

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO IN OKOLJE

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana

T: 01 478 7310
F: 01 478 7425
E: gp.mko@gov.si
www.mko.gov.si

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor
Gp.mzip@gov.si

Datum: 18.9.2013
Številka: 350-22/2013/6

Zadeva: **Koncept normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov – medresorska obravnava – pripombe**
Zveza: vaše gradivo št. 35001-76/2013 z dne 2.8. 2013 in popravljeno gradivo z dne 11.9.2013

Spoštovani,

Pregledali smo popravljeno gradivo Koncept normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, ki ste nam ga posredovali v pregled dne 11.9.2013 na podlagi usklajevalnega sestanka dne 10.9.2013, na katerem smo obravnavali stališče našega ministrstva št. 350-22/2013/3 z dne 20.8.2013, s katerim smo nasprotovali nadaljnji obravnavi zadevnega gradiva na Vladi Republike Slovenije. Ministrstvo sicer **ne nasprotuje obravnavi** gradiva na Vladi Republike Slovenije, a ohranjamo do sedaj predstavljene pomisleke.

Ministrstvo se strinja z osnovnimi poudarki predlaganega gradiva, ki se nanašajo na učinkovitejše umeščanje posegov v prostor in dovoljevanje, saj je tudi ministrstvo zavezano k racionalni ureditvi področja. Vendar pa ministrstvo opozarja predlagatelja gradiva, da je okoljska zakonodaja na področju okolja v Evropski uniji izjemno obsežna in zahtevna, tako da kakršnokoli spreminjanje zakonodaje, ki vpliva ali lahko vpliva na okoljsko zakonodajo zahteva temeljit premislek.

Na sestanku smo podrobneje obrazložili naše pomisleke glede obravnave zadevnega gradiva na način, kot je predlagan. To je, da predstavlja zadevno gradivo že koncept normativnih rešitev na področju prostora in graditve, ki vključuje že tudi koncept rešitev na področju varstva okolja, in se Vlada Republike Slovenije s tem, ko ta koncept potrdi, že tudi odloči o predlaganih rešitvah. Poglavitni razlog za naše izražene pomisleke je v tem, da zadevno gradivo ni pripravljeno na podlagi temeljite in vsestranske ocene stanja in da so torej trditve o stanju na področju lahko enostranske, kar posledično pomeni, da so tudi predlagane rešitve v celoti vprašljive. To še zlasti velja za tiste dele gradiva, ki se nanašajo na oceno stanja in predlagane rešitve, ki zadevajo varstvo okolja, ohranjanje narave in upravljanje voda v povezavi s stanjem na področju urejanja prostora in graditve objektov. V gradivu tudi niso ocenjene posledice

predlaganih rešitev niti na področju urejanja prostora, še manj pa seveda na drugih področjih, na katera predlagane rešitve posegajo. Zaradi tega še nadalje predlagamo, naj bo predlagano gradivo označeno kot informacija o stanju na področju prostora in graditve objektov, ki pa naj ne bi vsebovala že konceptualnih rešitev nove zakonske ureditve. Sprejem koncepta, ki ni podprt z obsežno in kakovostno analizo, v katero so vključeno vsi zadevni resorji, med njimi vsekakor tudi resor varstva okolja, lahko privede do zakonskih rešitev, ki ne bodo ustrezne, ali pa strokovno delo na zakonskih rešitvah pripelje do rešitev, ki bodo v neskladju ali celo v nasprotju s konceptom.

Seveda pa je ministrstvo v pripravi novih zakonskih rešitev na področju urejanja prostora in graditve objektov pripravljeno tvorno sodelovati. V mislih imamo oblikovanje ekspertnih delovnih skupin, ki bi, upoštevajoč evropski pravni red na področju okolja in dobro prakso oziroma pravno ureditev v primerljivih državah, lahko pripravile kakovostne rešitve za novo ureditev.

