



Številka: U-I-182/16-20

Datum: 23. 9. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 23. septembra 2021

odločilo:

Člen 69, deseti, enajsti in dvanajsti odstavek 74. člena, štirinajsti odstavek 77. člena ter 82. in 86. člen Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16 in 158/20) niso v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Državni svet (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 69., 74., 77., 82. in 86. člena Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-1). Zatrjuje, da so izpodbijane določbe v neskladju z 39., 71., 72., 73. in 74. členom Ustave. Navedena neskladja naj bi povzročile z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 30/16 – v nadaljevanju ZVO-1I) uveljavljene spremembe, po katerih veljavnost okoljevarstvenih dovoljenj ni več časovno omejena in po katerih se lahko z okoljevarstvenim dovoljenjem za naprave, ki lahko povzročijo onesnaževanje okolja večjega obsega, izjemoma določijo manj stroge mejne vrednosti emisij.

2. Členi 69, 82 in 86 ZVO-1 naj bi bili zato, ker ne določajo več časovne omejenosti okoljevarstvenega dovoljenja za naprave, ki lahko povzročijo onesnaževanje okolja večjega obsega, za druge naprave in dejavnosti, za katere je predpisana obveznost pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja, ter za obrate, v neskladju z 39. členom Ustave. Izpodbijana sprememba naj bi močno okrnila nadzor javnosti v postopkih izdaje dovoljenja. Predlagatelj meni, da z ZVO-1I uvedeno "preverjanje okoljevarstvenega dovoljenja po uradni dolžnosti" ni enakovredno (prej veljavni) časovno omejeni veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj. Vrsta primerov onesnaženja okolja naj bi dokazovala, da

javnost ne more zaupati nadzoru ministrstva, pristojnega za varstvo okolja (v nadaljevanju ministrstvo), oziroma Agencije Republike Slovenije za varstvo okolja. Spremenjena ureditev veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj in njihovega spreminjanja naj bi zmanjševala transparentnost postopka njihove izdaje, onemogočala dostop javnosti do podatkov o izpolnjevanju okoljskih standardov naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega, ter sicer onemogočala izvajanje pravice do sodelovanja javnosti v teh postopkih. Določitev časovne neomejenosti izdanega okoljevarstvenega dovoljenja pa naj bi bila tudi v neskladju z 71., 72. in 73. členom Ustave. Predlagatelj meni, da je lahko smotno izkoriščanje zemljišč resno ogroženo zaradi vplivov onesnaževanja na okolje. Časovna neomejenost okoljevarstvenih dovoljenj naj bi tudi posredno nesorazmerno posegala v varstvo naravne dediščine. Predlagatelj opozarja, da veljavna zakonodaja nima ustreznih mehanizmov za preprečevanje zlorab ob spremembah okoljevarstvenih dovoljenj. Meni namreč, da ureditev sprememb okoljevarstvenih dovoljenj omogoča, da lahko upravljavci naprav pod pretvezo manjših sprememb okoljevarstvenih dovoljenj pridejo do velikih sprememb, ki lahko ogrozijo uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave. Predlagatelj še dodaja, da je zakonodajalec z odpravo časovne omejitve veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj onemogočil zagotavljanje javne koristi kot omejitve svobodni gospodarski pobudi, s tem pa omogočil izvajanje svobodne gospodarske pobude brez omejitev.

3. Predlagatelj meni, da je možnost, da ministrstvo z okoljevarstvenim dovoljenjem za naprave, ki lahko povzročijo onesnaževanje okolja večjega obsega, izjemoma določi manj stroge mejne vrednosti emisij, urejena v 77. členu ZVO-1, v neskladju z 71. členom Ustave, saj so pogoji za njeno uporabo določeni nejasno. To pa naj bi omogočalo preširoko možnost uporabe te izjeme. Pri tem dodaja, da je delovanje Vlade na področju varstva okolja usmerjeno k zniževanju okoljskih standardov. Navedeno naj bi ponazarjal tudi predlog Uredbe o stanju tal, ki naj bi na več mestih nižal okoljske standarde oziroma višal mejne vrednosti emisij v tleh.

4. Predlagatelj tudi meni, da štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1, ki kot kriterij za določanje manj strogih mejnih emisij uvaja oceno upravljavca, da bi bilo doseganje določenih ravni emisij povezano z nesorazmernimi višjimi stroški, krši 72. člen Ustave. Navedena določba naj bi z izredno široko dikcijo omogočila preširoko uporabo izjeme od določenih vrednosti emisij, ki so ključne za zagotavljanje pravice do zdravega življenjskega okolja. Preohlapna dikcija navedene določbe naj bi zasledovala predvsem interese kapitala, tj. upravljavcev naprav, ki povzročajo onesnaževanje, na račun varstva pravice iz 72. člena Ustave. Uvedba izjeme iz štirinajstega odstavka 77. člena ZVO-1 naj bi prispevala tudi k večji ogroženosti naravne in kulturne dediščine. Upravljavci, ki jim bodo določene manj stroge mejne vrednosti emisij, naj bi namreč zato prispevali tudi večji delež k onesnaženosti okolja, s tem pa vplivali na ohranjanje naravne in kulturne dediščine.

5. Predlagatelj meni, da je prva poved enajstega odstavka 74. člena ZVO-1 v neskladju z drugim stavkom drugega odstavka 74. člena Ustave, po katerem se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Predlagatelj navaja, da iz ustavnosodne presoje izhaja, da mora zakonodajalec pri omejevanju pravice do svobodne gospodarske pobude izbrati tak ukrep, ki bo zagotovil učinkovito varstvo javne koristi in hkrati kar najmanj posegel v navedeno pravico. V obravnavanem primeru pa naj bi zakonodajalec dal koristim potencialnega onesnaževalca okolja, tj. interesom lastnika kapitala, prednost pred javno koristjo, tj. čistim in zdravim okoljem, oziroma pred interesi državljanov Republike Slovenije. Ob tem dodaja, da je pogoj "nesorazmerno visokih stroškov v primerjavi s koristmi za okolje" določen presplošno oziroma prepuščen pristranski oceni upravljavca naprave. Posledično naj bi bila možnost določitve manj strogih mejnih vrednosti emisij iz 74. člena ZVO-1, kljub okoljskim varovalkam iz 17., 23. in 24. člena ZVO-1, v neskladju z 71., 72. in 73. členom Ustave.

6. Ustavno sodišče je zahtevo posredovalo v odgovor Državnemu zboru. Državni zbor navaja, da se v celoti pridružuje mnenju Vlade, ki je v zvezi z očitki predlagatelja sistematično in izčrpno pojasnila zakonsko in podzakonsko ureditev posegov v okolje, za katere je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje, upošteva pri tem relevantne predpise Evropske unije (v nadaljevanju EU). Zato navaja le nekaj poudarkov. Opozarja, da je bila z ZVO-11 v prvi odstavku 78. člena ZVO-1 dodana nova 7. točka, po kateri ministrstvo okoljevarstveno dovoljenje preveri in ga po uradni dolžnosti spremeni na vsakih deset let, če okoljevarstveno dovoljenje v tem času ni bilo spremenjeno zaradi razlogov iz 77. člena tega zakona ali razlogov iz 1. do 6. točke tega odstavka. Navedena ureditev naj bi bila podrejena enakim načelom pri zasledovanju enakih ciljev kot prej veljavna ureditev, po kateri je bila veljavnost okoljevarstvenega dovoljenja omejena na deset let. Državni zbor dodaja, da mora upravljavalec naprave ali obrata in izvajalec dejavnosti ministrstvu javiti vsako nameravano spremembo, ministrstvo pa mu, če je to glede na vplive nameravane spremembe treba, spremeni okoljevarstveno dovoljenje. Glede na navedeno Državni zbor meni, da je opustitev roka veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja in sistem njegovega podaljševanja razumen ukrep. Razlogov, ki bi upravičevali prejšnjo ureditev, po kateri je bilo podaljševanje veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja pogojeno z izpolnjevanjem predpisanih pogojev za obratovanje v času morebitnega podaljšanja veljavnosti, naj ne bi bilo. Državni zbor poudarja, da sta bili obvezna revizija in sprememba dovoljenja, ki potekata po uradni dolžnosti, tako pred uveljavitvijo ZVO-11 kot po njej predvideni prav v primerih, ko se spremenijo predpisi glede delovanja naprave, standardi kakovosti okolja ali uveljavijo zaključki o BAT.¹ Da bi se izognili možnosti, da

¹ Zaključki o BAT (*best available techniques* ali najboljše razpoložljive tehnike) so dokument, ki ga sprejme Evropska komisija in je objavljen v Uradnem listu EU, vsebuje pa dele referenčnega dokumenta BAT, zaključke o najboljših razpoložljivih tehnikah, njihov opis, informacije za oceno njihove ustreznosti, ravni emisij, povezane z najboljšimi razpoložljivimi tehnikami, z njimi povezan monitoring, vrednosti porabe snovi in energije, lahko pa tudi ukrepe za sanacijo območja, na katerem je naprava. Zaključki o BAT se uporabljajo neposredno, razen če je s predpisi iz 17., 19.,

okoljevarstveno dovoljenje v nekem določenem času kljub naštetemu ne bi bilo preverjeno in po potrebi spremenjeno, pa je bil dodan nov razlog za preverjanje okoljevarstvenega dovoljenja.

7. Mnenje je podala tudi Vlada, ki zavrača vse očitke predlagatelja. Uvodoma opozarja, da drugi odstavek 74. člena ZVO-1 pred uveljavitvijo ZVO-11 ni vseboval časovne omejitve veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja, pač pa je v skladu z zahtevami 14. člena Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL L 334, 17. 12. 2010 – v nadaljevanju Direktiva 2010/75/EU) določal vsebino dovoljenja, ki je vključevala (glede na prej veljavno ureditev) tudi izrek glede časa njegove veljavnosti. Dodaja, da tudi tretji odstavek 74. člena ZVO-1 ni vseboval časovne omejitve veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja, pač pa je v skladu s 15. členom Direktive 2010/75/EU določal način določanja mejnih vrednosti emisij, pogojev in ukrepov za delovanje naprave. Določbe tega člena naj z uveljavitvijo ZVO-11 ne bi bile vsebinsko spremenjene. Spremenjene naj bi bile zaradi drugačnega številčenja točk v drugem odstavku 74. člena ZVO-1 in ustreznjšega prenosa zahtev 15. člena Direktive 2010/75/EU.

8. Vlada zavrača očitek o neskladju 69., 82. in 86. člena ZVO-1 z 39. členom Ustave. Navedene določbe ZVO-1 niti druge določbe ZVO-1 naj ne bi urejale oziroma se nanašale na svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja kakor tudi ne na pravico dobiti informacijo javnega značaja. Vlada pojasnjuje, da slednjo na sistemski ravni ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/14, 50/14, 102/15 in 7/18 – v nadaljevanju ZDIJZ), ZVO-1 pa v 3., 4. in 5. podpoglavju V. poglavja vsebuje nekatere določbe, ki prenašajo zahteve Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04 in 11/10, MP, št. 17/04 in 1/10 – v nadaljevanju Aarhuska konvencija) in zahteve Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, 14. 2. 2003).

