

## Novi Zakon o varstvu okolja - ZVO-2

### *Uvodoma o postopku sprejemanja zakona*

16.3.2022 je bil v Državnem zboru na tretji in zadnji seji obravnave zakona sprejet novi Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-2), ki ga v celoti najdete na [tej povezavi](#).

Proces sprejemanja zakona je trajal več kot eno leto, pri čemer se je enomesečna [javna razprava](#) pričela 30. decembra 2020. Prva različica zakona je predvidevala vse od pooblaščenja zunanjih izvajalcev z minimalnimi kompetencami za izdajanje okoljevarstvenih soglasij in dovoljenj (v nadaljevanju: OVS in OVD), do jemanja pravic oz. izločevanja nevladnih organizacij (v nadaljevanju: NVO) iz sodelovanja pri OVS in OVD, do določanja novih, strožjih formalnih (in ne vsebinskih) pogojev za pridobitev statusa in za delovanje NVO v javnem interesu, do izločitve definicije narave iz zakona in tako dalje. Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP), kljub številnim pripombam, opozorilom in nasprotovanju spremembam ni kazalo razumevanja za nasprotujoča in celo protestna stališča civilne družbe in NVO glede zgoraj navedenih in drugih sprememb zakona.

Po odločni zavrnitvi s strani MOP predlagane novele Zakona o vodah na [referendumu 11. julija 2021](#) se je politična situacija bistveno spremenila, kar je vodilo tudi do sprememb pri pristopu ministrstva do sprejemanja novega ZVO-2. Vse nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja so bile povabljeni na sestanek z MOP, na katerem je prišlo do bistvene spremembe pri sprejemanju argumentov in stališč nevladnic in nevladnikov. Pri postopku smo aktivno in bistveno sodelovali tudi članice in člani mrež [Plan B za Slovenijo](#) in [Mreže za prostor](#).

Tako so bili sporni predlogi, navedeni v drugem odstavku tega prispevka, kmalu po srečanju umaknjeni iz zakona. Pričelo se je več kot pol leta dolgo usklajevanje o vsebini ZVO-2 med nevladniki in ministrstvom oz. pripravljavci zakona, ki je vodilo do bistvenih izboljšav zakona. ZVO-2 je tako prinesel nekatere bistvene izboljšave, na drugih, predvsem s podnebjem povezanih področjih, pa je prinesel tudi dvomljive in potencialno škodljive določbe.

### *O bistvenih vsebinskih spremembah*

#### **1. Ravnanje z odpadki in proizvajalčeve razširjene odgovornosti**

ZVO-2 prinaša bistvene spremembe na področju ravnanja z odpadki ter pri proizvajalčevi razširjeni odgovornosti (v nadaljevanju: PRO), kar je bil tudi zaradi opominov Evropske komisije eden izmed osnovnih namenov sprememb ZVO – Slovenija je zamujala z implementacijo direktiv EU.

Poleg vnosa **definicije ter prepovedi smetenja** (glej točko 9.6 3. člena in 26. člen, zakon po več kot desetletju prizadevanj NVO, civilne družbe, akademikov, državnih institucij ter številnih drugih deležnikov,

vpletenih v sistem ravnanja z odpadki v Sloveniji, prinaša **nepridobitnost organizacij**, ki za proizvajalce istovrstnih proizvodov izvajajo ravnanje z odpadki, ki nastanejo iz njihovih proizvodov (prvi odstavek 38. člena).

Nadalje je na podlagi četrtega odstavka 38. člena za vsak istovrstni proizvod lahko **ustanovljena le ena organizacija** za ravnanje z odpadki (vključevati mora proizvajalce, ki dajo na trg najmanj 51% celotne količine določene vrste proizvodov). Obe spremembi pomenita, da v Sloveniji ne bo več številnih organizacij, ki bodo med seboj konkurirale na področju ravnanja z odpadki. Spremembe prinašajo transparentnost, bistveno lažji nadzor nad delovanjem tako proizvajalcev kot organizacije, ter splošno poenostavitev sistema, ki v Sloveniji že leta povzroča preglavice tako v dejanskem, kot v pravnem okolju.

