, ustanovljenih v zvezi s sodelovanjem na mednarodnih konferencah.¹¹⁶

V čem je torej razlika med nevladnimi organizacijami, ki delujejo v javnem interesu in tistimi nevladnimi organizacijami, ki tovrstnega statusa nimajo? Nevladne organizacije, ki delujejo na področju varstva okolja in nimajo statusa, ki določa, da delujejo v javnem interesu, nimajo že na podlagi samega zakona priznanega pravnega interesa v postopkih izdajanja okoljevarstvenih soglasij in dovoljenj, poleg tega niso aktivno legitimirane za uvedbo postopka zaradi sanacije posledic okoljske škode. Položaj stranke v tovrstnih postopkih lahko uveljavljajo na podlagi določb ZUP, ki urejajo položaj stranke v postopku. To pomeni, da morajo izkazati svoj pravni interes, kar pa je v praksi izredno težko, saj tovrstnega pravnega interesa ne moremo enačiti s pravnimi interesi članov ali namenom ustanovitve. Iz tega sledi, da načeloma lahko le nevladne organizacije s posebnim statusom po ZVO-1 podajo ugovore v »imenu varovanja okolja«. Izjemo predstavljajo le društva, ki pridobijo status društva, ki deluje v javnem interesu na področju ohranjanja narave.¹¹⁷ Na podlagi tretjega odstavka 137. člena Zakona o ohranjanju narave¹¹⁸ imajo tudi tovrstna društva pravico zastopati interese ohranjanja narave v vseh upravnih in sodnih postopkih.

V Sloveniji deluje veliko nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s kakovostjo zunanjega zraka in ostalimi okoljskimi vprašanji. Pomembnejše združujeta dve mreži in sicer Plan B za Slovenijo¹¹⁹ in Mreža za prostor.¹²⁰ Omenimo pa naj tudi Okoljski center, ki je organiziran kot prostor, ki ponuja pogoje za delovanje okoljskih nevladnih organizacij, povezuje zainteresirane javnosti, širši javnosti pa omogoča dostop do informacij in publikacij o varstvu okolja ter trajnostnem razvoju.¹²¹ Njegovi člani so Cipra Slovenije, Focus, Društvo za sonaraven razvoj, Inštitut za trajnostni razvoj, Slovenski E-forum, Društvo za energetske ekonomsko in ekologijo, Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj. Izven Okoljskega centra pa deluje še veliko število drugih nevladnih organizacij, ki pripomorejo k izpostavljanju okoljevarstvenih vprašanj, izobraževanju javnosti in skrbijo za naše okolje.

¹¹⁶ D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str. 776 in 777.

¹¹⁷ D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str. 777.

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 96/04, 46/14, dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1600> (20.09.2014).

¹¹⁹ Dostopno na: <http://www.planbzasslovenijo.si/> (20.09.2014).

¹²⁰ Dostopno na: <http://mrezaprostor.si/> (20.09.2014).

¹²¹ Dostopno na: <http://www.okoljski-center.si/> (20.09.2014).

Po podatkih MKO ¹²² ima trenutno 20 nevladnih organizacij status delovanja v javnem interesu na področju okolja. To so:

- Društvo za okoljsko vzgojo Evrope v Sloveniji, Doves,
- Focus, društvo za sonaraven razvoj,
- DOPPS, Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije,
- Slovenski E-forum,
- Gobarsko mikološko društvo Slovenske Istre,
- Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj,
- Alpe Adria Green, Mednarodno društvo za varstvo okolja in narave,
- Lutra, Inštitut za ohranjanje naravne dediščine,
- Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC,
- Društvo za ohranitev Udinboršta,
- Lovska zveza Slovenije,
- Ribiška zveza Slovenije,
- Inštitut za trajnostni razvoj,
- Zveza ekoloških gibanj Slovenije,
- Društvo krajinskih arhitektov Slovenije,
- Društvo Planet Zemlja,
- Slovensko združenje za trajnostno gradnjo,
- Mikološka zveza Slovenije,
- Društvo ekologi brez meja,
- Društvo prebivalcev »Ronket«.

Institucionalni varuhi javnega interesa na področju okolja

V okviru MKO deluje Direktorat za okolje, ki se deli na Sektor za celovito presojo vplivov na okolje, Sektor za ohranjanje narave, Sektor za okolje in podnebne spremembe in Sektor za odpadke in učinkovito rabo virov. Organi v sestavi ministrstva, ki se ukvarjajo s problematiko kakovosti zunanjega zraka pa sta ARSO ter Inšpektorat RS za kmetijstvo in okolje. Poleg tega pa deluje tudi posvetovalno telo Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja.¹²³

¹²² Dostopno na: http://www.mko.gov.si/si/nevladne_organizacije/ (20.09.2014).

¹²³ Dostopno na: http://www.mko.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost/ (20.09.2014).

V okviru Ministrstva za zdravje se s kakovostjo zunanjega zraka ukvarjajo Direktorat za javno zdravje, Nacionalni inštitut za javno zdravje in Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano.¹²⁴

Za varovanje pravice do zdravega življenjskega okolja kot posebnega področja je v skladu s 14. členom ZVO-1 pristojen tudi Varuh človekovih pravic. Pobudo pri Varuhu lahko da vsakdo, ki meni, da so mu z aktom organa kršene človekove pravice in temeljne svoboščine.

1.4.2. Načelo previdnosti

Pravna podlaga načela previdnosti v mednarodnem, evropskem in slovenskem prostoru

Načelo previdnosti je eno izmed temeljnih načel v evropskem in mednarodnem pravnem prostoru ki omogoča hitre odzive pri varovanju okolja v primerih potencialne nevarnosti okolju, ljudem, živalim, rastlinam in naravnemu habitatu. Rast svetovnega prebivalstva, razvoj novih tehnologij in vse večji posegi ljudi v okolje, predstavljajo nova nepredvidljiva tveganja v povezavi z okoljem, ki so težko izmerljiva ter pogosto znanstveno negotova. Načelo previdnosti, kot način obvladovanja tveganj, uporabimo v primerih, ko znanstveni podatki in raziskave ne dajejo jasnega odgovora na vprašanje, ali predstavlja določena človekova dejavnost ali produkt nevarnost za okolje. Načelo nam omogoča, da interes varovanja okolja in narave prevlada pred drugimi interesi, omogoča pa tudi aktivno ukrepanje za preprečitev negativnih posledic, še preden je znano ali bodo te posledice prav zares nastale. Z uporabo načela previdnosti lahko preprečimo delovanje (ali dosežemo prenehanje delovanja), ki bi lahko imelo škodljive vplive na naravo v prihodnosti.¹²⁵

Načelo previdnosti je bilo, kot mednarodno načelo, prvič predstavljeno v deklaraciji World Charter for Nature¹²⁶, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov. Listina poudarja pomembnost varovanja narave, ohranjanja naravnih bogastev in trajnostnega razvoja, predvsem pa celovito presojo različnih potencialnih vplivov človekove aktivnosti na okolje.¹²⁷

¹²⁴ Prav tam.

¹²⁵ Povzeto po spletni strani Europa summaries of EU legislation, dostopno na: http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_en.htm (16.09.2014).

¹²⁶ World Charter of Nature, Resolucija Generalne skupščine 37/7, U.N. Doc. A/RES/37/7, 28.10.1982, dostopno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (16.9.2014).

¹²⁷ O načelu previdnosti v 11. členu World Charter of Nature, Resolucija Generalne skupščine 37/7, U.N. Doc. A/RES/37/7, 28.10.1982, dostopno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (16.09.2014).

Prva implementacija načela v mednarodnih pogodbah je sledila v Dunajski konvenciji o zaščiti ozonskega plašča iz leta 1985,¹²⁸ natančneje v Montrealskem protokolu o substancah, ki škodljivo vplivajo na ozonski plašč,¹²⁹ kasneje pa v več mednarodnih dokumentih, konvencijah in deklaracijah; pomembnejša med njimi je bila Deklaracija Združenih narodov o okolju in razvoju, ki je bila sprejeta leta 1992 v Riu.¹³⁰ Med 27 načeli, sprejetih v deklaraciji, najdemo kot 15. načelo tudi načelo previdnosti.

Deklaracija iz Ria spodbuja države podpisnice, da naj omenjeno načelo uporabljajo kar se da pogosto, predvsem v primerih, kjer ni znanstvene gotovosti o vplivu na okolje, ki jih ima človekova dejavnost in v primerih, kjer lahko pride do nepopravljive škode ali degradacije na okolju.

Načelo previdnosti se redno pojavlja v različnih mednarodnih dokumentih s področja okolja, med drugim v Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja,¹³¹ kjer je načelo previdnosti omenjeno v povezavi z globalnim segrevanjem ozračja in naj bi zagotavljalo uvajanje koristnih politik in ukrepov za zmanjševanje podnebnih sprememb ter odpravljanje škodljivih posledic onesnaževanja zraka.

Slovenija je pogodbenica vseh omenjenih mednarodnih pogodb,¹³² kot članico EU, ki je ena izmed vodilnih sil na področju varovanja okolja, pa jo zavezujejo tudi EU predpisi v zvezi z onesnaževanjem zraka in trajnostnim razvojem.

¹²⁸ Dunajska konvencija o zaščiti ozonskega plašča; objavljena v Uradnem listu SFRJ - Mednarodne pogodbe, št. 1/90, Dunaj, 22. marec 1985, začetek veljavnosti 22. september 1988, Slovenija ratificirala dne 6. julij 1992.

Previdnostno načelo je zajeto v preambuli Dunajske konvencije.

¹²⁹ Montrealski protokol o substancah, ki škodujejo ozonskemu plašču; objavljen v Uradnem listu SFRJ - Mednarodne pogodbe, št. 16/90, Montreal, sprejet 16. septembra 1987, velja od 1. januarja 1989, Slovenija ratificirala dne 5. julija 1992.

¹³⁰ Rio Deklaracija o okolju in razvoju, Konferenca OZN o okolju in razvoju, sprejeta v Riu de Janeiru, 12.8.1992, objavljena v U.N. Doc. A/CONF. 151/26 (Vol. I).

¹³¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, Intergovernmental Negotiating Committee, United Nations, Treaty series, št. 1771, stran. 107; New York, sprejeta 9. maja 1992, velja od 21. marca 1994, Slovenija ratificirala 1. decembra 1995.

¹³² Zakon o ratifikaciji Dunajske konvencije o varstvu ozonskega plašča s prilogama I in II, Ur. l. SFRJ-MP, št. 1/90,

Zakon o ratifikaciji Montrealskega protokola o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč, Ur. l. SFRJ-MP, št. 16/90,

Zakon o ratifikaciji Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, Uradni list RS, št. 59/1995, z dne 19.10.1995.

Že v 191. členu¹³³ Lizbonske pogodbe¹³⁴ najdemo načelo previdnosti in okoljske cilje ter ukrepe za izboljšanje kakovosti okolja na področju EU.¹³⁵

Za bolj smotrno uporabo načela previdnosti je Evropska Komisija leta 2000 izdala Navodila za uporabo in podrobnejšo razlago načela.¹³⁶ Z navodili Evropske Komisije je načelo previdnosti dobilo pomembno podporo v evropskem prostoru. V tem duhu je bila sprejeta tudi Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje¹³⁷ ter Direktiva o habitatih,¹³⁸ kjer je v 6. členu¹³⁹ načelo previdnosti podrobno opredeljeno ter se povezuje s presojo sprejemljivosti vplivov izvedbe planov na varovana območja.

¹³³ 191. člen.

1. Okoljska politika Unije prispeva k uresničevanju naslednjih ciljev:

- ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja
- varovanju človekovega zdravja
- skrbni in preudarni rabi naravnih virov
- spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam

2. Cilj okoljske politike Unije je doseči visoko raven varstva, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Unije. Politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve.

¹³⁴ Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski Uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, Uradni list EU, 2007/C 306/01, zvezek 50, 17. decembra 2007.

¹³⁵ Aleš Ferčič, Janja Hojnik, Matjaž Tratnik. Uvod v pravo Evropske unije. Knjiga, GV založba, 2011, str. 340.

¹³⁶ Communication from the Commission on the Precautionary Principle, Evropska komisija, COM (2000) 1, Bruselj, 02. februar 2000.

¹³⁷ Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji nekaterih načrtov in programov na okolje, Uradni list EU št. 197, 21. julij 2001, stran 30–37.

¹³⁸ Direktiva Sveta 92/43/EGS iz dne 21.5.1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, EGT L 206, 21. julij 1992, str. 7.

¹³⁹ 6. člen (3):

»Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba ustrezno presoditi njegove posledice glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb četrtega odstavka (prevlada druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave) pristojni državni organi soglašajo z načrtom ali s projektom *šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja*, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.«

V slovenski zakonodaji načelo previdnosti velja za splošno načelo slovenskega okoljskega prava in je določeno v ZVO-1, ter velja kot interpretativno načelo za vso področno okoljsko zakonodajo. Uporablja se tudi na področjih, ki primarno urejajo drugo materijo, vendar lahko bistveno vplivajo na kakovost in varovanje okolja.¹⁴⁰

Teoretično ozadje načela previdnosti

Načelo previdnosti ima kot mednarodno, evropsko in slovensko okoljsko načelo velik pomen na vseh področjih, ki posredno ali neposredno zadevajo varovanje okolja ter zdravje ljudi. V 70. letih so se nemški znanstveniki in politiki začeli aktivno spopadati z onesnaževanjem zraka in »umiranjem« gozdov, pri čemer so se dogovorili za javno politično delovanje pri potencialno resnih ali nepopravljivih nevarnostih za zdravje in okolje. Po letu 1970, se je previdnostno načelo začelo vse bolj uveljavljati v mednarodnem prostoru in je bilo vključeno v številne mednarodne sporazume.¹⁴¹ V različnih mednarodnih dokumentih najdemo različne pristope k načelu previdnosti, pri čemer širši pristop načelo uvršča med temeljna načela trajnostnega razvoja (oz. ohranjanje naravnih virov za prihodnje generacije), ožji pristop pa omogoča ukrepanje v primerih, ko ni trdnih dokazov, da bo določena človekova dejavnost res pripeljala do nepopravljivih škodljivih posledic na okolju.¹⁴² V pravni teoriji se mnenja o pravni naravi pravnih načel in pravnih pravil razlikujejo. Nekateri zagovarjajo stališče, da gre v obeh primerih za pravna pravila, nekateri ju razločujejo, spet nekateri pa menijo, da razlika med pravnimi pravili in pravnimi načeli ni kakovostna.¹⁴³ Pravna načela dajejo predvsem vrednostne napotke, temelje, kako ravnati v določenih razmerjih, medtem ko pravna pravila izražajo točno določen tip vedenja in ravnanja, ter so strogo normativne norme.¹⁴⁴ Vsekakor pa je načelo previdnosti v mednarodnem okoljskem pravu pridobilo zavezujočo naravo s pristopom številnih držav k mednarodnim pogodbam in konvencijam, ki vsebujejo previdnostno načelo.

Evropska Komisija je za enotno uporabo in bolj jasno razlago v navodilih zapisala, da se načelo previdnosti uporabi v primerih, ko ima lahko določena dejavnost, proizvod ali dogodek škodljive vplive na okolje, pri čemer znanstvena negotovost o obsegu in obstoju vplivov, ne sme biti razlog za

¹⁴⁰ D. Pichler, T. Pucelj Vidovič, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str. 164-169.

¹⁴¹ Pozne lekcije iz zgodnjih svaril: previdnostno načelo 1896,2000, dostopno na: http://eionetsi.arsso.gov.si/Podatki_in_informacije/F1084794869/F1236849587/Pozne_lekcije.pdf (20.09.2014).

¹⁴² D. Pichler, T. Pucelj Vidovič, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str. 164-169.

¹⁴³ M. Pavčnik, Teorija prava, Ljubljana, 2007.

¹⁴⁴ Prav tam.

odlašanje ukrepov za zaščito okolja. Komisija navaja tudi pomembnost ocene tveganja in učinkovitost obvladovanja tveganja pri raznovrstnih posegih v okolje.¹⁴⁵

Iz ZVO-1 izhaja, da ima načelo previdnosti tako negativno kot pozitivno stran. Lahko ga uporabimo za prepoved določenega ravnanja ali za zahtevo po aktivnem ravnanju. V povezavi z onesnaževanjem zraka in zajezitvijo emisij ter trdnih delcev, je uporaba načela previdnosti smiselna pri uvajanju novih tehnologij, proizvodnih postopkov in izdelkov, če obstajajo indici, da je kljub izvršenim varstvenim ukrepom mogoče pričakovati nepredvidljive škodljive učinke na okolje in zdravje ljudi. Številne obremenitve in onesnaževanja zraka pa nimajo samo enega znanega vzroka temveč so skupek različnih vrst onesnaževal (npr. industrija, promet, intenzivno kmetijstvo.), prav tako različne aktivnosti različno součinkujejo. Zato se vedno srečujemo tudi s kompleksnimi tehničnimi, socialnimi in ekonomskimi vprašanji, ter z usklajevanjem pravic posameznikov in industrije s potrebo po zmanjševanju onesnaženosti okolja ter zraka.¹⁴⁶ Glede na veljavno zakonodajo EU, pa je odločitev o načinu implementacije načela previdnosti v domeni posamezne države in gre za politično odločitev s širokim poljem proste presoje, z upoštevanjem prava EU.¹⁴⁷

Načelo odgovornosti povzročitelja obremenitve in načelo plačila za obremenjevanje

Mednarodno in evropsko¹⁴⁸ načelo odgovornosti povzročitelja obremenitve je v slovenski zakonodaji določeno v 9. členu ZVO-1.¹⁴⁹ V primeru obremenitve in onesnaženja okolja in zraka, ZVO-1 nalaga povzročitelju obremenitve odpravo vira čezmernega obremenjevanja in posledic onesnaženja. Nadalje Zakon v 10. členu določa tudi plačilo povzročitelja obremenitve in kritje stroškov za preprečevanje in

¹⁴⁵ Communication from the Commission on the Precautionary Principle, Evropska komisija, COM (2000) 1, Bruselj, 02. februar 2000.

¹⁴⁶ D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str 164-169.

¹⁴⁷ Aleš Ferčič, Janja Hojnik, Matjaž Tratnik. Uvod v pravo Evropske unije. Knjiga, GV založba, 2011, str. 340.

¹⁴⁸ EU je izdala tudi Direktivo 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, Uradni list EU št. 143, 30/04/2004, dne 21. aprila 2004, str. 0056-0075.

¹⁴⁹ 9. člen

(1) Povzročitelj obremenitve je odgovoren za odpravo vira čezmernega obremenjevanja okolja in njegovih posledic v skladu s tem zakonom.

(2) Povzročitelj obremenitve je odgovoren za preprečevanje in sanacijo okoljske škode v skladu s tem zakonom.

(3) Povzročitelj obremenitve je odgovoren za obremenjevanje okolja tudi v primeru stečaja ali likvidacije v skladu s tem zakonom.