9. Vlada navaja, da 69., 82. in 86. člen ZVO-1 (enako tudi pred uveljavitvijo ZVO-11) urejajo upravni postopek pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja. Z navedenimi določbami in drugimi, ki spadajo v podpoglavje 2.1 IV. poglavja ZVO-1 (postopek

20. in 101. člena tega zakona določeno drugače. Do objave zaključkov o BAT se uporabljajo zaključki o BAT iz referenčnega dokumenta BAT (11.5. točka 3. člena ZVO-1). Najboljša razpoložljiva tehnika je najbolj učinkovita in napredna razvojna stopnja dejavnosti in z njo povezanih načinov obratovanja, ki kaže praktično primernost posamezne tehnike, da se na njeni podlagi določajo mejne vrednosti emisije za preprečevanje, in če to ni izvedljivo, za zmanjševanje emisij na splošno in njihovega vpliva na okolje kot celoto. Najboljša razpoložljiva tehnika je opredeljena z dokumenti pristojnega organa EU (11. točka 3. člena ZVO-1).

pridobivanja in spreminjanja okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje naprave, ki lahko povzroči onesnaževanje večjega obsega – v nadaljevanju naprava), naj bi bile prenesene zahteve Direktive 2010/75/EU. Navedena direktiva naj ne bi vsebovala zahteve glede časovne omejitve veljavnosti dovoljenj, izdanih za obratovanje naprav. Zahtevala naj bi, da države članice EU sprejmejo ukrepe, s katerimi zagotovijo, da pristojni organi v rednih časovnih presledkih znova preverijo skladnost delovanja naprave z zahtevami direktive in po potrebi posodobijo pogoje v dovoljenju. Vlada dodaja, da zahteve glede časovne omejitve veljavnosti dovoljenj tudi ne vsebujeta Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, 22. 11. 2008) in Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL L 182, 16. 7. 1999), katerih zahteve so prenesene v podpoglavje 2.2 (okoljevarstveno dovoljenje za druge naprave in dejavnosti) IV. poglavja ZVO-1. Enako naj bi veljalo glede Direktive 2012/18/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, ki spreminja in nato razveljavlja Direktivo Sveta 96/82/ES (UL L 197, 24. 7. 2012), katere zahteve naj bi bile prenesene v določbe podpoglavja 2.3 IV. poglavja ZVO-1, ki urejajo okoljevarstveno dovoljenje za obrate. Vlada meni, da je bila ureditev časovno omejene veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj in njihovega podaljševanja le administrativna ovira in breme, ki ni v ničemer prispevalo h kakovostnejšemu varstvu okolja (Vlada učinkovanje navedene ureditve prikaže na hipotetičnem primeru). Ob tem dodaja, da opustitev instituta časovne omejenosti veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj ni v ničemer spremenila položaja in vloge javnosti, še zlasti ne zainteresirane javnosti, v postopkih izdaje dovoljenj. Vlada v zvezi s tem še dodaja, da časovna omejitev veljavnosti dovoljenj ni bila in ni povezana z manjšimi spremembami naprave. Te naj bi bile in so še urejene v 77. členu ZVO-1 in niso predmet časovne omejitve in podaljševanja okoljevarstvenega dovoljenja. Vlada pojasnjuje, da Direktiva 2010/75/EU ureja tudi položaj in vlogo ter pravice javnosti² ter zadevne oziroma zainteresirane javnosti³ v postopku izdajanja dovoljenj za naprave. Zahteve 24. člena Direktive 2010/75/EU naj bi bile skupaj z njeno prilogo IV prenesene z 71. členom ZVO-1, zahteve 25. člena Direktive 2010/75/EU pa z drugim odstavkom 73. člena ZVO-1. Vlada dodaja, da Direktiva 2010/75/EU nima nikakršnih zahtev v zvezi z manjšimi spremembami naprave in da gre za ureditev, ki je specifična za Republiko Slovenijo. V zvezi z uveljavljanjem pravic javnosti Vlada opozarja tudi na določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07,

² Javnost pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in njihova združenja, organizacije ali skupine (15. točka 3. člena ZVO-1). Zainteresirana javnost je javnost, ki lahko sodeluje v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja ali okoljevarstvenega dovoljenja za obratovanje naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega, v skladu s tem zakonom (16. točka 3. člena ZVO-1).

³ Vlada pojasni, da ZVO-1 uporablja izraz zainteresirana javnost, saj naj bi bil ta ustrežnejši prevod pojma "*the public concerned*" oziroma "*public concerné*" iz Direktive 2010/75/EU kot zadevna javnost, ki ga uporablja slovenski prevod navedene direktive.

65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP), ki ob določbah ZVO-1 omogočajo vstop v postopek izdaje okoljevarstvenih dovoljenj tudi drugim, ki izkažejo pravni interes.

10. Vlada meni, da ima ministrstvo na podlagi 77., 78., 85., 90. in 91. člena ZVO-1 vse vzvode za nadzor nad delovanjem naprav, drugih naprav ali nad izvajanjem dejavnosti ter nad delovanjem obratov. Pri tem opozarja na sedmi odstavek 77. člena in tretji odstavek 78. člena ZVO-1, po katerih mora ministrstvo v postopkih spreminjanja okoljevarstvenega dovoljenja zaradi sprememb, ki jih namerava izvesti upravljavec naprave, ter v postopku preverjanja in spreminjanja okoljevarstvenega dovoljenja za napravo po uradni dolžnosti pisno obvestiti pristojno inšpekcijo, ta pa mora opraviti izredni inšpekcijski ogled naprave. Vlada opozarja tudi na 156.a in 156.b člen ZVO-1, ki posebej urejata inšpekcijski pregled naprav in obratov. Opozarja še, da so navedbe predlagatelja o večjih primerih onesnaževanja v Sloveniji netočne. Raziskave naj bi pokazale, da je onesnaženost tal v Sloveniji predvsem posledica rudarstva, vzroki zanjo pa naj bi nastali v preteklosti, daleč pred uveljavitvijo sodobnih načel varstva okolja, vključno z dolžnostjo pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja. Ob tem pa Vlada dodaja, da je bilo sprejetih več ukrepov, ki naj bi pripomogli k zmanjševanju onesnaženosti okolja na prizadetih območjih.

11. Vlada meni, da čas veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja nikakor ne posega v prvi odstavek 71. člena Ustave, po katerem zakon zaradi smotrnega izkoriščanja določa posebne pogoje za uporabo zemljišč. ZVO-1 naj ne bi urejal posebnih pogojev za rabo zemljišč niti posebnega varstva kmetijskih zemljišč. Vlada opozarja, da se odločitev o gradnji naprave na določenem območju, ki mora za svoje obratovanje pridobiti okoljevarstveno dovoljenje, sprejme v postopku načrtovanja prostora in gradnje objektov, kar pa ni predmet ZVO-1. Vlada še pojasnjuje, da je Uredba o stanju tal še v fazi osnutka. Njeno primerjavo z Uredbo o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh (Uradni list RS, št. 68/96), ki jo podaja predlagatelj, pa zavrača kot nestrokovno ter v nadaljevanju podrobno pojasnjuje njeno vsebino in pomanjkljivosti, ki naj bi jih poskušal odpraviti osnutek Uredbe o stanju tal.

12. Vlada zavrača očitke, da je štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1 v neskladju z 72. členom Ustave. Pri tem dodaja, da oceno upravljavca, da bi bilo doseganje določenih ravni emisij povezano z nesorazmerno velikimi stroški, kot merilo za določanje manj strogih mejnih emisij določa enajsti odstavek 74. člena ZVO-1 in ne štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1, kot navaja predlagatelj. Opozarja, da je štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1 mogoče razumeti in razlagati le skupaj z desetim, enajstim in dvanajstim odstavkom 74. člena ZVO-1. Vlada nasprotuje trditvi predlagatelja, da 74. in 77. člen ZVO-1 z izredno široko dikcijo omogočata preširoko uporabo izjeme glede na določne vrednosti emisij. V zvezi s tem opozarja na določbe Direktive 2010/75/EU. Pojasnjuje, da so bile v ZVO-1 vnesene tako zahteve četrtega odstavka 14. člena navedene direktive (možnost določitve strožjih pogojev; sedmi odstavek 74. člena ZVO-1) kot tudi zahteve četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU (možnost določitve manj strogih vrednosti emisij; enajsti in dvanajsti odstavek 74. člena ZVO-1). Podobno naj bi ravnale

tudi druge države članice. Da bi Vlada predstavila uporabo možnosti določitve manj strogih vrednosti emisij, opiše primera iz Nemčije in Irske. Odločitev o določitvi manj strogih mejnih vrednosti emisij naj bi bila odvisna od vsakega primera posebej. Vlada meni, da je taka odločitev odvisna od izpolnitve številnih pogojev, ki nikakor niso določeni premalo določno, saj jih zakon izrecno opredeljuje (17., 23. in 24. člen ZVO-1). Pri tem naj bi bilo pomembno, da mora biti posebna ocena, ki jo mora izdelati upravljavec naprave, da bi dosegel odobritev navedene izjeme, izdelana v skladu z referenčnimi dokumenti BAT⁴ in drugimi dokumenti, ki jih v zvezi z določanjem mejnih vrednosti emisij in tehničnih ukrepov objavi Evropska komisija. Vlada opozarja še, da se manj stroge vrednosti določajo v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja, v katerem sodeluje zainteresirana javnost, ki lahko zoper tako odločitev uporabi vsa pravna sredstva.

13. Vlada zavrača tudi očitke o neskladju 77. člena ZVO-1 s 73. členom Ustave. Pojasnjuje, da so naravne vrednote (naravne znamenitosti in naravna dediščina) zavarovane s splošnimi pravnimi akti, ki vsebujejo tudi pravila ravnanja in varstvene režime, ki morajo biti pri morebitni določitvi manj strogih mejnih vrednosti upoštevani. Vlada meni, da okoljevarstveno dovoljenje in čas njegove veljavnosti v nobenem primeru ne posegata v naravne vrednote in ne vplivata na njihovo stanje. Vsi postopki, predvideni zaradi ohranjanja narave, skupaj z varstvom naravnih vrednot (npr. presoja sprejemljivosti za naravo, celovita presoja vplivov na okolje), naj bi bili izvedeni, preden upravljavec naprave ali obrata sploh lahko pridobi okoljevarstveno dovoljenje.

14. Vlada nasprotuje trditvi predlagatelja, da je prva poved enajstega odstavka 74. člena ZVO-1 v nasprotju s 74. členom Ustave, ki določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Pri tem dodaja, da predlagatelj navedenega očitka ne utemelji, temveč zatrjuje le neskladje z 71., 72. in 73. členom Ustave, ki pa ga spet utemelji le s sklicevanjem na primere onesnaženja okolja v Sloveniji. Vlada zaključí, da predpisovanje mejnih vrednosti emisij ter drugih pogojev in ukrepov (med temi tudi zahteva za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja) za zagotavljanje pravice do zdravega življenjskega okolja vsekakor pomeni poseg v svobodno gospodarsko pobudo, ki pa je po njenem mnenju dopusten in v skladu z 72. členom Ustave. Po mnenju Vlade prav ZVO-1 določa vsebino in obseg pravice iz 72. člena Ustave ter pogoje in način opravljanja gospodarskih in drugih dejavnosti, s tem pa tudi vsebino in obseg javne koristi.

15. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagatelju. Ta zavrača njune navedbe in vztraja pri svojih očitkih. Dodatno navaja, da direktive, na katere se sklicuje Vlada, državi članici ne preprečujejo določitev drugih, dodatnih pogojev za izdajo okoljevarstvenih dovoljenj, kot npr. časovno omejeno veljavnost teh dovoljenj. Sklicujoč

⁴ Referenčni dokument BAT je dokument, ki ga sprejme in na svoji spletni strani objavi Evropska komisija, izdelan pa je za določene dejavnosti; opisuje predvsem uporabljene tehnologije, sedanje vrednosti emisij, porabo snovi in energije, tehnike, ki se uporabljajo za opredelitev najboljših razpoložljivih tehnik, ter zaključke o BAT in vse nastajajoče tehnike (11.4. točka 3. člena ZVO-1).

se na poročilo Generalnega direktorata Evropske komisije za okolje glede uporabe izjeme iz četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU, poudarja pomen ozke razlage izjeme iz desetega odstavka 74. člena ZVO-1 za varstvo okolja. Dodaja, da je Slovenija v svoj pravni red sicer prenesla vse zahteve navedene direktive, vendar pri tem ni podrobneje določila postopka in pogojev za uveljavljanje navedene izjeme v nacionalni zakonodaji. Zato naj bi bili deseti, enajsti in dvanajsti odstavek 74. člena ZVO-1 v neskladju z Ustavo, saj ne zadostijo kriteriju jasnosti pravnih norm in ne upoštevajo ustavno varovanih pravic posameznikov v Sloveniji.

