

O sprejemu nove uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju

Avtor:

Dr. Ferdinand Deželak, ZVD Zavod za varstvo pri delu

UVOD

V Sloveniji, pa tudi v mnogih drugih državah, velja praksa, da se vsakih 10 do 20 let spremenijo oziroma zamenjajo temeljni predpisi, ki urejajo varovanje okolja pred hrupom. Prvi krovni predpis v tej smeri smo dobili že leta 1976. To je bil Zakon o varstvu pred hrupom v naravnem in bivalnem okolju (UL. SRS 15/76), na osnovi katerega je bil štiri leta kasneje sprejet še Odlok o maksimalno dovoljenih ravneh hrupa za posamezna območja naravnega in bivalnega okolja ter za bivalne prostore (Ur. l. SRS št. 29/80). Ta predpis je obravnaval vse vire hrupa enakovredno.

19. 8. 1995 je bil ta Odlok razveljavljen in v veljavo sta stopili dve novi uredbi, in sicer Uredba o hrupu v naravnem in življenjskem okolju ter Uredba o hrupu zaradi cestnega ali železniškega prometa, obe objavljeni v Uradnem listu RS, št. 45/95. Kot že ime pove, je bila zadnja uredba posvečena hrupu cestnega in železniškega prometa. Z njo je bil uzakonjen tudi model za izračun hrupa, ki ga je cestni promet povzročal v okolju in je bil skoraj v celoti povzet po RLS-90 smernicah, deloma pa je upošteval tudi nekatera dognanja nemškega standarda DIN 18005.

Z dnem 01. 01. 2006 je uradno začela veljati Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. l. RS 105/2005) in razveljavila prejšnji Uredbi. Tudi zakon o varstvu pred hrupom v naravnem in bivalnem okolju je bil z dnem 7. 5. 2004 razveljavljen, od takrat pa velja kot krovni zakon za tovrstne uredbe splošni Zakon o varstvu okolja. Poleg opisanih zamenjav navedenih predpisov pa smo bili v vmesnih obdobjih priča tudi številnim njihovim dopolnitvam. Glavni cilj vseh teh sprememb in dopolnitev je bilo usklajevanje z zahtevami evropske zakonodaje ter novimi tehničnimi spoznanji, kar je bilo povezano tudi s kakovostnejšim varovanjem okolja pred hrupom.

Glavna noviteta pravkar sprejete nove Uredbe pa predstavlja drugačen pristop pri omejevanju hrupa gradbišč ter odpustkih v zvezi s prometnim hrupom v korist upravljalcev cest in železnic, kar je naletelo na zelo buren odziv javnosti.

HRUP GRADBIŠČ

Številna gradbišča so v zadnjih letih zaradi preseganja predpisanih ravni hrupa obratovala praktično nezakonito. Novi Zakon o varstvu okolja iz leta 2013 je namreč odpravil dotlej pogosto uporabljano možnost pridobitve dovoljenja za začasno obremenjevanje okolja s čezmernim hrupom. Zato je Ministrstvo za okolje in prostor pripravilo drugačen pristop za hrup odprtih gradbišč in gostinskih lokalov, ločeno od stalnih virov hrupa. Pri tem jim ne dovoljuje več zgolj omejitev povprečnih ravni preko celega leta, temveč tudi na dnevni ravni. Dovoljene ravni hrupa za gradbišča so zato postale nekoliko višje glede na dosedanje, dodane pa so še nekatere nove omejitve, predvsem v zvezi z obratovanjem v nočnem času in ob koncu tedna. Na Ministrstvu so ta korak pojasnili kot nekakšen kompromis med povzročanjem emisij hrupa in varovanjem prebivalcev pred hrupom oziroma ravnmi, ki bi jih večina izpostavljenih prebivalcev še lahko tolerirala.

Glavni povod za tovrstne spremembe je bil verjetno gradbeni projekt obnove bežigradskega stadiona. V času gradnje bi verjetno zaradi takšnega gradbenega posega prihajalo do večjih prekorajitev mejnih ravni hrupa v okolici bližnjih Fondovih blokov. Pečičnikov zadnji načrt je poskušal potek te gradnje raztegniti na več kot sedem let in s tovrstnimi administrativnimi ukrepi zmanjšati povprečno izpostavljenost hrupu na sprejemljivo raven. Temu pa so se odločno uprli stanovalci Fondovih blokov.



Ne glede na sprejete spremembe oziroma višje dovoljene dnevne ravni hrupa pa lahko še vedno pričakujemo določene prekoračitve hrupa gradbišč, tudi ob upoštevanju novo postavljenih normativov, še zlasti v primeru uporabe zelo hrupnih gradbenih strojev oziroma operacij (zabijanje pilotov, razstreljevanje).