Zakon 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 in 92/13.

zmanjševanje onesnaževanja okolja.¹⁵⁰ Zakonodajalec je torej z načelom odgovornosti povzročitelja obremenitve in načelom plačila za obremenjevanje vzpostavil okoljsko odgovornost nosilca škodljivih posegov, s katero je prenesel dolžnost ukrepov za odpravo kršitev ter plačilo stroškov v zvezi s preventivnimi in sanacijskimi dejanji na povzročitelja obremenitve. S prenosom Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode¹⁵¹ je ZVO-1 v razdelku V. a (Odgovornost za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode) še podrobneje razdelal odgovornost povzročiteljev obremenitve. V členih od 110a. do 110f. določa odgovornost v zvezi z neposredno nevarnostjo za nastanek okoljske škode, pojem okoljske škode ter izvajanje in plačilo stroškov preprečevalnih in sanacijskih ukrepov. V 110a. in 110b. členu določa tudi določene vrste dejavnosti, pri katerih je odgovornost za nastanek (ali preprečevanje) okoljske škode objektivna, torej je povzročitelj obremenitve pri opravljanju svoje dejavnosti odgovoren za okoljsko škodo ne glede na krivdo. Povzročitelj obremenitve, ki ne izvaja v zakonu določenih dejavnosti (kot npr. ravnanje z odpadki, izpuščanje nevarnih snovi..) odgovarja za povzročitev neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode le, če je bila strojena namenoma ali iz malomarnosti. Industrijski obrati, ki povzročajo onesnaževanje zraka večjega obsega, bi tako morali poskrbeti za odpravo posledic ali vira onesnaževanja, nositi dolžnost sprejetja preventivnih ukrepov za zmanjševanje izpustov, ter nositi stroške sanacijskih ukrepov. Iz načel odgovornosti povzročitelja obremenitve ter načela plačila za obremenjevanje je razvidna težnja zakonodajalca k zmanjšanju za okolje škodljivih dejavnosti, z vzpostavitvijo odgovornosti povzročitelja obremenitve in plačilom različnih okoljskih dajatev, ekoloških taks ter pridobitvijo okoljevarstvenih dovoljenj. V primerih posegov na varovana območja ali v primerih uvajanja novih tehnologij in aktivnosti, ki imajo lahko škodljive posledice na okolje, pa je predpisan postopek celovite presoje vplivov na okolje (CPVO), katerega namen je ugotoviti obseg obremenitve ter preprečiti ali vsaj bistveno zmanjšati potencialno nevarne aktivnosti.¹⁵² Pri CPVO je torej pomembno načelo previdnosti, ki je namenjeno preprečevanju škodljivih posledic ob

¹⁵⁰ 10. člen

(1) Povzročitelj obremenitve krije vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja ter odpravo posledic obremenjevanja okolja, vključno s stroški izvedbe preprečevalnih in sanacijskih ukrepov v primeru okoljske škode.

Zakon 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 in 92/13.

¹⁵¹ Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, Uradni list EU št. 143, 30/04/2004, dne 21. aprila 2004, str. 0056-0075.

¹⁵² Povzeto po: Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Delovna področja, Celovita presoja vplivov na okolje, dostopno na:

http://www.arhiv.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/presoje_vplivov_na_okolje/celovita_presoja_vplivov_na_okolje/ (17.7.2014).

pomanjkanju gotovih dokazov o potencialni nevarnosti ravnanja, omogoča pa tudi prepoved škodljivega ravnanja in zahtevo po ukrepanju v zvezi nevarnimi posegi. Zaradi načela previdnosti lahko nastanejo omejitve ravnanja za nosilca posega v okolje ali dolžnost aktivnega ravnanja za preprečitev potencialno čezmernih obremenitev, načelo plačila za obremenjevanje pa plačilo stroškov za potrebne ukrepe prevali na povzročitelja obremenitve. Načela se tako medsebojno dopolnjujejo in krepijo odgovornost povzročitelja obremenitve za preprečevanje ali odpravo okoljske škode.

Vsem omenjenim načelom in postopkom je skupno vnaprejšnje ocenjevanje tveganja, odločanje v korist narave v primerih dvoma ali znanstvene negotovosti, preventivno ravnanje in odgovornost za okolju škodljiva ravnanja. Onesnaženje zraka bi lahko zmanjšali z dosledno uporabo naštetih instrumentov, vendar zaradi pomanjkanja politične volje, zavedanja o pomembnosti čistega okolja in močni vlogi industrijskih lobijev, omenjena načela velikokrat ostanejo le programski načrti brez praktične realizacije.

1.4.3. Dolžnost skrbnega ravnanja

Glavna načela mednarodnega okoljskega prava v zvezi s čezmejnimi onesnaževanjem, ohranjanjem narave in zaščito okolja izhajajo iz mednarodnih pogodb, iz mednarodne sodne prakse, običajnega mednarodnega prava in tako imenovanih »soft law« instrumentov (npr. nezavezujočih deklaracij). Vendar pa vsa načela nimajo enakega statusa in enakega obsega znotraj mednarodnega prava. Nekatera načela so dobro uveljavljena, medtem ko so nekatera šele v nastajanju.

Po vsebini je načelo dolžne skrbnosti širše od načela previdnosti, saj se uporablja v različnih pravnih panogah, medtem ko je načelo previdnosti z leti postalo tipično okoljsko načelo. V svojem bistvu gre za določeno stopnjo skrbnosti osebe ali organa pri ravnanju v pravnem prometu.¹⁵³ V povezavi s spoštovanjem okolja in naravnih bogastev ter virov, ga lahko uporabimo pri CPVO, ki po vsebini predstavlja skrbno presojo in ravnanje pri prostorskem načrtovanju in pri sprejemanju programskih okoljskih ciljev, ter pri konkretni presoji vplivov na okolje pri izdaji okoljevarstvenih soglasij in omejevanju potencialnih škodljivih dejavnosti. Vseeno pa bi lahko načelo dolžne skrbnosti lahko opredelili kot eno izmed načel, ki se uporablja v mednarodnem okoljskem pravu. Vse večja težnja mednarodne skupnosti, da se krepí obveznost držav pri vzpostavljanju preventivnih ukrepov za

¹⁵³ Povzeto po: Chapman, C.E (2006). *Conducting Due Diligence*. Practising Law Institute, New York.

zaščito okolja, vsebuje tudi obveznost skrbne presoje pri uvajanju novih tehnologij in posodabljanju obstoječih industrij.¹⁵⁴

Izvajanje načela dolžne skrbnosti je zagotovljeno s CPVO pri pripravi splošnih okoljskih aktov, načrtov, planov in okoljskih programov. Institut CPVO omogoča prepoved določenih potencialno škodljivih dejavnosti in zmanjševanje škodljivih vplivov onesnaževalcev že na programski ravni in je prenesen v slovensko zakonodajo na podlagi implementacije Direktive 2001/42/ES.¹⁵⁵ Že pri sprejemanju prostorskih načrtov in načrtovanju infrastrukture je ZVO-1 določil izvedbo CPVO pred uresničitvijo nameranih posegov.¹⁵⁶ Za določene vrste posegov v okolje je presoja vedno obvezna, za določene vrste posegov v okolje pa se potrebnost presoje vplivov ugotavlja v t.i. predhodnem postopku, v postopku celovite presoje vplivov na okolje pa se sledi zahtevam varovanja okolja in ohranjanja naravne in kulturne dediščine, človekovega zdravja in načelom trajnostnega razvoja.

Ko so splošni akti sprejeti in so določeni posegi predvideni v sprejetem okoljskem programu, je kot dvojna varovalka določena še konkretna presoja vplivov na okolje, pri izdaji potrebnih soglasij za konkreten poseg v prostor.¹⁵⁷ Ti posegi so natančno opredeljeni v Uredbi o vrstah posegov v okolje, za

¹⁵⁴ Povzeto po: Sovereignty vs. trans-boundary environmental harm: The evolving International law obligations and the Sethusamudram Ship Channel Project , Chinthaka Mendis - United Nations / Nippon Foundation Fellow 2006.

¹⁵⁵ Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, Uradni list št. 197, z dne 21. 7. 2001, stran 30.

¹⁵⁶ 40. člen,

(celovita presoja vplivov na okolje)

(1) Zaradi uresničevanja načel trajnostnega razvoja, celovitosti in preventive je treba v postopku priprave plana, programa, načrta ali drugega splošnega akta in njegovih sprememb (v nadaljnjem besedilu: plan), katerega izvedba lahko pomembno vpliva na okolje, izvesti celovito presojo vplivov njegove izvedbe na okolje, s katero se ugotovijo in ocenijo vplivi na okolje ter vključenost zahtev varstva okolja, ohranjanja narave, varstva človekovega zdravja in kulturne dediščine v plan, ter pridobiti potrdilo ministrstva o sprejemljivosti njegove izvedbe na okolje.

(2) Celovita presoja vplivov na okolje se izvede za plan, ki ga na podlagi zakona sprejme pristojni organ države ali občine za področje urejanja prostora, upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, ribištva, rudarstva, kmetijstva, energetike, industrije, prometa, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, oskrbe prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij in turizma, če se z njim določa ali načrtuje poseg v okolje, za katerega je treba izvesti presojo vplivov na okolje, skladno z določbami 51. člena tega,

Zakon 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 in 92/13.

¹⁵⁷ 50. člen - (presoja vplivov na okolje in okoljevarstveno soglasje)

katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, saj ni potrebna za vse vrste posegov.¹⁵⁸ Pred začetkom izvajanja posega, ki lahko pomembno vpliva na okolje, je treba izvesti presojo njegovih vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje. Presoja se vplive na človeka, tla, vodo, zrak, biotsko raznovrstnost in naravne vrednote, podnebje in krajino.¹⁵⁹

Postopek (celovite) presoje vplivov omogoča uporabo standarda dolžne skrbnosti v več fazah, od začetne odločitve s pripravo plana oziroma programa, do konkretne izvedbe posega, vsekakor pa z uporabo načela dolžne skrbnosti pri tej presoji lahko skrbno presodimo kakšen vpliv in posledico bo imela določena dejavnost na okolje. Pristojni organi države ali občine morajo zagotavljati kakovostno in skrbno presojo vplivov na okolje, njihova dolžna skrbnost pa je v praksi večkrat opuščena, saj se že pri sprejemanju splošnih aktov mešajo ekonomski, gospodarski, politični in drugi interesi, ki mnogokrat prevladajo nad interesom varovanja narave.

Dosledna uporaba načela omogoča skrben in podroben pregled načrtovanih posegov, pri prizadevanju za zmanjševanje onesnaženosti zraka pa, z upoštevanjem kumulativnih vplivov, doprinese k celoviti sliki kvalitete zraka po izvedenem posegu.

Pred začetkom izvajanja posega, ki lahko pomembno vpliva na okolje, je treba izvesti presojo njegovih vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje ministrstva.

Zakon 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 in 92/13.

¹⁵⁸ Uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, Uradni list RS, št. 78/06, 72/07, 32/09, 95/11 in 20/13.

¹⁵⁹ Povzeto po: Agencija RS za okolje, Presoja vplivov na okolje, dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/presoja%20vplivov%20na%20okolje/> (20.09.2014).

2. Dejansko stanje glede onesnaženosti zraka v Sloveniji

Najbolj resen problem zraka v zadnjih letih v Sloveniji so delci velikosti pod $10\mu\text{m}$, ki jih na kratko imenujemo PM_{10} . Različne študije so pokazale na povezavo med povišanimi koncentracijami delcev, manjših od $10\mu\text{m}$, in porastom bolezni respiratornega in kardiovaskularnega sistema. Manjši ko so delci, globlje prodrejo v dihalne poti. Delci večji od $10\mu\text{m}$ se ustavijo v zgornjih dihalnih poteh (nos, obnosne votline), manjši od $10\mu\text{m}$ pa potujejo v spodnje dihalne poti. Delci manjši od $2.5\mu\text{m}$ prodrejo globoko v dihalne poti. Iz študij je razvidno, da je učinek PM_{10} na zdravje odvisen od koncentracije in časa izpostavljenosti. Dolgotrajna stalna izpostavljenost ima neprimerno večji vpliv na zdravje kot občasna kratkotrajna izpostavljenost večjim koncentracijam PM_{10} .¹⁶⁰

»Do prekoračitev mejnih koncentracij delcev PM_{10} prihaja izključno v zimskem času, kar kaže, da poleg prometa in industrije v veliki meri k povišanim koncentracijam prispevajo individualna kurišča. Drobna kurišča so kurila predvsem domač premog, ki je imel visok odstotek gorljivega žvepla. Še bolj je ta prispevek prisoten v zadnjih dveh letih, ker je ekonomska kriza veliko pripomogla k uporabi cenejših in s tem »nečistih« energentov – drva, premog, biomasa. Temperaturne inverzije pozimi zlasti v dolinah in kotlinah zaradi slabe prevetrenosti dodatno prispevajo k slabšemu stanju onesnaženosti zraka. Prav Zasavje je primer zelo neugodne topografije, kjer so vsa večja naselja v zelo ozkih dolinah.«¹⁶¹



¹⁶⁰ Opredelitev virov delcev PM_{10} v Trbovljah, ARSO, Ljubljana (2012), dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/ViriTrbovlje.pdf>

(20.09.2014).

¹⁶¹ Delova Sobotna priloga iz dne 26.3.2011, avtor dr. Roth Jože, ARSO.

Iz poročila Kakovost zraka v Sloveniji 2012¹⁶² izhaja, da je povprečna letna koncentracija delcev PM₁₀ tako kot v prejšnjih dveh letih prekoračila mejno vrednost le na prometnem merilnem mestu Ljubljana center, dovoljeno letno število prekoračitev mejne dnevne koncentracije pa je bilo preseženo na merilnih mestih Novo mesto, Celje, Trbovlje, Zagorje, Murska Sobota Rakičan in Žerjav. Zgornji ocenjevalni prag koncentracije je bil prekoračen na vseh drugih merilnih mestih razen na Iskrbi, v Hrastniku, Velenju in v Novi Gorici. Ob tem delci PM_{2,5} niso prekoračili predpisane mejne letne koncentracije.

2.1. Zasavje

S pojmom Zasavje je zajeto območje občin Hrastnik, Trbovlje in Zagorje ob Savi. Te občine tako v družbenem kot naravno geografskem pogledu predstavljajo pokrajinska središča Zasavske regije. Zasavje je bilo v preteklih desetletjih in je še vedno med okoljsko najbolj degradiranimi predeli Slovenije, kar je posledica dolgoletnega onesnaževanja in kopičenja onesnaževal v okolju. Premogovništvo z elektrogospodarstvom je bilo glavna gospodarska panoga in poleg industrijske proizvodnje tudi najpomembnejši vir onesnaževanja. Ozke doline in kotline so zelo ranljive za škodljive emisije zlasti pozimi (toplotna inverzija). Kot največja nepremična vira onesnaževanja v Zasavju posebej izstopata Termoelektrarna Trbovlje (TET) in Cementarna Lafarge. Prav zaradi njihovih emisij SO₂, NO_x, fluoridov (slednji so dva do tri velikostne razrede bolj strupeni, kot je to denimo SO₂), težkih kovin in prašnih delcev (TD - trdni delci; PM₁₀) je Zasavje bilo in je še vedno nadpovprečno onesnaženo območje.¹⁶³

Emisije iz industrijskih in energetskih obratov pa so se z uveljavljanjem strogih evropskih okoljskih standardov v zadnjih letih bistveno zmanjšale z uvedbo različnih tehnologij čiščenja dimnih plinov ter drugih ukrepov, ti obrati pa so morali v skladu z Uredbo o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega¹⁶⁴ (IPPC Uredba) pridobiti tako imenovana integralna okoljevarstvena dovoljenja (IPPC). Zasavje ima osem večjih obratov, ki so bila dolžna pridobiti takšno dovoljenje. Termoelektrarna Trbovlje, Lafarge Cement, Eti Elektroelement,

¹⁶² Kakovost zraka v Sloveniji v letu 2012, ARSO, Ljubljana (september 2013), dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/KAKOVOST%20ZRAKA%202012.pdf> (20.09.2014).

¹⁶³ Rezultati projekta »OD PODROBNEJŠE ANALIZE OKOLJA IN ZDRAVJA V ZASAVSKI REGIJI DO ODPRAVLJANJA RAZLIK V ZDRAVJU« (Zdravje za Zasavje), dostopno na:

<http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (20.09.2014).

¹⁶⁴ Uradni list RS, št. 97/04, 71/07, 122/07 in 68/12, dostopno na:

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED71> (20.09.2014).

Steklarna Hrastnik Vitrum, Steklarna Hrastnik Special, Tovarna kemičnih izdelkov Hrastnik, IGM Zagorje in Komunalno stanovanjsko podjetje Hrastnik d.d.. Za pridobitev teh dovoljenj so morala ta podjetja prilagoditi proizvodnjo uporabi tako imenovanih najboljših razpoložljivih tehnik, kot to nalaga evropska zakonodaja. Uvesti so morala čiščenje dimnih plinov in odpadnih voda, po potrebi zmanjšati hrup, urediti ravnanje z odpadki in proizvodne procese optimizirati z vidika porabe energije. Skupno je bilo v Sloveniji za že obstoječe industrijske in druge obrate izdanih 146 tovrstnih dovoljenj.

Za največje industrijske obrate – onesnaževalce, ki so že delovali ob uveljavitvi zakonodaje v letu 2004 (»obstoječi obrati«) je postopek nekoliko poenostavljen. Teh obratov je v Sloveniji 25, od tega so v Zasavju trije: Termoelektrarna Trbovlje, Lafarge Cement in Steklarna Vitrum.¹⁶⁵ Postopek izdaje okoljevarstvenega dovoljenja za Lafarge Cement še ni zaključen.¹⁶⁶

2.1.2. Zdravje za Zasavje¹⁶⁷

Nekateri izmed kazalnikov zdravja populacije v Zasavju, ki jih je možno povezati z onesnaženim okoljem, so negativni glede na referenčno populacijo. To lahko trdimo za bolezni dihal in pojavnost rakavih bolezni. Ugotovljeno je bilo:

- da je sta splošna umrljivost in umrljivost do 65. leta starosti (prezgodnja umrljivost) v zasavskih upravnih enotah višja, kot je slovensko povprečje,
- odstotek bolniškega staleža (*absentizem*), ki pove, kakšen % delavcev je v povprečju vsak dan odsoten z dela, je v Zasavju nad slovenskim povprečjem,

¹⁶⁵ Dostopno na: <http://www.lafarge.si/o-nas/novice/97-zrak-v-zasavju-lafarge-cement-in-okoljsko-dovoljenje.html> (03. 05. 2014).

¹⁶⁶ Glede tega je Sodišče EU že izdalo Sodbo C-49/10 (7.10.2010). Slovenija je 25. februarja 2012 prejela uradni opomin zaradi neizvršitve omenjene sodbe, v kateri je sodišče ugotovilo, da RS s tem, da v predpisanem roku ni sprejela vseh potrebnih ukrepov na področju izdajanja dovoljenj za industrijske obrate v skladu s členom 5(1) Direktive 2008/1/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, ni izpolnila obveznosti iz te direktive. Gre za manjkajoče pravnomočno dovoljenje za podjetje Lafarge Cement. Tako so izpolnjene že vse procesne predpostavke, da lahko EK na podlagi člena 260(2) PDEU zadevo predloži sodišču EU zaradi neizvršitve sodbe. EK lahko sodišču predlaga, da RS zaradi neizvršitve sodbe naloži plačilo pavšalnega zneska ali/in dnevne denarne kazni. (iz Pregleda odprtih postopkov ugotavljanja kršitev prava EU na dan 30. maja 2014, s katerim se je vlada seznanila na 62. redni seji dne 12. junija 2014).

¹⁶⁷ Rezultati projekta »OD PODROBNEJŠE ANALIZE OKOLJA IN ZDRAVJA V ZASAVSKI REGIJI DO ODPRAVLJANJA RAZLIK V ZDRAVJU« (Zdravje za Zasavje), dostopno na: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (20.09.2014).

- kronične bolezni dihal pri otrocih na bolj onesnaženih območjih celotnega Zasavja (kljub slabši odzivnosti na anketo iz Hrastnika) so 2,2-krat pogostejše kot pri otrocih, ki živijo na manj onesnaženih območjih (razlika je statistično značilna),
- pri primerjavi tveganj posameznih rakov v Zasavju z ostalo Slovenijo je ugotovljeno, da imajo prebivalci in prebivalke Zasavja statistično značilno večje tveganje za pljučnega raka. Pri moških je statistično značilno večje še tveganje rakov glave in vratu, pri ženskah pa še rakov debelega črevesa in danke. Pri nekaterih lokacijah je opaženo, da je tveganje statistično značilno manjše, npr. kožni rak, ponekod pa je tveganje statistično značilno višje (raki krvotvornih organov).

