

---

OZS

ODVETNIŠKA ZBORNICA SLOVENIJE

*Samostojna od leta 1868*

---

# ODVETNIK

Revija Odvetniške zbornice Slovenije / Leto XXII, št. 2 (95) – poletje 2020 / ISSN 1408-9440

---

**mag. Igor Karlovšek**

Zagon novih postkoronskih sodišč

**Igor Vuksanović**

Nekateri problemi pravne ureditve ukrepov karantene in osamitve v slovenskem pravnem redu

**Katarina Emeršič Polić**

Pravni okvir zaščite žvižgačev

**Ana Stanič**

Skladnost sprememb slovenske okoljske zakonodaje z evropskim pravom je vprašljiva

**doc. dr. Konrad Plauštajner**

Zlata načela FIDIC

**Jasna Zakonjšek**

Politik proti novinarki

**Intervju**

Peter Breznik: »Morali bi začeti delati selekcijo že pri vstopu v odvetniške vrste«



**Ana Stanič**

LL.M. (Cambridge), odvetnica in partnerica v E&A Law Limited, London

## Skladnost sprememb slovenske okoljske zakonodaje z evropskih pravom je vprašljiva

Posledice zaježitvenih ukrepov, sprejetih na ravni Slovenije, EU in širše zoper epidemijo covid-19, so za slovenske državljane in gospodarstvo precejšnje. Banka Slovenije namreč pričakuje, da se bo slovensko gospodarstvo letos skrčilo za 6 do 16 odstotkov.<sup>1</sup> V prispevku se bom osredotočila na 28. aprila 2020 sprejeto novelo Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP-A),<sup>2</sup> ki med drugim uvaja spremembe glede postopka presoje vpliva na okolje.

V predlogu novele zakona (št. EVA 2020-1611-0042 – ZIUZEOP-A) se je Vlada RS pri navedbi razloga za uvajanje sprememb pri postopku presoje vpliva na okolje sklicevala na potrebo »čimprejšnje aktivacije investicij«.<sup>3</sup> Gre za pospešitev »investiranja države, občin in zasebnih podjetij v gradnjo infrastrukture«, da bi ublažili učinke epidemije na slovensko gospodarstvo in ohranili »delovna mesta na področju gradbeništva, prometa, dobaviteljskih verig in širšega storitvenega sektorja«. V zvezi s tem je vlada navedla, da je »ključni namen dela zakonskih rešitev v sklopu 'Učinkovitejša gradnja objektov' omogočiti pospešen zagon pomembnih investicij v Republiki Sloveniji v najkrajšem možnem času po koncu epidemije Covid-19 na način, da se pospeši izdajanje dovoljenj za gradnjo, poenostavi in skrajša predpisane upravne postopke v Gradbenem zakonu in predpisih s področja varstva okolja in ohranjanja narave.«

V članku analiziram člene novele ZIUZEOP-A, ki urejajo presojo vplivov na okolje, s stališča skladnosti z evropskim okoljevarstvenim pravom.

**Kot bo prikazano v nadaljevanju, je verjetno, da spremembe niso v skladu z evropskim pravom. Zagovarjam namreč stališče, da bo država najučinkoviteje pospešila izdajanje gradbenih dovoljenj, če zagotovi, da Agencija Republike Slovenije za okolje (ARSO) spoštuje roke, postavljene v Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1)<sup>4</sup> glede zaključka predhodnega postopka oziroma presoje vplivov na okolje.**

### Postopek presoje vplivov na okolje ureja evropsko pravo

Upoštevati je treba, da postopek presoje vplivov na okolje ureja evropsko pravo. Presoja vplivov na okolje je postopek, s katerim se zagotavlja, da bodo okoljevarstveni vplivi projektov, načrtov ali programov upoštevani, preden se izdajo soglasja oziroma sprejmejo načrti in programi. Presoja vplivov na okolje se lahko opravi za posamezne projekte, kot so jez, avtocesta, letališče ali tovarna, in sicer na podlagi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (znana tudi kot Direktiva EIA),<sup>5</sup> ter za javne načrte in programe, in sicer na podlagi Direktive 2001/42/EC o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (znana tudi kot Direktiva SIA).<sup>6</sup>

V slovensko pravo prenašajo določbe teh dveh direktiv Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1A),<sup>7</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja (ZVO-1F),<sup>8</sup> Uredba o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Uredba),<sup>9</sup> Uredba o vsebini poročila in Gradbeni zakon (GZ).<sup>10</sup> V nasprotju z evropskimi uredbami in sklepi, ki so samodejno zavezujoči in avtomatsko postanejo del slovenskega prava, so države članice dolžne pravočasno in pravilno prenesti direktive v svojo zakonodajo. V primeru nepravilnega prenosa ali izvajanja direktiv lahko Evropska komisija zoper države članice začne uradni postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi 258. člena Pogodbe o delovanju EU (PDEU) oziroma lahko podjetje ali posameznik začne postopek na nacionalnem sodišču ter pred drugimi nacionalnimi organi, kot je varuh človekovih

<sup>1</sup> Analiza učinkov Covid-19 na slovensko gospodarstvo, Banka Slovenije, marec 2020 <<https://www.bsi.si/files/publication-files/analiza-vpliv-koronavirusa-na-slovensko-gospodarstvo-arc-slo.pdf>> (23. 6. 2020).

<sup>2</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo – ZIUZEOP-A (Ur. l. RS, št. 61/20, 30. april 2020), <<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0901?sop=2020-01-0901>> (23. 6. 2020). Državni zbor je Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo – ZIUZEOP (Ur. l. RS, št. 49/20) sprejel 2. aprila 2020.

<sup>3</sup> Dokument poseduje avtorica.

<sup>4</sup> ZVO-1 (Ur. l. RS, št. 41/04, št. 39/06 – UPB, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE).

<sup>5</sup> Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (kodificirano besedilo).

<sup>6</sup> Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje.

<sup>7</sup> ZVO-1A (Ur. l. RS, št. 20/06).

<sup>8</sup> ZVO-1F (Ur. l. RS, št. 92/13).

<sup>9</sup> Uredba o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje (Ur. l. RS, št. 51/14, 57/15 in 26/17).

<sup>10</sup> GZ (Ur. l. RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20).

pravic. Podjetja in posamezniki lahko vložijo uradno pritožbo pri Evropski komisiji.<sup>11</sup>

Kot jasno določa 2. člen Direktive EIA, je presoja vplivov na okolje obvezna le za projekte,<sup>12</sup> ki so opredeljeni v 4. členu oziroma v Prilogi I te direktive. Presoja vplivov na okolje je v skladu s 4. členom Direktive EIA obvezna tudi za projekte, naštete v Prilogi II, če za njih država članica določi prage oziroma se v predhodnem postopku ugotovi, da bi lahko imeli pomembne vplive na okolje. Člena 2 in 3 Uredbe prenošata določbe Direktive EIA v slovensko pravo.<sup>13</sup>

Prav z namenom spodbujanja »učinkovitejšega odločanja in povečanja pravne varnosti« je Evropska unija leta 2014 sprejela Direktivo 2014/52 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje,<sup>14</sup> v kateri je država članica obvezala, da morajo »zagotoviti, da se različne faze presoje vplivov na okolje projekta izvedejo v razumnem času glede na naravo, kompleksnost, lokacijo in obseg projekta«. <sup>15</sup> Zlasti člen 4(6) te direktive Sloveniji in drugim državam članicam nalaga, da zagotovijo, da se predhodni postopek ocene vplivov na okolje zaključi v roku, ki ne presega 90 dni od dneva, ko je bila sprejeta popolna vloga. Tudi člen 8(a)(5) te direktive Sloveniji in drugim državam članicam nalaga, da morajo celoten postopek izdaje gradbenega dovoljenja zaključiti v »razumnem času«. Tako je Direktiva 2014/52 dovolila določeno mero diskrecije državam članicam glede dolžine trajanja postopkov.

Slovenija je že v času sprejemanja Direktive 2014/52 sprejela zakonodajo, s katero je implementirala te obveze. Člen 51.a, ki opredeljuje potek postopka predhodne presoje, je bil sprejet z novelo ZVO-1F 2013. leta in v petem odstavku ARSO nalaga, da »izda sklep [ali je presoja vpliva na okolje potrebna] v dveh mesecih po prejemu popolne zahteve«. <sup>16</sup> Prvi odstavek 72. člena, prvi odstavek 84. člena in prvi odstavek 89. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-1)<sup>17</sup> pa so že od leta 2004 ARSO obvezovali, da mora izdati okoljevarstveno dovoljenje v treh oziroma šestih mesecih po prejemu popolne zahteve. Kot mi je znano, ARSO do zdaj teh rokov ni upošteval kot mandatnih in se jih ni držal, ne glede na to, da sta besedilo in namen Direktive 2014/52 jasna. V lanskem letu je Evropska komisija dokončala analizo implementacije te direktive s strani držav članic<sup>18</sup> in pričakuje se, da bo letos začela uradne postopke zoper tiste države članice, ki niso zagotovile, da bi se predhodni postopki oziroma postopki presoje vplivov na okolje pravočasno zaključili. Glede na pristop, ki ga je ARSO uporabljal do zdaj, je

mogoče predvidevati, da bodo takšni postopki začeti tudi zoper Slovenijo.

## Spremembi glede presoje vplivov na okolje z vidika evropskega prava

V tem prispevku z vidika evropskega prava analiziram zgolj dva člena o presoji vplivov na okolje, ki ju uvaja ZIUZEOP-A, in sicer:<sup>19</sup>

1. sprememba pogojev za udeležbo nevladnih organizacij v postopkih izdaje gradbenega dovoljenja, ki jo uvaja 100.f člen ZIUZEOP, in
2. istočasen potek postopka presoje vpliva na okolje in prevlade druge javne koristi, ki ga uvaja 100.č člen ZIUZEOP.

### Člen 100f ZIUZEOP in pravo EU

Člen 100f določa pogoje, ki jih morajo izpolnjevati nevladne organizacije, da bi lahko sodelovale v postopkih presoje vplivov na okolje.

Odstavek (a) določa, da »nevladna organizacija, organizirana v statusni obliki društva, mora imeti najmanj 50 aktivnih članov, pri čemer se šteje, da je član aktiven, če je tekoče in za zadnji dve pretekli koledarski leti bil udeležen na zboru članov in plačal članarino«.

Odstavek (b) določa, da »nevladna organizacija, organizirana v statusni obliki zavoda, mora imeti v tekočem in v zadnjih dveh preteklih koledarskih letih ves čas zaposlene najmanj tri osebe s polnim delovnim časom in s strokovno izobrazbo 7. ravni Slovenskega ogrodja kvalifikacij s področja delovanja nevladne organizacije«.

Odstavek (c) določa, da »nevladna organizacija, organizirana v obliki ustanove, mora imeti v tekočem in v zadnjih dveh preteklih koledarskih letih najmanj 10.000 eurov premoženja v vsakem letu«.

Če drži, da večina slovenskih nevladnih organizacij teh pogojev ne bo mogla izpolniti, potem iz odločbe Sodišča EU iz leta 2009 v primeru *Djurgården proti Švedski*<sup>20</sup> jasno izhaja, da je 100.f člen v nasprotju z evropskim okoljevarstvenim pravom. V odstavkih 45 do 47 omenjene sodbe se je Sodišče EU namreč jasno opredelilo:

»45. Čeprav je res, da ta člen z navodilom iz člena 1(2) te direktive nacionalnim zakonodajalcem prepušča določitev pogojev nacionalne zakonodaje, da bi nevladna organizacija, ki podpira varstvo okolja, lahko kot organizacija imela pravico do revizije pod zgoraj naštetimi pogoji, **morajo tako določene**

<sup>11</sup> Po izkušnjah avtorice je najučinkovitejši način izvajanje vseh možnosti hkrati.

<sup>12</sup> V slovenski zakonodaji se namesto izraza »projekt« uporablja izraz »poseg«, kar ustvarja nejasnost in je v nekaterih primerih povzročilo, da se pravo EU ni pravilno preneslo v slovensko pravo.

<sup>13</sup> Obstajajo številna neskladja med besedili Aneksov I in II Direktive EIA ter Prilogo 1 Uredbe. Avtorica je na ta neskladja že opozarjala v sodnem postopku, ki poteka pred Upravnim sodiščem RS v Ljubljani.

<sup>14</sup> Direktiva 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 124/1, 25. april 2014).

<sup>15</sup> Glej paragraf 36 preambule direktive.

<sup>16</sup> Peti odstavek 51.a čl. ZVO-1F, (Ur. l. RS, št. 92/13).

<sup>17</sup> ZVO-1 (Ur. l. RS št. 41/04).

<sup>18</sup> Avtorica je neformalno sodelovala v pripravi te analize.

<sup>19</sup> Člen 42 novele ZIUZEOP-A: »Za novim 100.a členom se doda naslov novega 23.A poglavja Gradnja objektov in novi 100.b do 100.h člen.«

<sup>20</sup> Sodba Sodišča EU, C-263/08, *Djurgården proti Švedski*, 15. oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:631, <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76763&doclang=SL>>.

**nacionalne določbe na eni strani zagotoviti 'dostop do sodišč' in na drugi strani zagotoviti, da imajo določbe Direktive 85/337 o pravici do revizije potrebni učinek. Zato se z nacionalnimi določbami ne sme tvegati, da bi popolnoma izničile pomen določb Skupnosti, v skladu s katerimi morajo tisti, ki imajo zadosten interes za izpodbijanje projekta, in tisti, katerih pravice bi lahko ta kršil, med katere spadajo tudi združenja za varstvo okolja, imeti možnost vložiti tožbo pri pristojnem sodišču.**

**46. S tega vidika lahko nacionalno pravo zahteva, da ima združenje, ki namerava po sodni poti nasprotovati projektu, ki spada na področje uporabe Direktive 85/337, namen varovati naravo in okolje.**

**47. Poleg tega ni mogoče izključiti, da bi se lahko pogoj, v skladu s katerim mora imeti združenje za varstvo okolja minimalno število članov, izkazal za upoštevne za zagotovitev resničnosti njegovega obstoja in delovanja. Nacionalno pravo zahtevanega števila članov nikakor ne sme določiti v nasprotju s cilji Direktive 85/337, zlasti glede olajšanja sodnega nadzora nad zadevnimi dejavnostmi.** (Poudarila A. S.)

Sodišče EU je ugotovilo, da določba švedskega prava, v skladu s katero mora nevladna organizacija imeti vsaj 2000 članov, kar je povzročilo, da sta samo dve nevladni organizaciji lahko izkazali pravni interes, krši evropsko okoljevarstveno pravo. V predlogu ZIUZEOP-A Vlada RS omenja, da je Avstrija 30. novembra 2018 uvedla pogoje, ki jih morajo izpolnjevati nevladne organizacije. To je sicer res, a drži tudi, da bodo ti izpodbijani pred avstrijskimi sodišči zaradi kršitev evropskega prava in Aarhuške konvencije.<sup>21</sup>

Če je omenjena sprememba v neskladju z evropskim pravom, to pomeni veliko tveganje za številna energetska podjetja, pa tudi druga, ki so vključena v postopke presoje vplivov na okolje. Če bodo nevladne organizacije iz teh presojev izključene in se bo pozneje izkazalo, da bi v teh postopkih morale sodelovati, bodo namreč vsi postopki razveljavljeni, zamude pa s tem še večje. Zato je tudi v interesu podjetij, da se določba 100.f člena spremeni oziroma prilagodi tako, da bo v skladu z evropsko zakonodajo.

Okoljevarstvene organizacije so 7. maja 2020 na Ustavno sodišče vložile pobudo glede ocene ustavnosti tega člena, pobuda pa se med drugim sklicuje tudi na kršitev Direktive EIA.<sup>22</sup>

### Člen 100č ZIUZEOP in pravo EU

V predlogu zakona je Vlada RS glede 100.č člena zapisala: »[g]radbeni zakon predvideva zaporedje postopkov

obravnave zahteve investitorja za pridobitev gradbenega dovoljenja v integralnem postopku ter postopka prevlade druge javne koristi. Zaporedje postopkov ni smiselno, saj je že iz ocene poročila o vplivih na okolje mogoče predvideti, da bo potrebno izvesti postopke prevlade druge javne koristi. Z navedeno določbo se omogoči istočasen potek obeh postopkov, s tem pa se skrajša čas pridobivanja gradbenega dovoljenja. Drugi in tretji odstavek bolj določno opredelita potek integralnega postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja v primeru potrebe po izvedbi prevlade druge javne koristi nad javno koristjo ohranjanja narave in dobrega stanja voda.«

Glede na odločbe Sodišča EU, med drugim v zadevi C-323/17, *People over Wind*,<sup>23</sup> ki prepoveduje istočasen potek postopkov na podlagi členov 6(3) in 6(4) Direktive o habitatih,<sup>24</sup> je 100.č člen verjetno v nasprotju z evropskim pravom. Poudariti je treba še, da lahko ARSO v postopku ocene vpliva na »posebna ohranitvena območja«, kadar so ta definirana v Direktivi o habitatih, sam izda soglasje s predlaganim načrtom ali projektom »še potem, ko se [prepriča], da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja«,<sup>25</sup> ter da je pri oceni prevlade druge javne koristi treba zagotoviti, da »ni drugih ustreznih rešitev«. V primeru, da je »zadevno območje območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi, povezani z zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugimi, po predhodnem mnenju komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa«.

### Sklep

Postopek presoje vplivov na okolje ureja evropsko okoljevarstveno pravo. V skladu z določili PDEU je Slovenija dolžna zagotoviti pravilen in pravočasen prenos evropskega prava v slovensko nacionalno pravo. Kot je prikazano v tem prispevku, je skladnost sprejetih sprememb z evropsko zakonodajo vprašljiva.

Če je ključen namen sprememb ZIUZEOP v omogočanju pospešenega zagona pomembnih investicij v Sloveniji, je po mojem mnenju najbolj pomembno, da država zagotovi, da bo ARSO spoštoval roke glede zaključkov predhodnih postopkov oziroma presoje vplivov na okolje, kot so postavljeni v slovenskem oziroma evropskem pravu. Spremembe zakonodaje, ki so z vidika skladnosti z evropsko zakonodajo vprašljive, bodo imele nasproten učinek, ker uvajajo negotovost in bodo podjetjem škodile, saj so lahko gradbena dovoljenja razveljavljena.

<sup>21</sup> The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, sprejeta 25. junija 1998, <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>> (23. 6. 2020).

<sup>22</sup> Pobuda za oceno ustavnosti četrtega odstavka 100.d člena, 100.e, 100.f in 100.g člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Ur. l. RS, št. 49/20 in 61/20 – ZIUZEOP) in 2. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitve in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Ur. l. RS, št. 80/20 – ZIUOOPE), opr. št. U-I-184/20.

<sup>23</sup> Sodba Sodišča EU, C-323/17, *People Over Wind*, 12. april 2018, <<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62017CJ0323>> (23. 6. 2020).

<sup>24</sup> Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 2016, 22. julij 1992).

<sup>25</sup> Direktiva Sveta 92/43/EGS.

<sup>26</sup> Glej člen 6(4) Direktive Sveta 92/43/EGS.