



Številka: P-1/18-6
P-3/18-6
Datum: 15. 11. 2018

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. RAJKA KNEZA
K ODLOČBAMA V ZADEVAH ŠT. P-1/18 IN P-3/18, OBE
Z DNE 24. 10. 2018, KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNIK
DR. MATEJ ACCETTO**

1. V obeh zadevah je šlo za vprašanje pristojnosti inšpekcijskih služb za nadzor nad odvajanjem padavinskih odpadnih voda (odslej meteornih voda) in komunalne odpadne vode (odslej odpadne vode). Glasoval sem za odločitvi, vendar pa zakonsko, podzakonsko in občinsko ureditev ravnanja z odpadno in meteorno vodo vidim kot del precej širše in še zdaleč ne nepomembne problematike tako z vidika varstva okolja na splošno, in tudi z vidika varovanja vodnih virov kot specifičnega dela varstva okolja, tesno povezanega tudi s človekovim zdravim okoljem. In ureditev, menim, ni tako učinkovita kot bi lahko bila. To je tudi razlog, da sem se odločil za ločeno mnenje, čeprav vprašanja učinkovitosti Ustavno sodišče ne presoja. Ker bi, iz slednjega razloga, vprašanje primernosti ločenega mnenja bilo na mestu, pojasnujem še, da v njem vidim določeno sporočilno vrednost, ki posega na sistemska vprašanja odnosa do okolja in tudi na ravnanja določenega dela prebivalcev Slovenije, do katerih sem kritičen.¹

II.

2. Neustrezno ravnanje z odpadno in meteorno vodo je eno ključnih vprašanj varstva vodnih virov, tako površinskih voda kot podtalnice v celoti in, s tem, tudi tistih vodnih virov, ki jih uporabljamo za oskrbo s pitno vodo. Izhodišče je podatek, da v Sloveniji očistimo približno 58 odstotkov² odpadne vode. K temu je potrebno dodati podatek, da je v Sloveniji veliko infrastrukture takšne, ki meša meteorno in odpadno vodo. S tem torej, ko

¹ Zame so vprašanja varstva okolja in narave, ter s tem povezana ravnanja posameznikov (in ne le oblasti) enako pomembna kot teme, ki jih vidimo kot *par excellence* ustavne teme. Pogosto interesi posameznikov niso enaki interesom okolja, čeravno je varstvo okolja v javnem interesu. Slednje izpostavljam, ker je trk zasebnih interesov z interesi varstva okolja (ki jih zastopajo inšpekcije) tudi v ozadju problematike obeh presojanih zadev.

² Glede na podatke OECD (<https://data.oecd.org/water/waste-water-treatment.htm>; 2. 11. 2018). Evropska komisija pa je objavila tudi podatek, da ustrezno očistimo le 33,9 % zbrane odpadne vode. Glej v: Pregled izvajanja okoljske politike EU – Poročilo za državo – SLOVENIJA, Bruselj, 3. 2. 2017, SWD(2017) 57 final, str. 19.

ne čistimo odpadne vode (in jo spuščamo v podtalnico in površinske vode), to počnemo tudi z meteorno vodo – a ta, pomešana z odpadno vodo, tudi sama postane odpadna voda. Količina odpadne vode se tako znatno poveča.

3. V številnih državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju EU) pred širitvijo 2004 znaša delež očiščene odpadne vode zelo blizu 100 odstotkov.³ Z drugimi besedami, podtalne in površinske vode onesnažujemo precej bolj kot v "starih" državah članicah EU. Razlogi za takšno stanje so večplastni oziroma jih je več; zakonodaja je vrsto let dopuščala tako uporabo greznic kot tudi združevanje odpadne in meteorne vode. Zdi se celo, da je logika bila ta, da meteorna voda pomaga k manjši koncentriranosti oziroma nasičenosti odpadne vode; torej, da odpadna voda postane sprejemljiva za okolje. Vendar pa je ne očisti. Šele s prilagajanjem pravilom EU smo v Sloveniji morali prevzeti zavezo o čiščenju odpadnih voda. Te zaveze, ki izhajajo iz Direktive 91/271/EGS⁴ ter rokov, ki so jo spremljali, nikoli nismo uspeli doseči. Zato se proti Sloveniji vodi postopek spoštovanja prava EU;⁵ Evropska komisija je spoznala, da podaljševanje rokov omenjenih zavez Sloveniji ne vodi do uspeha. To ugotavlja tudi delovni dokument Evropske komisije.⁶ Razlog, kot ga sam vidim, zakaj je Slovenija pri tem neuspešna, ni toliko v pomanjkanju volje in financiranja precej zahtevne infrastrukture (sploh v primeru uspešnega črpanja sredstev iz EU), ampak v njeni izrazito razpršeni poseljenosti (torej pri kulturi poseganja v