Iz Raziskave o razširjenosti rakavih obolenj v Sloveniji in Zasavju izhaja, da je tveganje prebivalcev občin Zagorje, Trbovlje in Hrastnik, da bodo zboleli za katerokoli obliko raka, večje od tveganja v celotni Sloveniji. Večje tveganje znotraj Zasavja imajo prebivalci na vzhodu regije. V primerjavi z drugimi območji v Sloveniji je v Zasavju največji javno zdravstveni problem pljučni rak. Prebivalci, ki živijo v bližini cementarne in termoelektrarne v Trbovljah ter v bližini steklarne in podjetja TKI v Hrastniku, so bolj ogroženi z rakom.¹⁶⁸

Raziskava Bolezni dihal pri šolskih otrocih v Zasavju v povezavi s stopnjo onesnaženosti okolja pa je potrdila pomembno višjo prevalenco kroničnih in pogostih akutnih bolezni dihal pri otrocih, ki živijo na srednje oziroma močno in zelo močno onesnaženih območjih Zasavja v primerjavi z območji Zasavja, ki so nič ali malo onesnažena.¹⁶⁹

2.2. Celjska kotlina

Po analizah Inštituta za okolje in prostor Celje¹⁷⁰ in Zavoda za zdravstveno varstvo Celje je v Celjski kotlini zrak močno onesnažen s težkimi kovinami ter kontaminiranimi prašnimi delci PM₁₀ in PM_{2,5}.¹⁷¹

¹⁶⁸ Razširjenost rakavih bolezni v Sloveniji in Zasavju, Onkološki inštitut Ljubljana, Ljubljana (september 2008), dostopno na: http://www.onko-i.si/fileadmin/onko/datoteke/dokumenti/Rak_Zasavje_2008.pdf (20.09.2014).

¹⁶⁹ Raziskava »Bolezni dihal pri šolskih otrocih v Zasavju v povezavi s stopnjo onesnaženosti okolja, Medicinska fakulteta UL in Zavod za zdravstveno varstvo Ljubljana, Ljubljana (oktober 2008), dostopno na: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2322> (20.09.2014).

¹⁷⁰ Cvetka Ribarič-Lasnik. Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik trajnostnega razvoja - modelni pristop na primeru Celjske kotline, (10.2010/01.2012), dostopno na: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-C3VFFVRM> (22.9.2014).

¹⁷¹ Analiza stanja onesnaženja Celjske kotline, dostopno na:

Operativni program za varstvo zunanjega zraka pred onesnaženjem s PM₁₀¹⁷² navaja obremenjena območja, ki so onesnažena z emisijo PM₁₀ iz virov onesnaževanja iz industrije in energetike. Med njimi navaja kot eno izmed najbolj problematičnih aglomeracij tudi Mestno občino Celje. Resnost stanja nakazuje tudi Mnenje Inštituta za varovanje zdravja iz marca 2012¹⁷³, ki prepoveduje pridelavo in uživanje lokalno pridelanih vrtnin v Celjski kotlini.

Zdravje prebivalstva na zadevnem območju močno ogroža 243 kilogramov PM₁₀ na dan iz industrije, 80 kilogramov na dan iz prometa in še 200 kilogramov na dan pozimi iz kurišč. Opravljena analiza podstrešnega prahu je pokazala 100-krat višje vrednosti kadmija in 50-krat višje vrednosti ostalih polutantov kot so na neonesnaženih področjih Slovenije. Poleti je zrak onesnažen z ozonom, ki ga še povečujejo številni bencinski servisi na ozkem področju.¹⁷⁴ V Celju imajo najbolj onesnaženo področje v Sloveniji - področje stare Cinkarne - kjer je izmerjeno kar 1200 mg/kg kadmija v zemlji.¹⁷⁵

Poleg Cinkarne Celje¹⁷⁶ pa je velik onesnaževalec zraka tudi sežigalnica komunalnih odpadkov in blata iz komunalne čistilne naprave. S sežigom pet tisočih ton blata iz komunalne čistilne naprave izpustijo v zrak na leto tudi najmanj 50 kilogramov arzena, 20 kilogramov kadmija, 10 kilogramov živega srebra in 1,5 kilogramov talija. Sežigalnica nima mokrega čiščenja dimnih plinov, zato bi bilo

<http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (22.9.2014).

Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja, ZBORNIK 1. KONFERENCE, str. 13., dostopno na:

<http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (22.9.2014)

¹⁷² Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM₁₀, dostopno na:

http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_onesnazevanje_pm10.pdf (19.7.2014).

¹⁷³ Brane Piano: V Celju stroka in občina odpovedali, objavljeno dne 14.6.2013, dostopno na:

<http://www.delo.si/novice/slovenija/v-celjski-kotlini-stroka-in-obcina-odpovedali.html> (19.7.2014).

Problematika onesnaženja Celjske kotline, objavljeno dne 13.6.2013, dostopno na:

<http://alpeadriagreen.wordpress.com/2013/06/13/problematika-onesnazanja-celjske-kotline/> (19.7.2014).

Inštitut za varovanje zdravja RS: Onesnaženost vzorcev solate in rdeče pese z območja Celjske kotline s potencialno strupenimi elementi - Presoja varnosti za zdravje ljudi, dostopno na:

<http://img-stari.ivz.si/2318-6914.pdf> (19.7.2014).

¹⁷⁴ Analiza stanja onesnaženja Celjske kotline, dostopno na: <http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (19.7.2014).

¹⁷⁵ Podatek o višini kadmija v zemlji pridobljen s strani civilnih iniciativ.

¹⁷⁶ CINKARNA, Metalurško-kemična Industrija Celje, d.d., Kidričeva 26, 3001 Celje, Slovenija

potrebno nemudoma ustaviti sežiganje tega visoko kontaminiranega blata, da se prepreči dodatna tveganja za zdravje ljudi.¹⁷⁷

Vplivi in posledice na ljudi

Negativen vpliv onesnaževanja zraka z delci PM₁₀ je v Celju velik. Posledica povečane onesnaženosti se čuti na zdravstvenem stanju ljudi, ki kaže, da so v vseh starostnih skupinah prebivalstva boleznih dihala na prvem mestu. V starejši populaciji se nahajajo na vrhu seznama tudi bolečine v mišicah in kosteh.¹⁷⁸ Slednje, poleg ostalih boleznih (npr. rak, bolezni srca in ožilja itd.), pomenijo težko življenjsko situacijo bolnikov in njihovih družin in svojcev, izpad delovne sile in visoke stroške države in bolnikov ter družin za zdravljenja.

Umrljivost zaradi raka je bila v obdobju od leta 1997 do 2008 na drugem mestu med vzroki smrti. V UE Celje je bila umrljivost v večini prikazanih let višja od regijske in slovenske, leta 2003 je bila celo 25% višja in leta 2004 30% višja od slovenskega povprečja.¹⁷⁹

Ukrepi za sanacijo Celjske kotline

Na MKO je v zaključni fazi priprava odloka za sanacijo Celjske kotline, podobno kot ga je Vlada že pred leti sprejela za Zgornjo Mežiško dolino. Odlok o sanaciji Celjske kotline bi naj bil sprejet kmalu. Določeni sta dve fazi dela, ki zajemata določitev prioritete območja (stara Cinkarna, Halda in nelegalno odlagališče odpadkov Bukovžlak) s specifičnimi ukrepi, kateri naj bi bili izvedeni do leta 2020. Še dodatnih 10 let pa je predvidenih za ostala območja in splošne ukrepe.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Sanacija onesnažene Celjske kotline, dostopno na: <http://greenslo.blog.si/2013/10/04/sanacija-onesnazene-celjske-kotline/> (22.9.2014).

¹⁷⁸ Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja, ZBORNİK 1. KONFERENCE, str. 103, dostopno na: <http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (22.9.2014).

¹⁷⁹ Prispevek na 2. Mednarodni konferenci na Brdu - Okolje in človekove pravice, dostopno na: <http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (22.9.2014).

Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja, ZBORNİK 1. KONFERENCE, str. 105-106, dostopno na: <http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (22.9.2014).

¹⁸⁰ Intervju z dr. Cvetko Libarič Lasnik – priprava odloka za sanacijo celjske kotline, objavljeno 30.7.2013,

4. februarja 2014 je bil sprejet osnutek Odredbe o razvrstitvi območja Celjske kotline v razrede onesnaženosti tal.¹⁸¹ Zadevni osnutek je potrditev, da problem kritične obremenjenosti tal s težkimi kovinami v Celju dejansko obstaja.

Vsi premiki k sanaciji degradiranih območij so dobrodošli. Iz napisanega pa lahko vseeno razberemo, da se država in lokalna skupnost trenutno osredotočata v večji meri le k onesnaženosti tal, ne pa tudi na samo kakovost zraka. Med kakovostjo tal in zrakom je izrazito majhna distinkcija, saj je zrak neposredno povezan z zemljo ter je vir njenega onesnaževanja in posledic. Na žalost pa se posledic ne da učinkovito sanirati, če ne začnemo pri samem viru problema.

dostopno na: <http://alpeadriagreen.wordpress.com/2013/07/30/intervju-z-dr-cvetko-ribaric-lasnik-priprava-odloka-za-sanacijo-celjske-kotline/> (22.9.2014).

¹⁸¹Odredba o razvrstitvi območja Celjske kotline v razrede onesnaženosti tal, dostopno na: http://www.mko.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/7113/9f9c89b9d8c1e874461b2273e1ee681b/; <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE2277> (22.9.2014).

II. Pravno varstvo

1. Ustavna pritožba

Ustavna pritožba je pravno sredstvo, katerega namen je uveljavljanje kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Z ustavno pritožbo ni mogoče uveljavljati zgolj napačno ugotovljenega dejanskega stanja ali napačne uporabe materialnega ali procesnega prava v postopkih pred sodišči.

Praviloma se lahko vloži le zoper sodno odločbo, s katero so izčrpana vsa pravna sredstva v Republiki Sloveniji, ki jih ima stranka na podlagi zakona na voljo. Izjemoma, v kolikor je zatrjevana kršitev človekovih pravic očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta za pritožnika nastale nepopravljive posledice, je dovoljeno ustavno pritožbo vložiti pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev.¹⁸²

2. Pobuda za začetek postopka ustavnosti in zakonitosti

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa je pravno sredstvo, ki omogoča uveljavljanje neskladnosti zakona z Ustavo ali neskladnost podzakonskega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, z Ustavo ali zakonom. Pobudo lahko da, kdor izkaže pravni interes za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. Pravni interes je izkazan, če izpodbijane določbe neposredno posegajo v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj, za pobudnika ugodna odločitev pa mora izboljšati njegov pravni položaj.¹⁸³

Politične stranke, društva, zbornice in združenja imajo po ustaljeni ustavnosodni presoji pravni interes le za izpodbijanje predpisov, ki neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali pravni položaj. Pravni interes ni izkazan za pobude, ki jih vlagajo v imenu svojih članov ali zaradi njihovih interesov ali ker menijo, da uveljavljajo splošni družbeni interes. Izjemoma je ustavno sodišče pravni interes za vložitev pobude priznalo tistim združenjem, ki so jih ustanovili z namenom zagotavljanja pravic in interesov skupine oseb, ki se v njih povezujejo, izpodbijani predpis pa naj bi jim te pravice

¹⁸² Ustavno sodišče RS: Pogosta vprašanja - Kaj je ustavna pritožba in kdaj se lahko vloži; dostopno na:

<http://www.us-rs.si/o-sodiscu/institucija/pogosta-vprasanja/4-kaj-je-ustavna-pritozba-in-kdaj-se-lahko-vlozi/> (17.7.2014).

¹⁸³ Ustavno sodišče RS: Pogosta vprašanja - Kaj je pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa in kdaj se lahko vloži?; dostopno na: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/institucija/pogosta-vprasanja/3-kaj-je-pobuda-za-zacetek-postopka-za-oceno-ustavnosti-predpisa-in-kdaj-se-lahko-vlozi/> (17.7.2014).

kratil ter ekološkimi društvom, ki so bila na podlagi 3. točke 4. člena tedaj veljavnega ZVO subjekti varstva okolja (odločba št. U-I-30/95¹⁸⁴).¹⁸⁵

Pobude za začetek postopka ustavnosti in zakonitosti načeloma vlagajo posamezniki, na področju varstva okolja pa nevladne organizacije. V odločbi U-I-316/12-7, je pobudo vložila nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu, ki je navajala, da izpodbijani predpisi sicer neposredno ne posegajo v njihove pravice, pravne interese oz. pravni položaj, posegali pa naj bi v javni interes, ki ga pobudniki varujejo v okviru dejavnosti, ki jih opravljajo. Sodišče je odločilo, da splošni interes, ki naj bi ga pobudniki varovali v okviru dejavnosti, ki jo opravljajo, glede na uveljavljeno ustavnosodno presojo za priznanje njihovega pravnega interesa ne zadošča.¹⁸⁶ Kot je razvidno iz navedene sodbe se slednje pri tem soočajo s težko premostljivo oviro, in sicer z dokazovanjem pravnega interesa.

3. Sodno varstvo po 14. členu ZVO-1

14. člen ZVO-1 nosi naslov Načelo varstva pravic in pomeni podlago za civilnopravni prepovedni zahtevek, ki ga je mogoče uporabiti v primerih obremenitve okolja.

Do prepovednega zahtevka na podlagi 14. člena ZVO-1 so upravičeni slovenski državljani in njihova združenja, kar je v nasprotju z 72. členom Ustave, ki pravico do zdravega življenjskega okolja zagotavlja vsakomur na ozemlju RS. Zakonska formulacija poleg tega pušča odprto vprašanje ali gre pri prepovednem zahtevku iz 14. člena ZVO-1 za *popularno tožbo* katere namen je uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja ali za *varstvo posameznikove pravice* do zdravega življenjskega okolja, pri čemer pa se teorija zavzema, da gre za popularno tožbo.¹⁸⁷

V tožbi na podlagi 14. člena ZVO-1 dokazno breme nosi tožnik, ki mora za uspeh tožbe dokazati enega od alternativno določenih zakonskih pogojev:

- da je povzročitelj s svojim ravnanjem povzročil ali povzroča čezmerno obremenitev okolja, ali

¹⁸⁴ U-I-30/95 z dne 30.6.1995, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/bcaf0777a0b458cac12579c30036ecff/f13becd3772dda67c1257bf700428cce?OpenDocument> (20.9.2014).

¹⁸⁵ U-I-316/12-7 z dne 21.2.2013, dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/C75350852AB849EAC1257B21002CEF69> (20.9.2014).

¹⁸⁶ Prav tam.

¹⁸⁷ D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010.

- da je povzročitelj s svojim ravnanjem povzročil ali povzroča neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi.

Pojem čezmerna obremenitev okolja je v ZVO-1 definiran v 6.1 točki 3. člena kot »obremenitev, ki presega mejne vrednosti emisije, standarde kakovosti okolja, pravila ravnanja ali dovoljeno rabo naravne dobrine«. Iz besedila zakona bi lahko izhajalo, da čezmerno obremenitev okolja pomeni že enkratna ali kratkotrajna kršitev ob izrednih dogodkih v proizvodnji, pri čemer bi lahko bil prepovedni zahtevek lahko nesorazmeren poseg v lastninsko pravico in svobodno gospodarsko pobudo. Izkazana mora biti torej hujša ali ponavljajoča se čezmerna obremenitev okolja.¹⁸⁸

Pojem neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi v zakonu ni definiran in ga mora zapolniti sodna praksa.

Čeprav je 14. člen v teoriji lepa ideja, se ta v praksi žal ni izrazila, sodna praksa v povezavi s tem členom pa je praktično neobstoječa. Težave se pojavijo že pri vprašanju, kdo lahko sproži tožbo na podlagi tega člena (Ali gre za popularno tožbo ali tožbo posameznika, ki mu je kršena pravica?), saj o tem vprašanju ni konsenza med sodno prakso in teorijo. Vendar pa se pri določitvi upravičenega tožnika težave ne zaključijo. Tudi če izberemo za okolje ugodnejšo možnost, torej popularno tožbo, se namreč tožnik spusti v boj proti mlinu na veter: posameznik nosi dokazno breme, pri tem pa najverjetneje ni tako strokovno in finančno podprt kot njegova nasprotna stranka, onesnaževalec, še zlasti kadar je govora o kakovosti zraka. Posledično je že samo dokazovanje lahko za posameznika velik finančni zalogaj, poleg tega pa nase prevzame še tveganje, da bodo njegove trditve ostale nedokazane in bodo poleg tega nanj padli še stroški celotnega postopka pred sodiščem. Pri tem je treba upoštevati tudi, da je zakonska formulacija pogojev, ki jih mora tožnik dokazati za uspeh tožbe, precej abstraktna, še zlasti pogoj neposredne nevarnosti za življenje in zdravje ljudi, ki naj bi ga oblikovala sodna praksa. Različna občutljivost ljudi na onesnaženost okolja v različnih obdobjih življenja in katero obdobje je tisto, ki je najbolj relevantno, je le ena od težav pri zapolnitvi tega pojma, jasno pa je, da je težko dokazati nekaj, kar je že v samem zakonskem besedilu nejasno formulirano, sodna praksa pa ne obstaja.

Našteto torej še tako dobronamernemu posamezniku ne more predstavljati nikakršne spodbude, da sproži tožbo na podlagi 14. člena ZVO-1. Ker pa bi državi moralo biti v interesu, da ljudje na njenem ozemlju skrbijo za okolje in v primeru, ko pride do nepravilnosti, tudi ukrepajo, bi veljalo razmisliti o drugačnih rešitvah, ki bi posamezniku tovrstno ukrepanje olajšale, saj bo v nasprotnem primeru 14. člen še dolgo le mrtva črka na papirju.

¹⁸⁸ D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010.

4. Obligacijski zakonik (OZ)

Tudi iniciativa za varstvo okolja je v sistemu civilnopravnega varstva okolja izključno na strani posameznikov. Od njihove volje je odvisno, ali bodo s civilnopravnimi sredstvi prisilili oziroma spodbudili povzročitelje k preprečevanju in zmanjševanju onesnaževanja okolja in s tem k učinkovitejši rabi okolja. Glavno orožje, ki ga imajo pri tem posamezniki, so zahtevki za prenehanje onesnaževanja in odškodninski zahtevki oziroma kombinacija obeh oblik pravnega varstva. Varstvo izhaja iz 72. člena Ustave, ki zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja in obenem nalaga državi, da skrbi za zdravo življenjsko okolje. Nadalje se varstvo zdravega življenjskega okolja lahko dosega na več načinov. Stvarnopravni zakonik (SPZ) ponuja predvsem klasično imisijsko varstvo, ki je namenjeno mirnemu sosedskemu sobivanju. Kljub temu, pa to varstvo zaradi naraščajočega tehničnega in tehnološkega razvoja ne more biti omejeno zgolj na razmerja neposredno meječih nepremičnin.

Vendar to varstvo zaradi omejenih možnosti, ki jih ponuja, potrebuje dopolnitev, zato je poleg lastninskopravnega varstva vpeljana še odškodninsko pravno varstvo v 133. členu OZ. Meja med obema oblikama varstva je zabrisana. Klasično imisijsko varstvo po SPZ je ožje zasnovano glede aktivne legitimacije, saj je varstvo po OZ pravzaprav t.i. popularna tožba (*actio popularis*,) to pomeni, da lahko varstvo z njo zahteva vsakdo, medtem ko je varstvo po SPZ omejeno na lastnika in domnevnega lastnika nepremičnine.¹⁸⁹ SPZ pa po drugi strani omogoča tudi varstvo pred imisijami, ki niso neposredno zdravju škodljive, npr. igranje klavirja v sosednjem stanovanju.¹⁹⁰ Ker SPZ ureja kot navedeno večinoma samo sosedske odnose, mu večje pozornosti ne bomo posvečali.

Na tem mestu je potrebno pojasniti in razlikovati med prepovedanimi imisijami, kot jih omenja SPZ oz. civilno pravo (OZ) in emisijami ZVO-1. Imisija po SPZ je vsako dejanje in vzrok, ki izvira iz lastnikove nepremičnine in otežuje uporabo drugih nepremičnin čez mero, ki je glede na naravo in namen nepremičnine ter glede na krajevne razmere običajna ali povzroča znatnejšo škodo.¹⁹¹ Po ZVO-1 pa emisije razumemo kot neposredno ali posredno izpuščenje ali oddajanja snovi v tekočem, plinastem ali trdnem stanju ali energije (hrup, vibracije, sevanje, toplota in svetloba) ali organizmov ali mikroorganizmov iz posameznega vira v okolje.¹⁹²

¹⁸⁹ Miha Juhart, Nina Plavšak. Obligacijski Zakonik s komentarjem 1. Knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003, str. 763.