TEŽAVE PRI SPREJEMANJU NOVE UREDBE

Dne 14. 6. 2018 je Vlada Republike Slovenije sprejela novo Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju, ki je začela uradno veljati dne 7. 7. 2018 (Ur.l. RS, št. 43/18). S tem je prenehala veljati dotlej veljavna Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju z dopolnitvami (Uradni list RS, št. 105/05, 34/08, 109/09, 62/19). Vlada je to spremembo sprva poskušala utemeljiti predvsem s potrebo po uskladitvi zaradi sprememb Zakona o varstvu okolja, s katerim so bile opuščene določbe, ki so Ministrstvu za okolje in prostor omogočale izdajo posebnih dovoljenj za čezmerne obremenitve okolja, zlasti s hrupom gradbišč. Po mnenju Ministrstva se je takšna ureditev izkazala za neučinkovito in bi naj pomenila administrativno oviro oziroma obremenitev zaradi velikega števila gradbišč. Vlada je kasneje to nujnost utemeljevala tudi z vidika razvojnih projektov prometne infrastrukture, kar pa je po mnenju mnogih poslabšalo kakovost varovanja pred okoljskim hrupom. Vlada je obrazložila, da je bila v pripravo gradiva skladno z Zakonom o varstvu okolja vključena tudi javnost, kjer pa so nekatere inštitucije, med njimi tudi KPK, ugotovile večje pomanjkljivosti.

ZAKONSKES POMANJKLJIVOSTI NOVE UREDBE IN MNENJE KPK

Največ kritik v javnosti sta bili deležni opustitev kritičnih vrednosti in njihova zamenjava z mejnimi vrednostmi za prometne hrupne vire. To modifikacijo, ki jo bosta strokovna in širša javnost težko sprejeli, je zakonodajalec poskušal obrazložiti z navedbo, da je kritična vrednost opredeljena kot predpisana vrednost, določena na podlagi znanstvenih spoznanj, katere preseganje ima lahko neposredne škodljive

učinke na nekatere sprejemnike, na primer na drevesa, rastline in naravne ekosisteme, vendar ne na človeka. Zato naj bi zakonodajalec pojem kritične vrednosti, ki se nanaša na hrup zaradi obratovanja več cest ali železniških prog, opustil oziroma jih na istem mestu preimenoval v običajne mejne vrednosti. To pa pomeni občutno zvišanje dovoljenih ravni.

Sprejetje nove Uredbe je povzročilo ostro nasprotovanje v javnosti. Večina javnosti pa ni bila nezadovoljna samo z vsebino Uredbe, temveč tudi s postopki njenega sprejemanja. V preiskavo zakonskih nepravilnosti se je zaradi številnih pritožb vključila tudi Komisija za preiskavo korupcije (KPK). Komisija je pregledala postopke spreminjanja Uredbe o hrupu od leta 2014 do leta 2017 in ugotovila, da ni bila zagotovljena transparentnost postopkov, saj so bili prvotni roki za javno predstavitev predlogov sprememb v letih 2014 in 2016 prekratki (zgolj 15 dni). Ministrstvo za okolje je od leta 2014 do 2017 izvedlo le eno javno obravnavo v letu 2016, čeprav so bili vsi predlogi v zvezi z novo Uredbo deležni številnih pripomb zainteresirane in strokovne javnosti. Komisija je zaznala, da je ministrstvo v letu 2017 ob javni objavi povsem novega predloga Uredbe o hrupu uporabilo tudi pristop zavajanja javnosti na način, da je ministrstvo spreminjanje standardov varstva pred hrupom utemeljevalo z usklajevanjem predpisa z direktivo EU, ki ureja hrup, pri čemer tega ni nikjer vsebinsko utemeljilo. Hkrati pa je zainteresirano javnost zavajalo tudi z objavo na portalu E-demokracija, kjer je objavilo napačno različico predloga nove Uredbe, in sicer tistega iz leta 2016, ki se je nanašal predvsem na ureditev hrupa, povezanega zgolj s spremembo hrupa gradbišč ter ki je bil za strokovno in zainteresirano javnost videti sprejemljivejši. Po pojasnilih KPK je tako zakonodajalec oziroma pripravljalec Uredbe kršil poslovnik vlade in izpuščal predpisane korake.

KPK se je pri spremljanju postopka spreminjanja uredbe o hrupu osredotočila na transparentnost zakonodajnega postopka kot tudi na jasnost, natančnost, določnost in

Glavna noviteta pravkar sprejete nove Uredbe predstavlja drugačen pristop pri omejevanju hrupa gradbišč ter odpustkih v zvezi s prometnim hrupom v korist upravljavcev cest in železnic, kar je naletelo na zelo buren odziv javnosti.





kakovost samega predpisa ter izostanek obrazloženega razloga za sprejem nove Uredbe. Ocenjevala pa je tudi, ali spreminjanje uredbe sledi javnemu interesu ter ustavni pravici do zdravega življenjskega okolja. Na tej osnovi je predstavnik centra za integriteto in preventivo pri KPK podal mnenje, da je pripravljalec predpisa v obeh primerih deloval nezadostno oziroma neustrezno.