Ministrstvo je prepričano, da je pravo EU s področja varstva okolja v pretežni meri ustrezno preneseno v pravni red Republike Slovenije. Republika Slovenija ima zaradi napačnega ali pomanjkljivega prenosa posameznih direktiv sicer odprtih nekaj upravnih postopkov, ki jih zoper Slovenijo vodi Evropska komisija, in v zvezi s katerimi se je Republika Slovenija zavezala izvesti določene ukrepe za odpravo pomanjkljivosti. S predlaganimi spremembami na področju varstva okolja brez ocene stanja in ocene možnih posledic, ki bi jih predlagane konceptualne rešitve na področju urejanja prostora in graditve objektov imele na področje tako imenovanih okoljskih presoj, ki jih urejajo tri zelo pomembne direktive in sicer so to: Direktiva o habitatih, Direktiva o presoji vplivov na okolje in Direktiva o celoviti presoji vplivov na okolje, lahko porušimo vzpostavljen sistem, pri čemer je okoliščina, na katero moramo biti še posebej pozorni, s strani Evropske komisije zahtevana skladnost predpisov Republike Slovenije s pravom EU na področju okoljskih presoj, pravilna izvedba teh presoj v konkretnih primerih in njihova vezanost na financiranje projektov s strani EU. Kakor je bilo že zgoraj pojasnjeno je področje varstva okolja predmet obsežnega prava Evropske unije, medtem ko za področje urejanja prostora in graditve objektov to ne velja, kar je treba upoštevati tudi pri oblikovanju sistemskih rešitev na tem področju.

V nadaljevanju želimo tudi poudariti, da se ne strinjamo z enim od temeljnih izhodišč pripravljenega dokumenta, ki odseva tudi iz vseh predlaganih rešitev. V gradivu se postavlja kot edini in primarni javni interes, kateremu se morajo podrediti vsi drugi javni interesi, javni interes na področju urejanja prostora, ki je opredeljen kot »pregleden in stabilen sistem za zagotavljanje javnega interesa na področju urejanja prostora na eni strani ter razumljivo, relativno enostavno in varno investicijsko okolje za zasebni interes in gospodarsko pobudo na drugi strani«. Takšna opredelitev v celoti zanemarljivo dejstvo, da so javni interesi na drugih področjih lahko določeni ne samo s podzakonskimi predpisi, ampak tudi z zakoni na nivoju celotne države in gre lahko za nacionalni, tudi ustavno varovani javni interes, ki se sooča z »razvojnimi interesi oziroma potrebami v posamezni občini ali državi«. Vsa zgoraj navedena zakonodajna področja, ki urejajo pogosto tudi ustavno varovane dobrine, oziroma dobrine, ki so predmet prava EU, obravnava gradivo le kot »elemente urejanja prostora«, ki jih je treba spraviti v red. Vsi drugi javni interesi v gradivu niso obravnavani. Ob tem pa je treba opozoriti na pravno opredeljene pojme okolja in narave, ki po naravi stvari že vključujeta tudi vidik prostora. S postavljenega zornega kota je moč prostor obravnavati tudi kot omejeno dobro, kjer se na zemljiški parceli srečujejo javni interesi in razvojne potrebe. Zaradi tega predlagamo, da v gradivu črtajo vse navedbe, ki imajo zadevno vsebino.

V nadaljevanju posebej izpostavljamo in komentiramo samo nekatera najpomembnejša področja iz predlaganega gradiva.

K 1.1 Stanje normativnega okvira urejanja prostora in graditve objektov

Ocena stanja na tem področju je nezadostna in postavlja zaključke, ki ne temeljijo na ustreznih analizah, kar pa po našem mnenju ne predstavlja dobre osnove za spremembo stanja na področju urejanja prostora in graditve objektov, kot ga imamo sedaj. Le to je v dobršni meri lahko tudi posledica neprestanega spreminjanja področne zakonodaje, brez temeljite ocene

stanja in preverjanja izvedljivosti predlaganih rešitev in njihovih posledic na področje urejanja prostora/graditve objektov in tudi na druga področja. Zaradi tega je od leta 2002, ko je bila reformirana prostorska zakonodaja, sprejetih le okoli 60 občinskih prostorskih načrtov, kar je zaskrbljivo. Tako stanje pa posledično povzroča tudi veliko količino nepotrebnih postopkov presoje sprejemljivosti na nivoju posegov v naravo, ker ni izvedena presoja na nivoju planov – občinskih prostorskih načrtov. V občinah se pač obnašajo pragmatično in čakajo na novo zakonodajo, kot pa da bi hitro sprejeli prostorske akte.

Predlagamo, da se črta zadnji odstavek točke 1.1 na strani 2, ker so tam navedene ugotovitve arbitrarne, niso podkrepjene z ustreznimi analitičnimi podatki in jim v celoti nasprotujemo. Menimo, da ni mogoče trditi, da gre v primeru okoljskih presojev za paralelne postopke, ker takih postopkov, kot se vodijo sedaj na podlagi prava EU, v Sloveniji nikoli ni bilo. V direktivah so jasno določeni cilji, ki jih direktive naslavljajo ter ukrepi, ki jih morajo države članice izvajati. Nesporno dejstvo je, da je bilo treba na podlagi Habitatne direktive določiti območja Nature 2000 in da je treba na teh območjih izvajati postope presoje sprejemljivosti na način, ki ga določa direktiva in ki ga podrobneje pojasnjujejo priporočila EK. S sodbami Evropskega sodišča pa se oblikuje obvezna pravna praksa o tem, kako je treba razlagati direktive.

K točki 1.2 Cilji prenove prostorske in gradbene zakonodaje

Trditev, da je odločitev o tem, kaj in kje naj se umešča v prostor prenesena na zadnjo fazo, to je fazo dovoljevanja, ni podprta z nobenim primerom in nam taki primeri niso znani. Seveda je to možno takrat, ko občine še niso sprejele občinskih prostorskih aktov po letu 2004 in je treba v primeru presoje sprejemljivosti na območjih Nature 2000 izvesti presojo na nivoju projekta.

K točki 1.3 Namen dokumenta

Glede na navedbe v tej točki menimo, da bi bilo primerneje, da se gradivo preimenuje v informacijo, ki pa naj vsebuje samo ugotovitve na področju prostora in to prostora v ožjem smislu.

K točki 2.2 Ureditev razmerij med javno-pravnimi režimi v prostoru

Menimo, da je konceptualno zgrešeno obravnavati prostorsko zakonodajo kot krovno glede na druge zakonodaje, kar smo utemeljili že zgoraj. Prostor je pač le tista omejena dobrina, kjer se razvojni interesi srečajo z varstvenimi, in se uskladijo, če je to seveda mogoče, glede na njihovo pomembnost in koncept trajnostnega razvoja. Zastavlja se nam vprašanje, katere so izvirne kvalitete prostora kot takega, ki se ohranjajo in niso že predmet ohranjanja narave, varstva krajine, varstva kulturne dediščine, varstva oziroma trajnostne rabe naravnih virov in varstva človekovega zdravja ter varstva okolja. Kolizije se pojavljajo praviloma med varstvenimi in razvojnimi interesi in ne med varstvenimi interesi samimi.

Predlagana rešitev nekih posebnih hitrih postopkov za prevzem in uskladitev »naknadnih sektorskih režimov v prostoru je popolnoma nejasna in že kot ideja sila vprašljiva glede na pravno varnost. Ocenjujemo pa tudi, da je v nasprotju najmanj z Direktivo o habitatih.

Glede pojma varstvenega režima je treba povedati, da je bil le ta dolgo časa poznan in uporabljan samo na področjih varstva naravne in kulturne dediščine, ki sta ustavno varovani kategoriji. Ne gre za nobene naknadne varstvene režime, ki naj bi nastajali v novejšem času. Zaradi varstva naravne in kulturne dediščine je bilo z razglasitvenimi akti – akti o zavarovanju – vedno mogoče poseči na vsa področja in prepovedati vsako dejavnost ali poseg, ki bi lahko ogrozil varovane kvalitete.

K točki 2.3 sistem pristojnosti in organizacija deležnikov pri zadevah urejanja prostora

Ob tem, da ugotovitve v tej točki niso podprte z ustrežno analizo, se nam zdi predlagana rešitev z ustanovitvijo neke posebne nove vladne službe, v celoti neprimerna. Če ne bi neprestano spreminjali zakonodaje na področju prostora, bi občine svoje prostorske akte že davno sprejele.

Poleg tega se postavlja vprašanje, ali bo lahko neka vladna služba ali pa nek drug kolegijski organ s preglasovanjem usklajeval javne interese. Zastavlja se tudi vprašanje, katere in na kakšen način. Primeroma se to lahko nanaša na poplavna območja, kjer se bo npr. uskladitev izvedla tako, da se obstoj teh območij ne bo upošteval, da se npr. ne bodo upoštevala vodovarstvena območja ali pa območja kulturnega spomenika. Območja Natura 2000 pa so lahko »predmet usklajevanja« zgoj na način in v primerih skladno z Direktivo o habitatih, kar je ustrežno že urejeno z Zakonom o ohranjanju narave.

K točki 2.5 Sistem prostorskih aktov

Če bo do spremembe zakonodaje prišlo, menimo da je nujno treba vztrajati, da vse občine sprejmejo svoje prostorske akte po sedaj veljavnem zakonu, ker jih sicer še zelo dolgo ne bodo sprejele. Tudi sicer ni pravično do občin, ki so svoje akte že sprejele, da se dopušča tako ravnanje.

K točki 2.5 Integracija postopkov prostorskega načrtovanja, dovoljevanja in vzporednih okoljskih postopkov

Integracija postopkov prostorskega načrtovanja, dovoljevanja in vzporednih okoljskih postopkov zahteva poglobljeno preučitev, saj je na področju okolja že sedaj integriran postopek presoje vplivov na okolje z izdajo okoljevarstvenega soglasja in postopek izdaje okoljevarstvenega dovoljenja, kar je v gradivu povsem prezrto. Integracija zgoj presoj vplivov na okolje in izdaje gradbenega dovoljenja bo privedla do večjih težav, kot so prisotne pri veljavni ureditvi.

Področje okoljskih presoj je ustrežno urejeno že od l. 2004 in deluje. V pretežni večini je tudi skladno s pravom EU. Nesprejemljivo je, da se načrtuje njegova popolna razgradnja, brez da bi bilo dejansko, na podlagi ustreznih analiz ugotovljeno, da so ti postopki razlog za neučinkovitost načrtovanja prostora. Poleg tega pa je treba opozoriti na to, da teh postopkov ni mogoče zgoj poenostavljati, ampak je treba upoštevati obveznosti iz direktiv.

K 2.7 Nov sistem umeščanja oziroma dovoljevanja objektov državnega pomena

Enako kot zgoraj menimo, da je treba navedbe proučiti in predlagane rešitve še preveriti. Črtajo naj se navedbe o spreminjanju postopkov okoljskih presoj.

Glede točk, ki se nanašajo na področje graditve velja splošna pripomba, da izražamo, do vseh predlaganih rešitev zadržek, ker predlagane rešitve niso v ustrežno utemeljene in niso proučene njihove posledice. Posebej natančno je treba proučiti tiste zahteve prava EU, ki so v sistemu varstva okolja – ZVO, povezane izdajo OVS in OVD v en upravni postopek zaradi večje učinkovitosti in izvedljivosti, kar bi se na podlagi predlaganega koncepta nujno razdružilo, pri čemer za to ni ustrezne rešitve. Oceniti je treba posledice, ko pridemo do tega, da naj bi učinkovitost na enem področju porušila učinkovitost na drugem področju. Poleg tega je treba v celoti spoštovati zahteve Direktive o habitatih, ki izrecno zahteva v postopku presoje sprejemljivosti dovoljenje za poseg, ko se preverijo vsi zahtevani pogoji.

Menimo, da je področje potrebno urediti, vendar na način, ki bo nastale probleme reševal celovito na vseh področjih in ne bo povzročal novih težav.

Zaradi vsega zgoraj predlagamo, da se zadevno gradivo vsebinsko in formalno preoblikuje v informacijo za Vlado Republike Slovenije o stanju na področju prostora. Temu ustrezno bi bilo treba prilagoditi tudi predlagani terminski plan.

S spoštovanjem!

V vednost.

- Služba Vlade RS zakonodajo, gp.svz@gov.si




Mag. Andreja Jerina
DRŽAVNA SEKRETARKA