B. – I.

16. Vlada je na zaprosilo Ustavnega sodišča posredovala uradni opomin Evropske komisije z dne 14. 5. 2020, izdan Republiki Sloveniji zaradi neizpolnitve obveznosti iz 3., 15. in 23. točke 3. člena, točke (e) prvega odstavka 14. člena, prvega do petega odstavka 15. člena, 19. člena, drugega pododstavka tretjega odstavka 21. člena, prvega pododstavka drugega odstavka 22. člena, drugega pododstavka tretjega odstavka 22. člena, drugega in petega odstavka 59. člena, točk (b) in (c) 62. člena ter 2.7. točke drugega pododstavka 6. dela Priloge VI Direktive 2010/75/EU (kršitev št. 2019/2310), in odgovor Republike Slovenije z dne 12. 11. 2020 na uradni opomin, ki ga je posredovala Evropski komisiji.

17. Uradni opomin se nanaša tudi na določbe ZVO-1, katerih presoja je zahtevana v obravnavani zadevi. Evropska komisija trdi, da Republika Slovenija točke (e) prvega odstavka 14. člena Direktive 2010/75/EU⁵ ni ustrezno prenesla v svoj pravni red. Prenos v 4. in 8. točko drugega odstavka 74. člena ZVO-1 naj bi bil nepopoln, ker navaja zgolj, da dovoljenje določa pogoje za obratovanje naprave v izrednih razmerah in ukrepe v zvezi z dokončnim prenehanjem delovanja naprave, ne zahteva pa vključitve ukrepov v zvezi z nadzorom in spremljanjem emisij v tla in podtalnico. Republika Slovenija v odgovoru meni, da je Direktiva 2010/75/EU v navedenem obsegu popolnoma prenesena v njen pravni red v skladu s slovenskimi nomotehničnimi pravili. V 74. členu ZVO-1 naj bi bile navedene le splošne zahteve za določanje vsebine okoljevarstvenega dovoljenja, ki so podrobno opredeljene v petem in šestem odstavku 24. člena Uredbe o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (Uradni list RS, št.

⁵ Točka (e) prvega odstavka 14. člena Direktive 2010/75/EU določa, da države članice zagotovijo, da dovoljenje vsebuje vse ukrepe, potrebne za skladnost z zahtevami za izdajo dovoljenja iz 11. in 18. člena. Ti ukrepi vključujejo najmanj naslednje: "[...]

(e) ustrezne zahteve za redno vzdrževanje in nadzor nad ukrepi za preprečevanje emisij v tla in podtalnico v skladu s točko (b) in ustrezne zahteve v zvezi z rednim spremljanjem stanja tal in podtalnice glede zadevnih nevarnih snovi, za katere je verjetno, da bodo najdene na lokaciji, ob upoštevanju možnosti onesnaženja tal in podtalnice na lokaciji obrata."

57/15 – v nadaljevanju Uredba), ki se navezuje tudi na 7. člen te uredbe. Dodaja, da se na zahteve in monitoring nanašata 3. in 7. točka drugega odstavka 74. člena ZVO-1.

18. Evropska komisija trdi, da tudi drugi odstavek 15. člena Direktive 2010/75/EU⁶ ni bil ustrezno prenesen. Poudarja, da morajo biti mejne vrednosti, kot so določene v dovoljenjih, specifične za obrat in da ne morejo biti enake za vse obrate v državi. Republika Slovenija v odgovoru pojasnjuje, da bo ustrezno dopolnila tretji odstavek 74. člena ZVO-1 tako, da bodo v določbo eksplicitno vključene tudi ravni emisij, povezane z najboljšimi razpoložljivimi tehnikami, za katere se bo razumelo, da ne bodo določene samodejno na podlagi najmanj stroge mejne vrednosti iz razpona ravni emisij, povezanih z BAT, temveč se bodo pri določanju mejne vrednosti upoštevale specifične okoliščine posamezne naprave. V tem pogledu naj bi se spremenil tudi 18. člen Uredbe, ki je v pripravi.

19. Evropska komisija trdi, da tudi tretji odstavek 15. člena Direktive 2010/75/EU⁷ ni bil ustrezno prenesen.⁸ Republika Slovenija v zvezi z očitanim neustreznim prenosom navedene določbe odgovarja, da bo za ustrezen prenos te določbe dopolnila predpise, kot je pojasnjeno v prejšnji točki, torej enako kot glede neustreznega prenosa drugega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU.

20. Evropska komisija očita še, da tudi tretji in šesti pododstavek četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU⁹ nista bila ustrezno prenesena. Republika Slovenija v zvezi z

⁶ Drugi odstavek 15. člena Direktive 2010/75/EU določa, da brez vpliva na 18. člen temeljijo mejne vrednosti emisij, enakovredni parametri in tehnični ukrepi iz prvega in drugega odstavka 14. člena na najboljših razpoložljivih tehnologijah, brez predpisovanja uporabe katerekoli metode ali določenega tehnološkega postopka.

⁷ Tretji odstavek 15. člena Direktive 2010/75/EU določa, da pristojni organ določi mejne vrednosti emisij, ki zagotavljajo, da emisije pri običajnih pogojih obratovanja ne presegajo ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, kot je določeno v odločitvah glede zaključkov o BAT iz petega odstavka 13. člena, in sicer:

"(a) določi mejne vrednosti emisij, ki ne presegajo vrednosti emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami. Te mejne vrednosti emisij so izražene za enaka ali krajša časovna obdobja in pod enakimi referenčnimi pogoji kot vrednosti emisij, povezane z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami;

ali (b) določi mejne vrednosti emisij, ki so drugačne od vrednosti pod točko (a) v smislu vrednosti, časovnih obdobij in referenčnih pogojev.

Pri uporabi točke (b) pristojni organ vsaj enkrat letno oceni rezultate spremljanja emisij kot zagotovilo, da emisije pri običajnih pogojih obratovanja niso presegle ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami."

⁸ Navedena določba je bila prenesena z 18. členom Uredbe.

⁹ Četrty odstavek 15. člena Direktive 2010/75/EU določa, da: " z odstopanjem od tretjega odstavka in brez poseganja v 18. člen lahko pristojni organ v posebnih primerih določi manj stroge mejne

navedenim očitkom pojasnjuje, da bo dopolnila deseti odstavek 74. člena ZVO-1 tako, da bo eksplicitno določeno, da mejne vrednosti v primeru določitve manj strogih mejnih vrednosti iz četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU ne bodo presegale mejnih vrednosti iz prilog Direktive 2010/75/EU. V zvezi z vsakokratnim ponovnim preverjanjem izpolnjevanja pogojev za uporabo odstopanja iz četrtega odstavka 15. člena Direktive 2010/75/EU pa bo Republika Slovenija ustrezno dopolnila 78. člen ZVO-1. Upravni organ bo po uradni dolžnosti preverjal omenjene pogoje ob vsaki spremembi okoljevarstvenega dovoljenja.

21. Po oceni Ustavnega sodišča navedeni postopek, ki ga Evropska komisija glede prenosa Direktive 2010/75/EU vodi zoper Republiko Slovenijo, ne vpliva na presojo očitane protiustavnosti izpodbijanih določb ZVO-1. Očitki v obeh postopkih se razlikujejo.

B. – II.

Izhodišča za presojo

22. ZVO-1 ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj in v tem okviru določa temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, javne službe varstva okolja in druga z varstvom okolja povezana vprašanja. Namen varstva okolja je spodbujanje in usmerjanje takšnega družbenega razvoja, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biotske raznovrstnosti (2. člen ZVO-1). Tako opredeljeni namen varstva okolja sledi sodobnemu razumevanju varstva okolja, ki izhaja

vrednosti emisij. Tako odstopanje je dopustno le, če se pri oceni izkaže, da bi doseganje ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami, kot so opisane v zaključkih o BAT, povzročilo nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje zaradi:"

(a) geografskega položaja ali lokalnih okoljskih pogojev zadevnega obrata; ali

(b) tehničnih značilnosti zadevnega obrata."

Pristojni organ v prilogi k pogojem iz dovoljenja zabeleži razloge za uporabo prvega pododstavka, vključno z rezultatom ocene, in utemelji postavljene pogoje.

Mejne vrednosti emisij, določene v skladu s prvim pododstavkom, kjer je primerno, ne presegajo mejnih vrednosti emisij iz prilog te direktive.

Pristojni organ v vsakem primeru zagotovi, da se ne povzroči znatno onesnaženje in da se doseže visoka raven varstva okolja na splošno.

Evropska komisija lahko, kadar je potrebno, na podlagi informacij, ki so jih posredovale države članice skladno s prvim odstavkom 72. člena, zlasti v zvezi z uporabo tega odstavka, z navodili določi in dodatno pojasni merila, ki se upoštevajo za uporabo tega odstavka.

Pristojni organ ponovno oceni uporabo prvega pododstavka ob vsakem ponovnem preverjanju pogojev v dovoljenju v skladu z 21. členom."

iz številnih mednarodnih aktov, katerih podpisnica je Republika Slovenija.¹⁰ Tudi EU je z namenom doseči visoko raven varstva okolja in izboljšanja njegove kakovosti opredelila trajnostni razvoj kot enega izmed temeljnih načel svojega delovanja.¹¹

23. Ustava zagotavlja varovanje okolja v več določbah. Izhodišče za normativno varstvo okolja je že v splošnih določbah Ustave. Iz njenega prvega odstavka 5. člena namreč izhaja dolžnost države, da skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj. Navedena dolžnost je izpeljana v več določbah poglavja o gospodarskih in socialnih razmerjih. Gre predvsem za 70. do 73. člen Ustave, ob njih pa so za varstvo okolja pomembni tudi 67., 69. in 74. člen Ustave.¹² Ugotovitev, da je varstvo okolja v Ustavi urejeno v več njenih določbah, ne pomeni, da Ustava varstvu okolja ne zagotavlja vsaj enake ravni varstva kot zavezujoči mednarodnopravni akti oziroma pravo EU. Možnost, da bi bila raven varstva okolja, zagotovljena po Ustavi, nižja od zahtevane ravni varstva po mednarodnih pravnih aktih, preprečujeta 8. člen in peti odstavek 15. člena Ustave, oziroma ko gre za zahteve, izvirajoče iz prava EU, 3.a člen Ustave. Hkrati pa obveznost države, da zagotavlja visoko raven varstva človekovih pravic, preko katerih se varujeta narava in okolje, izhaja tudi iz prvega odstavka 5. člena Ustave, katerega posebej pomembno sporočilo je, da državi nalaga pozitivne dolžnosti (aktivno ravnanje) pri varovanju človekovih pravic.¹³ Ob tem je pomembno poudariti tudi, da pravica do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave, ki je vsebinsko najtesneje povezana z varstvom okolja kot takega, čeprav je umeščena v poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih, uživa enako varstvo, kot gre pravicam, navedenim v poglavju o človekovih pravicah.¹⁴

24. Varstvo okolja je tako ena temeljnih, ustavno zavarovanih vrednot.¹⁵ Dolžnost zagotavljanja visoke ravni varstva okolja pa imajo po Ustavi tako zakonodajna kot tudi

¹⁰ Glej preambulo in 1. člen Aarhuške konvencije, 3. člen Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (Uradni list RS, št. 59/95, MP, št. 13/95 – MOKSP), 2. člen Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (Uradni list RS, št. 60/02, MP, št. 17/02 – MKPOKSP) in Pariški sporazum (Uradni list RS, št. 77/16, 16/17 in 29/17, MP, št. 16/16, 2/17 in 6/17 – popr.– MPS).