³ Glede na podatke OECD (vir iz op. 2) Nemčija očisti 96,76 % odpadne vode, Avstrija 96,90 %, Slovenija pa zgolj 57,59 %. Podatki so za leto 2015. Slovenija je od leta 2000, ko je očistila samo 36,20 %, napredovala. Še vedno pa je razkorak do okoljsko bolj zavednih držav precejšen in menim, da ga je v veliki meri treba pripisati neurbanim območjem, ki niso povezana v kanalizacijske sistem in čistilne naprave (zakaj menim, da je temu tako, razlagam v nadaljevanju). EU predvideva, da je treba na letni ravni vložiti v infrastrukturo za čiščenje voda 25 milijard, od tega 681 milijard EUR v Sloveniji. Precejšen prispevek za infrastrukturo za odpadne vode (125 milijonov EUR) naj bi bil zagotovljen v okviru kohezijske politike za obdobje 2014–2020. A vključeval bo tudi velik naložbeni projekt za ljubljansko komunalno čistilno napravo, da se zagotovi njena popolna skladnost (torej ne za neurbana in ruralna okolja, kjer je težišče te problematike zaradi negativnih posledic razpršene gradnje, o čemer pišem v nadaljevanju (glej http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/factsfigures_en.htm; 2. 11. 2018).

⁴ Direktiva Sveta z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode (*UL L 135, 30. 5. 1991, str. 40–52, Special edition in Slovene: Chapter 15 Volume 2, str. 26–38*).

⁵ Delovni dokument št. 20162188, dne 15. 2. 2017 je bilo izdano uradno obvestilo o kršitvi 258. člena PDEU.

⁶ Poročilo (navedeno v op. 1) na str. 19 zapiše: "Kar zadeva izvajanje direktive o čiščenju komunalne odpadne vode, je morala Slovenija zagotoviti skladnost do 31. decembra 2015. Slovenija zaostaja pri izvajanju direktive: zadnji sporočeni podatki (2012) so zadevali skladnost Slovenije s prvim in drugim prehodnim rokom (2008 in 2010) ter so kazali, da je zahteve direktive v zvezi z zbiranjem izpolnilo samo devet aglomeracij, zahteve v zvezi s sekundarnim čiščenjem pa samo štiri aglomeracije. Strožji postopek čiščenja v skladu s členom 5 direktive o čiščenju komunalne odpadne vode se opravi za samo 33,9 % zbrane odpadne vode. Komisija izvaja nadaljnje ukrepe v zvezi z navedeno neskladnostjo".

prostor) in reliefni danosti.⁷ Zaradi teh razlogov so potrebne infrastrukture, vključno s čistilnimi napravami, izgrajene pretežno v urbanem okolju, veliko neurbanega, primestnega in ruralnega okolja, ki je prav tako gosto poseljeno, pa je neustrezno opremljenega in to tako z vidika mešanja meteorne in odpadne vode, odvodnjavanja oziroma kanalizacijskega sistema kot tudi (pomanjkanja) (malih) čistilnih naprav. Rešitev se vidi v individualnih oziroma malih bioloških čistilnih napravah (kar Slovenija sicer spodbuja), vendar, kot kažejo zapisani statistični podatki, upam zapisati, številni to zanemarjajo. Sicer bi bil odstotek očiščenih odpadnih vod enostavno višji.

III.