Z amandmaji koalicije je bil v ZVO-2 vnesen tudi t.i. **kavcijski sistem**, ki v Sloveniji prvič dosledneje ureja in razširja področje plačevanja kavcij za vračanje odpadkov, ki nastanejo iz določenih vrst odpadkov, nazaj k prodajalcu izdelka. Kavcijski sistem je bil urejen predvsem s pogledom na ravnanje z odpadno ali ponovno uporabljivo embalažo pijač (plastenke, steklenke, pločevinke). Sedmi odstavek 35. člena ZVO-2 določa osnove kavcijskega sistema, enajsti odstavek 39. člena pa določa specifikke PRO organizacije, ki v kavcijskem sistemu lahko vključuje tudi organizacije, ki niso proizvajalci.

V šestem odstavku 264. člena pa je določen rok za sprejem uredbe vlade s področja kavcijskega sistema za embalažo pijač, **ki mora biti sprejet v 10 mesecih po pričetku veljave ZVO-2** (januarja 2023).

## 2. Sodelovanje v postopkih OVS in OVD

Področje sodelovanja javnosti pri postopkih OVS in s tem povezanimi presojami vplivov na okolje (v nadaljevanju: PVO), pri postopkih OVD in pri okoljski škodi, ostajajo določbe smiselno podobne kot v ZVO-1, z nekaj novostmi.

Na področju okoljske škode ZVO-2 prinaša **več izvedbenih določil**, ki bi lahko vodila do tega, da institut okoljske škode v praksi zaživi, saj se do danes ne uporablja (členi 162 do 170). Sodelovanje NVO in javnosti ostaja enako, pravico sodelovanja dobiva **tudi civilna iniciativa** iz druge alineje 18.2 točke 3. člena ZVO-2, ki lahko obvesti MOP in zahteva ukrepanje.

Pri sodelovanju javnosti pri postopkih OVS in OVD, tako kot pri okoljski škodi, zakon prinaša možnost stanske udeležbe civilne iniciative pri postopkih (102., 114., 128. in 133. člen). Sicer sodelovanje NVO in splošne javnosti ostaja smiselno podobno, kot v ZVO-1.

## 3. Status delovanja NVO v javnem interesu

Pogoji za pridobitev in ohranitev statusa delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja ostajajo enaki, kljub nekaterim zmotnim ugotovitvam, ki so se po sprejemu zakona pojavljala v javnosti. Za NVO tako še vedno velja [Pravilnik](#), ki določa pogoje za pridobitev in ohranjanje statusa.

## 4. Pravica do zdravega življenjskega okolja

14. člen ZVO-1 (načelo varstva pravic) je doživel bistveno vsebinsko preobrazbo v 231. členu ZVO-2. Poleg **splošnega načela** delovanja države in občin s ciljem vzpostavitve ali ohranjanja zdravega življenjskega okolja iz prvega odstavka člena, 231. člen v petek do sedmega odstavka prinaša povsem **ново zahtevo, da pristojna inšpekcija prepove izvajanje dejavnosti**, ki povzroča čezmerno obremenitev okolja. Kako bo

ta določba izvedena v praksi, bomo še videli, saj t.i. zahteve zoper inšpekcijo v slovenskem pravnem redu še ne poznamo.

Zakon ohranja možnost, da vsak fizični posameznik, NVO s statusom ali civilna iniciativa pred sodiščem zahtevajo ustavitev ali prepoved delovanja, ki povzroča čezmerne obremenitve, povzroča nevarnost za zdravje ali življenje ljudi ali je v nasprotju s predpisi. Pomembna, če ne ključna novost pri uporabi tega instituta, ki je bil do sedaj povsem neuporabljen v praksi, pa je, da lahko v primeru sprožitve tovrstne tožbe zoper onesnaževalca (zasebna pravna oseba, podjetje), če tožeča stranka namenoma ne zavlačuje, ne zavaja sodišča ali kako drugače po svoji krivdi ne zlorablja postopka, sodišče določi, da tožnik (fizična oseba, NVO ali civilna iniciativa), **tudi v primeru izgubljene tožbe, ne rabi vračati stroškov postopka toženi stranki.**

Gre za bistven premik v slovenskem pravnem redu (tudi širše v EU), ki umika glavno oviro pri sprožanju postopkov zoper zasebne onesnaževalce, ki imajo pogosto zelo kakovostno (in drago) pravno podporo in za katero je bilo potrebno toženi stranki do sedaj v primeru izgubljene tožbe povrniti vse stroške – v škodo tožnika. Upamo, da bo določba zaradi tega končno zaživela v praksi.