¹¹ Glej preambulo in 3. člen Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PEU), 11. in 191. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU) ter preambulo in 37. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016).

¹² Glej J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 688.

¹³ Primerjaj odločbo št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 92/05, in OdlUS XIV, 72), 6. točka obrazložitve.

¹⁴ Sklep Ustavnega sodišča št. Up-88/94 z dne 31. 5. 1996 (OdlUS V, 201).

¹⁵ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-195/16 z dne 17. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 134/20), 20. točka obrazložitve.

izvršilna in sodna oblast.¹⁶ Ustava omogoča različne pristope k varovanju okolja, ki se lahko izvedejo na zakonodajni ravni. Vendar pa je treba zahtevo po zdravem človekovem okolju razumeti v širšem kontekstu pozitivne dolžnosti države glede ohranjanja narave in varovanja okolja kot takega. Ne gre torej le za dobrobit človeka. Vez med varovanjem okolja in za človeka zdravim okoljem je seveda tesna. Dobrobit posameznika tako sedanje kot tudi prihodnjih generacij je neločljivo povezana z varovanjem okolja. Pri poseganju v okolje pa gre za konstantni trk interesov posameznikov, oblasti in okolja samega, le da slednje svojega interesa ne more zastopati samo. Zato je temeljnega pomena zahteva prvega stavka drugega odstavka 72. člena Ustave, ki državi nalaga skrb za zdravo življenjsko okolje.¹⁷ Iz mednarodnih zavez pa izhaja tudi, da mora informacije o posegih v okolje imeti tudi javnost in da ta lahko sodeluje pri določenih postopkih, v katerih se odloča o posegih v okolje. Ta zaveza izhaja med drugim iz Aarhuške konvencije, kot je pojasnjeno v nadaljevanju tudi pri presoji izpodbijanih določb.

25. Prvega odstavka 72. člena Ustave ni mogoče razlagati brez drugega odstavka istega člena, ki državi nalaga skrb za zdravo življenjsko okolje in s tem številne pozitivne obveznosti. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP)¹⁸ v okviru pozitivne obveznosti države zahteva preventivno delovanje in vnaprejšnjo presojo posegov v okolje. Prva tako pravila EU zahtevajo visoko raven varstva okolja in njegovo upoštevanje, skladno z načelom celovitosti, pri vseh politikah, torej v postopkih sprejemanja pravil z vseh področij, ki so v pristojnosti EU.¹⁹ Da bi zagotovili dolgoročno varovanje okolja, je tako treba slediti konceptu trajnostnega oziroma vzdržnega razvoja, ki

¹⁶ Primerjaj B. M. Zupančič v: L. Šturm (ur.), nav. delo, 2002, str. 112 in 116, in R. Knez v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 577.

¹⁷ Varovanje okolja je človekova pravica tretje generacije (glej J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1027).

¹⁸ Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) sicer ne ureja pravice do zdravega življenjskega okolja kot take. ESČP ji je s številnimi odločitvami zagotovilo varstvo v okviru pravice do življenja iz 2. člena EKČP (glej npr. sodbe ESČP v zadevah *Öneryildiz proti Turčiji* z dne 30. 11. 2004, *Budayeva in drugi proti Rusiji* z dne 20. 3. 2008 ter *Kolyadenko in drugi proti Rusiji* z dne 28. 2. 2012) ter pravice do zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena EKČP (glej npr. sodbe ESČP v zadevah *Lopez Ostra proti Španiji* z dne 9. 12. 1994, *Guerra in drugi proti Italiji* z dne 19. 2. 1998, *Hatton in drugi proti Združenemu kraljestvu* z dne 8. 7. 2003, *Fadeyeva proti Rusiji* z dne 9. 6. 2005 in *Tătar proti Romuniji* z dne 27. 1. 2009).

¹⁹ Visoki ravni varstva okolja ustreza izvajanju pravil varstva okolja v t. i. sistemu predpiši in nadzoruj (angl. *command and control*), torej sistemu soglasij in dovoljenj, ki omogočajo vnaprejšnjo presojo vplivov na okolje ter stalno spremljanje (monitoring) učinkov industrijske dejavnosti na okolje, kontrolo skladnosti delovanja imetnikov dovoljenj in soglasij s pogoji, ki slednjo določajo.

naj tudi prihodnjim generacijam zagotovi zdravo okolje in ohranjeno naravo; torej sožitje bivanja človeštva z okoljem in naravo. To je tudi ena najpomembnejših nalog za človeštvo, kajti obstajajo dovolj prepričljivi znanstveni argumenti, da je tehnološki razvoj v zadnjih približno 70 letih negativno vplival na okolje in naravo.²⁰ Zakonodajalec mora torej slediti cilju visoke ravni varovanja okolja tudi za prihodnje generacije²¹ in regulirati izhodišča visoke ravni varovanja okolja, ki so v slovenski pravni red pretežno prevzeta tudi iz mednarodnih aktov in s pravili EU. Prav slednja pa s harmonizacijskimi pravili (predvsem s pravili, vsebovanimi v številnih direktivah) pomembno določa tudi izvedbena pravila, ki naj zadostijo visoki ravni varstva okolja in s tem omenjenim določbam Ustave.

Analiza izpodbijanih 69., 82. in 86. člena ZVO-1 in presoja ustavne skladnosti

26. Načelo dopustnosti posegov v okolje²² je eno izmed temeljnih načel varstva okolja (15. člen ZVO-1) in pomeni, da je poseg v okolje²³ dopusten le, če ne povzroča čezmerne obremenitve (prvi odstavek 16. člena ZVO-1). Zato ZVO-1 določa primere, ko je za poseg v okolje treba pridobiti okoljevarstveno soglasje ali dovoljenje (drugi odstavek 15. člena ZVO-1). Medtem ko se okoljevarstveno soglasje nanaša na načrtovane posege v okolje (kot pogoj za prostorske posamične akte), pa je okoljevarstveno dovoljenje treba pridobiti

²⁰ Dolgoletno sledenje t. i. kurativnemu modelu (da se lahko vsak poseg človeka v okolje popravi in da so stroški varovanja okolja socializirani), ki se je izkazal za zgrešenega, je pustilo številne posledice na okolje. Modernejši pristop k varovanju okolja, skladnejši z načelom trajnostnega oziroma vzdržnostnega razvoja, načelom odgovornosti povzročitelja, ki stroškov varovanja okolja ne socializira, temveč internalizira, pomeni pomemben premik h konceptu preventive. Ta zahteva tako celovito presojo vplivov na okolje (angl. *strategic environmental assessment*) kot tudi presojo vplivov na okolje posameznih projektov (angl. *environmental impact assessment*). Ti vplivi se morajo presojati vnaprej (*ex ante*). Bistvo preventive je ravno v tem, da se vnaprej previdijo tveganja za okolje in rešitve, ki ta tveganja izključijo ali vsaj zmanjšajo na ustrezno raven, ki bo še vedno vzdržna oziroma trajnostna. Preventivni sistem je dopolnjen tudi s slutenjskim sistemom, ki se uporabi za tveganja, ki vnaprej niso znana, in za škode v okolju in naravi, za katere ne moremo natančno določiti potencialnega povzročitelja ali več njih. Več o tem glej N. de Sadeleer, *Environmental principles*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford 2020, glej zlasti str. 25–29, 102, 129–133, 135 in 334.

²¹ Glej tudi odločitev nemškega Zveznega ustavnega sodišča (*Bundesverfassungsgericht*) št. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 z dne 24. 3. 2021.

²² Okolje je tisti del narave, kamor seže ali bi lahko segel vpliv človekovega delovanja (1. točka 3. člena ZVO-1).

²³ Poseg v okolje je vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje tako, da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. Poseg v okolje se nanaša zlasti na rabo naravnih dobrin, onesnaževanje delov okolja, gradnjo in uporabo objektov, proizvodne in druge dejavnosti ter dajanje izdelkov na trg in njihovo potrošnjo (2. točka 3. člena ZVO-1).

za opravljanje določenih okolju nevarnih dejavnosti. Okoljevarstvenih dovoljenj je več vrst in so, kot del izvedbene zakonodaje pravil EU, urejena v 68. do 91.c členu ZVO-1.

27. Prvi odstavek 68. člena ZVO-1 tako določa, da mora upravljavec²⁴ za obratovanje naprave,²⁵ v kateri se bo opravljala dejavnost, ki lahko povzroči onesnaževanje okolja večjega obsega, pridobiti okoljevarstveno dovoljenje. Vlada predpiše vrste dejavnosti in naprav iz prvega odstavka tega člena (četrti odstavek 68. člena ZVO-1).²⁶ Člen 69 ZVO-1 ureja začetek obratovanja naprave iz prvega odstavka 68. člena ZVO-1, opredeljuje trenutek, ko lahko upravljavec naprave izvede spremembo iz tretjega odstavka 77. člena tega zakona, za katero je predpisana sprememba okoljevarstvenega dovoljenja, oziroma opredeljuje trenutek začetka gradnje naprave, če obratovanje naprave ali večja sprememba v njenem obratovanju zahteva gradnjo po predpisih o graditvi objektov (prvi in drugi odstavek 69. člena ZVO-1).²⁷ Določa še, da mora investitor začetek gradnje prijaviti inšpekciji, pristojni za varstvo okolja (četrti odstavek 69. člena ZVO-1). Prvi odstavek 82. člena ZVO-1 določa, da mora upravljavec pridobiti okoljevarstveno dovoljenje tudi za obratovanje druge naprave, ki ni določena s predpisom iz četrtega odstavka 68. člena tega zakona, ali za opravljanje dejavnosti, če je s predpisi iz 17., 19. ali 20. člena tega zakona določena obveznost pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja. Drugi in tretji odstavek 82. člena ZVO-1 urejata začetek obratovanja naprave iz prvega odstavka tega člena ZVO-1, opredeljujeta trenutek, ko lahko njen upravljavec izvede spremembo iz drugega odstavka 85. člena tega zakona, za katero je treba spremeniti okoljevarstveno dovoljenje, oziroma opredeljuje trenutek začetka gradnje naprave, če obratovanje naprave ali večja sprememba v njenem obratovanju zahteva gradnjo po

²⁴ Upravljavec je povzročitelj obremenitve okolja, ki ima v posesti napravo ali obrat ali izvaja določeno dejavnost (7.1. točka 3. člena ZVO-1).

²⁵ Naprava je nepremična ali premična tehnološka enota, za katero je določeno, da lahko povzroča obremenitev okolja, ker v njej poteka eden ali več določenih tehnoloških procesov in na istem kraju drugi z njimi neposredno tehnološko povezani procesi, ki lahko povzročajo obremenitev okolja (8. točka 3. člena ZVO-1).

²⁶ Navedeno ureja Uredba.