4. Tako nakazan problem ne odstopa veliko od dejanskih stanj zadev, o katerih je Ustavno sodišče moralo odločiti glede vprašanja pristojnosti. V zadevi št. P-1/18 je izvajalec gospodarske javne službe, javno podjetje, ugotovilo, da posamezniki ne ravnavo pravilno z meteorno vodo, torej da je ne odvajajo neposredno v vodotoke ali v podtalnico zaradi bogatenja nivoja podtalnih voda. Iz razlogov, navedenih v tem mnenju, popolnoma razumem izvajalca gospodarske javne službe, ki mu je v interesu odkrivati takšne fizične in pravne osebe, ki ne spoštujejo pravil o ravnanju z odpadno in meteorno vodo. V zadevi št. P-3/18 pa je na nepravilno ravnanje z odpadno vodo opozoril lastnik nepremičnine, na katero so odtekale odpadne vode z druge nepremičnine. Vendar pa v praksi ne gre le za primere, kjer je sosedu vidno kaj počne z odpadno vodo drugi sosed, ampak je prevladujoče takšno stanje, kot opisano zgoraj; torej skrito očem in posledično, seveda, tudi inšpekcijskim službam.
5. Zapisano omogoča prehod na drugo, tesno povezano vprašanje, namreč, kako pristopiti k nadzoru pravil, ki določajo ravnanje z odpadno in meteorno vodo. Pri tem je treba predhodno pojasniti, da so lokalne skupnosti tiste, ki so pristojne za ravnanje z meteorno in odpadno vodo, tako za njihovo zbiranje in odvodnjavanje kot tudi za čiščenje. To je, skladno z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1),⁸ *obvezna občinska gospodarska javna*

⁷ Infrastruktura z odvodnjavanjem odpadnih voda in njihovim čiščenjem je v primerjavi z drugo komunalno infrastrukturo, kot je npr. infrastruktura za oskrbo z vodo in električno energijo, precej zahtevnejša. Ta zahtevnost je tesno povezana s pogoji samega terena, ti pa so v Sloveniji izrazito zahtevni. Odpadna voda namreč potrebuje padec ustreznih cevi približno 1 do 2 cm na meter in ne več, kar se doseže z vmesnimi jaški. Ker je površina oziroma relief Slovenije prav tako izrazito razgiban, hkrati pa je Slovenija poseljena izrazito disperzijsko oziroma razpršeno, o čemer sem pisal tudi že v pritrdilnem ločenem mnenju k odločbi št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017, je izgradnja tovrstne infrastrukture tudi operativno tehnično in finančno zahtevna. Zato ne čudi, da ima Slovenija velike težave pri njeni izgradnji in da je to pomemben razlog za zamude in nespoštovanje postavljenih rokov s strani EU.

⁸ Člen 149 ZVO-1 določa: "(Občinske gospodarske javne službe varstva okolja)

(1) Obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja so:

[...]

2. odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

[...]."

služba in, verjamem, ena tistih, ki povzroča lokalni skupnosti številne preglavice.⁹ Storitve kanalizacijskih sistemov, odvodnjavanja in čiščenja odpadnih voda se končnim uporabnikom zaračuna po kriteriju količine porabe pitne vode. Ta pa se ugotovi tako, da se vzame podatek iz merilne naprave za porabo pitne vode. Koliko pitne vode porabi določeno gospodinjstvo, toliko, se predpostavlja, je te vode treba očistiti. A ta pristop se močno zalomi v primerih, kjer se odpadni vodi pridruži tudi meteorna voda. Količina slednje se namreč ne meri in njeno čiščenje se zato ne zajame v račune (oziroma, povedano razumljivejše, v položnice, izdane končnim uporabnikom, naj si bodo to posamezna gospodinjstva ali pravne osebe). Čistilne naprave, na drugi strani, morajo očistiti tako pomešano odpadno-meteorno vodo in količine tam zbrane vode se lahko enormno povečajo. Več kot je dežja, večja je razlika med izračunanimi količinami pitne vode, ki naj bi se očistila, in količinami, ki jih čistilna naprava dejansko mora očistiti. Ker, posledično, čistilne naprave čistijo več vode, kot lahko pridobijo plačil za svoje storitve od končnih uporabnikov, nastaja finančna razlika, ki jo, predvidevam, morajo lokalne skupnosti kriti iz proračunov.

6. Da bi pridobile prihodke za ta namen, se odločajo za občinske odloke, s katerimi uvajajo t. i. »davek na dež«, kar pomeni, da želijo pavšalno zaračunati čiščenje tudi meteorne vode (največkrat po kriteriju površine streh ali/in drugih površin, s katerih odteka meteorne vode v kanalizacijske sisteme). Tukaj pa se pojavijo druge težave, med drugim tudi takšne, tesno povezane z nadzorom oziroma inšpekcijami, kar je predmet obeh zadevnih odločb. Namreč, jasno je, da tisti posamezniki, ki imajo infrastrukturo prilagojeno tako, da meteorna voda ne konča v greznici ali v kanalizacijskem sistemu, in s tem tudi ne v čistilni napravi, niso naslovniki t. i. davka na dež. To pa bo treba tudi dokazati. Posamezniki lahko namreč meteorno vodo (odgovorno) zbirajo kot deževnico in jo uporabljajo za zalivanje in druge namene, lahko jo spuščajo v podtalnico, uporabljajo ponikovalnice, ali pa ta na drugačne načine priteče v površinske vode, ne da bi pri tem

⁹ Neredko se lokalne skupnosti odločajo tudi za koncesije (največkrat BOT koncesije, kjer zasebni kapital zgradi čistilno napravo in jo določen čas upravlja ter je plačana za storitve upravljanja in izgradnje skupaj). Čiščenje odpadnih voda zahteva visoko raven strokovnega znanja in (velike) čistilne naprave so tehnično kompleksne. Lokalne skupnosti, ki običajno nimajo svojih R&D (*research and developments*) oddelkov, prav tako ne njihovi javni gospodarski zavodi oziroma javna podjetja, pri tem zato pogosto naletijo na težave. Ker je izgradnja čistilnih naprav tudi finančno zajeten zalogaj, rešitev v koncesijah gradenj gotovo ni nevsakdanja. Še posebej ne v okoliščinah, ko se na državni in lokalni ravni vse do obdobja prilagajanja pravu EU konec devetdesetih let prejšnjega stoletja sistemsko ni vlagalo v pridobivanje znanja in izkušenj na tem področju in smo bili nepripravljeni soočeni z zahtevo EU po čiščenju odpadnih voda. Dejansko je to bila značilnost ne le celotne regije, ampak širše, celotne vzhodne Evrope. Glej npr. Concessions – Mobilising private financing for development, v: EBRD: Law in Transition, London, Spring 2001, predvsem str. 19–60.

Koncesionar, ki je torej primoran očistiti več vode, kot lahko zaračuna končnim uporabnikom (ker ne more zaračunati čiščenja meteorne vode), bo torej v situaciji, ko bo deloval z izgubo. Terjati razliko od koncedentov pa se dotakne nove težave, to je državnih pomoči. Bilo bi izven okvirjev tega ločenega mnenja ukvarjati se tudi s tem vprašanjem, zato naj navedem zgolj osebno stališče, da se klasična stroga aplikacija državnih pomoči na to vprašanje, zaradi zgodovinsko pogojenih razlogov, o katerih pišem v tem mnenju, ne more neprilagojeno uporabiti.

bila pomešana z odpadno vodo. V nobenem od teh primerov meteorna voda ne konča v čistilnih napravah.¹⁰

7. Iz zapisanega je očitno, da imajo (bi morale imeti) lokalne skupnosti največji interes nadzorovati tudi ravnanje z odpadno in meteorno vodo (torej, ne le za to, ker imajo dolžnost in pristojnost organizirati in izvrševati gospodarsko javno službo, ampak tudi zaradi težav, s katerimi se srečujejo, in razlogi zanje ne izhajajo iz njihove sfere oziroma zanje niso odgovorne). Posledice so namreč precej neposredne za njihove občinske proračune, kot za javna podjetja ali koncesionarje, ki čistijo odpadno vodo. Šele posredne so posledice, a zato nič manj pomembne, ki se kažejo na okolju, podtalnici in vodnih virih. Le za slednje lahko smiselnost nadzora povežem z državnim nivojem, medtem ko za prvi neposredni učinek vidim precej več smisla v tem, da bi lokalne skupnosti ravnanje z odpadno in meteorno vodo tudi same nadzorovale.
8. Dodatno k temu razmišljanju kaže pripomniti tudi to, da je način nadzora precej zahteven. Kot zapisano zgoraj, je ravnanje z odpadno in meteorno vodo (največkrat) očem skrito. Cevi so pod zemljo, niso vidne, treba je odpirati jaške, odstranjevati zemljino, ki jih pokriva, itd. Pogosto tudi sami lastniki ne vedo, kaj se dogaja z vodo po tem, ko npr. zapusti toaletne prostore, ali kje v resnici konča meteorna voda. To še posebej velja za tiste primere, kjer se že izgrajena nepremičnina proda novemu lastniku, ki tudi sam ne more enostavno preveriti načina odvodnjavanja. Eden izmed načinov preverjanja je okolju prijazno obarvanje meteorne vode in spremljanje (v ceveh in jaških) kam ta priteče. A tudi to ni vedno učinkovito. Z drugimi besedami, tudi sam nadzor je kompleksen, in predstavljam si, da ga občinske gospodarske javne službe lahko precej lažje opravijo kot inšpekcijske službe na državni ravni.