¹⁹⁰ Miha Juhart, Matjaž Tratnik, Renato Vrenčur, Stvarnopravni zakonik s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2004, str. 387.

¹⁹¹ Prav tam, str. 389.

¹⁹² Tretji odstavek 3. člena ZVO-1.

Določbe 133. člena OZ pomembno širijo stvarnopravno varstvo pred škodljivimi učinki imisij, tako v smeri večje dostopnosti kot tudi večjega obsega pravnega varstva. Teorija je ta predpis že od uvedbe priznavala kot možnost oz. zametek za pravno varstvo okolja.¹⁹³ Nadalje je predvsem pomembno, da zakon izrecno omogoča pravno varstvo še pred nastankom škode. Za to zakon omogoča široke možnosti za uveljavljanje opustitvenega in odstranitvenega zahtevka (prvi odstavek 133. člena OZ), pravno varstvo na prepovednem področju pa dodatno zaokrožuje tudi z zahtevki za izvedbo preventivnih ukrepov (drugi in četrti odstavek 133. člena OZ).

Po določbi prvega odstavka 133. člena lahko vsakdo zahteva od drugega, da odstrani vir nevarnosti, iz katerega grozi njemu ali nedoločenemu številu oseb določena škoda, ter da se vzdrži dejavnost, iz katere izvira vznemirjenje ali škodna nevarnost, če nastanka vznemirjenja ali škode ni mogoče preprečiti z ustreznimi ukrepi. Tudi v tem primeru lahko govorimo o imisijah, s to razliko, da je upravičenec za vložitev zahtevka vsak ter da ni nujno, da je škoda nastala, dovolj je, da grozi večja škoda. Kot že povedano, gre za t.i. popularno tožbo (*actio popularis*), medtem ko vlaga prizadeta stranka na podlagi SPZ praviloma negatorno tožbo (*actio negatoria*). Vendar kljub temu zahtevka po OZ ne more vložiti prav vsak, vendar le tisti, ki mu grozi večja škoda. Prav tako mora biti zanj nevarnost konkretna in neposredna. V drugem odstavku 133. člena OZ je nadaljnje določeno, da sodišče na podlagi zainteresirane osebe odredi ustrezne ukrepe za preprečitev nastanka škode ali vznemirjenja ali odstranitev vira nevarnosti na stroške njegovega posestnika, če sam tega ne stori.¹⁹⁴

Določbo 133. člena OZ je potrebno razumeti v povezavi z ureditvijo imisij v stvarnem pravu. To pomeni, da je določbo OZ in določbo 75. člena SPZ potrebno kombinirati. V eni izmed sodnih določb¹⁹⁵ je bilo glede vprašanja razmejitev pravnega varstva po stvarnem in obligacijskem zakoniku zavzeto stališče, da je imisijska negatorna tožba praviloma le opustitvena, hkrati pa se v isti določbi navaja, da ni mogoče izključiti tožbe z zahtevkom, da se nekaj stori. Dejstvo je, da je s tem naša sodna praksa nekoliko razširila domet negatorne tožbe, ki daje opravičeni osebi za zaščito njenih pravic le opustitveni zahtevki in zahtevki na prepoved nadaljnjega vznemirjanja. Ob kombinaciji negatorne tožbe iz 99. člena SPZ in določbe o prepovedanih imisijah iz 75. člena SPZ je mogoče zaključiti, da pri nas ni ovir za dajatveni in opustitveni zahtevki, saj določba 75. člena SPZ lastniku nalaga, da mora *pri uporabi nepremičnine opuščati dejanja in odpravljati vzroke, ki izvirajo iz njegove nepremičnine*. Po naši sodni praksi prizadeti lastnik sosednje nepremičnine ne more narekovati načina, kako naj lastnik spremeni stanje nepremičnine, s katere prihajajo imisije, če je mogoče čezmerne imisije

¹⁹³ Miha Juhart, Matjaž Tratnik, Renato Vrenčur, Stvarnopravni zakonik s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2004, str. 386.

¹⁹⁴ Miha Juhart, Matjaž Tratnik, Renato Vrenčur, Stvarnopravni zakonik s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2004, str. 396.

¹⁹⁵ Sodba VSL sklep II Cp 154/95.

preprečiti na več načinov. Takšen zahtevek je možen le tedaj, kadar je po naravi stvari mogoče čezmerne emisije preprečiti le na en način. V nasprotnem primeru bi šlo za prehud poseg v lastninsko pravico.¹⁹⁶

Vendar je zgoraj navedeno za nas manj zanimivo, saj gre za preplet stvarno in odškodninskopravnega varstva pred emisijami na področju sosedskega prava, bolj je za nas zanimiv 3. odstavek 133. člena OZ.

133. OZ in splošno koristna dejavnost

Tretji odstavek 133. člena OZ govori o tem, da če nastane škoda pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, je mogoče zahtevati samo povrnitev škode, ki presega običajne meje.¹⁹⁷ V tem primeru je uveljavljena hierarhija zahtevkov, najprej torej zahtevek za opustitev in odstranitev škodljivih ravnanj oziroma škode nato pa denarni odškodninski zahtevek zaradi škode nastale pri opravljanju splošno koristne dejavnosti. Splošno koristna dejavnost je vsaka dejavnost, ki jo določeno okolje priznava kot potrebno in koristno in ne služi le interesom omejenega, vnaprej določenega števila subjektov.¹⁹⁸

Pri tretjem odstavku 133. člena OZ gre torej za odškodninski denarni zahtevek, ki je pogojen z odgovorom na vprašanje, ali je nastala oziroma nastaja škoda, ki presega običajne meje. Po ZVO-1 pa je odškodninska odgovornost pogojena s čezmerno obremenitvijo okolja. To je obremenitev, ki presega predpisane mejne vrednosti ali okvire dovoljenih posegov v okolje. Problem se pojavi pri interpretaciji pojma škoda, ki presega običajne meje v povezavi z opredelitvijo čezmernega obremenjevanja. Vsaj teoretično je v primeru čezmerne obremenitve, pri kateri pa škoda ne presega običajne meje ne presega, zaprta pot odškodninskemu varstvu po OZ, kar pravzaprav legalizira čezmerno poseganje v okolje, kar že v načelu ne sme biti dovoljeno. Teorija¹⁹⁹ je mnenja, da je potrebno »običajne meje« razlagati kot »normalne meje«. Čezmerni posegi v okolje so torej absolutno prepovedani, kdaj in pod kakšnimi pogoji pa so dovoljenečasne in občasne obremenitve pa določa ZVO-1.²⁰⁰

¹⁹⁶ Miha Juhart, Matjaž Tratnik, Renato Vrenčur, Stvarnopravni zakonik s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2004, str. 397.

¹⁹⁷ Miha Juhart, Nina Plavšak. Obligacijski Zakonik s komentarjem 1. Knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003, str. 760.

¹⁹⁸ Sodba II Ips 473/2001 (30.5.2002).

¹⁹⁹ Miha Juhart, Nina Plavšak. Obligacijski Zakonik s komentarjem 1. Knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003, str. 770.

²⁰⁰ Prav tam, str.770.

Poleg varovanja pravice do zdravega življenjskega okolja pred nedovoljenimi posegi v okviru 133. člena OZ je pravica varovana tudi na odškodninskem področju v skladu s splošnimi pravili odškodninskega prava. Zasluge za to nosi sodna praksa, ki je pravici do zdravega življenjskega okolja že zelo zgodaj po uveljavitvi slovenske ustave priznala status osebnostne pravice in ji nudila pravno varstvo, ki ga določa slovenski pravni red za take pravice. Gre za zelo pomemben vidik pravnega varstva te pravice, saj je glede pogojev odškodninsko varstvo načeloma neodvisno od države, ki zahteva vsebino pravice do zdravega življenjskega okolja z javnopravno regulativo.²⁰¹

Na tem področju je posebej zanimivo vprašanje, ali upravnopravno dopustne obremenitve lahko predstavljajo temelj za prepovedne in odškodninske zahtevke civilnega prava. Teorija je enotna, da pomanjkanje upravnopravne regulative ne izključuje odškodninske odgovornosti povzročitelja (saj npr. smrad ne more biti merjen). V primeru, da pa je slednja prisotna, pa je teorija deljena. Posamezni avtorji (Juhart) so proti kumulaciji javnopravne in civilnopravne odgovornosti, drugi (Zujan), pa so mnenja, da so sodišča prepuščena avtonomni presoji ko gre za napolnjevanje standarda »običajna meja«.²⁰² Res pa je, da je to stališče postalo vprašljivo glede na že omenjeno sodbo Vrhovnega sodišča II Ips 140/2009, v skladu s katero je sodišče na podlagi 9. člena ZVO-1 odločilo, da se odškodninska odgovornost omejuje le na povzročitev čezmerne obremenitve okolja.

Za poseg v osebnostno pravico do zdravega življenjskega okolja, ki je sankcioniran na odškodninskem področju, po uveljavljeni sodni praksi ni bistveno, da ima posameznik zaradi posega v to pravico posledice na zdravju, ampak načeloma zadošča že vsako duševno neugodje²⁰³ Seveda pa bo glede na 133. člen OZ obseg povračila škode odvisen od tega, ali je škoda nastala kot posledica opravljanja splošno koristne dejavnosti (omejena odškodnina) ali pa je posledica protipravnega ravnanja povzročitelja (popolna odškodnina).

Posebna problematika pri pravu varstva okolja je vzročna zveza. Problematične so zapoznele posledice onesnaženja. Težko je dokazati, da je onesnaženje iz določenega izvora povzročilo določeno škodo, na katero lahko vplivajo tudi drugi dejavniki. Za to se po navedbah teorije ponujajo različne rešitve kot so obrnjeno dokazno breme, ugotavljanje vzročne zveze po prostem preudarku, standardi verjetnosti pri

²⁰¹ Miha Juhart, Nina Plavšak. Obligacijski Zakonik s komentarjem 1. Knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003, str. 761.

²⁰² D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010, str. 171-172.

²⁰³ Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS III Ips 507/92 z dne 25. marca 1993, sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 710/2005 z dne 12. oktobra 2005, sodba višjega sodišča v Mariboru I Cp 2989/2005 z dne 7. novembra 2006.

ugotavljanju vzročne zveze in dokazovanju po statistični metodi. Odločitev o metodi bi morala biti prepuščena zakonodajalcu.²⁰⁴

V namen olajševanja položaja oškodovanca tako OZ kot ZVO poznata institut solidarne odgovornosti, ki oškodovanca varujeta pred nemožnostjo dokazovanja deleža posameznega sopovzročitelja pri nastali škodi. Nadalje je olajšava četrti odstavek 186. člena OZ, ki solidarno odgovornost pogojuje s povezanostjo vseh povzročiteljev na tak ali drugačen način.²⁰⁵

Še posebej zapleteni so primeri, kjer je emitentov veliko, povzročena škoda znatna, delež vsakega emitenta pa neznaten. Test vzročne zveze *conditio sine qua non* posameznega neznatnega emitenta seveda zlahka razbremeni odgovornosti. *Conditio sine qua non* je pravzaprav odgovor na vprašanje: »če odvezemo vpliv enega neznatnega emitenta na posledico ali bi ta posledica brez vpliva nastala?«. Jasno je, da bi znatna škoda tudi brez ravnanja emitenta nastala, kar ga razbremeni odgovornosti.²⁰⁶

Nadalje je na področju minimalne vzročnosti po mnenju teorije²⁰⁷ problematično slednje: Posamezna imisija običajne meje morda niti ne presega in zato po dikciji zakona ni protipravna. Drugič pa, kar je tudi pomembno, povzročiteljev je izjemno veliko, lahko so tudi neznani, kar nas pripelje do vzročnosti »vseh vsem«, za kar pa odškodninska odgovornost ni primeren institut.

Pri taki shemi pravzaprav prihaja do odškodninske odgovornosti države, ki na različne načine prevzema določena tveganja »na svoja pleča«, čeprav iz 72. člena Ustave Republike Slovenije ne izhaja neposredno, da je država odškodninsko odgovorna posameznikom za čezmerne posege v življenjsko okolje.²⁰⁸

5. Odškodninska odgovornost države

V slovenskem pravu lahko opredelimo dva položaja odškodninske odgovornosti države, in sicer:

1. odškodninsko odgovornost države za protipravno izvajanje oblasti oziroma odškodninska odgovornost države v ožjem smislu in

²⁰⁴ Miha Juhart, Nina Plavšak. Obligacijski Zakonik s komentarjem 1. Knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003, str. 771.

²⁰⁵ Prav tam, str. 772.

²⁰⁶ Prav tam, str. 772.

²⁰⁷ Prav tam, str. 772.

²⁰⁸ Več o tem v poglavju o odškodninski odgovornosti države, str. 67.

2. druge povrnitvene sheme.²⁰⁹

Odškodninsko odgovornost države za protipravno izvajanje oblasti

Odškodninska odgovornost države v ožjem smislu ima podlago v 26. členu Ustave z naslovom »Pravica do povračila škode«, ki se nanaša le na odškodninsko odgovornost za protipravno izvajanje oblasti. Podlaga odgovornosti je tako protipravno ravnanje državnega organa, ki zaobjema ravnanje pri delu ali v zvezi z delom, to je izvrševanjem oblasti, katerega posledica je nastanek škode. V tem delu Ustavo dopolnjuje Zakon o javnih uslužbencih,²¹⁰ na podlagi katerega je vzpostavljen koncept odgovornosti države, kjer država tretjim osebam (oškodovancem) neposredno odgovarja za škodo, ki jo je s protipravnim ravnanjem povzročil državni organ, organ lokalne skupnosti oziroma nosilec javnih pooblastil.²¹¹ Ker ustavna določba ne rešuje vseh vprašanj, sodišča to odgovornost obravnavajo ob uporabi splošnih pravil obligacijskega prava o krivdni neposlovni odškodninski odgovornosti, zlasti instituta odgovornosti za ravnanje drugega. V to kategorijo spada tudi odgovornost države kot članice EU za kršitev prava EU, ki izhaja iz prava EU.

Protipravno ravnanje lahko razdelimo na tri kategorije. Prva je protipravno ravnanje zakonodajalca, ki se nanaša na primere, ko zakonodajalec bodisi sprejme protipraven akt bodisi, ko v nasprotju z obveznostjo opusti izdajo akta.²¹² V to kategorijo lahko uvrstimo tudi primere, ko drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil izdajo protipraven pravni akt, bodisi ko v nasprotju z obveznostjo, ki jim jo nalaga zakon opustijo izdajo akta. Pri tem je potrebno poudariti, da lahko tovrstno odškodninsko odgovornost utemeljijo le najhujše kršitve ustavnih določb oziroma kršitve temeljnih civilizacijskih standardov, ne pa dejstvo, da je Ustavno sodišče nek predpis razveljavilo zaradi neskladnosti z Ustavo. Naslednja kategorija protipravnosti je protipravnost posamičnega akta, zlasti sodne ali upravne odločbe.²¹³ Tu je protipravnost podana na primer, ko upravni organ v upravnem postopku protipravno izvaja procesna dejanja in v zvezi s tem izda nezakonito upravno odločbo, ki je na podlagi dokazane krivde pristojne uradne osebe povzročila škodo prizadeti tretji osebi.²¹⁴ Pri tem pa naj poudarimo, da ne gre za protipravno ravnanje v vsakem primeru, ko se odločba zaradi pravne ali dejanske nepravilnosti razveljavi. Zadnjo kategorijo protipravnosti pa lahko opredelimo kot protipravnost siceršnjih ravnanj, kamor lahko uvrstimo

²⁰⁹ Možina Damjan, Odškodninska odgovornost države, Pravni letopis, 2013, str.141.

²¹⁰ Uradni list RS, št. 56/2002, zadnja sprememba 40/2012, v nadaljevanju ZJU.

²¹¹ Glej 135. člen ZJU; Možina Damjan, Odškodninska odgovornost države, Pravni letopis, 2013, str.143.

²¹² Prav tam, str.149.

²¹³ Prav tam, str.149.

²¹⁴ Kerševan Erik, Odškodninska odgovornost za odločanje v upravnem postopku, Pravniki, 2013, Letn. 68, št. 11/12, str. 815.

odgovornost za varno uporabo javnega dobrega, odgovornost za informacije, odgovornost za ceste, odgovornost države za okolje in podobno.²¹⁵

Druge povrnitvene sheme

V kategoriji drugih povrnitvenih shem odgovornost države ne izhaja iz protipravnega izvajanja oblasti, temveč gre za primere, v katerih si je država sama s predpisi naložila obveznost, da bo posameznikom povrnila določene izgube, čeprav teh izgub ni povzročila sama oziroma ji glede tega ni mogoče očitati protipravnega ravnanja.²¹⁶

V kategorijo druge povrnitvene sheme med drugim uvrščamo tudi odgovornost države za okolje.²¹⁷ Ustava v 72. členu določa pravico vsakogar do zdravega življenjskega okolja v skladu z zakonom. Zanimivo je to, da ta pravica ni uvrščena v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, sodna praksa pa jo kljub vsemu uvršča med osebnostne pravice²¹⁸. Nadalje iz besedila člena ne izhaja, da bi država vsakomur garantirala zdravo življenjsko okolje, oziroma, da za (čezmerne) posege vanj s strani drugih oseb odškodninsko odgovarja. Država je dolžna odpravljati čezmerne obremenitve zgolj subsidiarno, kar pomeni v primeru, če stroškov ni mogoče naložiti povzročiteljem ali posledic ni mogoče drugače odpraviti.²¹⁹ To še ne pomeni, da država ali občina odškodninsko odgovarjata posameznikom zaradi posledic čezmerne obremenitve okolja, saj stroški subsidiarnega ukrepanja ne pokrivajo stroškov odškodninskih zahtevkov oškodovancev zaradi posledic čezmerne obremenitve okolja.²²⁰ Vendar pa je potrebno poudariti, da subsidiarna odgovornost države za odpravljanje čezmernih obremenitev ne izključuje odgovornosti povzročitelja okoljske škode nasproti tretjim osebam v skladu z Obligacijskim zakonikom.²²¹

V slovenski sodni praksi imamo nekaj primerov, ko so sodišča obsodila državo na plačilo odškodnine oškodovancem zaradi posega v pravico do zdravega življenjskega okolja kot osebnostno pravico. Ti primeri se navezujejo zlasti na odgovornost države zaradi vplivov cest²²² na podlagi argumentacije, da država zaračunava takse za uporabo cest, katerih namen je pokritje stroškov, med drugim stroškov odškodnin zaradi onesnaževanja zraka in zmanjševanja posledic hrupa in prometa, zato je tudi

²¹⁵ Možina Damjan, Odškodninska odgovornost države, Pravni letopis, 2013, str.148.

²¹⁶ Prav tam, str.142.

²¹⁷ Prav tam, str.154.

²¹⁸ Glej sodbo Vrhovnega sodišča II Ips 507/92 z dne 25.3.1993.

²¹⁹ Glej prvi odstavek 11. člena ZVO-1.

²²⁰ Glej peti odstavek 11. člena ZVO-1.

²²¹ Uradni list RS, št. 97/07, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1263>; Možina Damjan, Odškodninska odgovornost države, Pravni letopis, 2013, str. 152 in 153.