²⁷ Prvi odstavek 69. člena ZVO-1 določa, da lahko naprava iz prvega odstavka prejšnjega člena začne obratovati, njen upravljavec pa lahko izvede spremembo iz tretjega odstavka 77. člena tega zakona, za katero je predpisana sprememba okoljevarstvenega dovoljenja, le na podlagi pravnomočnega okoljevarstvenega dovoljenja ali pravnomočne odločbe o njegovi spremembi. Drugi odstavek 69. člena ZVO-1 določa, da se ne glede na prejšnji odstavek v primeru, če obratovanje naprave ali večja sprememba v njenem obratovanju zahteva gradnjo po predpisih o graditvi objektov, gradnja lahko začne šele po pridobitvi pravnomočnega okoljevarstvenega dovoljenja ali pravnomočne odločbe o njegovi spremembi. Torej, kljub pravnomočnemu gradbenemu dovoljenju gradnja ni mogoča, dokler ni pridobljeno pravnomočno okoljevarstveno dovoljenje. Smisel tega pravila je v tem, da se ne poseže v okolje ali naravo, kasneje pa okoljevarstveno dovoljenje ne bi bilo pridobljeno in se dejavnost, za katero je bil objekt zgrajen, ne bi mogla izvajati. Narava ali okolje pa bi s posegom že bila degradirana.

predpisih o graditvi objektov.²⁸ Peti odstavek 82. člena ZVO-1 določa še, da mora investitor začetek gradnje prijaviti inšpekciji, pristojni za varstvo okolja. Člen 86 ZVO-1 ureja začetek obratovanja obrata²⁹ iz 18. člena ZVO-1,³⁰ opredeljuje trenutek, ko lahko upravljavec obrata izvede spremembo iz tretjega odstavka 90. člena tega zakona, za katero je predpisana sprememba okoljevarstvenega dovoljenja, oziroma opredeljuje trenutek začetka gradnje, če obratovanje obrata ali večja sprememba v njenem obratovanju zahteva gradnjo po predpisih o graditvi objektov (prvi in drugi odstavek 86. člena ZVO-1). Četrti odstavek 86. člena ZVO-1 določa, da mora investitor začetek

²⁸ Drugi odstavek 82. člena ZVO-1 določa, da lahko naprava iz prvega odstavka tega člena začne obratovati, njen upravljavec pa lahko izvede spremembo iz drugega odstavka 85. člena tega zakona, za katero je treba spremeniti okoljevarstveno dovoljenje, le na podlagi pravnomočnega okoljevarstvenega dovoljenja ali pravnomočne odločbe o njegovi spremembi.

Tretji odstavek 82. člena ZVO-1 določa, da se ne glede na določbo prejšnjega odstavka v primeru, če obratovanje naprave ali večja sprememba v njenem obratovanju zahteva gradnjo po predpisih o graditvi objektov, gradnja lahko začne šele po pridobitvi pravnomočnega okoljevarstvenega dovoljenja ali pravnomočne odločbe o njegovi spremembi. Glej tudi prejšnjo opombo.

²⁹ Obrat je celotno območje, ki ga upravlja isti upravljavec in na katerem je ena ali več naprav, vključno s pripadajočo ali z njimi povezano infrastrukturo in tehnološkimi procesi, v katerih se proizvajajo, skladiščijo ali kakorkoli drugače uporabljajo nevarne snovi, in izpolnjuje predpisane pogoje za razvrstitev v obrate manjšega ali večjega tveganja za okolje v skladu s predpisom iz 18. člena tega zakona (9. točka 3. člena ZVO-1).

³⁰ Člen 18 ZVO-1 določa:

"(1) Upravljavec mora pri upravljanju obrata izvesti vse ukrepe, potrebne za preprečevanje večje nesreče in za zmanjševanje njenih posledic za ljudi in okolje.

(2) Upravljavec mora za obrat iz prejšnjega odstavka imeti okoljevarstveno dovoljenje v skladu s tem zakonom.

(3) Vlada določi:

1. vrste in količine nevarnih snovi,
2. merila za razvrstitev obratov v obrate večjega ali manjšega tveganja za okolje,
3. vsebino zasnove zmanjšanja tveganja za okolje in varnostnega poročila,
4. obveznost, roke in vsebino prijave obrata,
5. obveznost poročanja o večji nesreči in
6. druge ukrepe za preprečevanje večje nesreče in zmanjševanje njenih posledic.

(4) Vlada določi tudi merila za določitev najmanjše razdalje med obratom in območji, na katerih se lahko stalno ali začasno zadržuje večje število ljudi, pomembnejšo infrastrukturo državnega ali lokalnega pomena in varovanimi ter zavarovanimi območji po predpisih o ohranjanju narave, tehnične ukrepe in druge omejitve rabe prostora, vključno z zahtevami za prilagoditev obstoječih objektov, za primer spremembe okoljevarstvenega dovoljenja pa tudi, kaj se šteje za znaten vpliv na preprečevanje večjih nesreč in zmanjševanje njihovih posledic.

(5) Vlada določi tudi način obveščanja javnosti o nevarnosti večje nesreče in način obveščanja drugih držav članic Evropske unije ter drugih držav o obratih in možnih večjih nesrečah, ki bi lahko vplivale na okolje na njihovem ozemlju."

gradnje prijaviti inšpekciji, pristojni za varstvo okolja. Peti odstavek 86. člena ZVO-1 pa, da mora ne glede na določbe prejšnjih odstavkov upravljavec območja, ki postane obrat zaradi razlogov, ki niso posledica spremenjenih dejavnosti ali naprav na območju obratovanja, pridobiti okoljevarstveno dovoljenje v roku, določenem v predpisu iz 18. člena tega zakona.

28. Predlagatelj zatrjuje, da so navedene določbe ZVO-1 v neskladju z Ustavo, ker od uveljavitve ZVO-11 ne določajo več, da se okoljevarstveno dovoljenje izda za obdobje desetih let od dneva začetka obratovanja naprave. Tako so pred uveljavitvijo ZVO-11 določali tretji odstavek 69. člena, četrti odstavek 82. člena in četrti odstavek 86. člena ZVO-1. Navedeno je hkrati pomenilo, da je bila dolžnost upravljavca, da (pravočasno) zahteva podaljšanje okoljevarstvenega dovoljenja. Okoljevarstveno dovoljenje se je lahko podaljšalo, če je naprava ali obrat ob izteku veljavnosti dovoljenja izpolnjevala pogoje, pod katerimi se je okoljevarstveno dovoljenje podelilo.

29. Predlagatelj zatrjuje, da so izpodbijane določbe v neskladju z 39. členom Ustave. Časovno neomejena veljavnost okoljevarstvenih dovoljenj naj bi močno okrnila nadzor javnosti v postopkih izdaje okoljevarstvenih dovoljenj. Prej veljavna časovno omejena veljavnost okoljevarstvenih dovoljenj, ki je zahtevala izvedbo postopkov podaljševanja njihove veljavnosti, je po mnenju predlagatelja zagotavljala kvalitativno intenzivnejši nadzor javnosti nad njihovo izdajo, kot ga zagotavlja veljavna ureditev. Navedeno naj bi se kazalo tako v obsegu dostopa javnosti do podatkov o izpolnjevanju okoljskih standardov naprav kot tudi glede možnosti sodelovanja javnosti v postopkih izdaje okoljevarstvenih dovoljenj in njihovega podaljševanja.

30. ZVO-1 temelji na načelu javnosti (13. člen). Iz navedenega načela izhaja, da so (1) okoljski podatki javni, da (2) ima vsakdo pravico dostopa do okoljskih podatkov skladno z zakonom, da (3) ima javnost pravico sodelovati v postopkih sprejemanja predpisov, politik, strategij, programov, planov in načrtov, ki se nanašajo na varstvo okolja, skladno s tem zakonom, da (4) ima javnost pravico sodelovati v postopkih, ki se nanašajo na plane, programe in posege v okolje v drugih državah, ki bi lahko vplivali na okolje v Republiki Sloveniji, skladno s tem zakonom, in da (5) ima javnost pravico sodelovati v postopkih izdajanja konkretnih pravnih aktov, ki se nanašajo na posege v okolje, skladno s tem zakonom. Navedeno načelo je v posameznih poglavjih ZVO-1 opredeljeno podrobneje glede na vprašanja oziroma področje, ki ga urejajo.

31. Ustava v prvem odstavku 39. člena varuje pravico do svobode izražanja. Navedena ustavna določba namreč zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska ter drugih oblik javnega obveščanja in izražanja ter da vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema ter širi vesti in mnenja. Drugi odstavek 39. člena Ustave pa določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.

32. Izpodbijane določbe ZVO-1 urejajo vprašanje začetka obratovanja naprave, za katero je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje. Pri tem lahko javnost sodeluje. Da lahko sodeluje v postopkih pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja, potrebuje informacijo o postopku. Dostop do informacij je nujen pogoj za svobodo izražanja. V tem pogledu to vprašanje urejata tudi prvi in drugi odstavek 39. člena Ustave. Sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju javnih oblasti na nadzakonski ravni ureja tudi Aarhuška konvencija, ki izhaja iz pravice vsakogar, da živi v okolju, primernem za njegovo zdravje in blaginjo, ter hkrati dolžnost, da sam in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije (sedma alineja preambule Aarhuške konvencije). Za obravnavani primer je pomembno, da temelji na predpostavki, da dostop do informacij in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečujeta kakovost in izvajanje odločitev varovanja okolja, prispevata k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih, dajeta javnosti možnost, da izraža svoje interese, in omogočata organom javne oblasti, da jih ustrezno upoštevajo (deveta alineja preambule Aarhuške konvencije). Za uveljavitev navedene pravice oziroma izpolnjevanje dolžnosti organov javne oblasti Aarhuška konvencija ureja pravico do dostopa do okoljskih informacij, pravico do sodelovanja pri okoljskem odločanju in pravico do pravnega varstva za zaščito prej navedenih pravic oziroma za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki kršijo okoljsko pravo. Navedeni trije sklopi pravic tvorijo t. i. tri stebre Aarhuške konvencije.³¹ Sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju javnih oblasti, ki je drugi steber Aarhuške konvencije, je v konvenciji urejeno na treh ravneh. Aarhuška konvencija določa sodelovanje javnosti pri odločanju o konkretnih posegih v okolje (6. člen), pri pripravi načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem (7. člen) ter pri pripravi izvršilnih predpisov oziroma splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje (8. člen).³² Aarhuška konvencija, kot akt mednarodnega prava, ki zavezuje tako Republiko Slovenijo kot tudi EU, torej ureja vprašanje dostopa do informacij in sodelovanja javnosti pri odločanju v okoljskih zadevah natančneje kot Ustava.

33. Upošteva se zahteve 8. člena in drugega odstavka 153. člena Ustave presoja Ustavno sodišče skladnost zakonskih določb s pravico do sodelovanja javnosti pri okoljskem odločanju javnih oblasti z vidika zahtev Aarhuške konvencije.³³ Ta najbolj podrobno ureja prav obveznosti javnih oblasti in pravico javnosti v okviru sodelovanja pri odločanju o konkretnih posegih v okolje (6. člen Aarhuške konvencije). Kot je bilo že navedeno,

³¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-43/13 z dne 9. 10. 2014 (Uradni list RS, št. 76/14), 14. točka obrazložitve.

³² Prav tam, 15. točka obrazložitve.