IV.

9. Menim, da se Slovenija sooča z velikimi težavami pri čiščenju in odvodnjavanju odpadnih in meteornih vod, kar je predvsem posledica dopuščanja razpršene gradnje, neustreznega poseganja v prostor ter dolgega obdobja dopuščenega neustreznega ravnanja z odpadno in meteorno vodo pri posameznih objektih, vključno z individualnimi hišami. Je torej ujetnica nekritičnih poseganj v prostor in neustreznih praks ravnanja z odpadno in meteorno vodo. Pravila EU, ki zahtevajo čiščenje odpadnih vod, se zato v praksi izredno težko aplicirajo in zahtevajo izrazite ter finančno boleče gradbene posege pri že izgrajenih objektih. Če k temu dodamo še delež tistih zavezancev (lastnikov

¹⁰ Med drugim je to zelo pomembno tudi zaradi tega, ker meteorna voda povzroči težave čistilni napravi v samem procesu čiščenja. Velike količine meteorne vode, npr. ob močnem deževju, povečajo, v primerih mešanja meteornih voda z odpadno vodo, večjo količino voda, ki se mora očistiti; a ne gre le za vprašanje količine, temveč tudi razvedenitev koncentracije odpadnih voda povzroča težave pri biološkem čiščenju. Manjša koncentracija mikroorganizmov, ki biološko čistijo odpadno vodo, ne doseže tako kvalitetnega očiščenja odpadne vode in negativni učinek se tako prenese na odstotek očiščenja odpadnih vod.

nepremičnin), ki nekritično dojemajo to problematiko, je vloga nadzornih organov toliko večja.

10. Zato se mi, ko ne gre za vprašanje zakonitosti, ampak za vprašanje učinkovitosti ureditve,¹¹ postavlja vprašanje, ali ne bi bilo bolj učinkovito urediti nadzor na ravni lokalnih skupnosti in zgolj sekundarno (nadzor nadzora, kar tudi ne bi bilo neustavno) na ravni države. Na vprašanje učinkovitosti, kot pišem v uvodu, ni nesprejemljivo opozoriti v ločenem mnenju kot *obiter dictum*. Bilo bi namreč nadvse ustrezno, če se širše slike problematike ne bi zavedali šele, ko bo postopek, ki ga Evropska komisija vodi proti Sloveniji, dosegel stopnjo postopka na Sodišču EU in, posledično, denarno kazen zaradi nespoštovanja prava EU, ki bo vplivala na državna javna sredstva oziroma na nas, davkoplačevalce. Pri tem pa, zgolj zaradi tega postopka, vsakodnevno onesnaževanje vodnih virov ne bo prav nič manjše, okolju in nam ter prihodnjim generacijam pa tudi nič prizaneseno.

dr. Rajko Knez
Sodnik

dr. Matej Accetto
Sodnik

¹¹ Obe odločitvi Ustavnega sodišča, ki razlagata Uredbo o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih voda v vode in javno kanalizacijo, presojata vprašanje pristojnosti in ne zakonitosti, vendar pa je po četrtem odstavku 61. člena Zakona o Ustavnem sodišču mogoče tudi, da se razveljavi predpis, če bi se ugotovila tudi protiustavnost ali nezakonitost. Do takšne ugotovitve pa Ustavno sodišče ne more priti zgolj iz razloga, ker bi menilo, da je predpis neučinkovit oziroma ne tako učinkovit, ko bi lahko bil, če bi uredil drugačno rešitev glede pristojnosti.