²²² Glej sodbi Vrhovnega sodišča II Ips 260/2013 z dne 5.9.2013 in II Ips 170/2009.

zavezana za plačilo odškodnin zaradi čezmernega obremenjevanja okolja.²²³ Sodišča so obveznost države glede okolja tako razumela kot garancijo zdravega življenjskega okolja vsem prebivalcem v smislu, da posegi v okolje ne bodo preseгли določenih (predpisanih in običajnih) vrednosti. V primeru preseganja določenih vrednosti pa bo država povrnila nastalo škodo. Sodišča so tako v konkretnem primeru štela, da je bila prebivalcem s prometno obremenjenih naselij kršena ustavna pravica do zdravega življenjskega okolja. Posledica tega pa je odškodninska odgovornost države glede na 10. in 79. člen ZVO-1.²²⁴

Medtem pa je Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi Hatton in drugi proti Združenemu kraljestvu določilo standard dolžnega ravnanja države. Država je po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice dolžna sprejeti razumne in primerne ukrepe za zagotovitev pravice iz 8. člena Evropske konvencije za človekove pravice, pri tem pa mora zasledovati pravično ravnovesje med nasprotujočimi si interesi posameznika in skupnosti. Pri iskanju pravičnega ravnovesja pa ima država diskrecijsko pravico. Vendar Sodišče tu opozori na dejstvo, da na posebej občutljivem področju varstva okolja zgolj sklicevanje na gospodarsko blaginjo države samo po sebi ni dovolj močen argument, ki bi pretehtal nad interesi posameznikov.²²⁵

6. Postopek pred Sodiščem Evropske unije

258. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)²²⁶ daje Komisiji pristojnost, da kot varuh pogodb sproži sodni postopek proti državi članici, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti po pravu EU. Če država članica ne zagotovi skladnosti z zakonodajo EU, se lahko Komisija odloči, da bo zoper njo sprožila postopek na Sodišču Evropske unije. Vendar v približno 95 % zadev v zvezi s kršitvami, države članice izpolnijo svoje obveznosti po pravu EU, preden se zoper njih sproži postopek na Sodišču. Če Sodišče razsodi proti državi članici, mora ta sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča. Kadar države članice ne prenesejo direktiv v roku, ki sta ga določila Svet Evropske unije in Evropski parlament, lahko Komisija od Sodišča zahteva, da pri odločanju o takšni zadevi državi članici naloži denarno kazen. To možnost, ki je bila uvedena z Lizbonsko pogodbo, določa člen 260(3) PDEU.

Postopek za ugotavljanje kršitev se začne z administrativno fazo pred Evropsko Komisijo, ki je sestavljena iz predformalne faze in formalne faze. Prva pomeni neformalno izmenjavo mnenj med

²²³ Glej sodbo Vrhovnega sodišča II Ips 940/2007.

²²⁴ Možina Damjan, Odškodninska odgovornost države, Pravni letopis, 2013, str. 154.

²²⁵ Prav tam, str. 155.

²²⁶ Pogodba o delovanju Evropske unije, Ur.l. EU, zvezek 55, 26. oktober 2012.

Komisijo in državo članico. Postopek se lahko konča, lahko pa ji sledi formalna faza s predložitvijo uradnega opomina Komisije zadevni državi članici, ki mora nanj odgovoriti v navedenem roku, običajno v dveh mesecih. Če Komisija z informacijami ni zadovoljna in sklene, da zadevna država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti po pravu EU, ji lahko pošlje uradno zahtevo za skladnost z zakonodajo EU, tj. obrazloženo mnenje, s katerim pozove državo članico, naj jo v določenem roku, običajno v dveh mesecih, obvesti o ukrepih, ki jih je sprejela za uskladitev. Če država članica ne izpolni zahtevanega v obrazloženem mnenju, lahko Evropska komisija začne postopek pred Sodiščem Evropske unije, kar pomeni, da se administrativna faza prevlači v sodno. Komisija ima glede tega diskrecijsko pravico, tako da tudi v primeru, ko meni da kršitev obstaja, ni zavezana k vložitvi tožbe. Če se Sodišče v postopku strinja z mnenjem Komisije, izda odločbo, v kateri se ugotovi kršitev. Odločba je deklaratorne narave in država članica mora na podlagi člena 260 PDEU odpraviti kršitev. Če tega ne stori, je lahko še drugič obsojena zaradi kršitve prava EU, konkretno zaradi nespoštovanja sodbe Sodišča EU, v katerem je ugotovilo kršitev prava EU pri državi članici.

Vsakdo lahko vloži pritožbo pri Evropski komisiji zaradi (zakonodajnega ali upravnega) ukrepa ali prakse države članice, za katero meni, da krši neko določbo ali načelo prava Unije. Vlagatelju ni potrebno pojasniti svojih razlogov za vložitev pritožbe, prav tako mu ni treba dokazati, da ga navedena kršitev zadeva neposredno. Pritožba velja za sprejemljivo, če navaja kršitev prava Unije v državi članici. Pritožba torej ne sme biti zasebna tožba. Pritožba mora vsebovati popolne in natančne podatke o morebitni kršitvi države članice ter o organih, pri katerih se je vlagatelj že pritožil.²²⁷ Pritožbo je potrebno vložiti pisno, po pošti, faksu ali elektronski pošti v kateremkoli jeziku EU. Pritožnik ni formalna stranka v postopku, uživa pa določena upravna zagotovila, zlasti to, da Komisija pritožnika obvešča o teku postopka. Če po preiskavi Komisija meni, da je šlo za kršitev prava EU, lahko zoper državo članico začne postopek po členu 258 PDEU, vendar ima Komisija široko diskrecijo pri odločanju o tem, v katerih primerih bo zoper države članice začela uradni postopek in katerih ne.²²⁸ Na Evropsko Komisijo je naslovljenih veliko pritožb s strani državljanov Republike Slovenije, vendar so zaradi vsebinskih pomanjkljivosti pogosto zavrnjene.

263. člen PDEU razlikuje med tremi kategorijami tožnikov, in sicer med privilegiranimi tožniki, pogojno privilegiranimi oz. polprivilegiranimi tožniki in nepriviligiranimi tožniki. V tretjo skupino, ki je v našem primeru najbolj relevantna, spadajo fizične in pravne osebe zasebnega prava. Tožijo lahko

²²⁷ Evropska komisija, Generalni sekretariat, Uporaba prava Evropske unije, Uveljavljanje pravic, dostopno na: http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_sl.htm (20.09.2014).

²²⁸ Aleš Ferčič, Janja Hojnik, Matjaž Tratnik. Uvod v pravo Evropske unije. Knjiga, GV založba, 2011, str. 96-97.

pod pogojem, da gre zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, čeprav niso naslovljeni nanje, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

7. Postopek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice

Vsaka država pogodbenica, posameznik, nevladna organizacija ali skupina posameznikov, ki zatrjuje, da je žrtev kršitve pravic iz EKČP, s strani druge države pogodbenice, lahko vloži pritožbo neposredno na ESČP. Sodišče deluje po načelu subsidiarnosti in sme v skladu s 35. členom EKČP obravnavati zadeve šele potem, ko so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva, vendar ne pozneje kot v šestih mesecih od sprejema dokončne odločitve državnega sodnega organa.²²⁹

V kolikor ESČP zadevo sprejme v obravnavanje, se pozitivno izreče o dopustnosti in ugotovi kršitev EKČP se postopek zaključi s sodbo. Za toženo državo je obvezujoča, vendar odločitve domačega organa ne more spremeniti. Sodba pomeni ugotovitev kršitve pravice, zavarovane z EKČP ali njenimi protokoli in obsodba države kršiteljice na plačilo pravične odškodnine za kršeno pravico, če je ta zahtevana. V okviru pravičnega zadoščenja se lahko zahteva odškodnina za premoženjsko in nepremoženjsko škodo ter povračilo stroškov. De facto pa je sodba ESČP zavezujoča tudi proti drugim državam pogodbenicam EKČP, saj lahko nepoznavanje sodne prakse ESČP vodi v kršitev in posledično obsodbo pred ESČP.

²²⁹ Ministrstvo za zunanje zadeve, ESČP, dostopno na:

http://www.mzz.gov.si/si/coe/o_svetu_evrope/organi_in_institucije_sveta_evrope/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/ (03. 05. 2014).

III. Zaključne ugotovitve

V procesu obravnavanja problematike kakovosti zraka v Sloveniji smo zaznali nekaj temeljnih problemov v zvezi z zagotavljanjem pravice do zdravega življenjskega okolja ter dolžnostjo države, da izvaja ukrepe za izboljšanje kvalitete zraka. Prav tako menimo, da država ne nameni dovolj pozornosti obravnavani tematiki. Varovanje okolja (kakovosti zraka) je pogosto zapostavljeno na račun drugih »pomembnejših« ukrepov, predvsem finančnih in gospodarskih, čeprav se v razvitih državah vedno bolj pojavlja težnja k trajnostnem razvoju, ki ni le bolj okolju prijazen, temveč se v veliko primerih izkaže tudi za cenejši in bolj smotrni način gospodarjenja. V nadaljevanju so izpostavljeni nekateri poudarki glede ravnanja Slovenije v zvezi s kvaliteto zraka, problematika merilnih mest prašnih delcev, vprašanje degradiranih območij v Sloveniji in vprašanje zdravja slovenskih prebivalcev, ki živijo na izpostavljenih območjih. Pravno varstvo pravice do zdravega življenjskega okolja v Sloveniji pa se kaže v praksi kaže kot neučinkovito, kljub različnim pravnim sredstvom, ki so na voljo v slovenski zakonodaji.

1. Ravnanje Slovenije glede preseganja PM₁₀

Evropska komisija je Sloveniji dne 25. januarja 2013 poslala pisni opomin (št. 2012/2212), v katerem Sloveniji očita neskladnost s 13. in 23. členom Direktive 2008/50/ES.

V 13. členu so določene mejne vrednosti in alarmne vrednosti za varovanje zdravja ljudi, v 23. členu pa je določeno, da kadar na določenih območjih ali v aglomeracijah ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo katero koli mejno vrednost ali ciljno vrednost ter katero koli sprejemljivo preseganje, ki velja za posamični primer, države članice zagotovijo, da se pripravijo načrti za kakovost zraka na navedenih območjih ali aglomeracijah, da bi bila dosežena s tem povezana mejna vrednost ali ciljna vrednost. V primeru preseganj teh mejnih vrednosti, za katere je rok za uskladitev že potekel, se v načrtih za kakovost zraka predvidijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše.

Komisija navaja, da je bila v letnih poročilih RS o kakovosti zraka od leta 2006 naprej za vsa leta od leta 2005 dalje prikazana neskladnost z mejnimi vrednostmi za PM₁₀ na več območjih in aglomeracijah. Kot že omenjeno, je Sodišče EU z odločitvijo dne 24. marca 2010 (zadeva C-365/10) Slovenijo obsodilo zaradi neskladnosti z dnevnimi in letnimi mejnimi vrednostmi za PM₁₀ v letih 2005, 2006 in 2007. Ker pa so bile glede na poročila za naslednja leta dnevne mejne vrednosti PM₁₀ na več območjih in aglomeracijah še naprej presežene, je Komisija 7. decembra 2011 začela novo pilotno preiskavo (EU Pilot 2803/11) in v njej ugotovila, da se na več območjih in aglomeracijah pojavlja trajni in konstantni trend preseganj, s čimer je kršen 13. člen Direktive, prav tako pa so omenjena preseganja dokaz, da Slovenija ni sprejela vseh ustreznih ukrepov in načrtov za kakovost zraka za odpravo tega problema, kar predstavlja kršitev 23. člena Direktive.

Do pisnega opomina sprejeti in izvedeni ukrepi in načrti v sedanjih razmerah po mnenju Komisije niso bili zadostni, da bi se z njimi lahko dosegla skladnost s temi mejnimi vrednostmi v bližji prihodnosti. Poleg tega Komisija opozarja, da so slovenski organi (v dodatnih pojasnilih, ki so jih 14. avgusta 2012 poslali Komisiji) priznali, da naj bi po njihovih pričakovanjih predvideni načrti za kakovost zraka skladnost zagotovili šele v treh letih ob ugodnih pogojih.

Komisija je v pisnem opominu ugotovila tudi, da je bila Slovenija že takrat sposobna zagotoviti omenjeno skladnost, kadar so pogoji ugodni, saj so bili za leto 2009 preseganja sporočena samo za eno območje. Zato je Komisija že v pisnem opominu opozorila, da ni jasno, kakšna bo dodana vrednost novih načrtov, če z njimi ne bo mogoče odpraviti neskladnosti v primeru neugodnih meteoroloških in orografskih pogojev.

Posebej za območje Zasavja je Komisija opozorila, da niso predvidene strožje mejne vrednosti emisij za industrijske obrate, čeprav je bilo v zvezi z njimi v osnutku načrta ugotovljeno, da so eden od vzrokov za onesnaževanje. Na podlagi tega je po mnenju Komisije mogoče ugotoviti, da osnutek načrta za Zasavje, ni določal ustreznih ukrepov, da bi bilo obdobje preseganja čim krajše, kot to zahteva prvi odstavek 23. člena Direktive.

Slovenska vlada je na uradni opomin odgovorila 19. marca 2013 in se zavezala, da bo vsaka dva meseca Komisijo obvestila o napredku pri sprejemanju ukrepov in načrtov za kakovost zraka.

V skladu z načrtovani ukrepi so bili sprejeti odloki za različna območja. Sledeč 11. členu Odloka o načrtu za kakovost zraka v Zasavju in Odloka o načrtu za kakovost zraka v Mestni občini Celje, ki ju je izdala Vlada RS 18. decembra 2013, se podrobnejši program ukrepov zmanjševanja onesnaženosti z delci PM₁₀ za leta 2014, 2015 in 2016 sprejme v treh mesecih po sprejetju tega odloka. Prav tako pa po 6. členu teh odlokov Vlada RS sprejme podrobnejši program ukrepov za tri koledarska leta, ki je finančno ovrednoten. MKO smo zaprosili za osnutek podrobnejšega programa ukrepov na podlagi 6. in 11. člena odlokov oz. v kolikor teh osnutkov še ni, v kakšni fazi je priprava ukrepov in kdaj se predvideva sprejem.

MKO je v svojem odgovoru²³⁰ navedlo, da je bilo v vseh sedmih odlokih o načrtih kakovosti zraka, ki jih je sprejela Vlada RS predvideno, da se v treh mesecih od sprejema odlokov pripravijo in na vladi sprejmejo Programi ukrepov, v katerih so določene naloge občin, države in drugih subjektov. Podrobnejši program ukrepov je namenjen predvsem definiranju finančnih virov za izvedbo ukrepov iz odlokov in sicer po posameznih letih. Glavni državni finančni vir so sredstva iz Podnebnega sklada in kohezijska sredstva, občine pa bodo svoj delež zagotovile iz svojih proračunov. Ministrstvo naj bi v sodelovanju z zasavskimi občinami in mestom Celje programe že pripravilo in jih kot deloven

²³⁰ Odgovor Ministrstva za kmetijstvo in okolje z dne 09. aprila 2014, št. 090-38/2014/8.

dokument obema območjema preseganj poslalo že pred meseci. Ker pa se Partnerski sporazum med Slovenijo in Komisijo EU šele končuje (predvideno bo podpisan pred poletjem 2014), je prišlo do zamika tudi pri dokončanju programov. Glavnino virov finančnih spodbud države za izvajanje odlokov namreč predstavljajo sredstva iz Kohezije 2014-2020. Ker so torej osnutki podrobnejših programov pripravljeni šele kot delovno gradivo po oceni ministrstva še niso v takšni meri usklajeni, da bi bili lahko predstavljeni javno, zato vanje nismo imeli vpogleda.

Glede na informacije posredovane s strani MKO torej ugotavljamo, da glede na to, da podrobnejši programi še niso sprejeti in se posledično ne izvajajo, Slovenija še vedno krši prvi odstavek 23. člena Direktive 2008/50/ES.

Slovenija je glede na povedano že od leta 2005 v ponavljajočih se preseganjih mejnih vrednosti PM_{10} , ki se očitno ne naslavlja dovolj učinkovito. Zaradi ponavljajočih se kršitev EK trenutno vodi postopek proti Sloveniji, kar je eno izmed učinkovitih pravnih sredstev, ki so na voljo, da se državo prisili k ukrepanju. Predpisi se ob pritisku EK ob ali kmalu po določenem roku sprejemajo, vendar zgolj v meri, da se zadosti zahtevam EK, medtem ko za njihovo izvajanje ni poskrbljeno v zadostni meri.

2. Problemska ozadja razprave o meritvah

Iz dostopne dokumentacije ni jasno, na kakšen način ARSO določa lokacije konkretnih merilnih postaj. Poleg tega iz Operativnega programa varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem PM_{10} izhaja med drugim tudi, da Slovenija še nima dovolj goste državne merilne mreže v primerjavi z drugimi državami EU,²³¹ vendar pa se nadaljnji dokumenti s tem problemom ne ukvarjajo več. Zanimivo je tudi dejstvo, da se analize težkih kovin v delcih PM_{10} izvajajo samo na treh merilnih mestih (Ljubljana BF, Maribor center, Iskrba), ne pa tudi na najbolj onesnaženih področjih (Celje, Zasavje).

Na vprašanje, ki se je nanašalo na podatek, da Slovenija še nima dovolj goste merilne mreže, je ARSO odgovorila, da bi v primerjavi z gostoto namestitve merilnih mest za PM_{10} v drugih državah EU s podobnim reliefom, kot ga ima Slovenija, ter glede na zahteve Direktive 2008/50/ES v zvezi z reprezentativnostjo merilnih mest na območju s podobno reliefno morfologijo v državni merilni mreži morale biti od 12 do 18 merilnih mest. Dejansko imamo 15 stalnih merilnih mest in poleg tega še vsaj

²³¹ Dostopno na:

http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_onesnazevanje_pm10.pdf (03. 05. 2014).

11 merilnih mest dopolnilnih mrež, kar naj bi torej bilo v skladu z zahtevami in standardi. V odgovoru na pismo so tudi zapisali, da so obstoječe merilne postaje izbrali na podlagi rezultatov starih meritev in si pri tem prizadevali za čim večjo prostorsko reprezentativnost postaj. Na vprašanje, katere so okoliščine, na podlagi katerih določijo katere meritve, ki se bodo izvajale na določeni postaji, je ARSO zgolj skopo odgovorila,²³² da merilne parametre na postajah državne meteorološke mreže izbirajo v skladu s 5. členom Pravilnika o ocenjevanju kakovosti zunanega zraka²³³ Vsebinskega odgovora na vprašanje, zakaj meritev težkih kovin ne izvajajo tudi v Zasavju in Celju, ni bilo.

Problematika merilnih mest na primeru Celja

V Celju kot degradiranem območju ima za spremljanje kakovosti zraka ARSO postavljeno eno merilno mesto. Spodnja tabela prikazuje koncentracije težkih kovin iz stalnega merilnega mesta, kot so prikazane v dokumentu Opredelitev virov delcev PM₁₀ v Celju.²³⁴ Podatki o koncentracijah težkih kovin PM₁₀ drugače niso navedeni kot del analiz tega stalnega merilnega mesta, zato so edini razpoložljivi podatki dobljeni maja 2011.

Tabela 9: Povprečne koncentracije težkih kovin v delcih PM₁₀

ng/m ³	Arzen	Kadmij	Nikelj	Svinec	Aluminij	Vanadij	Krom	Mangan	Železo
Poletno obdobje	0,36	0,21	2,5	7,8	114	0,89	2,7	6,3	265
Zimsko obdobje	0,77	0,78	3,7	21,2	129	1,0	5,0	12,9	541
Letna mejna vrednost	6	5	20	500	/	/	/	/	/

ng/m ³	Kobalt	Baker	Cink	Selen	Galij	Stroncij	Molibden	Antimon	Talij
Poletno obdobje	0,09	8,5	60,6	0,49	0,07	1,1	0,85	0,66	0,03
Zimsko obdobje	0,19	21,5	167,8	0,78	0,14	1,8	1,9	1,9	0,10
Letna mejna vrednost	/	/	/	/	/	/	/	/	/

/ Ciljna letna vrednost zakonsko ni določena

Civilne iniciative Celja so svoje videnje problematike merilnega mesta predstavile v pripombah na osnutek Odloka o načrtu za kakovost zunanega zraka na območju MO Celje.²³⁵

Glede merilnega mesta med drugim trdijo da:

²³² Odgovor ARSO na zahtevo študentov Okoljske pravne klinike za dostop do informacij javnega značaja, 19. maj 2014.

²³³ Uradni list RS, št. 55/2011 z dne 8. julija 2011.

²³⁴ Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/ViriCelje.pdf> (03. 05. 2014).

²³⁵ Civilne iniciative Celja, Dokumentacija, dostopno na: <http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (03. 05. 2014).