³³ Primerjaj odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-43/13, 17. do 19. točka obrazložitve, št. U-I-406/06 z dne 29. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 33/07, in OdlUS XVI, 23), 18. točka obrazložitve, in št. U-I-386/06 z dne 13. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 32/08, in OdlUS XVII, 11), 8. in 9. točka obrazložitve.

temelji ZVO-1 na načelu javnosti.³⁴ Sodelovanje javnosti pri izdaji okoljevarstvenega dovoljenja podrobneje ureja v svojem 71. členu. Po tej določbi mora ministrstvo, pristojno za izdajo okoljevarstvenih dovoljenj, ravnati tako v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja za naprave po 69. členu ZVO-1 in njegove spremembe po 1. in 2. točki tretjega odstavka 77. člena ZVO-1 kot tudi v postopku po štirinajstem odstavku 77. člena ZVO-1 in 4. točki prvega odstavka 78. člena ZVO-1. Sodelovanje javnosti pri izdaji okoljevarstvenega dovoljenja za druge naprave in dejavnosti ureja ZVO-1 v 83. členu, sodelovanje javnosti pri izdaji okoljevarstvenega dovoljenja za obrat pa ureja v 88. členu. Sodelovanje javnosti pri izdaji okoljevarstvenih dovoljenj ureja še več določb ZVO-1. Med drugim ZVO-1 v 78.a členu ureja tudi javno objavo kopije okoljevarstvenega dovoljenja, odločbe o njegovi spremembi ali prenehanju. Glede na predstavljeno Ustavno sodišče šteje, da je sodelovanje javnosti pri izdaji okoljevarstvenih dovoljenj po ZVO-1 urejeno skladno z zahtevami Aarhuške konvencije. Za drugačno presojo ni videti razlogov. Tudi predlagatelj namreč le posplošeno zatrjuje, da nova ureditev veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj ne zagotavlja enakega vpliva javnosti v postopkih njihove izdaje kot ureditev pred uveljavitvijo ZVO-11.

34. Predlagatelj trdi tudi, da so 69., 82. in 86. člen ZVO-1, ker ne urejajo več časovne omejenosti okoljevarstvenih dovoljenj, s tem pa tudi ne cikličnega pregleda izpolnjevanja pogojev, določenih v okoljevarstvenem dovoljenju, v neskladju s pravico do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave.

35. Po prvem odstavku 72. člena Ustave ima vsakdo v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja. Država skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti (drugi odstavek 72. člena Ustave). Iz ustavnosodne presoje izhaja, da se pravica do zdravega življenjskega okolja varuje s standardi oziroma normami, ki zagotavljajo, da ne pride do vplivov na okolje, ki bi bili tako prekomerni, da bi ogrožali zdravje ljudi.³⁵ Do nedopustnih posegov v okolje lahko pride v primeru, če gre pri omenjenih vplivih za čezmerne obremenitve okolja.³⁶ Sistemski zakon, ki ureja vprašanja pravice do zdravega življenjskega okolja, je ZVO-1.

³⁴ Tako ZDIJZ kot ZVO-1 v pravni red Republike Slovenije prenašata Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, 14. 2. 2003). Ker je ZVO-1 podrobnejši in določnejši (*lex specialis*) glede dostopa do informacij in sodelovanja javnosti pri postopkih za izdajo okoljevarstvenih dovoljenj, se odločba osredotoča nanj. O razmerju med ZVO-1 in ZDIJZ glej tudi U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), nav. delo, 2011, str. 632.

³⁵ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-80/04 z dne 24. 11. 2005 (Uradni list RS, št. 109/05, in OdlUS XIV, 83), 5. točka obrazložitve, in št. U-I-164/14 z dne 16. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 75/17, in OdlUS XXII, 13), 26. točka obrazložitve.

³⁶ Glej odločbo št. U-I-80/04, 5. točka obrazložitve.

36. Kot je mogoče razumeti predlagatelja, ta meni, da je ustrezno raven varstva pravice do zdravega življenjskega okolja iz prvega odstavka 72. člena Ustave mogoče zagotoviti le tako, da je veljavnost okoljevarstvenih dovoljenj časovno omejena. Le tako se lahko, po njegovem mnenju, zagotovi ustrezen reden pregled izpolnjevanja pogojev za pridobitev dovoljenj oziroma da naprave, druge naprave in dejavnosti ter obrati, za katere je predpisana pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja, redno izpolnjujejo okoljevarstvene zahteve.

37. ZVO-1 je do uveljavitve ZVO-1I določal, da se okoljevarstveno dovoljenje za naprave, druge naprave in dejavnosti ter obrate izda za obdobje desetih let od dneva začetka obratovanja naprave. Okoljevarstveno dovoljenje se je lahko podaljšalo, če je naprava, druga naprava, dejavnost ali obrat ob izteku veljavnosti zanj izdanega dovoljenja izpolnjeval pogoje, pod katerimi je bilo okoljevarstveno dovoljenje izdano. Upravljavec je zato moral v določenem roku pred iztekom veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja zahtevati podaljšanje njegove veljavnosti.³⁷ Z ZVO-1I je bila navedena ureditev opuščena. Vendar opustitev navedene ureditve ne pomeni, da okoljevarstvena dovoljenja niso podvržena pregledom. ZVO-1 v 78. členu ureja postopek preverjanja in spremembe okoljevarstvenega dovoljenja po uradni dolžnosti. Ta določba ministrstvu omogoča, da v primerih, izrecno opredeljenih v tem členu, preveri okoljevarstveno dovoljenje in ga spremeni. Ureditev se smiselno uporablja tudi za druge naprave in dejavnosti (drugi odstavek 85. člena ZVO-1). Poleg navedenega postopka ureja ZVO-1 tudi postopek spremembe okoljevarstvenega dovoljenja zaradi spremembe naprave ali upravljavca (77. člen ZVO-1). Tudi ta določba se smiselno uporablja za druge naprave in dejavnosti (drugi odstavek 85. člena ZVO-1). Spremembo okoljevarstvenega dovoljenja za obrat ureja 90. člen ZVO-1. Ob tem je treba dodati, da inšpekcija, pristojna za varstvo okolja, ni pristojna le za nadzor nasploh nad izvajanjem določb ZVO-1 in na njegovi podlagi izdanih predpisov (prvi odstavek 150. člena ZVO-1), ampak je vključena tudi v postopke preverjanja in spreminjanja okoljevarstvenih dovoljenj. ZVO-1I je ureditev preverjanja in spremembe okoljevarstvenega dovoljenja po uradni dolžnosti dopolnil z dodatnim razlogom za preverjanje okoljevarstvenega dovoljenja in njegovo spremembo po uradni dolžnosti (7. točka prvega odstavka 78. člena ZVO-1). Ta zagotavlja, da ministrstvo na vsakih deset let preveri in po uradni dolžnosti spremeni okoljevarstveno dovoljenje, če to v tem času ni bilo spremenjeno zaradi razlogov iz 77. člena ZVO-1 ali iz razlogov iz 1. do 6. točke prvega odstavka 78. člena ZVO-1.

³⁷ Če je upravljavec pravočasno (najkasneje šest mesecev pred iztekom veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja) zahteval podaljšanje okoljevarstvenega dovoljenja, se je štelo, da je to dovoljenje veljavno, dokler odločba o podaljšanju okoljevarstvenega dovoljenja ni postala pravnomočna. Prejšnja ureditev je torej dopuščala molčeče podaljšanje (učinek pozitivnega molka organa). Ne le, torej, da javnost ni sodelovala pri vprašanju podaljšanja, če pristojni organ ni pravočasno podaljšal dovoljenja, ampak je to tudi zadržalo veljavnost.

38. Taka ureditev po oceni Ustavnega sodišča ne zmanjšuje ravni varstva zdravega življenjskega okolja, kot naj bi jo, po mnenju predlagatelja, zagotavljala prej veljavna ureditev. Tudi nova ureditev zagotavlja, da bo ustreznost okoljevarstvenega dovoljenja najkasneje po desetih letih preverjena. Raven varstva zdravega življenjskega okolja ni manjša zato, ker javnost po desetih letih ni ponovno vključena v odločanje. Ne gre namreč za nov postopek pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja. Ko je namreč okoljevarstveno dovoljenje pravnomočno, morajo pristojni državni organi stalno preverjati (tudi preko sistemov monitoringa) trajno in kontinuirano izpolnjevanje pogojev za okoljevarstveno dovoljenje. Odsotnost pravil o časovni omejenosti ne pomeni, da se pogoji iz okoljevarstvenega dovoljenja po določenem času ne bi več spoštovali niti da okoljevarstvenega dovoljenja ne bi bilo treba prilagoditi spremembam, ki izvirajo iz sfere imetnika okoljevarstvenega dovoljenja³⁸ ali zaradi spremembe pravil.³⁹ Odsotnost pravil o časovni omejenosti okoljevarstvenega dovoljenja tudi ni neskladna s pravom EU. Tudi to namreč izhaja iz zahtev po stalnem izpolnjevanju pogojev iz okoljevarstvenega dovoljenja. Izpolnjevanje pogojev za imetnika okoljevarstvenega dovoljenja pomeni, da ga ščiti načelo pravne varnosti in da bo lahko dejavnost opravljal. Pravica javnosti do sodelovanja v okoljevarstvenih postopkih pa tudi na mednarodni ravni in po pravu EU ne zahteva časovne omejenosti okoljevarstvenih dovoljenj, temveč zahteva dostopnost informacij (tudi monitoringa izpolnjevanja zahtev iz okoljevarstvenih dovoljenj), ki tudi javnosti omogoča izvajati nadzor nad izpolnjevanjem zahtev iz okoljevarstvenega dovoljenja.⁴⁰ Dvomi o učinkovitosti nove ureditve preverjanja okoljevarstvenih dovoljenj, ki jih izraža predlagatelj, ne da bi bili utemeljeni s konkretnimi in resnimi ustavnopravnimi argumenti, ne morejo privedi do drugačnega stališča. Glede na navedeno 69., 82. in 86. člen ZVO-1 niso v neskladju z 72. členom Ustave.

39. Predlagatelj zatrjuje, da so 69., 82. in 86. člen ZVO-1 tudi v neskladju z 71. členom Ustave. Ta očitek utemeljuje z navedbo, da je bil z odpravo časovne omejenosti okoljevarstvenih dovoljenj odpravljen tudi ciklični pregled izpolnjevanja pogojev, določenih v okoljevarstvenem dovoljenju. Uvedba trajnega okoljevarstvenega dovoljenja pa naj bi tudi slabila nadzor zainteresirane javnosti nad dogajanjem v napravah in obratih, ki so lahko potencialno večji onesnaževalci okolja. Zaradi navedenega naj bi bilo lahko smotrno izkoriščanje zemljišč resno ogroženo.

40. Prvi odstavek 71. člena Ustave določa, da zakon zaradi smotrnega izkoriščanja določa posebne pogoje za uporabo zemljišč. V skladu z drugim odstavkom 71. člena Ustave zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč, tretji odstavek istega člena pa

³⁸ ZVO-1 ureja tudi primer, ko pri obratovanju naprave pride do sprememb, ki zahtevajo spremembo okoljevarstvenega dovoljenja. Ta ureditev je predmet analize in presoje v nadaljevanju.

³⁹ V tem primeru gre za preverjanje po uradni dolžnosti (78. člen ZVO-1).

⁴⁰ Glej tudi četrti odstavek 78.a člena ZVO-1.

nalaga državi skrb za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih.

41. Da vprašanje časovne veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj ne sega na področje zakonskega urejanja, ki ga predvidevata drugi in tretji odstavek 71. člena Ustave, je jasno že iz njune vsebine. Enako pa velja tudi glede zakonske ureditve, ki jo zapoveduje prvi odstavek 71. člena Ustave. Posebne pogoje za uporabo zemljišč namreč ureja zakonodaja s področja urejanja prostora in gradnje objektov.⁴¹ Navedeno seveda ne pomeni, da zahteve varstva okolja niso pomembne pri uresničevanju smotrnega izkoriščanja zemljišč, pomeni le, da se zagotavljanje varstva te ustavnopravne dobrine v prvi vrsti uresničuje z ukrepi s področij urejanja prostora in gradnje objektov.⁴² Tudi ta pravila zahtevajo uporabo ZVO-1, vendar ne pravil o okoljevarstvenih dovoljenjih, temveč pravil o (celoviti) presoji vplivov na okolje in izdajo okoljevarstvenih soglasij. Kdaj je navedeni presoji treba izvesti za odgovor na očitke, ni pomembno pojasnjevati, saj je bistveno to, da pravila o okoljevarstvenih dovoljenjih, na katere se nanašajo očitki, niso povezana s poseganjem na kmetijska zemljišča in varstvom teh po 71. členu Ustave. Gre namreč za druge in ne za izpodbijane zakonske določbe. Glede na navedeno izpodbijane določbe niso v neskladju z 71. členom Ustave.