#### 5. Posredni stroški ter ohranitev emisijskih kuponov iz Sklada za podnebne spremembe

183. člen prinaša pomembno spremembo v šestem odstavku, ki določa, da se lahko letno **največ 25 odstotkov prihodkov iz trgovanja emisijskih kuponov** (Sklad za podnebne spremembe) **nameni za kritje posrednih stroškov.** Ta sredstva bodo razdeljena največjim izpustnikom toplogrednih plinov v Sloveniji (**nekaj več kot 10 podjetij**) za 'neposredne oziroma posredne naložbe za zmanjševanje procesnih emisij toplogrednih plinov ter ostalih emisij onesnaževal, energetske učinkovitost oziroma energetske samooskrbo' za obdobje do 2030. Gre po okvirni oceni za več kot 400 milijonov EUR do 2030, formulacija namenskosti teh sredstev pa je dokaj nedoločna in **dopušča široko interpretacijo.** Izvedbo razdelitev teh sredstev bo vlada določila v podzakonskem predpisu, ki je ključen za nadzor nad porabo teh sredstev.

Nadalje ZVO-2 prinaša še eno, za podnebje negativno rešitev v obliki umika določbe iz 180. člena ZVO-2, ki po trenutnem ZVO-1 ob zaprtju naprave, ki potrebuje kupone za delovanje, umika pridobljene kupone s trga. To pomeni, da zaprtje naprave ne bo več pomenilo, da gredo kuponi s trga in temu primerno dvignejo ceno preostalih kuponov, temveč bodo ostali v obtoku in možnost izpustov se bo prenesla na drugo pravno osebo/napravo.

#### 6. Ogrodje podnebnega zakona v ZVO-2

Po prizadevanjih NVO novi ZVO-2 vključuje tudi **3 nove t.i. podnebne člene.** 143. člen ureja **cilje podnebne politike** (podnebna nevtralnost do 2050, izpolnjevanje zavezujočih EU in mednarodnih ciljev za Slovenijo), 144. člen ureja **dolgoročno podnebno strategijo** ter njeno minimalno vsebino, 145. člen pa ureja nacionalno znanstveno posvetovalno telo za podnebno politiko – Podnebni svet, ki predstavlja glavno novost na podnebnem področju. Podnebni svet služi kot posvetovalni organ ministrom ter predvsem podaja mnenja in priporočila vladi, ki se v nekaterih primerih mora do njih tudi opredeliti.

Gre za okleščeno ogrodje določb, ki bi lahko predstavljale hrbtnico t.i. podnebnega zakona, ki ga v Sloveniji kljub dvema poskusoma še vedno nimamo. Določbe lahko služijo kot minimalna podnebna osnova v prehodnem obdobju do sprejema bolj obsežnih določil.

*Zaključna misel*

ZVO-2 prinaša pomembne spremembe, med katerimi je večina pozitivnih. Še posebej področje ravnanja z odpadki doživlja nujno potreben in kakovosten prepoved, ter usmerjenost v nepridobitno in transparentno delovanje, ki je v trenutnem sistemu praktično nemogoče. Ob pomembnih spremembah načina varstva zdravega življenjskega okolja – tu je mišljena predvsem možnost neplačila pravne podpore onesnaževalca, tudi če tožnik izgubi tožbo – poudarjene vloge civilnih iniciativ ter novih, 'podnebnih' členov v ZVO-2, je treba izpostaviti še negativne spremembe v smeri kritja posrednih stroškov največjim izpustnikom TGP v Sloveniji iz sklada, ki je primarno namenjen ravno zmanjševanju izpustov in prilagajanju na podnebne spremembe. Iz ozadja striže tudi določilo, da se emisijski kuponi ne umaknejo iz trga, kadar se zapre naprava, ki jih potrebuje za svoje delovanje. To trenutno pomeni npr., da bodo kuponi ostali na trgu ob zaprtju Termoelektrarne Šoštanj; določilo gre povsem v nasprotju s cilji instituta trgovanja z emisijskimi kuponi.

Plan B za Slovenijo in Mreža za prostor sta ključno prispevala k izboljšavam ZVO-2 in bili na številnih področjih uspešni. Na mizi imamo nov zakon, ki ga bo treba še izboljševati v prihodnosti, je pa neprimerljivo boljši kot prvotna verzija, ki jo je MOP poslalo v javno razpravo konec leta 2020. V dvoletnem času delovanje vlade v odhajanju gre nedvomno za uspeh!

Pripravil:

Aljoša Petek, PIC