- Odgovorni za navedbe ne poznajo gibanja zračnih mas v celjski kotlini, saj 80% časa v letu piha zahodnik, ki onesnaženja praktično vse industrije v Celju odnaša proti vzhodu – torej stran od merilne postaje pri bolnici, proti naselju Bukovžlak, Proseniškem in Šentjurju. Eno samo merilno mesto pri bolnici v Celju torej nikakor ni reprezentativno.
- Brez stalne merilne postaje v Bukovžlaku in analiziranja teh prašnih usedlin je ocena oziroma določanje virov onesnaženja popolnoma neustrezno in nestrokovno.
- Kompleksnosti onesnaženja celjske kotline ne more izmeriti ena merilna postaja.

ARSO je izvedla tudi meritve onesnaženosti zraka z mobilno merilno postajo na Bukovžlaku, ki so potekale od 12. januarja do 27. februarja 2011.²³⁶ Mobilna postaja je bila postavljena ob lokalni neprometni cesti pri hiši Bukovžlak 89. Cinkarna Celje je bila od merilne postaje oddaljena 500 metrov proti zahodu. Meritve so potekale pozimi, ko je onesnaženost zraka v notranjosti Slovenije precej večja, kot v toplem delu leta. Sami so tudi navedli, da je večino časa pihal severovzhodni veter ter ni bilo temperaturnih inverzij, tako da bi verjetno bila koncentracija onesnaženja lahko še večja. Meritve so potekale le dober mesec dni, zato ARSO tudi sama priznava, da je iz dobljenih podatkov težko sklepati o ravni koncentracij na letni ravni.

Med drugim je ARSO iz izsledkov meritev mobilne postaje ugotovila:

- Da je položaj Celja z okolico, kar se tiče kakovosti zraka, neugoden, saj mesto leži na južnem, najnižjem delu Celjske kotline.
- Onesnaženost zraka z delci PM₁₀ na lokaciji mobilne postaje je bila skoraj enaka kot na mestnem merilnem mestu Celje-ARSO na prostoru Splošne bolnišnice Celje; onesnaženost je bila med najvišjimi v Sloveniji, višja je bila le še v Zagorju. Velik delež pri tem ima emisija iz manjših kurišč.
- Koncentracija H₂S na Bukovžlaku je bila nizka, pod mejo zaznave vonja. Koncentraciji SO₂ ter NO₂ nižji, koncentracija ozona pa višja kot na Celje-ARSO.
- Koncentracija benzena na Bukovžlaku je bila višja kot na merilnih mestih Ljubljana Bežigrad in Maribor center, kar pomeni, da velik delež prispeva emisija iz malih kurišč in nekaterih industrijskih objektov v okolici.
- Tako kot v večini drugih mestnih območij Slovenije so tudi v Celju najbolj problematično onesnaževalo delci PM₁₀. Število prekoračitev mejne dnevne koncentracije predvsem v mestih

²³⁶ MKO, Meritve onesnaženosti zraka z mobilno postajo na Bukovžlaku, dostopno na:

http://gis.arso.gov.si/related/arso_doc/Public_zrak/mobilne_postaje/Bukovzлак_2011.pdf (03. 05. 2014).

vsako leto preseže dovoljeno mejno število. Raven koncentracije delcev PM₁₀ na lokaciji mobilne postaje na Bukovžlaku je bila v času meritev enaka kot v Celju.

Mobilna merilna postaja ni izvajala meritev težkih kovin PM₁₀, ugotovila pa je izjemno visoke koncentracije benzena. Prav tako ni dostopa do rednih podatkov o težkih kovinah v PM₁₀ delcih, izmerjenih na stalnem merilnem mestu v Celju, ampak se dostopni podatki nanašajo le na določeno obdobje. Ker bi se nam glede na zbrane podatke tovrstne analize v Celju zdele smiselne, smo se na ARSO obrnili z vprašanjem ali jih dejansko izvajajo in če jih, kje so podatki o teh analizah dostopni. V odgovoru so nam zapisali, da meritve težkih kovin redno izvajajo le na že omenjenih treh stalnih merilnih mestih, kar naj bi bilo v skladu s Pravilnikom o ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka,²³⁷ na ostalih merilnih mestih pa se izvajajo enoletne meritve, te pa potekajo vsako leto na drugem merilnem mestu.²³⁸

Problematika merilnih mest na primeru Zasavja

Na območju Zasavja se prav tako kot na območju Celja ne izvajajo stalne analize težkih kovin v delcih PM₁₀ kljub večkratnemu opozarjanju na problematično kakovost zraka²³⁹. Tudi analiza ogljikovodikov, od katerih je najbolj problematičen benzen je dostopna samo preko poročil in analiz, ki so se izvajale v določenem obdobju, saj stalnih analiz ne opravljajo.

Iz dokumentacije posebnih raziskav je razvidno, da je bila ob takšni dodatni analizi presežena vrednost benzo(a)pirena v Zagorju ob Savi.²⁴⁰ Prav tako je bila ta vrednost presežena v Trbovljah, čeprav na ta podatek v ugotovitvah niso opozorili.²⁴¹ Pri obravnavanju rezultatov teh meritev je potrebno biti previden, saj so omejena na določeno časovno obdobje. Pri razlagi rezultatov je treba ta krajša časovna obdobja primerjati s časom obratovanja največjih onesnaževalcev.

²³⁷ Uradni list RS, št. 55/2011.

²³⁸ Odgovor ARSO na zahtevo študentov Okoljske pravne klinike za dostop do informacij javnega značaja, 19. maj 2014.

²³⁹ Dostopno na: <http://www.ekokrog.org/2013/11/17/tezke-kovine-v-zasavskih-tleh/#more-3529> (22.9.2014).

²⁴⁰ Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/Viri%20Zagorje09.pdf> (22.9.2014).

²⁴¹ Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/ViriTrbovlje.pdf> (22.9.2014).

V zimskem obdobju vzorčenja na merilni postaji Trbovlje, ki je trajalo 118 dni, je Lafarge Cement tako obratoval zgolj 14 dni.²⁴² Problem meritev se pojavi tudi kadar pride v Lafarge Cementu do izpada filtrov²⁴³, kar povzroča visoke meje onesnaževanja, naprave za merjenje pa niso nastavljene na tako visoke vrednosti.

Kot drugo, je na mestu vprašanje ali je javnost dovolj dobro obveščena o vsebini meritev, ki se izvajajo ter na rezultate meritev, ki se ne izvajajo redno na državnih merilnih mestih. Prav tako je pomembno vprašanje ali so pravilno obveščeni, kadar so presežene mejne vrednosti različnih parametrov.

Glede meritev in objavljanja koncentracij PM₁₀ je veliko bolje poskrbljeno, kot za analize težkih kovin ter benzena. Dnevne koncentracije PM₁₀ so dostopne na spletni strani ARSO, prav tako pa je dostopna napoved ravni onesnaževal z delci PM₁₀.

Problem predstavljajo tudi meritve izven državne merilne mreže. Eko krog²⁴⁴ je že večkrat opozoril na problem verodostojnosti podatkov ter načinov izvajanja meritev.²⁴⁵ Problem je pritisk naročnika na izvajalca meritev. Elektro institut Milan Vidmar (EIMV), kot izvajalec imisijskih meritev zanje prejema plačilo s strani stranke Lafarge. Izvajalci meritev s svojimi storitvami delujejo na trgu in so odvisni od svojih naročnikov. Vprašanje je, če to zagotavlja potrebno objektivnost pri opravljanju meritev, saj povzroča, da se slabih rezultatov meritev bolj boji izvajalec meritev kot naročnik sam. Sodišče²⁴⁶ je glede tega vprašanja izrazilo stališče, da samo to dejstvo ne zadošča za neobjektivnosti meritev in da preverjanje kakovosti nadzora ureja 102 ZVO-1. Za monitoring zunaj državne merilne mreže je tako nujno potrebno kvalitetno izvajanje nadzora pristojnih državnih služb.

Podatki merilnega mesta Lafarge, ki je zunaj državne merilne mreže, so dostopni na spletu²⁴⁷, tudi podatki za benzen. Objavljeni podatki pa prihajajo z določenim zamikom. Za večjo preglednost ter obveščanje javnosti je med krajan in Lafarge cementom obstajal dogovor, da bi krajan vsake tri

²⁴² Dostopno na:

<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/ViriTrbovlje.pdf>

(22.9.2014).

²⁴³ Dostopno na: <http://www.ekokrog.org/2011/10/31/grehi-zzv-maribor/> (22.9.2014).

²⁴⁴ EKO KROG – društvo za naravovarstvo in okoljevarstvo.

²⁴⁵ Dostopno na:

<http://eko.dnevnik.si/sl/Vreme+%26+Okolje/1198/So+to+res+podatki+za+Lafarge+Eko+krog+zavrnil+dva+paketa+podatkov> (22.9.2014).

²⁴⁶ Sodba I U 893/2014-15, z dne 21.8.2014.

²⁴⁷ Dostopno na: http://www.okolje.info/?link=dbViewLafargeValue&option=com_content&Itemid=208 (22.9.2014).

mesece dobili poročilo o imisijskem obratovalnem monitoringu na merilnem mestu cementarne Lafarge. Ne glede na dogovor s Krajevno skupnostjo Ravenska vas je dogovorjeno poročilo prišlo samo prvič, po podatkih Eko kroga zaradi obremenilnih dokazov za tovarno Lafarge. Neuradne meritve se lahko spremlja, vendar brez uradnega poročila.

Do zamikov pri objavljanju podatkov meritev prav tako prihaja pri državni merilni mreži, kot je razvidno iz pisma Eko kroga naslovljenega na ARSO.²⁴⁸ V istem pismu poudarjajo, da je namen merjenja onesnaženja predvsem sprotno obveščanje občanov z namenom varovanja njihovega zdravja.

Glede na to, da je Zasavje okoljsko degradirano območje, so kvalitetne meritve ključnega pomena. Slabo zdravstveno stanje okoliških prebivalcev nujno potrebuje kvalitetne meritve kakovosti zraka. Če pri tem upoštevamo pripombe glede državne merilne mreže ter meritve zunanjega izvajalca EIMV, morda ne poznamo kvalitete zraka v zadostni meri, hkrati pa to pomeni nepopolne vhodne podatke za nadaljnje raziskave.

Za ugotavljanje kakovosti zraka so potrebne verodostojne meritve in pravilna razlaga rezultatov. Na naših tleh opravljajo meritve ARSO v sklopu državne merilne mreže ter zunanji izvajalcev meritev.

Rezultati meritev, ki jih opravlja ARSO so lahko pomankljivi, zaradi nepravilne lokacije merilnih mest, pomanjkanja meritev določenih onesnaževal in premajhnega števila merilnih mest na določenih območjih. Zunanji izvajalci meritev so odvisni od naročnikov, kar omogoča manipulacijo in neresničen prikaz rezultatov. Pri obeh je pomembno, da so vsi izmerjeni podatki redno dostopni javnosti v najkrajšem možnem času.

Zaradi vseh teh pomanjkljivosti so upravičeni pomisleki glede dejanske kakovosti zraka v Sloveniji. Za preprečevanje nadaljnjih okoljskih in zdravstvenih problemov, se je treba soočiti z zgoraj navedenimi pomanjkljivostmi in zagotavljati kakovostne meritve.

3. Presoja vplivov na zdravje

V okviru delovanja klinike smo raziskovali predvsem preprečevanje škodljivih okoljskih vplivov na zdravje državljanov Slovenije. V zvezi s tem smo se obrnili tudi na Ministrstvo za zdravje (MZ), kot pristojno ministrstvo, s sledečimi vprašanji, ki se nanašajo na to, kako MZ samo oz. v sodelovanju z MKO zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja?

V tem okviru nas je zanimalo, kakšne analize zdravstvenega stanja prebivalcev (specifično tudi zaradi vplivov PM 10 delcev) izvaja MZ oz. njegova telesa in kje so te analize javno dostopne (navedba

²⁴⁸ Dostopno na: <http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2010/09/ekokrog-d-09-10-arso.pdf> (22.9.2014).

spletnih povezav). Nadalje tudi kakšne so aktivnosti MZ, ko zaznajo spremembe zdravja prebivalcev na določenem območju in kakšne pobude dajejo MKO glede ukrepanja za izboljšanje stanja okolja. Kako se vključujejo v aktivnosti MKO in njegovih teles (tudi v postopke presoje vplivov na okolje) glede vpliva obremenjevanja okolja na zdravje. Specifično pa nas je zanimalo tudi kakšne aktivnosti (analize, ukrepe) so izvedli oz. izvajajo glede vpliva onesnaženega zraka na zdravstveno stanje prebivalstva v Celjski kotlini in Zasavju.

Odgovor MZ na vprašanja smo z majhno zamudo prejeli aprila 2014.²⁴⁹ V zvezi z analizami zdravstvenega stanja prebivalcev smo prejeli poročilo Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ), ki je odgovoril na vprašanja, ki jih je inštitutu posredovalo MZ. Navaja podatke v zvezi z zdravstvenim stanjem prebivalcev zaradi onesnaženosti okolja. Za ugotavljanje vzročne povezave med okoljem in zdravjem ter kasnejšem modelnem izračunu bremena bolezni (število bolezni/smrti), ki se jih lahko pripiše posameznemu okoljskemu dejavniku, je potrebno opraviti več ciljnih raziskav. Predvsem gre v teh primerih za primerjave populacij, ki živijo v različno onesnaženih okoljih. Prva taka študija v Sloveniji je bila izvedena leta 1998, kjer se je ugotavljala razlika v tveganju za umrljivost glede na dnevno stopnjo onesnaženja s PM₁₀ v Ljubljani (APHEA). Kasneje sta bili izvedeni še dve podobni raziskavi, ki sta vsebovali modelni izračun umrljivosti/obolevnosti na osnovi stopenj tveganja, pridobljenih v drugih mednarodnih raziskavah.

Trenutno potekata še dve raziskavi, ena glede vpliva finih delcev na umrljivost in sprejem v bolnišnico za boleznimi srca in ožilja, dihal in bolezni srca in živčevja v Ljubljani (UFIREG) in raziskava o vplivu onesnaženega zraka na umrljivost in sprejeme v bolnišnico v večjih občinah Slovenije za izbrana bolezenska stanja (MEDHISS).²⁵⁰

NIJZ sodeluje z MZ v postopku celovite presoje vplivov na okolje (CPVO), v kateremu daje mnenja na okoljsko poročilo in predlaga dodatne ukrepe za zaščito zdravja. S celovito presojo vplivov na okolje se za posamezen projekt ali načrt ugotovijo in ocenijo vplivi na okolje ter vključenost zahtev varstva okolja, ohranjanja narave, varstva človekovega zdravja in kulturne dediščine v načrt, hkrati pa se pridobi potrdilo MZ o sprejemljivosti izvedbe plana na okolje.²⁵¹

Glede konkretnih ukrepov v Celjski kotlini NIJZ navaja, da je onesnaženost zraka podobna kot v Ljubljani, analizo obolevnosti za rakom na območju Celja pa je opravil Onkološki inštitut. Glede

²⁴⁹ Zadeva: Podatki o zdravstvenem stanju zaradi onesnaženosti okolja, št. 354-25/14-1, 16.4.2014, dostopno pri avtorjih.

²⁵⁰ Povezave do analiz in podatki o vplivu onesnaženega zraka, dostopno na:

www.nijz.si/podrocjedela/mojeokolje/zrak/ in delno tudi na spletni strani www.aphekom.org (20.09.2014).

²⁵¹ ZVO-1, prvi odstavek 40. člena.

rezultatov okoljskih meritev (vzorci zemljine, prahu, lokalno pridelanih vrtnin) oziroma analiz so bili predlagani dodatni higienski ukrepi za zaščito prebivalstva.

CPVO se po navedbah MZ izvede za plan, ki ga na podlagi zakona sprejme pristojni organ države ali občine za posamezno področje.²⁵² V zakonu o varstvu okolja je v 40. členu moč najti natančnejšo razlago glede tega, kdaj se izvede CPVO. MZ je pripravilo kriterije za ugotavljanje sprejemljivosti planov in okoljskih poročil s stališča svoje pristojnosti²⁵³, tj. varovanje zdravja ljudi pred vplivi iz okolja. Kriteriji so dostopni na strani MZ, gre za celovit dokument, ki kriterijev ne navaja za vsak primer posebej, opisuje postopek za sprejetje okoljskega poročila kot del CPVO. Podlaga za presojo sprejemljivosti planov s stališča vplivov na zdravje ljudi pa sta Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje planov na okolje ter Zakon o varstvu okolja²⁵⁴. Kriteriji obsegajo zahteve, navodila, merila in pogoje glede sprejemljivosti in izvajanja planov in pregleda okoljskih poročil.

MZ prejme vlogo s strani MKO, MZIP, ARSO in občin, katero nato posreduje v strokovni pregled pristojnemu laboratoriju oz. inštitutu, ki poda strokovno mnenje s stališča varstva človekovega zdravja. Na podlagi stališč oz. mnenj strokovnega organa, MZ poda mnenje o ustreznosti oz. sprejemljivosti posameznega plana oz. ustreznosti okoljskega poročila.

Glede prvih vprašanj smo torej prejeli odgovore, ki pa so bolj kot ne okvirni, gre za nek standardiziran postopek, ki se redno izvaja pri sodelovanju z MKO glede CPVO. Podatkov o konkretnih pobudah in konkretnih primerih pa nismo dobili, saj ministrstvo podaja zgolj mnenje o ustreznosti posameznega plana oz. okoljskega poročila. Pogrešamo konkretne, na primeru temelječe podatke, kako ministrstvo ukrepa v primerih, da je zaznan škodljiv vpliv na zdravje prebivalstva.

Glede vprašanja o Zasavju odgovora nismo prejeli, smo pa prejeli obsežen načrt in dobro prakso sanacije onesnaženosti Mežiške doline.²⁵⁵

²⁵² Podatki dostopni pri avtorjih dokumenta, ZADEVA: Vprašanja študentov Okoljske pravne klinike na Pravni fakulteti v Ljubljani v povezavi z dopisom z dni 13. marec 2014, št. 354-18/2014-05, 16. april 2014.

²⁵³ Kriteriji za ugotavljanje sprejemljivosti planov s stališča pristojnosti varovanja zdravja ljudi pred vplivi iz okolja v postopkih CPVO, dostopno na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/Kriteriji_MZ_CPVO-2013.pdf, (04.08.2014).

²⁵⁴ Kriteriji za ugotavljanje sprejemljivosti planov s stališča pristojnosti varovanja zdravja ljudi pred vplivi iz okolja v postopkih CPVO, str. 6, dostopno na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/Kriteriji_MZ_CPVO-2013.pdf (04.08.2014).

²⁵⁵ Dr. Marta Ciraj, Sanacija Mežiške doline z vidika Ministrstva za zdravje, III. Posvet Okolje in človekove pravice, Odgovornost države za sanacijo onesnaženega okolja, Državni svet, 27. november 2011, besedilo

Glede aktivnosti, ki jih MZ izvaja na območju Celja glede vplivov onesnaženega zraka na prebivalstvo ministrstvo ne navaja konkretnih ukrepov. Navajajo, da se s problematiko ukvarjajo od leta 2008, ko je Urad RS za kemikalije sprejel predstavnike nevladnih organizacij na pogovor o problematiki.

MZ vodi Medresorsko delovno skupino za izvajanje temeljnih nalog, ki izhajajo iz Parnske deklaracije o okolju in zdravju in dokumenta Evropski proces na področju okolja in zdravja.²⁵⁶ MZ opozarja, da Vlada RS pripravlja pomembna razvojna dokumenta: Strategijo razvoja Slovenije 2013-2020 in njen izvedbeni dokument ter Program državnih razvojnih prioritet in investicij za obdobje štirih let. Priprava razvojnih dokumentov naj bi bila priložnost za reševanje problema prekomerno onesnaženih območij in sicer z vključitvijo vprašanja kakovosti zraka v omenjena programa. Medresorska delovna skupina je bila ustanovljena 23.8.2012, odkar je v novi sestavi, leta 2012 je namreč po navedbah ministrstva dobila novo administrativno pomoč za izvajanje nalog, se je sestala enkrat.²⁵⁷ To pod vprašaj postavlja učinkovitost dela medresorske skupine.

Članom prej omenjene medresorske delovne skupine je bil predstavljen predlog območij, ki so prekomerno obremenjena s posameznimi onesnaževalci in zato predstavljajo dodaten dejavnik tveganja za zdravje prebivalstva, v obliki pregleda, ki ga je pripravil NIJZ. Očitno se problem pojavlja predvsem pri identifikaciji onesnaževalcev. Nabor predstavljenih območij še ni bil obravnavan. Končni cilj je sprejetje sanacijskih ukrepov. MDS bo pregledala pripravljeno listo prekomerno obremenjenih območij in predlagala kriterije za določitev prioriteten območij. Ugotavljamo, da konkretnih ukrepov ni, da ni niti konkretnega programa, niti geografsko specificiranega območja, ter hkrati izražamo dvom nad učinkovitostjo dela MDS.

MZ je v odgovoru izpostavilo tudi problematiko različnosti interesov MZ in MKO, kar otežuje medresorsko sodelovanje.²⁵⁸

dostopno pri avtorjih kot del odgovora MZZ na vprašanje študentov, ZADEVA:Vprašanja študentov Okoljske pravne klinike na Pravni fakulteti v Ljubljani v povezavi z dopisom z dni 13. marec 2014, št. 354-18/2014-05.

²⁵⁶ Ministrstvo za zdravje, Delovna skupina za izvajanje zavez Parnske deklaracije, dostopno na:

http://www.mz.gov.si/si/o_ministrstvu/delovna_skupina_za_izvajanje_zavez_parnske_deklaracije/

(04.08.2014).

²⁵⁷ Ministrstvo za zdravje, Delovna skupina za izvajanje zavez Parnske deklaracije, dostopno na:

http://www.mz.gov.si/si/o_ministrstvu/delovna_skupina_za_izvajanje_zavez_parnske_deklaracije/

(04.08.2014).

²⁵⁸ Podatki dostopni pri avtorjih dokumenta, ZADEVA:Vprašanja študentov Okoljske pravne klinike na Pravni fakulteti v Ljubljani v povezavi z dopisom z dni 13. marec 2014, št. 354-18/2014-05.

4. Možnost uporabe pravnih sredstev

Ustavna pravica do zdravega življenjskega okolja, vsebovana v 72. členu URS, vzpostavlja obveznost države, da zagotovi zdravo življenjsko okolje. Neučinkovito ukrepanje ali neaktivnost države v zvezi z odpravljanjem okoljske škode, preprečitvijo čezmernega onesnaževanja ali sanacijo degradiranih območij lahko kvalificiramo kot opustitev dolžnosti države, da zagotavlja zdravo življenjsko okolje. Pravna sredstva, ki so na voljo, omogočajo ukrepanje tako proti državi (kot nosilki dolžnosti zagotavljanja zdravega življenjskega okolja), kot proti onesnaževalcem, ki nosijo svoj del odgovornosti odprave posledic onesnaževanja v skladu z ZVO-1.

Proti državi (v primeru opustitvenega, neaktivnega ravnanja), bi lahko naslovili tožbo, s katero bi zahtevali učinkovito ukrepanje države v primerih, ko je kršena pravica do zdravega življenjskega okolja. Tožniki (npr. posamezniki, lokalna skupnost, nevladne organizacije) bi zahtevali aktivno ravnanje države ter uveljavljali svojo ustavno pravico z zahtevami po konkretnih ukrepih države. Že na primeru degradiranih območij, predstavljenih v nadaljevanju, lahko ugotovimo da država odlaša z učinkovitim ukrepanjem in s tem krši svojo ustavno dolžnost sprejeti dejanske in normativne ukrepe za varovanje okolja. Konkretno bi lahko zahtevali sprejetje odlokov o degradiranosti določenih območij²⁵⁹(Celje, Zasavje) ter izvajanje operativnih programov varstva okolja, ki jih je država sama sprejela.²⁶⁰ Na državo bi lahko naslovili tudi zahtevo za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti pri opravljanju meritev zraka, saj so reprezentativni podatki o kakovosti zraka relevanten podatek za prebivalce na teh območjih.

Vsak posameznik lahko uporabi tudi sredstva varstva po 14. členu ZVO-1 in po 133. ter 134. členu OZ. Ta pravna sredstva lahko posameznik (društva, združenja, organizacije) uporabi proti nosilcu posega v okolje ali nosilcu škodljive dejavnosti, kot nosilec posega pa lahko nastopa tudi država, tokrat v vlogi povzročitelja obremenitve. Ostali onesnaževalci so predvsem veliki industrijski obrati vendar pa je možnost uporabe teh pravnih sredstev v praksi močno omejena. Posameznik v postopku ni ustrezno zaščiten glede na izrazito neenakomerno razmerje med strankama (posameznik zoper državo, posameznik zoper onesnaževalca). Zaradi prevelikih stroškov postopka in pridobivanja dokazov posameznik (pre)težko uveljavlja pravno varstvo, zato je več odgovornosti na nevladnih organizacijah, predvsem tistih s statusom delovanja v javnem interesu, da ob podpori pravne stroke te pravne poti preizkusijo in prispevajo k oblikovanju prepotrebne sodne prakse. Ob tem pa ne gre

²⁵⁹ 24. člen ZVO-1.

²⁶⁰ Kot npr. Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM₁₀, ki služi kot nacionalni načrt za kakovost zraka, nanašajoč na Direktivo 2008/50/ES, ki ga je Vlada RS sprejela 3. novembra 2009.

pozabiti, da kljub vsemu izkazovanje pravnega interesa predstavlja veliko oviro, prav tako so veliki tudi stroški.

Zanimiva se nam je zdela tudi možnost, da bi posameznik oz. posamezniki začeli postopek pred ESČP. Glede na predstavljene sodbe (Tatar proti Romuniji in Dubetska in drugi proti Ukrajini) ocenjujemo, da ima posameznik lahko možnosti za uspeh pred ESČP v kolikor meni, da mu je kršena pravica iz člena 8. EKČP.

Naše pravo pozna več možnosti pravnega varstva (po SPZ,OZ in po 14. členu ZVO-1), ki bi jih posameznik moral izčrpati pred vložitvijo pritožbe na ESČP, vendar se posameznik v teh primerih pogosto sooča s težavami, ki izhajajo iz neenakega položaja strank; predvsem glede finančnega zalogaja, ki ga za pritožnika predstavlja dokazno breme - dokazati prekomerno onesnaževanje (različne študije so drage). ESČP bi iz tega razloga znalo omenjena pravna sredstva pri nas šteti za neučinkovita in bi Slovenijo oz. katero izmed drugih držav v podobnem položaju, tako kot Ukrajino, navkljub načelni možnosti odškodninske tožbe, zavezalo k strukturni odpravi problema.

Potencialnemu pritožniku na ESČP v korist govori tudi utemeljitev odločitve ESČP v omenjeni zadevi, kjer je bilo navkljub dejstvu, da škoda v konkretnem primeru ni bila merljiva, za ugotovitev kršitve člena 8 EKČP dovolj, da živijo na območju, kjer onesnaženost presega dovoljene standarde, kar pomeni, da so bili vlagatelji po nepotrebnem izpostavljeni povečanemu tveganju za zdravje.

Degradirana območja

V skladu s 24. členom ZVO-1 lahko Vlada RS del okolja ali posamezno območje s predpisom določi kot degradirano okolje in v sodelovanju z občino, na območju katere je degradirano okolje, določi program ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja. Pogoji za določitev dela okolja ali posameznega območja kot degradirano okolje je, da je na podlagi meril, ki jih na podlagi 23. člena ZVO-1 določi Vlada RS, ta del okolja ali območje razvrščeno v razred ali stopnjo največje obremenjenosti okolja oziroma kadar obstaja tveganje, da bo raven onesnaževal preseгла eno ali več alarmnih stopenj, predpisanih na podlagi 17. člena za posamezne vrste emisij v okolje. Glede na znane raziskave in njihove rezultate lahko območje Celjske kotline²⁶¹ in Zasavja uvrstimo med degradirana območja. Problem pa je v tem, da Vlada RS odlaša s pripoznanjem stopnje problematičnosti na tem področju. V praksi torej institut »degradiranega območja« ne zaživi. Podobno je tudi z Operativnim programom

²⁶¹ Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja, ZBORNIK 1. KONFERENCE, str.12. Dostopno na:

<http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (22.9.2014)

varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM_{10} , ki služi kot nacionalni načrt za kakovost zraka, nanašajoč na Direktivo 2008/50/ES, ki ga je Vlada RS sprejela 3. novembra 2009. Program naj bi služil kot izhodišče za pripravo, sprejem in izvedbo programov ukrepov za izboljšanje kakovosti zraka na območjih degradiranega okolja. Že v slednjem operativnem programu se je torej Vlada zavezala, da bo skupaj z občinami v skladu s 24. členom ZVO-1 sprejela program ukrepov onesnaževanja zraka s PM_{10} na regionalni in lokalni ravni. Ker se operativni program v praksi nikoli ni izvajal, Vlada RS posledično ni razglasila težko onesnaženih območij za degradirana ter sprejela predvidenih programov za sanacijo. Glede na pasivnost Vlade RS, bi bilo potrebno ustrezno ukrepati ter ji poslati predlog, naj končno ukrepa ter problematična območja opredeli kot degradirana ter v sodelovanju z občinami na teh območjih sprejme ustrezne programe ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja. Tako lahko ugotovimo, da država krši ustavno dolžnost zagotavljati pravico do zdravega življenjskega okolja. Zagotavljanje pravice je tudi v aktivnem ravnanju države, zato je Vlada RS dolžna sprejeti omenjene odloke.

Priporočila za izboljšanje stanja

Naše mnenje je, da bi lahko rešitev glede trenutno neučinkovitega pravnega varstva, bila v strukturnem preoblikovanju pravnega varstva, ki bi že na normativni ravni omogočalo lažji dostop strank do pravnih sredstev. Temeljni problemi dostopa do pravnega varstva so neenak položaj strank v postopku, preveliki stroški postopka, oteženo dokazovanje ter izkazovanje pravnega interesa. Prav tako težavo predstavlja pomanjkanje sodne prakse, ki bi napolnila nekatera nerešena vprašanja v zvezi z pravnim varstvom po 14. členu ZVO-1 kot npr. ali gre za popularno tožbo ali tožbo posameznika, ki mu je kršena pravica, kaj točno pomeni zakonska formulacija pogoja neposredne nevarnosti itd. Rešitev vidimo v vsebinski napolnitvi omenjenih vprašanj, olajšanju dokazovanja za posameznike, znižanju stroškov postopka ter stroškov dokazovanja ter plačila izvedencev. Zdravo življenjsko okolje pa je po našem mnenju tako pomembno za vse, tudi za prihodnje generacije, da bi zahteva po izkazovanju pravnega interesa morala biti močno omejena. Večji poudarek pa bi moral biti tudi na dolžnosti in odgovornosti države, da zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja ter da izvaja učinkovite ukrepe za izboljšanje kakovosti zraka. Država zanemarja svojo dolžnost, ustavna pravica pa nam daje možnost, da zahtevamo ukrepanje. Pomanjkanje sodne prakse na tem področju kaže, da tudi tukaj dostop do pravnega varstva ni realno omogočen. Upanje daje praksa ESČP, ki bi lahko Slovenijo ob morebitni tožbi, zavezala k strukturni odpravi problema. Medtem pa bi zahtevali vsaj konkretne odločitve in ukrepe države v zvezi pomembnim monitoringom stanja okolja, ureditev degradiranih območij, večje medsebojno sodelovanje vladnih resorjev (kljub različnim interesom), večjo aktivnost MZ pri varovanju zdravja prebivalcev (predvsem pogrešamo jasna stališča glede vpliva onesnaženega zraka na zdravje) ter nasploh večjo okoljsko odgovornost vseh državnih akterjev.

Monografije:

1. Ferčič Aleš, Hojnik Janja, Tratnik Matjaž: Uvod v pravo Evropske unije, GV založba, Ljubljana 2011.
2. Juhart Miha, Plavšak Nina: Obligacijski Zakonik s komentarjem 1. Knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003.
3. Juhart Miha, Tratnik Matjaž, Vrenčur Renato: Stvarnopravni zakonik s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2004.
4. Pavčnik Marjan: Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, GV Založba, Ljubljana 2007.
5. Pichler D., Pucelj Vidović T., Pličanič S., Pirnat R., Kelšin S.: Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2010.
6. Volfand Jože, Majkovič Darja: Zrak v Sloveniji, Fit media, Celje 2012.

Spletni viri:

1. Children's Environment and Health Action Plan for Europe (CEHAPE), dostopno na: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Transport-and-health/publications/pre-2009/childrens-environment-and-health-action-plan-for-europe-cehape> (20.9.2014).
2. Agencija RS za okolje, Presoja vplivov na okolje, dostopno na: <http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/presoja%20vplivov%20na%20okolje/> (20.9.2014).
3. Analiza stanja onesnaženja Celjske kotline, dostopno na: <http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (22.9.2014).
4. Atlas okolja, dostopno na: http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso (20.9.2014).
5. Brane Piano: V Celju stroka in občina odpovedali, objavljeno dne 14.6.2013, dostopno na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/v-celjski-kotlini-stroka-in-obcina-odpovedali.html> (19.7.2014).
6. CEHAPE, Akcijski načrt za okolje in zdravje otrok v Evropi, dostopno na: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Transport-and-health/publications/pre-2009/childrens-environment-and-health-action-plan-for-europe-cehape> (20.9.2014).
7. Civilne iniciative Celja, Dokumentacija, dostopno na: <http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (3.5.2014).
8. Cvetka Ribarič-Lasnik, Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik trajnostnega razvoja - modelni pristop na primeru Celjske kotline, (10.2010/01.2012), dostopno na: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-C3VFFVRM> (22.9.2014).

9. Decisions, dostopno na: http://www.unece.org/env/Irtap/executivebody/eb_decision.html (16.9.2014).
10. Dokumentacija Civilnih iniciativ Celja, dostopno na: <http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (22.9.2014).
11. Eko dnevnik, dostopno na:
<http://eko.dnevnik.si/sl/Vreme+%26+Okolje/1198/So+to+res+podatki+za+Lafarge+Eko+krog+zavrnil+dva+paketa+podatkov> (22.9.2014).
12. Evropska komisija, Generalni sekretariat, Uporaba prava Evropske unije, Uveljavljanje pravic, dostopno na: http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_sl.htm (20.9.2014).
13. Grehi ZZV Maribor, dostopno na: <http://www.ekokrog.org/2011/10/31/grehi-zzv-maribor/> (22.9.2014).
14. Handbook of implementation of EC Environmental Legislation; dostopno na:
http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/handbook/handbook.pdf_str.200, (20.9.2014).
15. Inštitut za varovanje zdravja RS: Onesnaženost vzorcev solate in rdeče pese z območja Celjske kotline s potencialno strupenimi elementi - Presoja varnosti za zdravje ljudi, dostopno na:
<http://img-stari.ivz.si/2318-6914.pdf> (19.7.2014).
16. Intervju z dr. Cvetko Ribarič Lasnik – priprava odloka za sanacijo celjske kotline, objavljeno 30.7.2013, dostopno na: <http://alpeadriagreen.wordpress.com/2013/07/30/intervju-z-dr-cvetko-ribaric-lasnik-priprava-odloka-za-sanacijo-celjske-kotline/> (22.9.2014).
17. Intervju z dr. Cvetko Ribarič Lasnik, dostopno na:
<http://alpeadriagreen.wordpress.com/2013/07/30/intervju-z-dr-cvetko-ribaric-lasnik-priprava-odloka-za-sanacijo-celjske-kotline/>, (22.9.2014).
18. Kakovost zraka v Sloveniji v letu 2012, ARSO, Ljubljana (september 2013), dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/KAKOVOST%20ZRAKA%202012.pdf> (20.9.2014).
19. Kemijske analize v delcih in padavinah, dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/ocenjevanje%20kakovosti/Program%20ocenjevanja%202012.pdf> (3.5.2014).
20. Lafarge Cement in okoljsko dovoljenje, dostopno na: <http://www.lafarge.si/o-nas/novice/97-zrak-v-zasavju-lafarge-cement-in-okoljsko-dovoljenje.html> (3.5.2014).
21. Martina Očepek, Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja - ZBORNİK 1. KONFERENCE, Celje (2010), str. 188-193, dostopno na: <http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (20.9.2014).

22. Meritve na območju Slovenije, dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/ocenjevanje%20kakovosti/Merilna%20mreza.pdf> (3.5.2014).
23. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Delovna področja, Celovita presoja vplivov na okolje, dostopno na:
http://www.arhiv.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/presoje_vplivov_na_okolje/celovita_presoja_vplivov_na_okolje/ (17.7.2014).
24. Ministrstvo za zdravje, Delovna skupina za izvajanje zavez Parnske deklaracije, dostopno na:
http://www.mz.gov.si/si/o_ministrstvu/delovna_skupina_za_izvajanje_zavez_parnske_deklaracije/ (4.8.2014).
25. Ministrstvo za zunanje zadeve, ESČP, dostopno na:
http://www.mzz.gov.si/si/coe/o_svetu_evrope/organi_in_institucije_sveta_evrope/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/ (3.5.2014).
26. MKO, Meritve onesnaženosti zraka z mobilno postajo na Bukovžlaku, dostopno na:
http://gis.arso.gov.si/related/arso_doc/Public_zrak/mobilne_postaje/Bukovzлак_2011.pdf (3.5.2014).
27. MKO, Zrak, dostopno na: http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/zrak/ (13.5.2014).
28. Mreža za prostor, dostopno na: <http://mrezaprostor.si/> (20.9.2014).
29. Okolje: novi paket ukrepov za čistejši zrak v Evropi, Evropska komisija - IP/13/1274, 18/12/2013, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_sl.htm, (20.9.2014).
30. Okoljski center, dostopno na: <http://www.okoljski-center.si/> (20.9.2014).
31. Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja, ZBORNİK 1. KONFERENCE, str. 103, dostopno na:
<http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (22.9.2014).
32. Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja, ZBORNİK 1. KONFERENCE, str.12, dostopno na:
<http://www.sanacijacelja.si/portal/images/stories/Zbornik-1-konference-Onesnazenost-okolja-in-naravni-viri-kot-omejitveni-dejavnik-razvoja-v-Sloveniji.pdf> (22.9.2014).
33. Onesnaženost vzorcev solate in rdeče pese z območja Celjske kotline s potencialno strupenimi elementi, dostopno na: <http://img-stari.ivz.si/2318-6914.pdf> (19.7.2014).
34. Onesnaženost zraka z delci PM₁₀ in PM_{2,5}, dostopno na:
http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=565 (20.9.2014).
35. Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s delci PM₁₀, dostopno na:
http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_onesnazevanje_pm10.pdf (3.5.2014).

36. Opredelitev virov delcev PM₁₀ v Celju, dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/ViriCelje.pdf> (3.5.2014).
37. Opredelitev virov delcev PM₁₀ v Trbovljah, ARSO, Ljubljana (2012), dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/ViriTrbovlje.pdf> (20.9.2014).
38. Opredelitev virov delcev PM₁₀ v Trbovljah, dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/ViriTrbovlje.pdf> (22.9.2014).
39. Opredelitev virov delcev PM₁₀ v Zagorju ob Savi, dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/Viri%20Zagorje09.pdf> (22.9.2014).
40. Osnutek Odredbe o razvrstitvi območja Celjske kotline v razrede onesnaženosti tal, dostopno na:
http://www.mko.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/browse/1/article/12980/7113/a68bc13ef3b546bdde47927cc225e384/ (20.9.2014).
41. Peta Ministrska konferenca o okolju in zdravju z naslovom: „Varovanje zdravja otrok v spreminjajočem se okolju“; Parma, Italija, 10.–12. marec 2010, dostopno na:
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/78608/E93618.pdf (20.9.2014).
42. Pismo Eko kroga, dostopno na: <http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2010/09/ekokrog-d-09-10-arso.pdf> (22.9.2014).
43. Plan B za Slovenijo, dostopno na: <http://www.planbz slovenijo.si/> (20.9.2014).
44. Podatki merilnih mrež zunanjih izvjalcev, dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/KAKOVOST%20ZRAKA%202012.pdf> (3.5.2014).
45. Podatki MKO o nevladnih organizacijah s statusom delovanja v javnem interesu na področju okolja, dostopno na: http://www.mko.gov.si/si/nevladne_organizacije/ (20.9.2014).
46. Podatki o PM₁₀, SO₂, CO, O₃, NO₂ so dostopni na spletni ARSO: <http://www.arso.gov.si> (3.5.2014).
47. Podatki za merilno mesto Zelena Trava, dostopno na:
http://www.okolje.info/?link=dbViewLafargeValue&option=com_content&Itemid=208 (22.9.2014).
48. Posvetovalno telo Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja, dostopno na:
http://www.mko.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost/ (20.9.2014).
49. Povezave do analiz in podatki o vplivu onesnaženega zraka, dostopno na:
www.nijz.si/podrocjedela/mojeokolje/zrak/ in delno tudi na spletni strani www.aphekom.org (20.9.2014).

50. Pozne lekcije iz zgodnjih svaril: previdnostno načelo, dostopno na:
http://eionetsi.arso.gov.si/Podatki_in_informacije/F1084794869/F1236849587/Pozne_lekcije.pdf (20.9.2014).
51. Primerjalne študije onesnaženosti okolja v Zgornji Mežiški dolini med stanji v letih 1989 in 2001 z dne 20. 11. 2002, dostopno na:
http://www.uk.gov.si/fileadmin/uk.gov.si/pageuploads/pdf/Meziska_dolina_porocilo_studije_.pdf (20.9.2014).
52. Prispevek na 2. Mednarodni konferenci na Brdu - Okolje in človekove pravice, dostopno na:
<http://civilne-iniciative-celja.si/index.php?stran=dokumentacija> (22.9.2014).
53. Problematika onesnaženja Celjske kotline, objavljeno dne 13.6.2013, dostopno na:
<http://alpeadriagreen.wordpress.com/2013/06/13/problematika-onesnazenja-celjske-kotline/> (19.7.2014).
54. Program ocenjevanja zraka Agencije RS za obdobje 2012 – 2014, dostopno na:
<http://www.arso.gov.si/zrak/kakovost%20zraka/ocenjevanje%20kakovosti/Program%20ocenjevanja%202012.pdf> (3.5.2014).
55. Projekt Zavoda za zdravstveno varstvo Ljubljana in Ministrstva za zdravje, »Od podrobnejše analize okolja in zdravja v zasavski regiji do odpravljanja razlik v zdravju« (2008), dostopno na: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (9.9.2014).
56. Protocols, dostopno na: http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html (30.4.2014).
57. Raziskava »Bolezni dihal pri šolskih otrocih v Zasavju v povezavi s stopnjo onesnaženosti okolja, Medicinska fakulteta UL in Zavod za zdravstveno varstvo Ljubljana, Ljubljana (oktober 2008), dostopno na: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2322> (20.9.2014).
58. Razširjenost rakavih bolezni v Sloveniji in Zasavju, Onkološki inštitut Ljubljana, Ljubljana (september 2008), dostopno na: http://www.onko-i.si/fileadmin/onko/datoteke/dokumenti/Rak_Zasavje_2008.pdf (20.9.2014).
59. Reports, dostopno na: <http://www.unece.org/env/lrtap/ic/reports.html> (16.9.2014).
60. Rezultati projekta »OD PODROBNEJŠE ANALIZE OKOLJA IN ZDRAVJA V ZASAVSKI REGIJI DO ODPRAVLJANJA RAZLIK V ZDRAVJU« (Zdravje za Zasavje), dostopno na: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (20.9.2014).
61. Rezultati projekta »OD PODROBNEJŠE ANALIZE OKOLJA IN ZDRAVJA V ZASAVSKI REGIJI DO ODPRAVLJANJA RAZLIK V ZDRAVJU« (Zdravje za Zasavje), dostopno na: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (20.9.2014).
62. Sanacija onesnažene Celjske kotline, dostopno na:
<http://greenslo.blog.siol.net/2013/10/04/sanacija-onesnazene-celjske-kotline/> (22.9.2014).
63. Spletna stran Europa summaries of EU legislation, dostopno na:
http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_en.htm (16.9.2014).

64. Spletna stran Informacijskega pooblaščenca, dostopno na: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/test-interesa-javnosti/kaj-je-javni-interes/> (15.1.2014).
65. Sporočila za javnost, 161. redna seja Vlade, dostopno na: http://www.vlada.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/161_redna_seja_vlade_rs_20772/ (20.9.2014).
66. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Program »Čist zrak za Evropo«, dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0918&from=EN> (20.9.2014).
67. Študija Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik trajnostnega razvoja - modelni pristop na primeru Celjske kotline, dostopno na: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-C3VFFVRM> (20.9.2014).
68. Težke kovine v Zasavskih tleh, dostopno na: <http://www.ekokrog.org/2013/11/17/tezke-kovine-v-zasavskih-tleh/#more-3529> (22.9.2014).
69. Ugotovitve ob zaključku leta zraka, dostopno na: <http://www.napoved-vremena.si/1179/ugotovitve-ob-zakljucku-leta-zraka.html> (19.6.2014).
70. Ustavno sodišče RS: Pogosta vprašanja - Kaj je pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa in kdaj se lahko vloži?, dostopno na: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/institucija/pogosta-vprasanja/3-kaj-je-pobuda-za-zacetek-postopka-za-oceno-ustavnosti-predpisa-in-kdaj-se-lahko-vlozi/> (17.7.2014).
71. Ustavno sodišče RS: Pogosta vprašanja - Kaj je ustavna pritožba in kdaj se lahko vloži, dostopno na: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/institucija/pogosta-vprasanja/4-kaj-je-ustavna-pritozba-in-kdaj-se-lahko-vlozi/> (17.7.2014).
72. WHO air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulphur dioxide, Global update 2005, Summary of risk assessment, dostopno na: http://whqlibdoc.who.int/hq/2006/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf?ua=1 (8.9.2014).
73. WHO, 7 million premature deaths annually linked to air pollution, 2014, dostopno na: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/> (1.5.2014).
74. WHO, Ambient (outdoor) air quality and health, dostopno na: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/> (2.5.2014).

Pravni viri:

1. Direktiva 2000/69/ES Evropskega parlamenta in Sveta o mejnih vrednostih benzena in ogljikovega monoksida v zunanjem zraku, Uradni list RS, št. 313.
2. Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji nekaterih načrtov in programov na okolje, Uradni list EU št. 197.
3. Direktiva 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka, z dne 23. oktobra 2001, Uradni list RS, št. 309, dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001L0081:20040501:SL:PDF> (20.9.2014).
4. Direktiva 2002/3/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o ozonu v zunanjem zraku, Uradni list RS, št.167.
5. Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, Uradni list EU št. 143.
6. Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo, Uradni list RS, št. 152, dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:SL:PDF> (20.9.2014).
7. Direktiva Sveta 1999/30/ES o mejnih vrednostih žveplovega dioksida, dušikovega dioksida in dušikovih oksidov, trdnih delcev in svinca v zunanjem zraku, Uradni list RS, št. 163.
8. Direktiva Sveta 92/43/EGS iz dne 21.5.1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, EGT L 206, 21. julij 1992.
9. Direktiva Sveta 96/62/ES o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega zraka ("Okvirna direktiva o kakovosti zraka"), Uradni list RS, št. 296
10. Dunajska konvencija o zaščiti ozonskega plašča, Uradni list SFRJ - Mednarodna pogodba, št. 1/90, dostopno na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0062:20031120:SL:PDF> (20.9.2014).
11. Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, Uradni list. SFRJ – MP, št. 11/86.
12. Lizbonska pogodba, Uradni list EU, 2007/C 306/01.
13. Montrealski protokol o substancah, ki škodujejo ozonskemu plašču; Uradni list SFRJ - Mednarodna pogodba, št. 16/90.
14. Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 97/07.

15. Odločba Sveta 97/101/ES o vzpostavitvi vzajemne izmenjave informacij in podatkov iz merilnih mrež in posameznih postaj za merjenje onesnaženosti zunanjega zraka v državah članicah, Uradni list št. 35.
16. Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Celje, Uradni list RS, št. 108/13.
17. Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Kranj, Uradni list RS, št. 108/13.
18. Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Ljubljana, Uradni list RS, št. 24/14.
19. Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Maribor, Uradni list RS, št. 108/13.
20. Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Murska Sobota, Uradni list RS, št. 88/13.
21. Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Novo mesto, Uradni list RS, št. 108/13.
22. Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Zasavja, Uradni list RS, št. 108/13.
23. Odlok o območjih največje obremenjenosti okolja in o programu ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja v Zgornji Mežiški dolini, Uradni list RS št. 119/07, dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED4670> (20.9.2014).
24. Odredba o razvrstitvi območja Celjske kotline v razrede onesnaženosti tal, dostopno na: http://www.mko.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/7113/9f9c89b9d8c1e874461b2273e1ee681b/; <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE2277> (22.9.2014).
25. Operativni program doseganja nacionalnih zgornjih mej emisij onesnaževal zunanjega zraka - Revizija operativnega programa doseganja nacionalnih zgornjih mej emisij onesnaževal zunanjega zraka iz leta 2005, dostopno na: http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/nat_prog/slovenia_sl.pdf (20.9.2014).
26. Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM₁₀ (3.11.2009), dostopno na: http://www.mko.gov.si/fileadmin/mko.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/op_onesnazevanje_pm10.pdf (17.7.2014).
27. Pogodba o delovanju Evropske unije, Uradni list EU, zvezek 55, 26. oktober 2012.
28. Pravilnik o ocenjevanju kakovosti zunanjega zraka, Uradni list RS, št. 55/2011, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104441> (20.9.2014).
29. Pravilnikom o monitoringu kakovosti zunanjega zraka, Uradni list RS, št. 36/07 in 55/11, dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7440> (20.9.2014).
30. Predlog sprememb Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (predloženo s strani Komisije), dostopno na: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/82489271SL6.pdf>

31. Predlog: Direktiva o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka in o spremembi Direktive 2003/35/ES, Bruselj, 18. december 2013, dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0920&qid=1410885665898&from=SL> (20.9.2014).
32. Predlog: Sklep Sveta o sprejetju spremembe Protokola o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona iz leta 1999 h Konvenciji o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja iz leta 1979, COM(2013) 917 final, 2013/0448 (NLE), Bruselj, 18. december 2013, dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0917> (20.9.2014).
33. Rio Deklaracija o okolju in razvoju, Konferenca OZN o okolju in razvoju, sprejeta v Riu de Janeiru, 12. avgusta 1992, objavljena v U.N. Doc. A/CONF. 151/26 (Vol. I).
34. Sklep 2012/2, sprememba Göteborgskega protokola ter prilog od II do IX k protokolu ter vstavitev novih prilog X in XI, sprejet v Ženevi, dne 4. maja 2012, C.N. 155. 2013. TREATIES-XXVII.1.h.
35. Sklep o ustanovitvi Medresorske delovne skupine za izvajanje sprejetih zavez na 5. ministrski konferenci o okolju in zdravju evropske regije svetovne zdravstvene organizacije (23.8.2012), dostopno na: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/mz_dokumenti/delovna_podrocja/MD_S_parmska_deklaracija/Sklep_ustanovitev_MDS_241012.pdf (20.9.2014).
36. Stockholmska deklaracija z dne 16. junija 1972, A/CONF.48/14.Rev.1.
37. Strategije Republike Slovenije za zdravje otrok in mladostnikov v povezavi z okoljem 2012–2020 (1.12.2011), dostopno na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/strategija_zdravje_otrok_040212.pdf, (20.9.2014).
38. United Nations Framework Convention on Climate Change, Intergovernmental Negotiating Committee, United Nations, 1992, Treaty series, št. 1771, stran. 107.
39. Uredba o emisiji snovi v zrak iz naprav za proizvodnjo cementa, Uradni list RS, št. 34/2007.
40. Uredba o emisiji snovi v zrak iz nepremičnih virov onesnaževanja, Uradni list RS, št. 31/2007.
41. Uredba o emisiji snovi v zrak iz sežigalnic odpadkov in pri sežiganju odpadkov, Uradni list RS, št. 76/2010.
42. Uredba o kakovosti zunanega zraka, Uradni list RS, št. 9/11, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20119&stevilka=368> (20.9.2014).
43. Uredba o nacionalnih zgornjih mejah emisij onesnaževal zunanega zraka, Uradni list RS, št. 24/05 in nasl., dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3633> (20.9.2014).
44. Uredba o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic, Uradni list RS št. 71/2008 in nasl.

45. Uredba o vrstah dejavnosti in naprav, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega, Uradni list RS št. 97/2004 in nasl.
46. Uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje, Uradni list RS, št. 78/06 in nasl.
47. Uredba o vsebini poročila o vplivih na nameravanega posega na okolje in načinu njegove priprave, Uradni list RS št. 36/2009.
48. World Charter of Nature, Resolucija Generalne skupščine 37/7, U.N. Doc. A/RES/37/7, 28.10.1982, dostopno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (16.9.2014).
49. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Uradni list RS, št. 96/05 in nasl.
50. Zakon o ratifikaciji Dunajske konvencije o varstvu ozonskega plašča s prilogama I in II, Uradni list SFRJ-MP, št. 1/90.
51. Zakon o ratifikaciji Montrealskega protokola o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč, Uradni list SFRJ-MP, št. 16/90.
52. Zakon o ratifikaciji Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, Uradni list RS, št. 59/1995.
53. Zakon o ratifikaciji Protokola h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja glede nadzora nad emisijami dušikovih oksidov ali njihovih čezmejnih tokov (MPKOZV), Uradni list RS, št. 108/2005.
54. Zakon o ratifikaciji Protokola o nadaljnjem zmanjševanju emisij žvepla h Konvenciji o prekomejnem onesnaževanju zraka na velike razdalje iz leta 1979 (MZEZKPO), Uradni list RS, št. 29/1998.
55. Zakon o ratifikaciji Protokola o obstojnih organskih onesnaževalih h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (MPOKOZ), Uradni list RS, št. 66/2005.
56. Zakon o ratifikaciji Protokola o težkih kovinah h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (MPTK), Uradni list RS, št. 2/2004.
57. Zakon o ratifikaciji Protokola o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (MPZZE), Uradni list RS, št. 32/2004.
58. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 in nasl.
59. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS št. 41/4 in nasl.
60. Zakona o ohranjanju narave (ZON), Uradni list RS, št. 96/04 in nasl.

Sodna praksa:

1. Case of Dubetska and others v. Ukraine, Application no. 30499/03, 10. februar 2011.
2. Case of Hatton and Others v. UK, Application no. 36022/97, 2. oktober 2014.
3. Case of Krytatos v. Greece, Application no. 41666/98, 22. maj 2003.
4. Case of Tătar v. Romania, Application no. 67021/01, 27. januar 2009.
5. Dieter Janecek proti Freistaat Bayern, C-237/07, 25. julij 2008.
6. Komisija proti desetim državam članicam sprožila postopek v zvezi z delci v zraku, Evropska komisija-IP-09-174, 29.1.2009, dostopno na: http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-09-174_sl.pdf, (7.5.2014).
7. Komisija proti Italiji, C-68/11, 19. december 2012.
8. Komisija proti Poljski, C-48/12, 31.1.2012, Sklep predsednika Sodišča z dne 8.1.2013 - Evropska komisija proti Republiki Poljski (C-48/12).
9. Komisija proti Republiki Sloveniji, C-365/10, 24. marec 2011.
10. Komisija proti Švedski, C-479/10, 10. maj 2011.
11. Sodba 567/2008 z dne 9. julija 2008.
12. Sodba I U 893/2014-15, z dne 21. avgusta 2014.
13. Sodba II Ips 473/2001 z dne 30. maja 2002.
14. Sodba II Ips 940/2007 z dne 24. januarja 2008.
15. Sodba in sklep II Ips 927/2007 z dne 17. septembra 2009.
16. Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS III Ips 507/92 z dne 25. marca 1993.
17. Sodba Ustavnega sodišča U-I-30/95 z dne 30. junija 1995.
18. Sodba Ustavnega sodišča U-I-316/12-7 z dne 21. februarja 2013.
19. Sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 710/2005 z dne 12. oktobra 2005.
20. Sodba višjega sodišča v Mariboru I Cp 2989/2005 z dne 7. novembra 2006.
21. Sodba Vrhovnega sodišča II Ips 170/2009.
22. Sodba Vrhovnega sodišča II Ips 260/2013 z dne 5. septembra 2013.
23. Sodba Vrhovnega sodišča II Ips 507/92 z dne 25. marca 1993.
24. Sodba Vrhovnega sodišča II Ips 940/2007.
25. Sodba VSL sklep II Cp 154/95.
26. VSL sklep II Cp 3973/2009 z dne 2. decembra 2009.
27. VSL sodba II Cp 4088/2011 z dne 11. januarja 2012.
28. VSL vmesna sodba I Cp 3518/2010 z dne 3. marca 2011.
29. VSM Sodba I Cp 1887/2008 z dne 14. januarja 2009.
30. VSM sodba I Cp 2989/2005 z dne 7. novembra 2006.

Drugo gradivo:

1. Oddaja »Intelekt: (Ne)kakovost zraka v Sloveniji« (15.10.2013), dostopna na: <http://radioprvi.rtv slo.si/prispevek/12716> (19.6.2014).
2. Chapman, C.E (2006). *Conducting Due Diligence*. Practicing Law Institute, New York.
3. Communication from the Commission on the Precautionary Principle, Evropska komisija, COM (2000) 1, Bruselj, 2. februar 2000.
4. Delova Sobotna priloga iz dne 26.3.2011, avtor dr. Roth Jože, ARSO.
5. Dr. Marta Ciraj, Sanacija Mežiške doline z vidika Ministrstva za zdravje, III. Posvet Okolje in človekove pravice, Odgovornost države za sanacijo onesnaženega okolja, Državni svet, 27. november 2011, besedilo dostopno pri avtorjih kot del odgovora MZZ na vprašanje študentov, ZADEVA:Vprašanja študentov Okoljske pravne klinike na Pravni fakulteti v Ljubljani v povezavi z dopisom z dni 13. marec 2014, št. 354-18/2014-05.
6. Kerševan Erik, Odškodninska odgovornost za odločanje v upravnem postopku, Pravniki, 2013, Letn. 68, št. 11/12, str. 815.
7. Kovač Polonca, Remic Matjaž, Javni interes delovanja društev in zavodov po presoji občin – med (arbitrarno) nujo in zakonitostjo, v: Pravna praksa, št. 11 (2013).
8. Kriteriji za ugotavljanje sprejemljivosti planov s stališča pristojnosti varovanja zdravja ljudi pred vplivi iz okolja v postopkih CPVO, str. 6, dostopno na: http://www.mz.gov.si/uploads/media/Kriteriji_MZ_CPVO-2013.pdf (4.8.2014).
9. Možina Damjan, Odškodninska odgovornost države, v: Pravni letopis, 2013.
10. Odgovor ARSO na zahtevo študentov Okoljske pravne klinike za dostop do informacij javnega značaja, 19. maj 2014.
11. Odgovor Ministrstva za kmetijstvo in okolje z dne 09. aprila 2014, št. 090-38/2014/8.
12. Podatki dostopni pri avtorjih dokumenta, ZADEVA:Vprašanja študentov Okoljske pravne klinike na Pravni fakulteti v Ljubljani v povezavi z dopisom z dne 13. marec 2014, št. 354-18/2014-05, 16. april 2014.
13. Podatki dostopni pri avtorjih dokumenta, ZADEVA:Vprašanja študentov Okoljske pravne klinike na Pravni fakulteti v Ljubljani v povezavi z dopisom z dni 13. marec 2014, št. 354-18/2014-05.
14. Podatki o zdravstvenem stanju zaradi onesnaženosti okolja, št. 354-25/14-1, 16.4.2014, dostopno pri avtorjih.
15. Rupnik Jasna, Test javnega interesa lahko odpira tudi informacije o javnih sredstvih v: Pravna praksa, št. 23 (2012).

16. Sovereignty vs. trans-boundary environmental harm: The evolving International law obligations and the Sethusamuduram Ship Channel Project, Chinthaka Mendis - United Nations / Nippon Foundation Fellow 2006.