42. Člen 73 Ustave vzpostavlja okvir za ustavnopravno varstvo naravne in kulturne dediščine. Ustavno sodišče je že pojasnilo, da čeprav drugi odstavek 73. člena Ustave tega ne določa izrecno, država obveznost, ki ji je naložena s to določbo, lahko uresniči le z ustrezno zakonsko ureditvijo.⁴³ Varstvo naravne in kulturne dediščine tako sistemsko urejata Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 46/14, 31/18 in 82/20– ZON) in Zakon o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11, 90/12, 111/13 in 32/16 – ZVKD-1).

43. Predlagatelj meni, da izpodbijane določbe – ker ne omejujejo več časovne veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj – zmanjšujejo raven varstva dobrin, ki jih varuje 73. člen Ustave. Utemeljitev zatrjevanega neskladja je utemeljena s splošnimi in pavšalnimi očitki, ki ne zahtevajo opredelitve Ustavnega sodišča. Tudi sicer pa že iz navedb predlagatelja izhaja, da je zatrjevani vpliv, če sploh obstaja, lahko le posreden. Glede na navedeno neskladje izpodbijanih določb s 73. členom Ustave ni podano.

⁴¹ Navedeni področji sedaj urejata Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17 – ZUreP-2) in Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr. in 65/20 – GZ).

⁴² Primerjaj T. Pucelj Vidović v: M. Avbelj (ur.), nav. delo, str. 569.

⁴³ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-297/08 z dne 7. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 30/11, in OdlUS XIX, 20), 28. točka obrazložitve, in št. U-I-195/16 z dne 17. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 134/20), 20. točka obrazložitve.

44. Predlagatelj očitka, da so izpodbijane določbe, ker ne urejajo več omejene časovne veljavnosti okoljevarstvenih dovoljenj, v neskladju s 74. členom Ustave, ne utemelji, zato ga Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

45. Glede na navedeno 69., 82. in 86. člen ZVO-1 niso v neskladju z Ustavo.

Analiza izpodbijanih 74. in 77. člena ZVO-1 in presoja ustavne skladnosti

46. Člen 74 ZVO-1 določa vsebino okoljevarstvenega dovoljenja. Prvi odstavek tega člena določa, da morajo biti v okoljevarstvenem dovoljenju zaradi zagotavljanja visoke stopnje varstva okolja kot celote določeni vsi ukrepi in pogoji za izpolnitev splošnih zahtev iz prvega odstavka 70. člena tega zakona in drugih, za obratovanje naprave predpisanih okoljevarstvenih zahtev. Drugi odstavek 74. člena ZVO-1 določa, kaj zlasti vsebuje okoljevarstveno dovoljenje (tj. opis naprave, za katero je okoljevarstveno dovoljenje izdano, vključno z opisom dejavnosti ter zmogljivosti naprave in značilnosti območja naprave, določitev mejnih vrednosti emisij v okolje, določitev ukrepov za varstvo okolja in drugih pogojev obratovanja naprave idr.).⁴⁴ Tretji odstavek istega člena določa, da se mejne vrednosti emisij iz 2. točke prejšnjega odstavka določijo na podlagi ravni emisij iz zaključkov o BAT ali na podlagi predpisov iz 17. člena ZVO-1, tako da se dosežena raven varstva okolja ne poslabša, pogoji in ukrepi iz 3. točke prejšnjega odstavka pa na podlagi predpisov iz 17., 19. in 20. člena tega zakona ali zaključkov o BAT, prav tako z namenom,

⁴⁴ Četrty do deveti odstavek 74. člena ZVO-1 določajo:

"(4) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka se lahko mejne vrednosti emisij iz prejšnjega odstavka dopolnijo ali nadomestijo z enakovrednimi parametri in tehničnimi ukrepi, ki zagotavljajo enako raven varstva okolja, kot bi bila dosežena z določitvijo mejnih vrednosti emisij v skladu z zaključki o BAT ali s predpisi iz 17. člena tega zakona.

(5) Če mejne vrednosti iz 2. točke drugega odstavka tega člena ali ukrepi in drugi pogoji obratovanja naprave iz 4. točke drugega odstavka tega člena niso predpisani ali za njih še ni uveljavljen zaključek o BAT, se določijo na podlagi referenčnega dokumenta BAT.

(6) Če mora upravljavec naprave pripraviti izhodiščno poročilo iz četrtega odstavka 70. člena tega zakona, ministrstvo v okoljevarstvenem dovoljenju potrdi njegovo predložitev in določi obveznost iz drugega odstavka 81. člena tega zakona.

(7) Če so zaradi predpisanih zahtev v zvezi z ohranjanjem ali izboljšanjem kakovosti okolja na območju naprave zahtevani strožji pogoji za njeno obratovanje, kot so dosegljivi z uporabo najboljših razpoložljivih tehnik, ministrstvo v okoljevarstvenem dovoljenju določi tudi dodatne ukrepe in pogoje.

(8) Če je naprava vključena v trgovanje z emisijami toplogrednih plinov v skladu s tem zakonom, se v okoljevarstvenem dovoljenju za te emisije ne določijo dopustne vrednosti, razen če je to potrebno zaradi predpisanih zahtev iz prejšnjega odstavka na območju naprave.

(9) Ministrstvo zavrže vlogo za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja, če upravljavec za napravo, za katero zahteva okoljevarstveno dovoljenje, nima pravnomočnega okoljevarstvenega soglasja, kadar je to zahtevano."

da se dosežena raven varstva okolja ne poslabša, pri čemer se upoštevajo tudi tehnične značilnosti naprave, možnost prehajanja emisij iz enega dela okolja v drugega, ne da bi bila zahtevana uporaba določene tehnike ali tehnologije.⁴⁵ Deseti do dvanajsti odstavek 74. člena ZVO-1 urejajo možnost določitve manj strogih mejnih vrednosti emisij.

47. Člen 77 ZVO-1 ureja spremembo okoljevarstvenega dovoljenja. Upravljaec mora vsako nameravano spremembo v obratovanju naprave iz 68. člena tega zakona, ki je povezana z delovanjem ali razširitvijo naprave in lahko vpliva na okolje, ali spremembo glede upravljavca pisno prijaviti⁴⁶ ministrstvu (prvi odstavek 77. člena ZVO-1). Ministrstvo na podlagi prijave iz prvega odstavka 77. člena ZVO-1 in ob smiselni uporabi 51. in 51.a člena tega zakona v dveh mesecih od vložitve popolne prijave s sklepom ugotovi, da: (1) je nameravana sprememba večja in je zanjo treba izvesti tudi presojo vplivov na okolje ter pridobiti okoljevarstveno soglasje in spremeniti okoljevarstveno dovoljenje, (2) je nameravana sprememba večja, vendar zanjo ni treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja, vendar je treba spremeniti okoljevarstveno dovoljenje, (3) nameravana sprememba ni večja, vendar je treba zanjo izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje ter spremeniti okoljevarstveno dovoljenje, (4) nameravana sprememba ni večja, vendar je treba zaradi nameravane spremembe spremeniti pogoje in ukrepe v veljavnem okoljevarstvenem dovoljenju, ali (5) zaradi nameravane spremembe ni treba spremeniti okoljevarstvenega dovoljenja (tretji odstavek 77. člena ZVO-1).⁴⁷ Ministrstvo objavi sklep iz tretjega odstavka 77. člena ZVO-

⁴⁵ Trinajsti odstavek 74. člena ZVO-1 določa, da Vlada predpiše podrobnejšo vsebino okoljevarstvenega dovoljenja iz drugega odstavka tega člena in merila za določanje najboljših razpoložljivih tehnik iz petega odstavka tega člena.

⁴⁶ Prijava mora glede naprave vsebovati opis njenih sprememb in opis mogočih pomembnih vplivov nameravane spremembe na okolje ali dele okolja, glede upravljavca pa le navedbo sprememb. Če sprememba naprave obsega tudi spremembo območja naprave oziroma določene nevarne snovi, mora prijava iz prejšnjega odstavka vsebovati dopolnitev izhodiščnega poročila iz četrtega odstavka 70. člena ZVO-1 s podatki, ki se nanašajo na novo območje naprave oziroma novo določeno nevarno snov. Ministrstvo lahko upravljavca pozove, naj prijavo dopolni. Če upravljaec prijave ne dopolni, se šteje, da jo je umaknil in od nameravane spremembe odstopil, ministrstvo pa izda sklep o ustavitvi postopka ter ga objavi na enotnem državnem portalu e-uprava in pošlje pristojni inšpekciji (drugi odstavek 77. člena ZVO-1).

⁴⁷ Peti do trinajsti odstavek 77. člena ZVO-1 določajo:

"(5) V primeru iz 1. točke tretjega odstavka tega člena lahko upravljaec naprave vloži vlogo za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja, ki mora vsebovati sestavine iz 57. in 70. člena tega zakona, presoja vplivov nameravane spremembe na okolje pa se izvede v postopku za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za spremembo v skladu z 92. členom tega zakona.

(6) V primeru iz 2. točke tretjega odstavka tega člena lahko upravljaec naprave vloži vlogo za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja, ki mora vsebovati sestavine iz 70. člena tega zakona.

(7) Če ministrstvo na podlagi vloge iz petega ali šestega odstavka tega člena začne odločati o izdaji spremenjenega okoljevarstvenega dovoljenja, o tem pisno obvesti pristojno inšpekcijo, ta pa

1 na enotnem državnem portalu e-uprava in na svoji spletni strani ter ga pošlje pristojni inšpekciji (četrti odstavek 77. člena ZVO-1). Po štirinajstem odstavku 77. člena ZVO-1 lahko upravljavec naprave ne glede na določbe prejšnjih odstavkov zaprosi ministrstvo za

opravi izredni inšpekcijski pregled naprave, o tem pripravi poročilo in ga v 30 dneh od prejema obvestila pošlje ministrstvu. Če pristojna inšpekcija ob izrednem inšpekcijskem pregledu ugotovi, da naprava ne deluje v skladu s predpisi, in o tem izda odločbo, ministrstvo postopek spremembe okoljevarstvenega dovoljenja prekine do izvršitve inšpekcijske odločbe.

(8) Ministrstvo odloči o spremembi okoljevarstvenega dovoljenja iz petega in šestega odstavka tega člena v treh mesecih od vložitve popolne vloge, pri čemer se rok iz prejšnjega odstavka ne šteje v rok za izdajo odločbe, ob izdaji inšpekcijske odločbe iz prejšnjega odstavka pa v treh mesecih od prejema obvestila o njeni izvršitvi, ki ga pristojna inšpekcija pošlje ministrstvu.

(9) Z izdajo okoljevarstvenega dovoljenja iz petega odstavka tega člena se šteje, da je dano tudi okoljevarstveno soglasje, pri določitvi vsebine okoljevarstvenega dovoljenja pa se smiselno uporabljajo tudi določbe 61. člena tega zakona, ki se nanašajo na vsebino okoljevarstvenega soglasja.

(10) V primeru iz 3. točke tretjega odstavka tega člena lahko upravljavec naprave vloži vlogo za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja, ki mora vsebovati sestavine iz 57. in 70. člena tega zakona, razen elaborata o določitvi vplivnega območja naprave, presoja vplivov nameravane spremembe na okolje pa se izvede v postopku za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za spremembo v skladu z 92. členom tega zakona.