Večje število pravnih in fizičnih oseb je očitalo, da pripravljalec nove Uredbe ni navedel nobenih predhodnih analiz ali strokovnih ocen, zakaj je povsem nova Uredba dejansko potrebna; posamezne predlagane spremembe so bile namreč pomanjkljivo obrazložene. Odziv na številne pripombe je pripravljalec sporočil šele naknadno, komisija pa mu je očitala tudi zavajanje javnosti, ker je trdil, da je novelacija nujna zaradi uskladitve z evropsko direktivo. Vendar pa je bila, po pojasnilih evropske komisije, evropska zakonodaja v nacionalno že predhodno prenesena ustrezno. Pri tem se tudi niso strinjali s pojasnili pripravjalca Uredbe, da je njena sprememba nujna zaradi uskladitve z direktivo EU, saj da direktive EU od posamične države članice, ki ima že višje standarde, nikakor ne zahtevajo, da te standarde zniža in prilagodi direktivi EU, kar bi se naj v danem primeru zgodilo.

V zvezi s samim postopkom so na KPK izpostavili predvsem prekratke roke za javno obravnavo predlogov ter pomanjkljivo obveščanje javnosti o sprejetju ali nesprejetju podanih pripomb šele po oblikovanju končnega predloga. Poudarili so tudi objavo napačnega, za strokovno javnost manj problematičnega predloga Uredbe, pri čemer so pustili odprt dvom, ali je bila ta objava namerna ali le posledica nenamerne napake pripravjalca predpisa. Tovrstne različne prakse in različna tolmačenja ustvarjajo možnosti za zlorabe in v takšnem primeru je možno govoriti celo o sistemski korupciji, so pojasnili na KPK.

V oči bode tudi dejstvo, da je kljub odstopu vlade in posledični omejitvi dela ministrstev na neizogibne tekoče posle vlada Uredbo sprejela z utemeljitvijo potrebe reda na gradbiščih. V javnosti pa so tovrstna pojasnila naletela na precej odklonilen odziv. Po drugi strani pa so bili s sprejeto Uredbo zelo zadovoljni predstavniki upravljavcev najpomembnejših virov hrupa, na primer na Ministrstvu

za infrastrukturo. Iz tega ministrstva je namreč pred tem prišel zelo sporen predlog, da je potrebno nujno odpraviti pravno podlago za čezmerno obremenitev s hrupom zaradi obratovanja infrastrukturnih virov hrupa. Svoje zahteve so na tem ministrstvu podkrepili z navedbami, da je ob pomembnih cestah in železnicah s prekomernim hrupom obremenjenih skoraj desetina vsega slovenskega prebivalstva, katerih zahteve po odškodninah bi lahko dosegale okoli 200 milijonov evrov vsako leto. Vzporedno s tem pa številnim tovrstnim povzročiteljem hrupa po novi Uredbi ne bo več potrebno zagotavljati niti monitoringa hrupa, kaj šele protihrupnih ukrepov za zavarovanje zdravja okoliškega prebivalstva, saj nova Uredba k takšnim obveznostim obvezuje le upravljavce cest z letnim pretokom vozil nad 3.000.000, napram prejšnjemu 1.000.000.

V zvezi s trdovratnimi težnjami Ministrstva za infrastrukturo, da se s spremembo Uredbe o hrupu odpravijo pravne podlage za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov zaradi čezmerne izpostavljenosti hrupu, pa so pri KPK zavzeli stališče, da pripravljalec Uredbe ni poskrbel za uravnoteženje javnega interesa. Sporno je, da se je na pobudo Ministrstva za infrastrukturo pripravljalec Uredbe osredotočal predvsem na finančne posledice prekomernega hrupa, ne pa na vzroke zanj. Pri tem ministrstvo navedenih sprememb ni utemeljilo z ustreznimi strokovnimi podlagami. Dodatno se zasledovanje javnega interesa pri spreminjanju Uredbe postavlja pod vprašaj zaradi teženj Ministrstva za infrastrukturo, da s spremembo Uredbe o hrupu hkrati odpravi pravne podlage za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov zaradi čezmerne izpostavljenosti hrupu. Komisijo najbolj skrbi praksa, ko sodelujoča ministrstva, ki bi morala skrbeti za uravnoteženje javnega interesa s parcialnimi gospodarskimi interesi, slednja nekritično usklajujejo na račun javnega interesa, s tem da v zakonodajnem postopku zastopajo neposredna stališča gospodarskih subjektov ali gospodarskih združenj, četudi ta niso v prevladujočem javnem interesu. To pomeni, da nimamo več opravka zgolj s tveganji, ki se kažejo v nejavnih vplivih na pripravjalce predpisov, ki jih je sicer težko dokazovati, ampak so ministrstva kot pripravjalci predpisov nejavne vplive preoblikovala v uradna stališča ministrstev, ki rezultirajo v uzakonitvi rešitev, ki niso v javno korist, temveč celo v nasprotju z njo.

Številnim povzročiteljem hrupa po novi Uredbi ne bo več potrebno zagotavljati niti monitoringa hrupa, kaj šele protihrupnih ukrepov za zavarovanje zdravja okoliškega prebivalstva.

Komisija za preprečevanje korupcije je v zvezi s tem opozorila, da postopek sprejemanja sprememb Uredbe o mejnih vrednostih kazalnikov hrupa v okolju ne dosega zahtevanih standardov transparentnosti in kakovosti ter da prinaša tveganje za koruptivno in neintegritetno ravnanje pri implementaciji v praksi. Kot so še dodatno pojasnili na KPK, se s tovrstnimi spremembami Uredba ne samo odmika od varstva pred hrupom z uporabo aktivnih ukrepov pri viru hrupa, temveč celo dopušča večja onesnaževanja s hrupom. Ministrstvo za infrastrukturo pa je poskušalo s tovrstnim uveljavljanjem svojih vplivov na oblikovanje Uredbe primarno obvladovati finančne posledice čezmernega hrupa, namesto da bi se osredotočilo na vzroke zanj.

TEHNIČNE POMANJKLJIVOSTI

Neustrezni termini in njihove posledice

Že v prejšnji verziji Uredbe so se uporabljali nekateri neustrezni termini, na primer v zvezi z ukrepi varstva pred hrupom. Tako na primer Uredba govori o aktivni zaščiti, ki v akustični stroki večinoma podrazumeva zmanjševanje ravni hrupa s protihrupom, to je z elektronsko ustvarjenimi zvočnimi signali, ki imajo isto amplitudo in frekvenco, vendar nasprotno fazo kot hrup, ki ga želimo izničiti oziroma zmanjšati. Uredba pa pod tem pojmom obravnava ukrepe preprečevanja širjenja hrupa v okolje, kar večinoma podrazumeva zgolj postavljanje protihrupnih pregrad in podobnih ovir.

Uredba pa na novo opredeljuje tudi pojem linijskega vira hrupa, pri čemer pojasnjuje, da je to cesta ali železniška proga, vključno z vsemi objekti pripadajoče infrastrukture, ki je potrebna za njihovo obratovanje. Pripravljalec Uredbe pri tem očitno predpostavlja, da se vsak prometni tok obnaša kot linijski vir hrupa, to je kot vir, katerega raven upada s 3 dB pri vsaki podvojitvi oddaljenosti. Vendar pa je takšna predpostavka upravičena le pri dovolj veliki gostoti prometa, ko si vozila sledijo tesno drugo za drugim. Če namreč z W označimo povprečno zvočno moč enega vozila, se izraz za povprečen kvadrat zvočnega tlaka glasi:

$$\langle p^2 \rangle = \rho c \frac{W\pi}{4b^2} \left| \frac{b}{\pi s} \coth\left[\frac{\pi s}{b}\right] \right|$$

pri tem je b povprečna oddaljenost med vozili, s je najkrajša oddaljenost opazovalca do ceste oziroma hrupne linije, ρc je specifična akustična impedanca, ρ = gostota zraka, c = hitrost razširjanja zvoka v zraku. Funkcija $\cot h(x)$ se pri majhnih vrednostih argumenta obnaša podobno kot $1/x$, medtem ko pri velikih vrednostih teži k 1.

Če je $s > b/\pi$, se ta izraz tako poenostavi v

$$\langle p^2 \rangle = \rho c \frac{W}{4bs}$$

oziroma izraženo z ravno zvočnega tlaka

$$L_p = L_W - 6 - 10 \log b - 10 \log s$$

kjer je L_W raven zvočne moči vozila. Iz te enačbe je razvidno, da raven zvočnega tlaka pade za 3 dB s podvojitvijo oddaljenosti, kar ustreza kontinuiranemu linijskemu viru.

V primeru, ko $s < b/\pi$, so razdalje med vozili velike in kraj hrupa zaznava le najbližje vozilo, ki se v tem primeru obnaša kot točkovni vir, izraz za povprečen kvadrat zvočnega tlaka pa dobi sedaj obliko

$$\langle p^2 \rangle = \rho c \frac{W}{4\pi s^2}$$

Raven zvočnega tlaka v tem primeru upada s 6 dB pri vsaki podvojitvi oddaljenosti in v tem primeru seveda ne moremo več govoriti o linijskem viru.

Tako bi npr. pri vrednosti urnega pretoka vozil 100/h in vozni hitrosti 60 km/h dobili najmanjšo razdaljo do kraja hrupa s , ki znaša 190 m. Pri večjih hitrostih je ta mejna oddaljenost še večja. Pri oddaljenostih, krajših od te mejne, se vozila obnašajo kot točkovni viri, ravni zvočnega tlaka pa upadajo z oddaljenostjo hitreje kot napoveduje model za linijski vir. Pri cestah z gostejšim prometom so te razlike manjše. Meritve to potrjujejo. Linijski vir torej ne more biti brezpogojen termin za vsako cesto in železniško progo.

Po drugi strani pa lahko linijski vir hrupa predstavlja tudi zelo dolg transportni trak (na primer za transport premoga). Do določene mere velja to celo za strelišča, še zlasti v primeru velikega števila strelcev pri izstreljevanju supersoničnih izstrelkov.

Viri hrupa in motenost prebivalstva

Uredba uvaja tudi nekatere nove vire hrupa. Na zelo ponesrečen oziroma pomanjkljiv način tako kot vir hrupa uvaja vetrno elektrarno. Vetrne elektrarne namreč predstavljajo specifičen in najbolj moteč vir hrupa za okolje. Okolje se namreč ne odziva enako na vse vire hrupa. Pri enaki jakosti oziroma sproščeni energiji je za okolje najmanj moteč železniški hrup, sledita mu industrijski (v kolikor ni izrazito impulznega ali tonskega značaja) in hrup cestnega prometa. Med najbolj moteče vire sodi letalski hrup, medtem ko je hrup vetrnih elektrarn na samem vrhu.

Znanstvene raziskave kažejo, da kar 85 % izpostavljenih

prebivalcev jasno zaznava hrup vetrne elektrarne že pri ravneh 35 dBA. Prav tako je bilo ugotovljeno, da postane približno 30 % vseh prebivalcev močno vznemirjenih, kadar raven hrupa prometnih virov presega 70 dBA, medtem ko je enakodstotek prebivalcev močno vznemirjenih zaradi hrupa vetrne elektrarne, katerega raven dosega »komaj« 40 dBA. Hrup vetrne elektrarne je namreč, za razliko od velike večine drugih hrupnih virov, tudi amplitudno moduliran. Takšna vrsta hrupa je invazivna in jo hrup ozadja (na primer ceste) težje zamaskira. Kot pove že samo ime, se pri amplitudno moduliranem hrupu njegova amplituda spreminja s časom, običajno periodično, kot na primer pri sirenah vozil na nujnih vožnjah. Takšen utripajoči hrup namreč močno pritegne našo pozornost, saj izstopa iz ozadja celo v primeru majhnih amplitud oziroma ravni. Običajno nas takšen utripajoč zvok opozarja na previdnost oziroma nevarnost, če pa predolgo traja, postane nadležen in stresen; pri vdoru v spalnico lahko tudi onemogoči miren spanec prizadetim stanovalcem.

Po drugi strani pa je pomembno, da ima hrup vetrnih elektrarn močnejše zastopane nizkofrekvenčne komponente, ki so bistveno bolj problematične v izpostavljenih bivalnih prostorih kot pa na prostem pred njimi. Nizkofrekvenčni hrup je za razliko od hrupa drugih virov bistveno bolj prodoren in ga fasadne stene objektov slabo zadržijo. Posledično nizkofrekvenčni hrup v notranjosti prostorov bistveno bolj izstopa iz ozadja kot na prostem in je posledično tam tudi bolj moteč. Še dodatno pa v običajnih bivalnih prostorih s pravilno kvadrasto obliko tvori nadležna stoječa valovanja.

Nova Uredba s tem v zvezi tudi zanemarja novejši standard SIST ISO 1996-1:2016. Ta namreč predvideva možnost malusov za bolj moteče in bonusov za manj moteče hrupne vire. Ta standard poudarja možnost implementacije tovrstnih možnosti zaradi hrupnih motenj iz različnih virov ter prisotnosti nizkofrekvenčnega zvoka. Tovrstne spremembe se v nacionalne zakonodaje posameznih držav običajno uvajajo ravno ob spremembah temeljnih predpisov s področja varovanja pred okoljskim hrupom ter njihovih podzakonskih aktov, česar pa v novi Uredbi ni zaslediti.

Zaradi ravno obratnih učinkov nove Uredbe je očitno organizacija Alpe Adria Green vložila pritožbo na Ustavno sodišče, saj smatra, da je Ministrstvo za okolje in prostor kršilo človekove in ustavne pravice, vlada v odstopu pa je z njenim sprejetjem preseгла tudi svoje tekoče pristojnosti.

Opustitev monitoringa hrupa za ceste z letnim pretokom pod 3.000.000 vozil

Nova Uredba nadalje kot vir onesnaževanja s hrupom opušta tudi ceste z letnim pretokom pod 3.000.000 vozil ter železniške proge z manj kot 30.000 vlakov. To pomeni, da upravljavcem takšnih cest sploh ni več potrebno skrbeti niti za monitoring, kaj šele za ukrepe varstva pred hrupom za izpostavljene prebivalce ob takšnih cestah. V kolikor je zakonodajalec implicitno predpostavljal, da na takšnih cestah prekomerne obremenitve s hrupom ne nastopajo, se je hudo zmotil. Letni pretok vozil je namreč samo ena izmed spremenljivk, ki vplivajo na raven hrupa na določeni lokaciji. Prav tako je raven hrupa odvisna tudi od oddaljenosti te izpostavljene lokacije do ceste, kakor tudi od več drugih

parametrov, kar se izraža v določenih funkcijskih odvisnostih. Pretok vozil in oddaljenosti izpostavljenega objekta od ceste pa v zvezi za raven hrupa zaradi cestnega prometa nastopata približno kot logaritem obratnosorazmernih funkcij. To pa pomeni, da je stanovanjski objekt, oddaljen 10 m od prometnice z 2.000.000 vozili letno s hrupom približno enako obremenjen kot stanovanjski objekt, oddaljen 50 m od zelo obremenjene avtoceste z 10.000.000 vozil letno. Takšnih problematičnih objektov ob cestah z navidezno nizkimi obremenitvami je v Sloveniji veliko, vendar jih je zakonodajalec zaradi neupoštevanja predhodnih strokovnih podlag očitno spregledal.

Upoštevanje meteoroloških razmer

Znano je, da imajo meteorološke razmere pomemben vpliv pri razširjanju in meritvah hrupa v okolju. V ta namen je že prejšnja verzija Uredbe obravnavala določene meteorološke popravke, pri čemer so se upoštevale metode in popravki, usklajeni s prakso izpred petnajst in več let. S 1. septembrom 2017 pa je pričela veljati nova verzija standarda za meritve okoljskega hrupa SIST ISO 1996-2, ki je zahtevo po tovrstnih meteoroloških popravkih prilagodila novim metodam in modernejšim merilnim tehnikam. S tem so postali meteorološki popravki, opisani v uredbi iz leta 2005, ne samo zastareli in brezpredmetni, temveč neusklajeni in do neke mere celo nasprotujoči tistim iz nove verzije standarda SIST ISO 1996-2. Zato preseneča, da je ministrstvo tovrstne zastarele popravke dobesedno prepisalo tudi v novo Uredbo. Ne gre torej le za prepisovanje brezpredmetnega postopka, temveč tudi za vnašanje zmešnjave in izvora sistemskih napak, v kolikor bi se uporabniki nove Uredbe naslanjali na tovrstne popravke, opisane v prilogi 3 nove uredbe. Zanimivo pa je, da je le nekaj mesecev pred tem Ministrstvo za okolje in prostor na pobudo podjetja Aprojekt iz Maribora izdalo uradni izhodni dokument, da je potrebno upoštevati novo verzijo standarda SIST ISO 1996-2:2017, kar tovrstno zmešnjavo še povečuje.

Letalski hrup

Podobne zastarele navedbe so prepisane tudi v zvezi z letalskim hrupom.



ADMINISTRATIVNE POMANJKLJIVOSTI

Stopnje varstva pred hrupom

Manjše spremembe so vpeljane tudi pri razvrščanju območij v stopnje varstva pred hrupom, za kar naj bi bil pristojen minister za okolje. Tudi v novi Uredbi ostajajo nekatere pomanjkljivosti oziroma dvoumnosti pri uvrstitvi območij v stopnje varstva pred hrupom. Glede na druge diktije Uredbe ni jasno, kako se bo to razvrščanje dejansko izvajalo v praksi.

Vsekakor pa bi bila potrebna previdnost pri morebitnih nadaljnjih prizadevanjih nekaterih lokalnih političnih veljakov za poskusi prekategORIZACIJE določenih območij, na primer iz IV. v III. stopnjo varstva pred hrupom s ciljem stanovanjske pozidave v dotlej industrijskih območjih. Velja pa seveda tudi obratno. Tovrstne špekulativne spremembe in investicije v preteklosti niso bile redke, njihove posledice pa občutimo še danes. Žal so tudi strokovne ocene in ocene obremenjenosti okolja s hrupom, ki predhodijo takšnim investicijam, preveč prepuščene trgu oziroma željam investitorja, kar onemogoča njihovo neodvisnost.

Usklajenost z drugimi predpisi

Čeprav zakonodajalec poudarja, da je v prvi vrsti želel črtati dosedanje kritične vrednosti hrupa, ki da so v nasprotju z zakonom o varstvu okolja, so v zvezi s tem ostale nerešene pomembne nedoslednosti. Poleg Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Ur. list RS 105/2005), namreč kritične vrednosti v znatni meri uporablja tudi Uredba o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup (Ur. l. RS, 118/2005), ki je uradno še vedno v veljavi.

Prav tako so zahteve nove Uredbe neusklajene in ponekod celo nasprotujoče nekaterim drugim predpisom, na primer s Pravilnikom o prezračevanju in klimatizaciji stavb, Pravilnikom o prvem ocenjevanju in obratovalnem monitoringu hrupa za vire hrupa ter o pogojih za njegovo izvajanje ter okoljskimi standardi SIST ISO 1996-1:2016 in SIST ISO 1996-2.



Zanimive so tudi določbe Uredbe glede vetrnih elektrarn kot virov hrupa.

Izjeme

Nova Uredba je nekoliko razširila obseg izjem, za katere njene zahteve ne veljajo, na primer za vire hrupa zaradi gospodinskih del, stanovalcev v sosednjih stanovanjih oziroma stanovanjskih stavbah, domačih živali, hrupa znotraj prevoznih sredstev, hrupa ladij.

Roki za izvedbo potrebnih protihrupnih ukrepov

Po Uredbi o hrupu v naravnem in življenjskem okolju iz leta 1995 je bil upravljavec ceste oziroma prometnega vira hrupa dolžan skladno z njenim 24. členom morebitne prekoračitve odpraviti najkasneje do 19. avgusta 1999; upravljavci drugih virov pa so morali za odpravo prekoračitev s hrupom poskrbeti že eno leto pred tem rokom.

Nova Uredba takšne nedvoumno dorečene roke povsem opušča in se v manjši meri naslanja na operativne programe, ki se že doslej niso obnesli oziroma se z njimi zamuja po celo desetletje. Znano je, da smo bili zaradi tega deležni tudi številnih graj s strani ustreznih inštitucij znotraj EU. Po drugi strani pa vse kaže, da se upravljavci cest resnejših protihrupnih ukrepov ne bodo resneje niti lotevali, saj jih Uredba s številnimi odpustki v to niti ne sili več.

Ukrepi

V 9. točki 9. člena nove Uredbe zakonodajalec uveljavlja nadaljnjo pomembno ugodnost za upravljavce cest, namreč da se obremenitev okolja s hrupom zaradi obratovanja linijskega vira hrupa ne smatra več za čezmerno v primerih, ko so izvedeni tehnično, prostorsko in ekonomsko upravičeni ukrepi za zmanjšanje emisije na viru hrupa in aktivne zaščite vira hrupa ter v vplivnem območju vira hrupa:

- » na obstoječih varovanih prostorih izvedeni ukrepi pasivne protihrupne zaščite,
- » obstoječi varovani prostori že zvočno izolirani v skladu s predpisom, ki ureja zaščito pred hrupom v stavbah,
- » obstoječi objekti, pri gradnji katerih bi obremenitev zaradi vira hrupa morala biti upoštevana;
- » lastniki varovanih prostorov odklonijo ali onemogočijo izvedbo ukrepov ali so varovani prostori nenaseljeni, ali
- » izvedba ukrepov na obstoječih objektih zaradi slabega gradbenega stanja ni mogoča oziroma bi lahko ogrozila statično stabilnost stavbe z varovanimi prostori.

Nedvomno se v takšnih točkah skriva past za izpostavljeni stanovalce, saj celo v primeru nedvoumne prekoračitve s hrupom (ki je glede na številne prejšnje odpustke upravljavcem cest malo verjetna) zgolj teoretično omogoča kvečjemu pasivno zaščito, pa še ta je glede na številne dodatne omejitve 9. točke 9. člena malo verjetna. Celó v primeru, da bi nek močno izpostavljen stanovalec izpolnjeval vse te trde pogoje in tako bil deležen izvedbe pasivnih ukrepov, bi bil obsojen na neprekinjeno bivanje v teh prostorih in to pri zaprtih oknih. Nova Uredba oziroma njeno izvajanje namreč nikjer ne zahteva tudi možnosti prezračevanja. S tem pa lahko povzroči težave pri izvajanju drugih zakonov in predpisov, na primer s področja

prezračevanja, saj bi morala biti v tem primeru zagotovljena tudi zadostna količina odvedenega in dovedenega zraka v izpostavljenih bivalnih prostorih. Opozoriti je potrebno, da so samo goli ukrepi pasivne protihrupne zaščite z zamenjavo oken in vrat nepopolni tudi zato, ker ne samo zanemarjajo, temveč tudi kršijo zahteve drugih predpisov, na primer tistih, ki predpisujejo zahteve o minimalnem potrebnem številu izmenjav zraka v izpostavljenih bivalnih prostorih oziroma potrebni količini dovedenega in odvedenega zraka (Pravilnik o prezračevanju in klimatizaciji stavb, Uradni list RS, št. 42/02). Izpolnjevanje zahtev enega predpisa namreč ne sme za seboj potegniti kršitev drugega, saj 9. člen ne obvezuje upravljavca cest, da bo uredil tudi prezračevanje prostorov pri zaprtih oknih. Zato zamenjava oken in vrat predstavlja le delno rešitev, ker z njo v primeru zaprtih oken ni zagotovljenega nobenega prezračevanja in bi bilo zato potrebno poskrbeti za dodatne protihrupne prezračevalnike ob oknih.

Sporno je tudi, da po novi Uredbi zadoščajo že tako imenovani ekonomsko upravičeni ukrepi za zmanjšanje hrupa, pri čemer ni jasno, kaj ekonomsko upravičeni kriteriji pravzaprav predstavljajo in kar pušča odprte številne spekulacije.

PRIPOROČLJIVE VREDNOSTI IN TRENDI

Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) svetuje, naj države razbremenjujejo prebivalce s hrupom, še zlasti cestnega prometa. Trenutno veljavne omejitve, kot so bile na primer doslej uveljavljene tudi pri nas s prejšnjo Uredbo, še vedno predstavljajo večja tveganja za nastanek zdravstvenih okvar izpostavljenih prebivalcev. Poudariti je namreč potrebno, da je izpostavljenost ravnem cestno-prometnega hrupa, ki v dnevnem času presegajo 65 dBA in v nočnem 55 dBA po dognanjih WHO zdravju nevarna. WHO je namreč dokazal in upošteva, da preseganje navedenih ravni predstavlja zelo veliko tveganje za nastanek različnih kardiovaskularnih in nevrovegetativnih obolenj, vključno s povečano stopnjo infarktov pri prizadetih prebivalcih.

Po smernicah WHO znašajo sprejemljive ravni hrupa na prostem do 40 dBA, kar še zlasti velja za nočni čas. WHO namreč obravnava, da pod to vrednostjo ne obstaja pomembnejše tveganje nastanka zdravstvenih okvar zaradi izpostavljenosti hrupu. Nad to ravni pa WHO evidentira določena zdravstvena tveganja, ki se na primer odražajo kot motenost spanja, uživanje uspaval in drugih pomirjeval. Nočna raven hrupa pod 40 dBA se torej po WHO smatra kot še sprejemljiva v smislu izogiba tveganju nastanka zdravstvenih okvar zaradi izpostavljenosti hrupu. Številne osebe, izpostavljene nočnemu hrupu med 40 in 55 dBA, pa so primorane svoje življenjske navade prilagoditi takšnemu hrupu, da bi se izognile tovrstnim tveganjem in motnjam. Ogrožene so zlasti občutljivejše osebe. Pri ravneh hrupa nad 55 dBA se pojavljajo negativni kardiovaskularni učinki hrupa. Takšna situacija po WHO predstavlja povečano nevarnost za zdravje izpostavljenih prebivalcev, še zlasti tistih, ki že boleajo za določenimi kardiovaskularnimi in nevrovegetativnimi motnjami.

Zato WHO kot dolgoročen cilj priporoča mejno nočno raven hrupa 40 dBA, kot pogojno in trenutno še sprejemljivo pa 55 dBA. WHO se zaveda, da vrednosti 40 dBA ni možno doseči čez noč, zato priporoča postopno zniževanje od trenutno

in pogojno še sprejemljivih 55 dBA postopoma navzdol. Vsekakor pa je v tem pogledu povsem nesprejemljivo zviševanje te vrednosti iz 55 dBA na 59 dBA, kar je nova Uredba z modifikacijo kritičnih v mejne vrednosti dejansko prinesla za velik delež našega prebivalstva.

ZAKLJUČEK

Sprejem nove Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju predstavlja dejansko poslabšanje razmer, povezanih z izpostavljenostjo prebivalstva hrupu. Upoštevati je namreč potrebno, da več kot tri četrtine prekomernih obremenitev s hrupom odpade na cestni in deloma na železniški promet. Ravno za te najbolj problematične vire hrupa je Uredba prinesla številne odpustke v korist upravljavcev cest ter seveda v škodo izpostavljenih prebivalcev.

Uredba je tako kritične ravni hrupa zaradi obstoječih cest enostavno spremenila v mejne ravni. Nadalje je neutemeljeno odpravila obveznost monitoringa hrupa za ceste z letnim pretokom manj kot 3.000.000 vozil, čeprav teorija in praksa kažeta, da obremenitev številnih objektov s hrupom ob takšnih cestah nikakor ni zanemarljiva. Za izpostavljene objekte oziroma stanovalce, ki bi kljub takšnim blagim normativnim kriterijem padli v kategorijo preobremenjenih, pa je zakonodajalec še dodatno zaostril pogoje, pri katerih bi bili upravičeni do ustrezne protihrupne zaščite. Zelo redki upravičenci, ki bi uspeli prodreti skozi vse te filtre, pa bi bili najverjetneje soočeni še z dolgimi roki pod okriljem operativnih programov.

Čeprav smernice WHO dokazujejo resno tveganje nastanka zdravstvenih okvar pri ravneh hrupa nad 55 dBA in priporočajo postopno zniževanje takšnih visokih mejnih ravni, pa jih je nova Uredba dejansko še zvišala. Vzrok za številne opisane odpustke naj bi bil predvsem ekonomski, namreč prihranek približno 200 milijonov evrov, za kar se je zavzelo predvsem Ministrstvo za infrastrukturo. ■

LITERATURA

1. Zakon o varstvu pred hrupom v naravnem in bivalnem okolju (Uradni list SRS 15/76);
2. Odlok o maksimalno dovoljenih ravneh hrupa za posamezna območja naravnega in bivalnega okolja ter za bivalne prostore (Uradni list SRS št. 29/80);
3. Uredba o hrupu v naravnem in življenjskem okolju (Uradni list RS, št. 45/95);
4. Uredba o hrupu zaradi cestnega ali železniškega prometa (Uradni list RS, št. 45/95);
5. Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uradni list RS, št. 105/2005, 34/2008, 109/2009 in 62/2010);
6. Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uradni list RS št. 43/18);
7. SIST ISO 1996-1:2016; Akustika – Opis. merjenje in ocena hrupa v okolju – 1. del: Osnovne veličine in ocenjevalni postopki;
8. SIST ISO 1996-2:2017; Akustika – Opis. merjenje in ocena hrupa v okolju – 2. del: Določanje ravni zvočnega tlaka;
9. Hansen, Handbook of noise control, Adelaide 1997;
10. F. Deželak: Some Principle Points of Noise Legislation in Slovenia; Proceedings of the Fifth International Congress on Sound and Vibration, Adelaide 1997, (vabljen predavanje);
11. P. Malovrh: Na ustavno sodišče skozi šivankino uho vlade, Delo, 28. junija 2018;
12. Postopek spreminjanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju ne sledi javnemu interesu in ustavni pravici do zdravega življenjskega okolja - primer slabe prakse zakonodajnega postopka: spletna stran Komisije za preprečevanje korupcije z dne 28.3.2018.