(11) V primeru iz 4. točke tretjega odstavka tega člena lahko upravljavec vloži vlogo za spremembo okoljevarstvenega dovoljenja, ki mora vsebovati sestavine iz 70. člena tega zakona, razen elaborata o določitvi vplivnega območja naprave.

(12) Ministrstvo odloči o spremembi okoljevarstvenega dovoljenja iz prejšnjega odstavka v 30 dneh od prejema popolne vloge, pri čemer se ne uporabljajo določbe 71. člena tega zakona in drugega do četrtega odstavka 73. člena tega zakona.

(13) Ministrstvo odloči v roku in na način iz prejšnjega odstavka tudi v primeru spremembe firme ali sedeža upravljavca."

Petnajsti do sedemnajsti odstavek 77. člena ZVO-1 določajo:

"(15) Ministrstvo razveljavi okoljevarstveno dovoljenje, izdano enemu upravljavcu za več naprav na podlagi drugega odstavka 68. člena tega zakona, če se spremeni njihova posest, in izda novo okoljevarstveno dovoljenje novim upravljavcem v roku in na način iz dvanajstega odstavka tega člena.

(16) Ministrstvo pošlje odločbe iz osmega, dvanajstega, trinajstega in štirinajstega odstavka tega člena tudi pristojni inšpekciji in občini, na katere območju je naprava.

(17) Če zaradi nameravane spremembe naprava ne izpolnjuje več pogojev, določenih v predpisu iz četrtega odstavka 68. člena tega zakona, ministrstvo okoljevarstveno razveljavi in izda novo okoljevarstveno dovoljenje v skladu z določbami 84. člena tega zakona, če je v predpisih iz 17., 19. ali 20. člena tega zakona za spremenjeno napravo zahtevana pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja."

določitev manj strogih mejnih vrednosti v skladu z enajstim odstavkom 74. člena tega zakona, ministrstvo pa mu v roku iz osmega odstavka tega člena spremeni dovoljenje, če so izpolnjeni pogoji iz desetega, enajstega in dvanajstega odstavka 74. člena tega zakona.

48. Predlagatelj na več mestih v zahtevi navaja, da izpodbija 74. in 77. člen ZVO-1 v celoti, hkrati pa na nekaterih mestih v zahtevi zatrjuje protiustavnost posameznih določb iz navedenih členov. Glede na to, da iz vsebine njegovih navedb izhaja, da se mu zdi posebej sporna možnost določitve manj strogih mejnih vrednosti emisij, je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija deseti, enajsti in dvanajsti odstavek 74. člena in štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1.

49. Deseti odstavek 74. člena ZVO-1 določa, da lahko ministrstvo ne glede na tretji odstavek tega člena določi manj stroge mejne vrednosti emisij, kot se določijo na podlagi ravni emisij iz zaključkov o BAT, če se ne povzroči znatno onesnaženje in se ohranja visoka raven varstva okolja kot celote, pri čemer ta mejna vrednost ne sme presegati mejnih vrednosti emisij, predpisanih na podlagi 17. člena tega zakona. Enajsti odstavek 74. člena ZVO-1 določa, da se mejne vrednosti iz prejšnjega odstavka lahko določijo, če je iz ocene upravljavca naprave razvidno, da bi doseganje ravni emisij, povezanih z najboljšimi razpoložljivimi tehnikami, kot so opisane v zaključkih o BAT, povzročilo nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje zaradi geografskega položaja ali lokalnih okoljskih pogojev naprave ali njenih tehničnih značilnosti. Ocena mora biti izdelana v skladu z referenčnimi dokumenti BAT in drugimi dokumenti, ki jih v zvezi z določanjem mejnih vrednosti emisij in tehničnih ukrepov objavi Evropska komisija. Dvanajsti odstavek 74. člena ZVO-1 pa določa, da manj strogih mejnih vrednosti emisij iz desetega odstavka tega člena ni mogoče določiti, če bi bilo s tem ogroženo doseganje standardov kakovosti okolja iz 23. člena tega zakona ali če se naprava nahaja na območju iz 24. člena tega zakona. Štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1 ureja možnost zahtevati določitev manj strogih mejnih vrednosti emisij v postopku spremembe okoljevarstvenega dovoljenja po pogojih iz desetega do dvanajstega odstavka 74. člena ZVO-1.

50. Predlagatelj navedeni ureditvi očita, da je protiustavno nejasna in nedoločna, ker naj bi bili pogoji, na podlagi katerih bi se lahko možnost določitve manj strogih mejnih vrednosti emisij uporabila v praksi, nejasni oziroma ne dovolj natančno določeni, in da je protiustavno nejasna in nedoločna, ker vsebuje nedoločne pravne pojme, katerih razlaga bo po njegovem mnenju privedla do preširoke uporabe navedene možnosti. Predlagatelj meni, da je ubeseditev možnosti določitve manj strogih mejnih vrednosti emisij v desetem do dvanajstem odstavku 74. člena ZVO-1 preohlapna, preširoka.

51. Po ustaljeni ustavnosodni presoji načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov, ki je eno izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave, ne zahteva, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo

razlago in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je prav tako eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi ni mogoče priti do njegove jasne vsebine. Predpis torej izpolnjuje zahteve po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti njegovo vsebino in je na ta način ravnanje organov, ki ga ti morajo izvajati, določno in predvidljivo.⁴⁸

52. Predlagateljev očitok, da je izpodbijana ureditev, ki omogoča določitev manj strogih mejnih vrednosti emisij, premalo določna in jasna, ne drži. Izpodbijana ureditev ministrstvu omogoča, da v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja oziroma v postopku njegove spremembe na zahtevo upravljavca naprave določi manj stroge vrednosti emisij, pri čemer pa deseti do dvanajsti odstavek 74. člena ZVO-1 povsem jasno določajo okvir možne uporabe te določbe. Iz navedenih določb tako izhaja, da bo zahtevi po določitvi manj strogih mejnih vrednosti lahko ugodeno le, če te ne bodo presegale emisij, ki jih vlada predpiše na podlagi 17. člena ZVO-1. Pri čemer (sploh) ne bodo smele biti določene na območjih, ki so na podlagi 24. člena ZVO-1 razglašena za degradirana, kakor tudi ne na območjih, kjer bi zaradi manj strogih mejnih vrednosti lahko prišlo do ogrožanja standardov kakovosti okolja, predpisanih na podlagi 23. člena ZVO-1.

53. Predlagatelj meni, da je z vidika načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave sporna tudi uporaba nedoločnih pravnih pojmov v desetem in enajstem odstavku 74. člena ZVO-1. Po ustaljeni ustavnosodni presoji uporaba nedoločnih pravnih pojmov sama po sebi ne pomeni kršitve 2. člena Ustave,⁴⁹ pri tem pa je pomembno, da stopnja nedoločnosti pravnega pojma ni previsoka.⁵⁰ Bistvo nedoločnih pravnih pojmov je, da jih zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanja uporabi tedaj, ko želi z njimi zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino. Naloga pristojnega organa pa je, da v konkretnem primeru nedoločne pravne pojme napolni z vsebino, ki bo skladna z Ustavo, zakoni in pravom EU.⁵¹ Navedeno pomeni, da bo pristojni upravni organ v vsakem posameznem primeru posebej glede na okoliščine primera ugotavljal, ali je manj stroge vrednosti sploh mogoče določiti, in če to je mogoče, ali je upravljavec naprave izkazal, da bi doseganje ravni emisij, povezanih z najboljšimi

⁴⁸ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-28/16 z dne 12. 5. 2016 (Uradni list RS, št. 42/16, in OdlUS XXI, 25), 15. točka obrazložitve.

⁴⁹ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-220/03 z dne 13. 10. 2004 (Uradni list RS, št. 123/04 in 11/06 – popr., ter OdlUS XIII, 61), 29. točka obrazložitve.

⁵⁰ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-304/04 z dne 17. 2. 2005, 8. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4), 152. točka obrazložitve.

⁵¹ Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-2012/08 z dne 5. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 22/09, in OdlUS XVIII, 65) sprejelo stališče, da je treba zakonske pojme, ki pomenijo izvajanje prava EU, razlagati v skladu z namenom, ki ga določa pravo EU (načelo skladne razlage). Primerjaj odločbo št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12), 30. točka obrazložitve.

razpoložljivimi tehnikami, kot so opisane v zaključkih o BAT, povzročilo nesorazmerno višje stroške v primerjavi s koristmi za okolje zaradi geografskega položaja ali lokalnih okoljskih pogojev naprave ali njenih tehničnih značilnosti. Ne gre pozabiti, da se manj stroge vrednosti emisij določajo v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja oziroma njegove spremembe, v katerem sodeluje tudi zainteresirana javnost.⁵² Pristojni upravni organ bo določitev manj strogih vrednosti moral utemeljiti. Njegova odločitev pa bo lahko podvržena tudi sodni kontroli. Glede na predlagateljevo utemeljitev obravnavanih očitkov pa je treba dodati še, da ni mogoče vnaprej posplošeno predvidevati, da bo pristojni organ nedoločne pravne pojme razlagal na način, ki ne bo skladen z Ustavo (in v tem primeru tudi s pravom EU), oziroma da bo pri tem ravnal arbitrarno. Na takšen način ni mogoče utemeljiti neskladja z 2. členom Ustave.⁵³ Glede na navedeno deseti do dvanajsti odstavek 74. člena in štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1, ki se glede možnosti določitve manj strogih mejnih vrednosti emisij sklicuje na pogoje iz navedenih določb 74. člena ZVO-1, niso v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave.

54. Predlagatelj zatrjuje, da je možnost določitve manj strogih mejnih vrednosti, urejena v desetem, enajstem in dvanajstem odstavku 74. člena ter štirinajstem odstavku 77. člena ZVO-1, v neskladju z 71., 72. in 73. členom Ustave. Zatrjevane protiustavnosti utemeljuje s pavšalnimi in splošnimi očitki. Tudi sicer pa iz njegovih očitkov izhaja, da navedene protiustavnosti vidi kot posledico kršitve načela jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave. S tem zatrjevanih protiustavnosti ne more utemeljiti. Ker drugih samostojnih razlogov za očitana neskladja ne navaja, Ustavno sodišče ugotavlja, da deseti, enajsti in dvanajsti odstavek 74. člena ter štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1 niso v neskladju z 71., 72. in 73. členom Ustave. Predlagatelj izpodbijani ureditvi očita še, da je v neskladju s 74. členom Ustave. Utemeljitev tega očitka je v tem delu, poleg pavšalnosti in splošnosti, tudi nerazumljiva. Zgolj to, da izpodbijana ureditev omogoča določitev manj strogih vrednosti emisij, še ne pomeni, da s tem hkrati omogoča upravljavcu naprave izvajanje gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Izpodbijana ureditev zato tudi ni v neskladju s 74. členom Ustave.

55. Glede na navedeno deseti, enajsti in dvanajsti odstavek 74. člena in štirinajsti odstavek 77. člena ZVO-1 niso v neskladju z Ustavo.

56. Ustavno sodišče ocenjuje, da se kljub postopku presoje ustreznosti prenosa Direktive 2010/75/EU, ki ga je Evropska komisija sprožila proti Republiki Sloveniji iz razlogov, obrazloženih v B. – I. delu te odločbe, ne postavlja vprašanje sprožitve postopka za predhodno odločanje Sodišča EU po 267. členu PDEU. Kot je pojasnjeno v 21. točki

⁵² To ne velja za primere, ko nameravana sprememba ni večja (enajsti in dvanajsti odstavek 77. člena ZVO-1).

⁵³ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 37/11), 59. točka obrazložitve.

obrazložitve te odločbe, se tudi očitki Evropske komisije razlikujejo od očitkov predlagatelja v tem postopku.

C.

57. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnica in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA) in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik