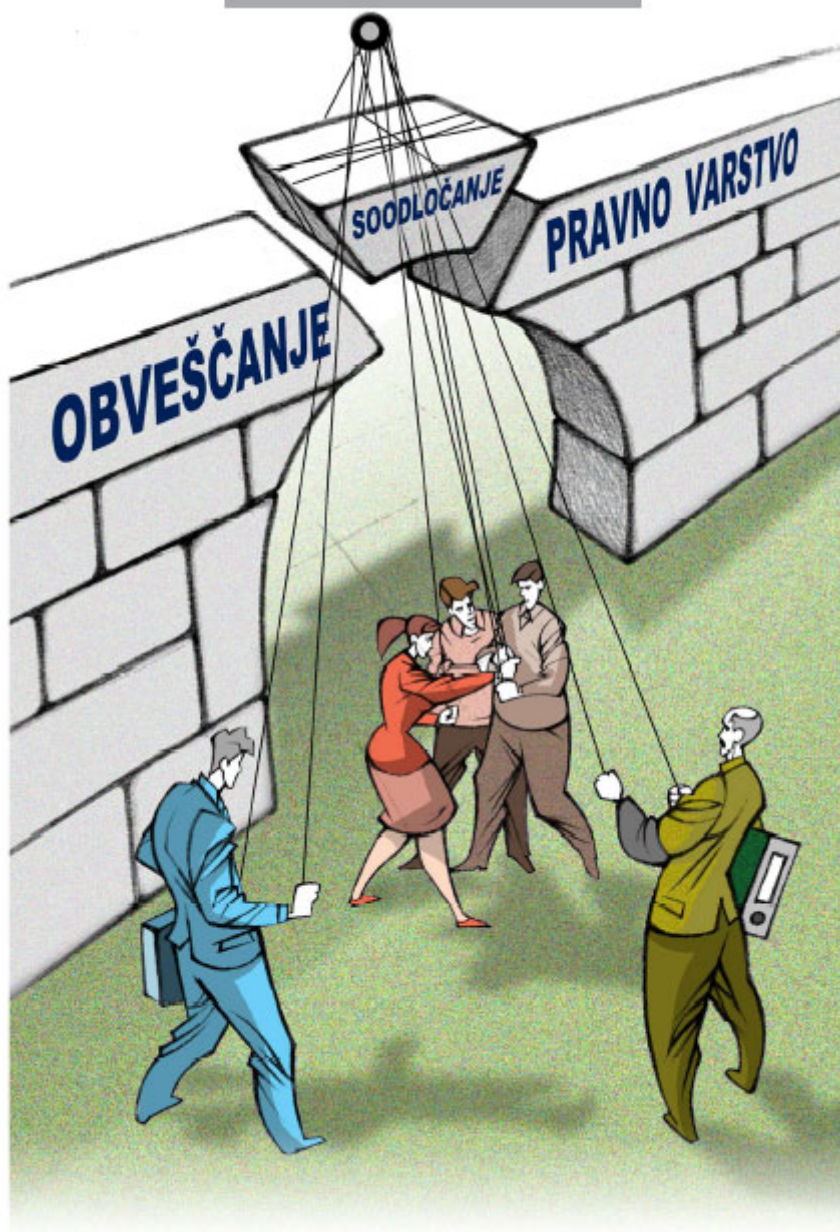


AARHUŠKA KONVENCIJA

v Sloveniji



**Strokovna priporočila za implementacijo
Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi
javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega
varstva v okoljskih zadevah**



REGIONALNI CENTER ZA OKOLJE
za srednjo in vzhodno Evropo



REGIONALNI CENTER ZA OKOLJE
za srednjo in vzhodno Evropo

AARHUŠKA KONVENCIJA V SLOVENIJI

**Strokovna priporočila za implementacijo
Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti
pri odločanju in dostopu do pravnega varstva
v okoljskih zadevah**

Zbornik strokovnih priporočil je bil izdelan v okviru projekta
*Z ratifikacijo in implementacijo Aarhuške konvencije do
učinkovitejšega dostopa do informacij in sodelovanja javnosti*

Izid zbornika sta omogočila:



British Embassy Ljubljana



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

Založnik:

Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo

Slovenska cesta 5, 1000 Ljubljana

tel./faks: 01 425 70 65, 01 425 68 60

rec-slovenia@guest.arnes.si; <http://www.rec-lj.si>

Urednika:

Milena Marega in dr. Drago Kos

Lektura: Mario Galunič

Naslovnica: Jože Trobec

Tisk: Littera Picta d.o.o.

Naklada: 500

CIP – kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

349.6
341.24.504.06

AARHUŠKA konvencija v Sloveniji : strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah / [uredila Milena Marega in Drago Kos]. – Ljubljana : Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo, 2002. (Projekt Z ratifikacijo in implementacijo Aarhuške konvencije do učinkovitejšega dostopa do informacij in sodelovanja javnosti

ISBN 961-90150-3-7

1. Marega, Milena

119081216

VSEBINA

Kaj so rekli o Aarhuški konvenciji?	7
Namen in struktura strokovnih priporočil za implementacijo Aarhuške konvencije v Sloveniji	9
Poglavje 1: Aarhuška konvencija v mednarodnem prostoru	11
Poglavje 2: Osnovna ideja Aarhuške konvencije: informiranost in soodločanje kot pogoj za legitimnost odločevalskih postopkov	17
Poglavje 3: Dostop do okoljskih informacij	33
Poglavje 4: Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev javne oblasti, povezanih z okoljem	51
Poglavje 5: Aarhuška konvencija na lokalni ravni	71
Poglavje 6: Razpoložljivost in dostopnost okoljskih informacij	81
Poglavje 7: Primeri iz prakse	109
Poglavje 8: Načela komunikacijskega delovanja	133
Priloga	147
Viri in literatura	168

KAZALO

Kaj so rekli o Aarhuški konvenciji?	7
Namen in struktura strokovnih priporočil za implementacijo Aarhuške konvencije v Sloveniji (<i>dr. Drago Kos, Milena Marega</i>)	9
Poglavje 1: Aarhuška konvencija v mednarodnem prostoru	11
Zgodovina nastanka Aarhuške konvencije (<i>mag. Milada Mirkovič</i>)	13
Aktualne mednarodne dejavnosti za implementacijo Aarhuške konvencije (<i>Nataša Anderlič</i>)	14
Poglavje 2: Osnovna ideja Aarhuške konvencije: informiranost in soodločanje kot pogoj legitimnosti odločevalskih postopkov	17
Idejna zasnova Aarhuške konvencije (<i>mag. Milada Mirkovič</i>)	19
Interaktivno komuniciranje in soodločanje (<i>dr. Drago Kos</i>)	21
Odpiranje odločevalskega sistema (<i>dr. Andrej A. Lukšič</i>)	25
Poglavje 3: Dostop do okoljskih informacij (<i>mag. Milada Mirkovič</i>)	33
Zahteve konvencije	35
Splošno o dostopu do okoljskih informacij	35
Dostop do okoljskih informacij na zahtevo	36
Pravica biti obveščen – ali dolžnost javne uprave, da objavlja in razširja okoljske informacije v javnosti	38
Varstvo pravice do pridobitve okoljske informacije	39
Analiza slovenskega pozitivnega prava na področju dostopa javnosti do okoljskih informacij	40
Pravica pridobiti okoljsko informacijo/podatek na zahtevo	40
Obveščanje javnosti in razširjanje okoljskih informacij	44
Varstvo pravice dostopa do okoljskih informacij	47
Predlogi pravnih rešitev za inkorporacijo določil konvencije na področju dostopa do informacij v slovenski pravni red	47
Predlogi za izpopolnitev notranje zakonodaje	48
Predlogi za podporne institucionalne in praktične ukrepe	50
Poglavje 4: Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev javne oblasti, povezanih z okoljem (<i>dr. Senko Pličanič</i>)	51
Zahteve konvencije	53
Splošno o sodelovanju javnosti	53
Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje	54
Sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem	55
Sodelovanje javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in /ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov	56
Varstvo pravice do sodelovanja	56

Analiza slovenskega pozitivnega prava na področju sodelovanja javnosti	57
Splošno	57
Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje	57
Sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem	61
Sodelovanje javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov	65
Varstvo pravice do sodelovanja	66
Predlogi pravnih rešitev za inkorporacijo določil Konvencije na področju sodelovanja javnosti v slovenski pravni red	68
Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje	68
Sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem	69
Sodelovanje javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in /ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov	69
Varstvo pravice do sodelovanja	69
Poglavje 5: Aarhuška konvencija na lokalni ravni <i>(dr. Vesna Smaka Kincl)</i>	71
Analiza vloge in obvez lokalnih (regionalnih) skupnosti in vključevanje lokalnih nevladnih organizacij	73
Ugotovitve glede izvajanja slovenskega prava na lokalni ravni na področju dostopa do informacij in sodelovanja javnosti	75
Primer dobre prakse v Mestni občini Maribor	75
Predlogi rešitev in priporočila za lokalne skupnosti v okviru implementacije Konvencije na pravni, institucionalni in praktični ravni	76
Poglavje 6: Razpoložljivost in dostopnost okoljskih informacij	81
Dostopnost informacijskih baz <i>(Anita Pirc Velkavrh, Urška Povše)</i>	83
Vključenost Slovenije v informacijske sisteme EU - EIONET	84
Kakšne informacije o okolju imamo na razpolago?	87
Eurowaternet Slovenija (EWN-SI)	88
Baza poročevalskih obveznosti države	89
Ponudba informacij na Agenciji RS za okolje	89
Raziskava o potrebah po okoljskih informacijah in o informacijskih virih <i>(Edvard Zdešar, Milena Marega)</i>	93
Register izpustov in prenosov onesnaževal <i>(Albin Keuc)</i>	105
Poglavje 7: Primeri iz prakse	109
Programi in postopki vključevanja interesnih skupin na Uradu RS za prostorsko planiranje <i>(Julija Škarabot)</i>	111
Izkušnje pri sodelovanju nevladnih organizacij v procesu priprave strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti <i>(Andrej Bibič)</i>	115

Ustanavljanje Regijskega parka Snežnik - izkušnje s komuniciranjem (<i>mag. Breda Ogorelec</i>)	117
Sodelovanje javnosti v postopkih presojev vplivov na okolje v Sloveniji (<i>Albin Keuc</i>)	123
Sodelovanje javnosti pri pripravi presoje okoljskih in zdravstvenih vidikov Državnega razvojnega programa (<i>Milena Marega</i>)	129
Poglavje 8: Načela komunikacijskega delovanja	133
Načela komunikacijskega delovanja (<i>dr. Drago Kos</i>)	135
Obveščanje in soodločanje javnosti - model dobre prakse (<i>Milena Marega, dr. Drago Kos</i>)	142
Priloga	147
Besedilo Aarhuške konvencije	149
Viri in literatura	168

KAJ SO REKLI O AARHUŠKI KONVENCIJI?

Kofi Annan,
generalni sekretar Združenih narodov

»Aarhuška konvencija je najambicioznejši podvig na področju okoljske demokracije, izveden pod okriljem Združenih narodov. Z njenim sprejetjem je bil storjen pomemben korak naprej v smeri razvoja mednarodnega prava. /.../ Trdna podpora načelom [konvencije] v državah /.../ srednje in vzhodne Evrope in srednje Azije /.../ jasno kaže, da okoljske pravice niso privilegij bogatih držav. /.../ Izkoristiti moramo Svetovni vrh o trajnostnem razvoju, ki bo potekal naslednje leto, da še bolj okrepimo svoje zavzemanje za okoljske pravice - ne le v Evropi, ampak po vsem svetu.«

Mary Robinson,
visoka komisarka Združenih narodov za človekove pravice

»Konvencija je izjemen dosežek ne le z vidika varovanja okolja, ampak tudi glede zagotavljanja človekovih pravic in njihove zaščite. /.../ Konvencija obravnava temeljna vprašanja demokracije ter pravice ljudi, da zavarujejo svojo blaginjo in blaginjo svojih otrok.«

Margot Wallström, evropska komisarka za okolje,
Evropska komisija

»Kot evropska komisarka za okolje si /.../ prizadevam za uveljavljanje načel Aarhuške konvencije, v besedi in duhu, v vsakodnevni praksi znotraj Evropske skupnosti. Za to bo potreben čas in pa sprememba miselnosti državljanov, vladnih predstavnikov, lokalnih oblasti in okoljskih organizacij. Če želimo, da bo evropska družba še naprej ostala odprta, moramo doseči, da bodo načela Aarhuške konvencije postala del naše vsakodnevne okoljske politike.«

Altero Matteoli, minister za okolje,
Italija

»Aarhuška konvencija je najnaprednejše orodje na svetu, ki daje ljudem pravico do aktivne vloge pri oblikovanju okoljsko uravnotežene družbe. Italija bo konvencijo še naprej podpirala kot vodilni model /.../ pri pripravah na Svetovni vrh o trajnostnem razvoju, ki bo potekal v Johannesburgu v Južnoafriški republiki meseca septembra 2002.«

Børge Brende, minister za okolje,
Norveška

»Aarhuška konvencija predstavlja glavni dosežek na področju mednarodne okoljske zakonodaje. Pomeni premik prava na tem področju, saj poudarja vlogo posameznikov in nevladnih organizacij ter njihov delež pri našem skupnem prizadevanju za doseganje trajnostnega razvoja. Še več, Aarhuška konvencija potrjuje pomembno povezavo, ki obstaja med zaščito človekovih pravic in varovanjem okolja.«

Janez Kopač, minister za okolje in prostor,
Slovenija

»Čas in pa izkušnje med uveljavljanjem konvencije bodo dokazale njeno dolgoročno vizijo. /.../ Vem, da bo za udejanjanje duha Aarhuške konvencije potrebnih veliko naporov za izboljšanje ozaveščenosti različnih ciljnih skupin. /.../ Upam, da se bo Slovenija kmalu pridružila aarhuškemu klubu.«

**Michael Meacher, minister za okolje,
Velika Britanija**

»Konvencija nedvomno predstavlja pomemben instrument tako za človekove pravice kot za vzpostavljanje okvira za doseganje trajnostnega razvoja. Zasluži si našo trdno podporo. /.../ Pravi izziv pa je zapolniti vrzel med besedilom konvencije in vsakodnevno prakso na terenu. Za doseg tega cilja je po mojem mnenju potreben učinkovit mehanizem za izvajanje konvencije.«

Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo (REC)

»Sprejem konvencije /.../ je bil zgodovinski dosežek, ki kaže, kolikšen pomen pripisujejo države z območja, ki ga pokriva Gospodarska komisija za Evropo pri Združenih narodih, zagotavljanju preglednosti in sodelovanju na področju sprejemanja okoljskih odločitev. Zelo kratek čas, v katerem konvencija vstopa v veljavnost, kaže na zgodovinski pomen njene vsebine in novosti načel, ki so v njej zajeta.«

**John Hontelez, generalni sekretar,
Evropski urad za okolje**

»Uveljavitev Aarhuške konvencije /.../ predstavlja trenutek zadovoljstva za okoljske organizacije v celotni regiji, ki jo pokriva Gospodarska komisija za Evropo pri Združenih narodih /.../. Kljub nekaterim pomanjkljivostim smo postali veliki zagovorniki konvencije. Zavzemamo se za njeno ratifikacijo in pristop v celotni panevropski regiji kakor tudi pri regionalnih in mednarodnih organih /.../. Prepričan sem, da skupaj z Gospodarsko komisijo pri Združenih narodih in ministrstvu za okolje razvijamo instrument, nujno potreben za trajnostni razvoj in participativno demokracijo in ki daje zgled ostalemu svetu.«

Iniciativna skupina za izvajanje konvencije: Inštitut za svetovne vire (ZDA), Tajski inštitut za okolje (Tajska), Združenje za okoljska in pravna vprašanja (Madžarska) in Organizacija Participa (Čile)

»Aarhuška konvencija je bistveni element okoljske demokracije in človekovih pravic /.../. Nakazuje pot do preoblikovanja držav, ki bodo bolj odprte, participativne in odgovorne do vseh državljanov ter do sistema odločanja, ki bo pravičnejši, legitimen in uravnotežen /.../. Sedaj ko vstopa v veljavnost, je konvencija preusmerila pozornost od vprašanja: »ali naj« zajamčimo te pravice dostopa do informacij, sodelovanja javnosti in pravičnosti pri odločanju o okolju, k vprašanju: »kako naj« te pravice zagotovimo vsem, predlaga pa tudi način, kako te pravice uveljavljati.«

To so izvlečki izjav predstavnikov raznih vlad, medvladnih in nevladnih organizacij. Celotne izjave so na voljo v zbirki sekretariata oziroma na spletni strani Aarhuške konvencije: www.unece.org/env/pp od 30. oktobra 2001.

NAMEN IN STRUKTURA STROKOVNIH PRIPOROČIL ZA IMPLEMENTACIJO AARHUŠKE KONVENCIJE V SLOVENIJI

dr. Drago Kos, Milena Marega

Aarhuška konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je mednarodni dogovor, ki omogoča posameznikom in organiziranim skupinam, da odigrajo pomembno vlogo pri ohranjanju okolja in uveljavljanju trajnostnega razvoja. Konvencija je eden od mehanizmov za udejanjanje načel Deklaracije o okolju in razvoju, ki je bila sprejeta že na svetovnem vrhu v Riu. Leta 1998 jo je podpisala tudi Slovenija, v letu 2002, ob deseti obletnici svetovnega vrha, pa se pripravlja na njeno ratifikacijo.

Aarhuška konvencija je pomemben, morda celo zgodovinski dokument, ker omogoča demokratično prenovo odločanja o posegih v okolje. Ta mednarodni dogovor daje podlago za institucionalno preoblikovanje vse manj legitimnih in zato tudi vse bolj neučinkovitih odločevalskih postopkov, ki temeljijo zgolj na formalno legalni državni avtoriteti. Učinkovito uvajanje določil konvencije je tako v skupnem interesu vseh, ki si prizadevajo za demokratičnost odločanja in kakovost okolja. Ker pa je težko sočasno zagotoviti demokratičnost in učinkovitost, je odpiranje odločevalskega prostora nedvomno tudi zelo zahteven proces. Zaradi tega je zelo pomembno, da so načini informiranja in vključevanja interesnih skupin v odločevalske procese prirejeni konkretnemu družbenemu okolju, tj. da pri implementaciji konvencije v največji možni meri upoštevamo lokalni družbeni kontekst.

Namen strokovnih priporočil za implementacijo Aarhuške konvencije v Sloveniji je povečati seznanjenost z Aarhuško konvencijo in razumevanje njenih določil, olajšati prenos konvencije v slovenski pravni red ter lokalnim in državnim oblastem ter vsem interesnim skupinam pomagati pri učinkovitem izvajanju konvencije. Zbornik je nastal na pobudo Regionalnega centra za okolje za srednjo in vzhodno Evropo, v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor RS ter s skupino priznanih slovenskih strokovnjakov. Predstavlja enega od rezultatov projekta: Z ratifikacijo in implementacijo Aarhuške konvencije do učinkovitega dostopa do informacij in sodelovanja javnosti pri odločanju, ki ga je finančno podprla Britanska ambasada v Ljubljani.

Zbornik sestavlja osem poglavij.

Prvi dve poglavji predstavljata nastanek, mednarodni kontekst in osnovno idejo konvencije, tj. pravico do obveščeniosti in soodločanja prizadetih skupin pri sprejemanju odločitev, ki vplivajo na kakovost njihovega življenjskega okolja.

Tretje poglavje podrobneje pravno analizira prvi steber konvencije, tj. dostop do okoljskih informacij. Predstavi zahteve konvencije na tem področju in analizira slovensko pozitivno pravo, identificira potrebe in predloge rešitev za udejanjanje določil konvencije na področju dostopa do informacij.

Četrto poglavje na enak način predstavi drugi steber konvencije, tj. pravico do soodločanja vseh, ki so prizadeti in zainteresirani pri konkretnih posegih v okolje. V obeh poglavjih je ustrezno vključena tudi predstavitev tretjega stebra konvencije: pravno varstvo pravic.

Peto poglavje se posebej ukvarja z vplivom konvencije na odločanje v lokalnih skupnostih: kakšne so pristojnosti lokalnih oblasti in kakšne spremembe na zakonodajni, institucionalni in praktični ravni bodo potrebne za uveljavljanje določil konvencije.

V **šestem poglavju** je predstavljeno, kako na naraščajoče potrebe javnosti po okoljskih podatkih odgovarja informacijski sistem Agencije RS za okolje. Opisani so rezultati dveh raziskav: o potrebah po okoljskih podatkih in o razpoložljivih informacijskih virih. V zadnjem delu poglavja pa je predstavljena obveznost, ki jo na področju sistema za vzdrževanje podatkov o izpustih in prenosih onesnaževal (polutantov) narekuje Aarhuška konvencija.

V **sedmem poglavju** so opisane dosedanje izkušnje, pridobljene na področju sodelovanja javnosti pri odločanju o posebnih dejavnostih in pri pripravi načrtov, programov in politik. **Osmo poglavje** govori o načelih in praktičnih navodilih za posamezne korake pri načrtovanju sodelovanja javnosti, ki so v skladu z določili konvencije. S tem se zaključijo osrednji del zbornika.

Priloga v zborniku predstavlja slovenski prevod besedila konvencije.

Pri sestavljanju zbornika smo se soočili s temeljno dilemo praktičnega družbenega delovanja, tj. kako v praksi tehnično udejanjiti dobre teoretske zamisli. Na tej točki se lomijo različni pogledi na urejanje družbenih zadev in tudi v skupini, ki je pripravila ta strokovna navodila, so bila opazna razhajanja glede tega osnovnega vprašanja. Če odločanje o javnih zadevah obravnavamo zgolj kot »tehnični problem«, je seveda smiselno, da strokovnjaki sestavijo navodila za nestrokovnjake. Pri reševanju družbenih zadev pa ta logika ne vzdrži vedno. Najmanj toliko kot skladnost s pravnim redom, je pomembna legitimnost zamisli, ki jih uvajamo. Legitimizacija pa je proces, ki ga ni mogoče povsem obvladovati in načrtovati. Lahko pa poglobimo razumevanje kompleksnega družbenega okolja, ki bistveno pogojuje implementacijo določil konvencije. Prav zaradi tega smo poleg praktičnih napotkov v zbornik uvrstili tudi besedila, ki pojasnjujejo družbeno ozadje Aarhuške konvencije, od katerih je zelo pomembno praktično izvajanje načelne in pravzaprav samoumevne pravice do zdravega okolja, obveščenosti in soodločanja pri okoljskih zadevah. Izkušnje o razkoraku med »najstvi« in dejstvi v odločevalskih postopkih nam prav gotovo ne manjka. Prav zato je še bolj kot formalno sprejetje pomembno udejanjanje ključnih zamisli konvencije.

Aarhuška konvencija na stežaj odpira odločevalski prostor pri reševanju okoljskih zadev. Bistven premik od lepo zveneče, vendar malo uporabne načelne deklarativnosti obeta tretji steber konvencije, ki zagotavlja sodno varstvo pravic do obveščenosti in soodločanje. Na tej točki se Aarhuška konvencija dotika temeljnih vprašanj demokracije v sodobnih družbah, in sicer vprašanj, ki niso še nikjer zadovoljivo rešena. Tudi zaradi tega se je smiselno posebej posvetiti kontekstualnim problemom uvajanja konvencije. Zelo pomemben je odgovor na vprašanje, kdo konkretno so interesne skupine, ki imajo pravico do informacij in pravico sodelovati pri odločanju. Konvencija govori zgolj o javnosti, od konkretne opredelitve tega občega pojma pa je odvisno, ali bomo uspeli oživiti legitimizacijo odločevalskih procesov na področju okolja. Če nočemo zgrešiti tega cilja, potem je samo po sebi razumljivo, da je potrebno javnost opredeliti zelo široko, tako da jo sestavljajo vse prizadete in zainteresirane skupine in tudi posamezniki.

Nič manj niso pomembni konkretni postopki, ki bodo omogočili soodločanje prizadetih in zainteresiranih skupin v realnem času in prostoru. Tudi to je v veliki meri prepuščeno inovativnosti pri preoblikovanju odločevalskih postopkov. V strokovni in poljudni literaturi ter v razpravah o Aarhuški konvenciji in tudi v tem zborniku se poleg pojma »udeležba« uporabljajo tudi pojmi »sodelovanje«, »soudležba«, »soodločanje«, ki poudarjajo aktivnost za razliko od »udeležbe«, ki je lahko razumljena tudi kot zgolj pasivno spremljanje dogajanja.

Ker gre za precej zahtevna vprašanja, bo nedvomno šele praksa izoblikovala ustrezne rešitve. Kljub temu je mogoče predvidevati, da je uspešnost uvajanja in izvajanja konvencije odvisna predvsem od tega, ali vsi najpomembnejši akterji dejansko razumejo njen pomen in tudi dejavno prispevajo k njenemu uvajanju. Bistvena kvaliteta Aarhuške konvencije je, da z odpiranjem informacijskih in odločevalskih postopkov dviguje legitimizacijski potencial odločevalskih institucij in procedur ter na ta način dejansko šele omogoča učinkovito odločanje o vse bolj občutljivih okoljskih vprašanjih. Na dlani je torej, da bi jo morali aktivno podpreti vsi, ki se zavzemajo za demokratično in učinkovito urejanje posegov v življenjsko okolje. Le ob takšni motivaciji bodo pričujoča strokovna navodila dosegla svoj namen.

Poglavje 1

AARHUŠKA KONVENCIJA V MEDNARODNEM PROSTORU

ZGODOVINA NASTANKA
AARHUŠKE KONVENCIJE
mag. Milada Mirković

AKTUALNE MEDNARODNE DEJAVNOSTI ZA
IMPLEMENTACIJO AARHUŠKE KONVENCIJE
Nataša Anderlič

1. AARHUŠKA KONVENCIJA V MEDNARODNEM PROSTORU

ZGODOVINA NASTANKA AARHUŠKE KONVENCIJE

mag. Milada Mirković

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah oz. Aarhuska konvencija je prvi pravno obvezujoči mednarodni dokument, ki je v celoti namenjen spodbujanju razvoja participativne demokracije. To evropsko regionalno mednarodno pogodbo¹ je Slovenija podpisala skupaj s petintridesetimi državami in Evropsko skupnostjo 15. junija 1998 na četrti ministrski konferenci Okolje za Evropo v Aarhusu na Danskem.

Aarhuska konvencija temelji na doktrini trajnostnega oz. okolje ohranjajočega razvoja, pri katerem je eden od temeljnih postulatov doseganje družbenega konsenza pri okoljskem odločanju z vključevanjem vseh interesnih skupin v odločevalski proces, tj. javnih oblasti, civilne družbe in gospodarstva. Aarhuska konvencija se osredotoča na vlogo civilne družbe – zagovornice zdravega življenjskega okolja, katere pravice, ki jih izvršuje v javnem interesu v razmerju do sprejemanja odločitev javnih oblasti, opredeli v osnovah že 10. načelo Deklaracije o okolju in razvoju, sprejete na konferenci Združenih narodov o okolju in razvoju v Riu de Janeiru leta 1992, podrobneje pa razdelajo Sofijske smernice², sprejete leta 1995 na tretji ministrski konferenci Okolje za Evropo v Bolgariji. Zgodovinski pomen Aarhuske konvencije je v tem, da povzdigne deklarirane pravice civilne družbe z znamenite konference oz. svetovnega vrha leta 1992 v pravno obvezujočo normo mednarodnega okoljskega prava. Konvencija je pomembna tudi zato, ker je po svoji naravi sistemska ter horizontalno poseže po vseh področjih okoljskega odločanja izvršilne veje oblasti držav pogodbenc.

Sam proces priprave in sprejetja Aarhuske konvencije, v katerega so bili ves čas dejavno vključeni predstavniki okoljskih nevladnih organizacij, je prav tako pomemben korak na poti demokratizacije mednarodnega urejanja okoljevarstvenih vsebin. Prav predstavniki nevladnih organizacij so dali v procesu mednarodnega dogovarjanja pod nazivom Okolje za Evropo pobudo za sprejetje konvencije. V dvoletnih meddržavnih pogajanjih o vsebini konvencije in v medvladni delovni skupini za oblikovanje njenega besedila je aktivno sodelovala delegacija mednarodne koalicije nevladnih organizacij *European ECO Forum*.³ Čeprav njeni predstavniki niso imeli formalne pravice glasovanja, je bil prispevek nevladne koalicije pri snovanju konvencije izjemnega pomena. Celo na ministrski konferenci v Aarhusu, kjer je bila konvencija ponujena državam v podpis, je del uradne konference organizirala koalicija nevladnih organizacij. Tako so se okoljske nevladne organizacije prvič v zgodovini pojavile v dejavnem partnerskem odnosu z vladnimi predstavniki držav pri oblikovanju in sprejemanju mednarodne pogodbe.

¹ Aarhuska konvencija je regionalna konvencija držav članic, njihovih gospodarskih združenj ter držav s posvetovalnim statusom pri Gospodarski komisiji Združenih narodov za Evropo. Druge države, članice Združenih narodov, lahko pristopijo h konvenciji s soglasjem držav pogodbenic konvencije.

² Smernice za dostopnost informacij in udeležbo javnosti pri sprejemanju odločitev na področju varstva okolja (*UN ECE Guidelines on access to environmental information and public participation in environmental decision-making*).

³ Evropsko nevladno koalicijo je podpiralo preko tisoč nevladnih organizacij iz držav zahodne in vzhodne Evrope ter tudi z drugih celin. V aktivnosti koalicije se je dejavno vključevalo okoli 250 držav, pretežno evropskih ter severnoameriških.

Konvencija je v mednarodnem prostoru stopila v veljavo 30. oktobra 2001, po šestnajstih ratifikacijah⁴ držav podpisnic. V času priprave te publikacije šteje konvencija 20 pogodbenic in 40 držav podpisnic. Države pogodbenice so Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Danska, Estonija, Gruzija, Madžarska, Italija, Kazahstan, Kirgizija, Latvija, Litva, Makedonija, Moldavija, Poljska, Romunija, Tadžikistan, Turkmenistan in Ukrajina. Podpisnice, ki se še pripravljajo na ratifikacijo konvencije, pa so Avstrija, Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Finska, Francija, Grčija, Islandija, Irska, Latvija, Liechtenstein, Luksemburg, Malta, Monako, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Romunija, Španija, Švedska, Švica, Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske ter Evropska skupnost in tudi Slovenija.

Potrebno je opozoriti na dejstvo, da je Slovenija prvič uradno napovedala ratifikacijo konvencije že v drugem trimesečju leta 2000 (Poročevalec državnega zbora RS, št. 11/I z dne 24. 2. 1999, str. 289), vendar tudi po dvakratnem odlogu priprave zakona o ratifikaciji v letnih programih vlade za leti 2001 in 2002 konvencija še vedno ni ratificirana. Poudarimo tudi to, da je Slovenija ob podpisu konvencije v Aarhusu podpisala tudi resolucijo ECE/CEP/43/Add. 1/Rev, s katero se je politično zavezala, da si bo prizadevala za čim prejšnjo ratifikacijo konvencije ter da jo bo poskusila uveljaviti v svoji zakonodaji in v praksi v največji možni meri tudi pred formalnim nastopom njene veljavnosti.

AKTUALNE MEDNARODNE DEJAVNOSTI ZA IMPLEMENTACIJO AARHUŠKE KONVENCIJE

Nataša Anderlič

Mednarodne obveznosti na ravni držav pogodbenic konvencije

Sodeč po dosedanjih izjavah držav, mora večina podpisnic konvencije še pred samo ratifikacijo konvencije nacionalno zakonodajo prilagoditi določbam Aarhuske konvencije in pripraviti okvirni program njene implementacije.

Prvo srečanje pogodbenic na ministrski ravni bo oktobra 2002 v Italiji.

Sekretariat konvencije, ki deluje v okviru Gospodarske komisije Združenih narodov za Evropo (ECE), se s svojimi pobudami in predlogi trudi, da bi konvencija čim prej zaživela v državah članicah, na celotnem področju, ki ga pokriva ECE, kot tudi na širši mednarodni ravni.

V okviru konvencije trenutno delujejo naslednje delovne skupine:

- Delovna skupina za pripravo poslovnika in mehanizmov skladnosti z določbami konvencije (*compliance mechanisms*) pripravlja pod vodstvom Velike Britanije poslovnik konvencije in načine poročanja držav o izvajanju konvencije;
- Delovna skupina za register izpustov in prenosov onesnaževal (PRTR - *Pollutant Release and Transfer Register*) pripravlja pod vodstvom Nizozemske protokol o PRTR, ki bo predložen ministrom v podpis na ministrski konferenci Okolje za Evropo naslednje leto v Kijevu;
- Delovna skupina za gensko modificirane organizme pripravlja pod vodstvom Avstrije navodila za sodelovanje javnosti pri sproščanju gensko modificiranih organizmov v okolje;
- Delovna skupina za tretji steber konvencije pripravlja pod vodstvom Estonije gradivo o dobrih praksah držav v zvezi z dostopom do pravnega varstva.

⁴ Natančno povedano, podpisnice konvencije se lahko formalnopravno zavežejo k izpolnitvi njenih obveznosti bodisi z aktom ratifikacije, sprejetja (*acceptance*) ali potrditve (*approval*), glede na to, kakšno obliko pristopanja k mednarodni pogodbi jim omogoča njihova notranja pravna ureditev. H konvenciji lahko države oziroma organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje pristopijo tudi neposredno (*accession*).

Med pomembnejšimi že izvedenimi delavnicami je vredno omeniti delavnico v zvezi z sodelovanjem javnosti na lokalni ravni (Velika Britanija, 1999) in delavnico na temo informacijskih orodij (Norveška, 2001).

Mednarodne obveznosti na ravni Evropske unije

Od sedanjih petnajstih članic Evropske unije sta do sedaj konvencijo ratificirali Danska in Italija. Od pridruženih članic pa so to storile Madžarska, Litva in Estonija (po nepotrjenih podatkih tudi Poljska).

Stališče Evropske komisije je, da ne pričakuje, da bi konvencija v Evropski uniji stopila v veljavo pred letom 2004. Evropska unija namerava konvencijo ratificirati, ko bo evropska zakonodaja usklajena z določbami konvencije, kar naj bi se predvidoma zgodilo do leta 2004. Z vidika prilagajanja obstoječe evropske zakonodaje določbam Aarhuške konvencije se predvidevajo naslednje spremembe:

- a) Prvi steber Aarhuške konvencije - prosti dostop do okoljskih informacij
 - V postopku je predlog nove Direktive o dostopu javnosti do okoljskih informacij, ki naj bi nadomestila obstoječo Direktivo 90/313/EGS o prostem dostopu do informacij.
- b) Drugi steber Aarhuške konvencije - sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju
 - V postopku je predlog nove Direktive o sodelovanju javnosti (horizontalna direktiva), ki naj bi dopolnila obstoječo Direktivo 85/337/EGS o presoji vplivov na okolje (EIA) in obstoječo Direktivo o integralnem preprečevanju in nadzoru industrijskega onesnaževanja (IPPC). Postopki te horizontalne direktive pa se bodo nanašali tudi na Direktivo 75/442/EGS o odpadkih, Direktivo 91/157/EGS o baterijah, Direktivo 91/676/EGS o nitratih, Direktivo 91/689/EGS o nevarnih odpadkih, Direktivo 94/62/EGS o pakiranju in Direktivo 99/31/EGS o odlaganju odpadkov.
 - Leta 2001 je bila že sprejeta Direktiva o presoji vplivov določenih načrtov in programov na okolje.
- c) Tretji steber Aarhuške konvencije - dostop do pravnega varstva
 - V postopku je predlog nove Direktive o dostopu do pravnega varstva.

Poglavje 2

OSNOVNA IDEJA AARHUŠKE KONVENCIJE: informiranost in soodločanje kot pogoj legitimnosti odločevalskih postopkov

IDEJNA ZASNOVA AARHUŠKE KONVENCIJE
mag. Milada Mirković

INTERAKTIVNO KOMUNICIRANJE IN
SOUDELEŽBA PRI ODLOČANJU
dr. Drago Kos

ODPIRANJE ODLOČEVALSKEGA SISTEMA
dr. Andrej A. Lukšič

2. OSNOVNA IDEJA AARHUŠKE KONVENCIJE: informiranost in soodločanje kot pogoj legitimnosti odločevalskih postopkov

IDEJNA ZASNOVA AARHUŠKE KONVENCIJE

mag. Milada Mirković

Z Aarhuško konvencijo so njene pogodbenice izkazale javno priznanje pomenu varstva okolja ter ga označile kot bistveni pogoj za blaginjo ljudi in za uresničevanje temeljnih človekovih pravic, vključno s pravico do življenja.

V svojih temeljnih določbah Aarhuška konvencija ustoliči pravico vsakega človeka sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njegovo zdravje in blaginjo. Skrb za uresničevanje človekove pravice do zdravega življenjskega okolja pa razširi z oblastnih institucij na civilno družbo in ji podeli instrumentalne pravice, ki jih lahko uveljavlja pri svojih okoljevarstvenih prizadevanjih: pravico do obveščenosti o kakovosti okolja in vplivih na okolje v najširšem smislu, pravico do sodelovanja pri okoljskem odločanju na konkretni in programsko-sistemski ravni ter pravico do pravnih sredstev za zaščito pravic civilne družbe, ki služijo varstvu okolja, kot tudi za širše uveljavljanje okoljske zakonodaje.

Konvencija uvaja minimalne standarde, ki jih morajo države pogodbenice upoštevati pri zagotavljanju pravic iz konvencije. Prosti dostop do okoljskih informacij, možnost sodelovanja pri okoljskem odločanju in pravno varstvo pravic civilne družbe na okoljevarstvenem področju morajo države zagotoviti najmanj v obsegu, kot ga določa konvencija. V ta namen konvencija izrecno zavezuje države, da uskladijo svojo zakonodajo z njenimi zahtevami, tj. da sprejmejo zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, potrebne za vzpostavitev in ohranjanje jasnega, preglednega in konsistentnega pravnega in institucionalnega okvira za izvajanje določil konvencije.

Konvencija ne omejuje obstoječih pravic dostopa do informacij, sodelovanja javnosti v postopkih odločanja in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, določenih v nacionalnih zakonodajah držav pogodbenic. Ravno tako ne preprečuje, da države uvedejo ukrepe, ki bodo presegle njene minimalne zahteve in omogočili boljšo obveščenost in učinkovitejše sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju ter večjo dostopnost pravnih sredstev, ki so v okoljskih zadevah na voljo civilni družbi.

Ohranjanje oziroma uvedba širših pravic z nacionalnimi zakonodajami je v skladu s cilji in načelnimi stališči konvencije, ki se zrcalijo v njenem uvodnem delu.

Vlogi civilne družbe, še posebej nevladnih organizacij, kot aktivnih zagovornikov okolja, priznava konvencija poseben družbeni pomen. Državam nalaga, da zagotovijo krepitev zmognosti nevladnega sektorja tako, da podprejo okoljsko ozaveščenost in izobraževanje širše javnosti, še zlasti o uporabi pravic, ki so predmet konvencije, ter da zagotovijo ustrezno priznanje in podporo okoljskim nevladnim organizacijam in skupinam. Konvencija izrecno

nalaga uskladitev nacionalnih pravnih sistemov z omenjeno obveznostjo javnih oblasti do okoljsko ozaveščenih in organiziranih pripadnikov civilne družbe. Konvencija tudi štiti osebe, ki uresničujejo svoje pravice iz konvencije v skladu z njenimi določbami - izrecno prepoveduje, da bi bile zaradi uresničevanja svojih legitimnih pravic na kakršen koli način kaznovane, sodno preganjane ali nadlegovane.

INTERAKTIVNO KOMUNICIRANJE IN SOODLOČANJE

dr. Drago Kos

V vseh razvitih modernih družbah, nekateri jim pravijo tudi postmoderne družbe, je razkorak med legalnostjo in legitimnostjo odločanja o javnih zadevah zelo aktualno vprašanje. Problem je dosegel stopnjo, ko je že močno **ogrožena demokratičnost in učinkovitost javnega družbenega delovanja**. Aarhuška konvencija, ki odpira odločevalski prostor na področju varstva okolja, je zato zelo pomemben, morda celo zgodovinski dokument. Ta mednarodni dogovor daje podlago za praktično instrumentalno razširitev prostora odločanja, tj. za institucionalno preoblikovanje vse bolj problematičnih odločevalskih postopkov, ki temeljijo na formalno legalni državni avtoriteti. Skratka, odpiranje odločevalskih procedur obeta večjo preglednost in obnovo legitimnosti odločevalskih procesov.

Prav gotovo ni naključje, da je dogovor o razširitvi odločevalskega prostora nastal prav na okoljevarstvenem področju. V hiperkompleksnih tehnološko intenzivnih modernih družbah se je že pred desetletji obnovila skepsa v upravičenost in smiselnost okoljskih posledic modernega življenja. Vzporedno s tem je naraščala zahtevnost legitimizacije posegov v okolje in prostor. **Odpiranje odločevalskih procesov** in vključevanje interesnih skupin (javnosti) na vseh odločevalskih nivojih je torej iskanje izhoda iz zagat, ki jih povzročata vse nižja legitimnost formalnih odločevalskih postopkov. Pri mnogih, še zlasti pa pri okoljskih problemih, presoja skladnosti s formalnimi normami že dolgo ne zadošča več. Vpletene skupine in posamezniki zahtevajo dostop do vsebinske presoje projektov, ki neposredno ali posredno vplivajo na kakovost njihovega življenjskega okolja. Politični postopki, ki tega ne omogočajo, ne izgubljajo samo demokratičnosti, ampak tudi učinkovitost. Zaradi tega je učinkovita implementacija določil Aarhuške konvencije v skupnem interesu tako tistih, ki imajo formalno politično moč, kot tudi tistih, ki konkretni odločitvi podeljujejo legitimnost.

Aarhuška konvencija, ki odpira dostop do informacij, soodločanja interesnih skupin in pravnega varstva pravic v okoljskih zadevah, predstavlja pomemben korak k **uveljavitvi komunikacijske racionalnosti**, kot v sociologiji tudi pravimo odprtemu, konsenzualnemu odločanju o javnih zadevah. Seveda pa bo mogoče o pomenu soditi predvsem glede na dejansko uveljavitev pravil konvencije. Ni dvoma, da gre za daljnosežen in tudi logičen poseg v ustaljene odločevalske procedure. V »razvoju komunikacijskega delovanja« o okoljskih zadevah je mogoče namreč opazovati dokaj jasno linearno razvojno logiko. Prva stopnja je enosmerno obveščanje, sledi dvosmerno ali interaktivno komuniciranje, ki naposled vodi do bolj ali manj neposredne soudeležbe zainteresiranih skupin v odločevalskem procesu. Zlasti pri kompleksnejših, še nerutinskih posegih v okolje in prostor je soodločanje neposredno vpletenih posameznikov in skupin že kar nujni pogoj uspešnega izida javnega delovanja. Skratka, težave pri doseganju družbene upravičenosti ali legitimnosti posegov v okolje in prostor, je mogoče lajšati z vrnitvijo k osnovnim principom participativne demokracije.

Osnova neposredne participativne demokracije je vzpostavljanje in vzdrževanje zaupanja med neposredno vpletenimi skupinami in pristojnimi ustanovami. Prvi pogoj je torej nedvomno popolno in razumljivo informiranje o konkretnem (okoljskem) vprašanju. Kar najcelovitejše informiranje o vseh problemih, negotovostih, novih znanstvenih in tehničnih rešitvah itd. ter odprtost za sodelovanje posameznikov in skupin pri odločanju sta temeljna kriterija legitimnega urejanja okoljskih problemov. Od številnih komunikacijskih modelov so torej ustrenejši tisti, ki predvidevajo interaktivno dvosmerno komuniciranje, ker je to že tudi prvi korak k soodločanju.

Znane variante neposrednega sodelovanja vpletenih v odločanje o javnih zadevah segajo od povsem instrumentalno ciljno usmerjenih »odnosov z javnostmi«, ki obetajo hitro in enostavno rešitev, pa do celostnega samoupravnega modela, ki naj bi radikalno onemogočal konflikte med »izvajalci in uporabniki«, npr. pri posegih v prostor. Ključno vprašanje torej ni sodelovanje zainteresiranih pri odločanju z: da ali ne, temveč predvsem, kakšno naj bo to sodelovanje. Totalna participacija je utopičen projekt, ker se zaradi specializirane delitve dela povečuje razlika med kompetentnimi in nekompetentnimi razpravljalci. Zato je racionalna razprava mogoča le znotraj omejenega kroga razpravljalcev. Praktični primeri pa kažejo tudi, da mnogi ne želijo ali pa ne zmorejo prestopiti iz zasebnosti v javnost, tudi kadar ta možnost načeloma obstaja in tudi, kadar je očitno, da bi jim javni nastop lahko neposredno koristil.⁵ Preveč zamejena, tj. preveč **instrumentalno usmerjena odločevalska procedura pa je »netrajnostna«**, ker prej ali slej sproži odpor posameznikov in skupin, ki se nočejo podrediti nedemokratični in pokroviteljski proceduri.

(Ne)učinkovitost komunikacijskega delovanja

Čeprav se pri reševanju okoljskih problemov trudimo zagotavljati najvišje možne komunikacijske standarde, pa je smiselno trezno poudariti, da tudi zelo dodelano komuniciranje včasih nima zaželenega učinka. Včasih so učinki v primerjavi z investiranimi sredstvi in energijo zelo majhni, včasih pa povzročimo celo nasprotno učinke. Učinkovitost komuniciranja je odvisna od mnogih dejavnikov, na katere lahko vplivamo v celoti, le deloma ali pa sploh ne. Napovedovanje uspešnosti komunikacijskega delovanja je zato zelo tvegano, ker v praksi nikoli ne kontroliramo vseh dejavnikov.

Na komuniciranje močno vpliva splošni družbeni kontekst, tj. množica nedoločljivih in neobvladljivih elementov, ki se samodejno odzivajo na vse spremembe in seveda tudi na načrtovano komunikacijsko delovanje. Prav zaradi tega, ker je komunikacijsko delovanje močno odvisno od ne povsem obvladljivega družbenega konteksta, je za uspešnost komuniciranja zelo pomembno, da v pripravljanih postopkih v kar največji možni meri zmanjšamo število neznank: npr. kakšen je normativni okvir, kakšne so izkušnje lokalnega prebivalstva z reševanjem podobnih problemov, kako močna je že dosežena stopnja mobilizacije, ali obstaja soglasje znotraj strokovne skupnosti, kako se na reševanje problema odziva politična javnost itd. Še enkrat pa naj poudarimo, da v vsaki konkretni komunikacijski situaciji ostaja veliko več neznanih ali vsaj težko nadzorljivih elementov, kot so jih bolj ali manj strokovni (profesionalni) pripravljalci in izvajalci komunikacijskih aktivnosti pripravljeni priznati. Zato mora biti načrtovanje komuniciranja dovolj fleksibilno, da se lahko hitro in sproti prilagaja novonastalim situacijam.

Eno pomembnejših pravil komuniciranja s prizadetim je **torej »enkratnost« vsakokratnega komunikacijskega projekta**. Zaradi tega je treba teoretska načela komuniciranja z javnostmi vedno znova preverjati in prirejati konkretnim okoliščinam. To seveda pomeni, da si lahko le deloma pomagamo s šablonskimi komunikacijskimi modeli. Množica modelov, shem, instrumentov, do potankosti izdelanih procedur, nastalih v drugih okoljih (predvsem seveda v zahodni Evropi in ZDA) je zato le delno uporabna. Pravzaprav jih lahko izvajamo le z ustrežno mero kreativne prilagoditve. Okoljski problemi skoraj nikoli niso rutinski, pač pa predvsem z vidika prizadetih vedno »enkratni«, zato je logično, da morajo biti procedure vedno znova izumljene in jih ni mogoče kar prenašati iz enega okolja v drugega. Razlog, da je ta zahteva pri nas še toliko bolj aktualna, pa je seveda tudi precej specifična tranzicijska situacija, v kateri se »sveti« vse, kar prihaja z zahoda in samodejno spodbuja podcenjevanje lokalnih posebnosti. Kljub potrebni skepsi do nekritične uporabe teh modelov pa je seveda smiselno v pripravah komunikacijske strategije upoštevati vse dosedanje izkušnje. Še vedno velja, da se je pametneje učiti na tujih kot na lastnih napakah.

⁵ Glej tudi: Splichal (1997), 157-188.

Ker torej univerzalno uporabnih modelov ni, je smiselno vedno znova premisliti tudi osnovne zamisli in pravila komunikacijskega delovanja in ob upoštevanju konkretnih posebnosti izdelati komunikacijsko strategijo za doseganje družbene podpore pri reševanju družbenih in okoljskih vprašanj. Rešitve v paketu, tj. dodelani komunikacijski načrti, so poenostavitve dvomljive uporabne vrednosti, ki pri reflektivno dozoreli publiki skoraj refleksno sprožijo zavračanje. Pri pripravi konkretne situacije in splošnim družbenim razmeram prilagojenega komunikacijskega načrta je smiselno upoštevati tri osnovna načela: **pravilnost, resničnost in iskrenost**. Prvo načelo predpostavlja, da je delovanje v skladu s pravnimi normami, drugo, da je delovanje v največji možni meri usklajeno z dosegljivim znanjem, tretje pa predpostavlja, da so akterji prepričani v pravilnost in upravičenost svojega delovanja, da torej delujejo etično. To izhodišče torej predpostavlja, da so izvajalci pripravljene in sposobni javno dokazovati, da projekt poteka v skladu s pravno veljavnimi normami, da upošteva vse dostopno znanje in seveda, da tudi sami verjamejo, da sta izpolnjena prva dva kriterija.

Sodelovanje v odločevalskem procesu je torej smiselno načrtovati kot odprt interaktivni komunikacijski odnos. Pri tem pa je seveda na mestu previdnost in postopnost ter realistična odpoved skrajnostim. Velik dosežek je že resnična interaktivna komunikacija, ki je dejansko že korak k soodločanju. Taka zastavitev omogoča aktivno vlogo vsem zainteresiranim, obenem pa preprečuje mobilizacijo iz ogorčenja in užaljenosti, ki aktivira tudi sicer pasivne in neprizadete opazovalce ter največkrat privede do odprtega konflikta ali celo dolgotrajne blokade projekta.

Na načelni ravni s temi dokaj jasno in enostavno formuliranimi zahtevami ni težav. Na izvedbeni, tj. praktični ravni, pa je prepričljivo izpolnjevanje kriterijev strokovnosti, legalizma in etičnosti zelo visoko postavljen cilj. Nedosegljivost tega idealnega cilja nas pragmatično sili v dvoličnost: pristajanje na razliko med načelno teorijo in precej manj etično prakso je dejansko **strukturni pogoj normalnega funkcioniranja (post)modernih družb**. Vendar se ne glede na še vedno prevladujočo pragmatiko množijo situacije, ko instrumentalne poenostavitve niso več prepričljive in je izpolnjevanje teh kriterijev pogoj za doseganje legitimnosti javnega delovanja.

Seveda bi bilo nerealno pričakovati, da bi lahko prav vsako konkretno potezo presojali glede na izpolnjevanje teh kriterijev. Zadošča že zgolj možnost preverjanja, ki se aktualizira, kadar se v procesu interaktivnega komuniciranja med izvajalci nekega projekta in (ne)posredno prizadetimi posamezniki in skupinami pokaže dvom v njihovo izpolnjevanje. Takšno dvosmerno interaktivno komuniciranje je torej dejansko že del odločevalskega procesa in v mnogih primerih je s tem že dosežen osnovni cilj, tj. legitimnost konkretnega projekta oz. posega v prostor. Seveda je tudi interaktivno komuniciranje dokaj visok standard, ki odpira precej težkih teoretskih in praktičnih dilem.

Uresničljivost teh visokih komunikacijskih standardov seveda ni povsod in vedno enaka. Odvisna je od mnogih dejavnikov, ki jih tukaj ne moremo podrobneje obravnavati, ker bi nas to privedlo do razprave o temeljnih etičnih in praktičnih dilemah modernih družb. Jasno pa je, da ni smiselno ponujati zelo natančno izdelanih modelov vključevanja vpletenih v odločevalske procedure. Takšne »paketne rešitve« pri reflektivno dozorelih posameznikih in skupinah naletijo na odpor. Smiselno pa je govoriti o izhodiščih in načelih, ki naj bi jih upoštevali pri vsakokratni komunikacijski strategiji pri konkretnih posegih v prostor.

Zlasti investitorjem, ki želijo doseči cilj po najkrajši, najhitrejši in domnevno najcenejši poti, se zdi takšno razpiranje interesne strukture morda neracionalno in celo kontraproduktivno. Namesto zamudnega in naporega razpravljanja o raznovrstnih, nemalokrat »eksotičnih« mnenjih in predlogih, se jim zdi usmerjeno ustvarjanje ustrezne javnomnenjske podobe projekta stroškovno in časovno privlačnejša izbira. Vendar se v sodobnih, interesno močno diferenciranih družbah vse pogosteje izkaže, da ta pragmatična logika temelji na napačnem

predvidevanju. Dovolj je že nekaj čez cesto postavljenih traktorjev in tudi zelo domišljena »PR« strategija lahko popolnoma odpove. Skratka, bližnjice pri legitimizaciji občutljivih okoljskih projektov lahko privedejo celo do nasprotnih učinkov. V tem kontekstu postane povsem jasno, da so temeljne zamisli Aarhuške konvencije (obveščanje, sporazumevanje in soodločanje) dejansko edina še mogoča in smiselna pot za legitimizacijo posegov v okolje.

ODPIRANJE ODLOČEVALSKEGA SISTEMA

dr. Andrej A. Lukšič

Aarhuška konvencija je s politološkega vidika pomembna novost v korpusu mednarodnih konvencij, vsaj z vidika ohranjanja in/ali spreminjanja uveljavljene strankarsko parlamentarne demokratične ureditve razvitih držav.

Najrazvitejše države so se leta 1998 z Aarhuško konvencijo, ki normativno ureja participativno demokracijo, deklarativno odpovedale zgolj strankarsko parlamentarnemu oblikovanju politike, programov in načrtov na področjih, ki so povezani z okoljem. Konvencija torej ne uvaja participativne demokracije na vseh področjih. Nasprotno. Vsa ostala področja, razen okoljskega, pušča nedotaknjena s prevladujočo strankarsko parlamentarno demokratično ureditvijo. Okoljsko področje je torej postalo področje s posebnim statusom.

Najrazvitejše države so to področje pripravljene vsaj do neke mere institucionalno »redizajnirati« in vanj pripustiti novega akterja, tj. javnost.⁶ V ta namen bi bilo/je treba strankarsko parlamentarno demokracijo »obogatiti« s konceptom participativne demokracije, kar Aarhuška konvencija z dostopom javnosti do pomembnih okoljskih informacij, sodelovanjem pri odločanju o posebnih dejavnostih (6. člen), pri načrtih, programih in politikah v zvezi z okoljem (7. člen) in pri pripravi izvršnih predpisov in/ali splošnih pravnih obvezujočih normativnih dokumentov (8. člen) tudi uvaja. Hkrati pa javnosti zagotavlja tudi dostop do varstva njenih pravic (9. člen) ob predpostavki, da je njena moč glede na ostale akterje, ki so prav tako vključeni v komunikacijske in odločevalne procese in procese oblikovanja politike in programov na področju okolja, manjša in ji je zato treba omogočiti normativno in sistemsko zaščito njenih pravic.

Aarhuška konvencija torej pomeni, da je na obrobju področij, ki jih obvladuje javna oblast, prišlo do konceptualnih dopolnitev, pri tem da je strankarsko parlamentarni koncept demokratične ureditve ohranil hegemonsko pozicijo nasploh in tudi na tem področju. Kaj se je potemtakem sploh spremenilo? Kaj lahko realno pričakujemo od Aarhuške konvencije? Kje so njene omejitve in emancipativni potenciali? Ali ne gre pri Aarhuški konvenciji le za popustitev pritisku mednarodnih okoljskih nevladnih organizacij, toda v osnovi se nič bistvenega ne spremeni? Ali pa vendarle gre za začetek postopnega spreminjanja politične ureditve razvitih držav, ki vodijo v spreminjanje institucionalnega dizajna političnih aren, ki bi zagotovila večjo stopnjo legitimnosti politikam, programom, pravnim normam itd., kot napovedujejo nekateri vidni družboslovni teoretiki? Kaj se dogaja s političnimi arenami v razvitih kapitalističnih družbah in kakšnim tipom sprememb so podvržene zato, ker okolje in narava s svojimi vse jasneje artikuliranimi in politično vse bolj vplivnimi advokati postajata pomemben element pri oblikovanju politike na katerem koli področju? Ali se z vstopom novega akterja v komunikacijske procese na področju okolja sploh kaj spremeni v razmerju političnih moči in kakšne strategije naj ta novi akter ubira, da bi bil zaradi »nemoči« dovolj vpliven? Ali z vstopom javnosti lahko pričakujemo, da se bodo zrahljale klientelistične vezi med politiko in stroko ter med politiko in »biznisom«, da se bo zamejilo korupcijsko ravnanje, da bo lobiranje dobilo nove dimenzije itd.? Ali morda ni potrebno ob tem premisliti nekatera teoretsko zelo problematična prepričanja o javni oblasti, državi kot instrumentu vladajočega razreda, politiki kot nekem področju delovanja, ki nima strukturnih omejitev in zahtev, poznavanje katerih bi bilo novemu akterju (javnosti) v izjemno podporo, ko zastavlja svojo strateško politično držo? Vprašanj, ki jih sproža Aarhuška konvencija, je za politološki premislek torej dovolj.

⁶ Pod javnost v konvenciji razumemo bodisi več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso posameznih držav tudi njihova združenja, organizacije ali skupine. Glej: Milada Mirković, Priporočila za implementacijo Aarhuške konvencije v Sloveniji: 2. člen, Opredelitev pojmov (2000), 27.

Premislek o javni oblasti

Zdi se, da je morda povsem odveč pri tako profani zadevi, kot je sprejemanje še ene od številnih konvencij, ki jih je Slovenija v zadnjih nekaj letih podpisala in ratificirala, da se začneja premislek na konceptualni ravni. Sestop iz situacijsko vezane ocene ali pragmatično političnega vrednotenja neke konvencije je pač mogoč le s takšno zastavitvijo, ki omogoča okoljskim nevladnim organizacijam, da se ustrezno umestijo in da svoje strateške usmeritve in politike ne zgradijo na »nedosegljivih željah«, pač pa na »realnih potrebah« kapitalističnega načina produkcije.

Aarhuška konvencija poleg tega, da uvaja novega akterja (javnost) v komunikacijski in odločevalni proces na področju okolja, zelo jasno opredeljuje tudi vlogo javne oblasti⁷, tj. izvršne veje oblasti v tem procesu. Vloga javne oblasti je odločujočega pomena na različnih ravneh. Da bi si javnost lahko našla pravo mesto, mora najti ustrezne odgovore na vrsto vprašanj. Na nekatera od teh želim v tem tekstu opozoriti, javnosti pa ponuditi v premislek svoje razmišljanje.

Zakaj je za okoljske nevladne organizacije ključnega pomena razumevanje javne oblasti?

Javna oblast s svojo politiko mora poskrbeti za harmonizacijo štirih strukturnih elementov (privatna produkcija, akumulacija, davčni sistem, demokratično legitimiranje), ki se morajo izteči v obnavljajočem menjalnem odnosu. V ta kontekst se morajo umestiti tudi okoljske nevladne organizacije. Napačno razumevanje javne oblasti in njene politike bi pomenilo nevarnost, da si okoljske organizacije že na ravni konceptualnega premisleka zaprejo pot za participiranje na področjih, ki jim jih Aarhuška konvencija odpira. Zato začnjam svoj premislek z opozorilom na za javnost omejujoče razumevanje vloge javne oblasti v kapitalističnem načinu produkcije.

Kako torej razumeti javno oblast oz. državo?

V tem kontekstu želim opozoriti na dve problematični razumevanji države oz. državnega aparata, ki ima dolgoročne posledice za razvoj participativne demokracije v Sloveniji. Prvo prepričanje vztraja na instrumentalnem odnosu državnega aparata do vladajočega razreda (novih kapitalistov), to pomeni, da je državni aparat »orodje« vladajočega razreda, ki ga ta uporablja tako, da zadovoljuje skupne interese svojih članov. Drugo prepričanje pa verjame, da se je državni aparat bolj ali manj zlil z menedžmentom velikih slovenskih podjetij (monopoli). Obe prepričanji imata svojo teoretsko utemeljitev v Leninovem razumevanju države.

Temu instrumentalističnemu razumevanju lahko zoperstavimo tezo, da je država tu zato, da »ščiti in sankcionira institucije in družbene odnose, ki so spet institucionalna možnost za razredno vladavino kapitala« in ne zato, da sklepa neke posebne zveze z določenim razredom ali da bi nek poseben interes favorizirano udejanjala. Njena struktura je koncipirana tako in tudi njena dejavnost je usmerjena v to, da zagotavlja uveljavljanje in zagotavljanje takšnih pravil, ki sama spet institucionalizirajo razredna razmerja kapitalistične družbe. Država je torej tu zato, da brani skupne interese vseh članov kapitalistične razredne družbe.

⁷ V 2. členu konvencija opredeljuje javno oblast kot državne organe na nacionalni, regionalni in drugi ravni ali fizično ali pravno osebo, ki po notranji zakonodaji opravlja upravne naloge, vključno s posebnimi nalogami, dejavnostmi ali storitvami v zvezi z okoljem, pa tudi vsako drugo fizično ali pravno osebo, ki ima javne odgovornosti ali opravlja javne naloge ali storitve v zvezi z okoljem in je pod nadzorom že omenjenih teles ali oseb, pa tudi institucije katere koli organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje iz 176. člena, ki je pogodbenica te konvencije. Iz pojma javne oblasti pa so izključena vsa telesa in inštitucije, ki delujejo v okviru sodne ali zakonodajne pristojnosti. Glej: Milada Mirković, Priporočila za implementacijo Aarhuške konvencije v Sloveniji (PIC, 2000), 26.

Če vztrajamo na zgoraj omenjenih opredelitvah države, kjer javna oblast nima neke avtonomne pozicije do razreda, skupine itd., potem že na konceptualni ravni ne dopustimo prostora za okoljske nevladne organizacije ob javni oblasti po eni strani, po drugi pa so vprašanja okolja in zagotavljanje pogojev kvalitetnega bivanja v njem za vsa (ne)živa bitja nedvomno področje, ki se tiče vseh članov družbe in se tiče tudi javne oblasti.

Katerim strukturnim elementom je podvržena država kot institucionalna oblika javne oblasti?

Država kot institucionalna oblika javne oblasti je v povsem določenem razmerju do materialne produkcije in je po tem razmerju bistveno vsebinsko določena. V nadaljevanju želim izpostaviti štiri osnovne strukturne elemente, ki so za ta tip javne oblasti določujoči, in jih komentirati.

Produkcija je zasebna stvar

Tako lastnina delovne sile kot lastnina kapitala sta zasebni in o njeni uporabi, če je produktivno uporabljena, javna oblast ne more sprejemati političnih odločitev. Javna oblast zato v principu ne more po svojih političnih merilih organizirati materialne produkcije. To pa seveda ne pomeni, da država ne more biti lastnik določenega deleža kapitalskih skladov, kar je sicer praksa v razvitih industrijskih družbah, čeprav po osemdesetih letih vse redkejša, zaradi neokonzervativne političnoekonomske usmeritve. Gre tu za nasprotje? Nasprotje je le navidezno. Najprej je treba pretehtati, ali je javna lastnina produkcijskih sredstev uporabljena drugače, kot bi jo uporabil zasebni kapital, in če je, je potrebno ugotoviti, ali z drugačno uporabo morda vendarle nimamo kakšnih drugačnih ciljev, kot bi jih imel sicer zasebni kapital, npr. da se proizvajajo poceni dobrine (elektrika, transport, telekomunikacije itd.), ki so za zasebni produkcijski proces pomembna olajševalna investicijska in/ali proizvodna okolščina. Torej tudi če je del lastnine v rokah javne oblasti in če se ne uporablja na isti način in za iste cilje kot zasebna lastnina, mora biti »v službi« zasebnega produkcijskega procesa.

Slovenija se je v devetdesetih letih odločila za tranzicijo v smeri privatizacije, kar je pomenilo dvoje: vzpostavitev lastništva delovne sile, kateremu je bilo dano le malo reflektivne pozornosti tako v strokovnem kot javnem prostoru, in lastništva kapitala, ki je še danes predmet sporov na različnih ravneh in področjih in tudi javnih polemik (zemlja, gozdovi, stanovanja, podjetja itd.). Cilj tega procesa je bil spremeniti družbeno lastnino v zasebno lastnino in s tem vzpostaviti pogoje za kapitalistični način produkcije. Tudi v Sloveniji se je vse do danes na posebno pomembnih segmentih ohranila lastnina pod nadzorom javne oblasti zaradi posebnih strateških ciljev oz. je z njo (so)upravljala politična grupacija, ki (je) zaseda(la) izvršnooblastne pozicije. V ta sklop sodi tudi proizvodnja električne energije, cestnega omrežja, železnic in izgradnja komunikacijskih omrežij ter banke in zavarovalnice, ki pa v zadnjem času doživljajo spremembe na ravni lastništva. Spreminjajo pa se tudi sistemski okviri (preoblikovanje aren, vstopanje novih akterjev, prerazporeditev moči itd.). V tem kontekstu je treba premisliti in oceniti **kako resno misli javna oblast z vstopom okoljskih advokatov v politične arene** na tem področju, torej na področju materialne kapitalistične proizvodnje in kakšne sistemske moči bodo ti novi akterji dejansko deležni.

Kaj na to temo pravi Aarhuška konvencija?

Aarhuška konvencija je v šestem členu, posebno pa v Prilogi I, natančna in dovolj jasna. Javnost ima pravico sodelovati pri izdajanju dovoljenj naslednjim dejavnostim oz. objektom, ker lahko potencialno vplivajo na spremembo kvalitete okolja za bivanje:

- energetika, električni daljnovodi,
- gradnja prog za medkrajevni železniški promet, letališč, avtocest, pristanišč in vodnih poti,
- črpanje podtalnice, obrati za prenos vodnih virov, objekti za skladiščenje ali zadrževanje vode, čistilne naprave za odpadno vodo,

- proizvodnja in predelava kovin in nekovin,
- kemična industrija,
- objekti za obdelavo snovi, predmetov ali izdelkov z organskimi topili,
- ravnanje z odpadki,
- industrijski objekti za proizvodnjo papirne kaše iz lesa ter papirja in kartona,
- komercialno črpanje nafte in plina, cevovodi za nafto in plin, objekti za skladiščenje nafte, petrokemičnih in kemičnih proizvodov,
- kamnolomi in površinski kopi,
- objekti za proizvodnjo ogljika ali elektrografita,
- obrati za pripravo ali barvanje vlaken in tekstila,
- objekti za intenzivno rejo perutnine ali prašičev, obrati za strojenje kože, klavnice,
- obrati za obdelavo in predelavo živil, za obdelavo in predelavo mleka,
- objekti za odlaganje in recikliranje živalskih trupel in živalskih odpadkov.

S 6. členom je v 1. točki določeno tudi, da so presoji javnosti podvržene tudi druge dejavnosti, ki bi lahko bistveno vplivale na okolje, razen če ne gre za oceno javne oblasti, da gre za dejavnosti, ki so pomembne za državno obrambo. Javni oblasti je s tem členom naloženo tudi izvajanje ustreznega postopka okoljskega odločanja, v katerem sodeluje (prizadeta) javnost, zato da bi se zagotovil korekten odnos javne oblasti do (prizadete) javnosti in njenega prispevka v komunikacijsko-odločevalnem procesu.

Ta člen Aarhuške konvencije se torej nanaša na sodelovanje javnosti pri odločitvah za izdajanje dovoljenj tistim proizvodnim dejavnostim, ki so za okolje najbolj problematične.

Z vključitvijo javnosti v ta proces odločanja se javna oblast izmakne neposrednemu pritisku zasebnega kapitala, ki želi investirati v dejavnosti, ki so dobičkonosne, so pa okoljsko problematične, in je zato potrebno presoditi, kolikšna stopnja rizika se s tem vnaša v okolje in kdo bo nosil glavino bremena tega rizika. V teh primerih se javna oblast razbremeni pritiska zasebnih investitorjev, hkrati pa si zagotovi legitimnost odločitve, kakršna koli ta že bo. Na ta način se javna oblast izvije iz dvojnega primeža, na sistemski ravni pa zagotovi pogoje, ki preprečujejo korupcijska razmerja po eni ali klientelizem po drugi strani. Javna oblast bi več naredila za izkoreninjanje omenjenih razmerij med njo in zasebnim kapitalom, če bi sprejela Aarhuško konvencijo in čim prej vzpostavila pogoje za njeno implementacijo, kot pa da ustanavlja posebne vladne urade ali agencije proti korupciji in pranju denarja.

Če (prizadeta) javnost oz. okoljske nevladne organizacije želijo odigrati vlogo v tako zastavljeni igri, potem morajo vnaprej poznati scenarij celotne igre, na osnovi katerega bodo lahko sooblikovale svojo vlogo oz. ustrezno strateško usmeritev svojega političnega ravnanja.

Javna oblast pa bo morala trezno pretehtati, kako močne in strokovno podkovanе okoljske advokate si želi imeti ob strani. Na osnovi ugotovitev in ocen okoljskih nevladnih organizacij lahko zapišem, da si javna oblast sicer okoljske akterje želi imeti predvsem za legitimiranje svojih odločitev in politik, da pa za njihovo sistemsko krepitev, finančno stabilnost, kadrovske okrepitve in strokovno raven do sedaj ni imela pretiranega posluha. O tem govorijo tematska področja razpisov, višina finančnih sredstev, ki jih za to namenjajo, višina odobrenih sredstev za posamezne projekte ter nasploh politika do razvoja nevladnega sektorja.

Akumulacija

V pogojih, kjer je državna oblast »odmaknjena« od produkcije, po drugi strani pa odvisna od njene akumulacijske uspešnosti, so vsakokratni nosilci javne oblasti, katerih najsplošnejši interes je nadaljnje izvajanje državne moči, zavezani, da vzpostavljajo takšna politična razmerja, ki bodo ugodna za zasebni akumulacijski proces. Ta prepletenost zasebne akumulacije na eni strani in pogojev izvajanja oblasti na drugi strani dobiva zgodovinsko in empirično različne oblike, ki postanejo vidne tudi v sami politiki. Vsem tem oblikam prepletenosti je skupno to, da ne temeljijo na nekakšnih zvezah med državnim aparatom in razredi ter sloji niti, niso mesta odločanja privilegirano dostopna le za izbrance. Varljiv je videz, da so

nekateri razredi, sloji, vodstvene strukture podjetij ali sindikatov, nevladne organizacije ali javnost bolj ali manj pripuščeni k mestom odločanja javne oblasti, torej da so eni bolj, drugi pa manj v milosti pri javni oblasti, prav zaradi njihovih posebnih sposobnosti, kvalitet ali lastnosti. Privilegiran dostop izbranih ima svojo strukturno osnovo. Strukturna odvisnost državne dejavnosti od funkcioniranja akumulacije ima svojo zrcalno podobo v navidez privilegiranem institucionalnem dostopu izbrancev do mest odločanja. To pomeni, da **niso nosilci akumulacijskega procesa tisti, ki bi se zavzemali za instrumentaliziranje državne oblasti, pač pa so zaradi svojega interesa po ohranitvi oblastnih pozicij nosilci javne oblasti prisiljeni upoštevati imperativ »ugodnega gospodarskega razvoja« kot najvišji imperativ svoje politike.** Je tu tista javna oblast, ki zagovarja koncept trajnostnega razvoja v boljši poziciji kot tista, ki zagovarja neoliberalistični koncept družbenega razvoja? Tudi na to vprašanje si morajo okoljske nevladne organizacije brez obotavljanja jasno odgovoriti.

Javni oblasti je že na strukturni ravni zagotovljena avtonomija tako v odnosu do razredov kot do posebnih interesov kapitala, kot do posameznih skupin in tudi nevladnih organizacij in javnosti. Če te strukturno dane avtonomije nosilci javne oblasti ne znajo ohranjati v svoji politiki, je to problem skupine, ki zavzema javnooblastne pozicije, torej kot bomo videli, njenega vsakokratnega praktičnega ravnanja. Vse anomalije v tem prepletanju, kot so klientelizem, koruptivnost, klečeplazenje, udinjanje itd. so iz »arzenala« gospostvenih razmerij neke pretekle politične kulture, ki ne sodi več v koncept javne oblasti v kapitalistični državi. Iz tega je jasno tudi to, da **nosilci javne oblasti na osnovi svojega koncepta politike nekatere akterje bolj, druge pa manj pripustijo k mestom odločanja in oblikovanja politike**, programov itd., pač glede na njihovo oceno o pomembnosti posameznih akterjev za vzpostavljanje pogojev akumulacijskega procesa.

Iz te pozicije je potrebno premisliti tudi mesto in vlogo javnosti in okoljskih nevladnih organizacij. Koncept o trajnostnem razvoju je lahko dober konceptualni okvir za delovanje okoljskih nevladnih organizacij in javnosti pri oblikovanju politik, programov in drugih strateških dokumentov, ki jih sprejema in izvaja javna oblast. Možno in tudi zaželeno je, da se okoljski akterji in javnost zatekajo še h kakšnim drugim »razvojnim« konceptom, na katerih utemljujejo svoje zahteve npr. po ohranjanju narave, zaščiti voda, zaščiti (ogroženih) živalskih vrst. Nosilci javne oblasti imajo na voljo prav tako več konceptov razvoja, od progresističnih do trajnostnih. Usklajenost konceptualnih izhodišč pa v neki meri določa tudi naklonjenost oz. nenaklonjenost javne oblasti do okoljskih akterjev. V obdobjih »redizajniranja« političnih aren pa se nenaklonjenost lahko kaže tudi s politiko neodločanja ali prelaganja odločitev nosilcev aktualne javne oblasti.

Davčna odvisnost

Javna oblast je posredno odvisna od obsega zasebne akumulacije. Posredno pomeni to, da javna oblast pride do deleža od akumulacije preko davčnega sistema. Delež, ki ga zajema od akumulacije, je seveda odvisen od obsega zasebne akumulacije. Nosilec javne oblasti v kapitalistični državi mora svojo moč demonstrirati tudi s posedovanjem javnih sredstev. Še več. Če bi ostal brez njih, se ne bi mogel ohraniti na svoji poziciji moči. To pomeni, da so nosilci javne oblasti in njihova moč pogojeni z deležem, ki ga dobijo od akumulacije in od državnega proračuna.

V Sloveniji smo pred časom spremenili davčni sistem in ga prilagodili davčnemu sistemu razvitih držav. Samo izvajanje in delovanje pa terja nekatere ukrepe oz. popravke.

Kar pa se tiče distribucije dela teh sredstev okoljskim nevladnim organizacijam, ki bi jo javna oblast lahko v zadnjih desetih letih, odkar okoljske nevladne organizacije pri nas obstajajo, izvajala za njihovo sistemsko, kadrovsko in strokovno krepitev, pa naj povzamem oceno, oprto na raziskave in primerjalne študije z drugimi državami, da je na tem področju javna oblast naredila bore malo. Očitno je, da javna oblast v Sloveniji še vedno verjame, da lahko dobi od okoljskih nevladnih organizacij in javnosti tisto, kar potrebuje, ne da bi na to področje vlagala več, kot je vlagala do sedaj. Na tem področju bodo morale okoljske nevladne organizacije kot del organizirane javnosti in mrežno povezan kolektivni akter odločneje

zastaviti svojo besedo in se z javno oblastjo dogovoriti o dolgoročnem razvoju sodelovanja in financiranja. Uspeh bo odvisen tudi od spoznanja nosilcev javne oblasti, da so za okoljsko rizične ali umazane proizvodnje odgovorni tisti, ki vanje investirajo, in naj za to nosijo tudi (politično) odgovornost.

Demokratsko legitimiranje

Neka politična skupina ali stranka se lahko polasti oblasti v parlamentarnodemokratskem sistemu vladanja le, če na splošnih volitvah dobi večinsko podporo volivcev. Ta konstrukcija političnega prostora v kapitalističnih družbah, kjer je izvajanje vladne oblasti povezano z mehanizmi predstavnškega oblikovanja volje in reševanja konfliktov, ni naključna. Po eni strani omogoča, da je »gospodarsko ozračje svobode in zasebnosti« z ustavnim zavarovanjem politično izločeno, po drugi strani pa naj bi prav to ustavno zavarovanje državi preprečevalo morebitno poseganje na to področje svobode.

Kakšen učinek proizvaja tak koncept legitimiranja oblasti? Legitimacijski koncept kapitalistične države s tančico prekriva neko preprosto dejstvo, namreč njeno materialno pogojenost. Ker je državna oblast odvisna od izida na splošnih volitvah, izpred oči izginja dejstvo, da so materialni viri, ki šele dopuščajo izvajanje državne oblasti, odvisni od prihodka, ki izvira iz akumulacijskega procesa, in da je uporaba teh virov le toliko določena s preferencami volilnega telesa, kolikor se sklada s predpostavkami nadaljnje akumulacije. **Politična moč je v kapitalistični državi torej dvojno določena: njeno institucionalno obliko določajo pravila demokratičnopredstavnške oblike vladanja, njena vsebina pa je določena s potrebami akumulacijskega procesa.**

Pri premisleku o mestu in vlogi okoljskih nevladnih organizacij in javnosti ter njihovi potencialni moči je potrebno začeti prav na točki zakrivanja. Ob predpostavki, da so okoljski akterji v vlogi javnih advokatov za opozarjanje lokalne in svetovne javnosti na okoljske probleme in na kvaliteto pogojev življenja na zemlji sploh, je treba oceniti, koliko lahko to zavzemanje vpliva na legitimiranje državne oblasti, in to skozi obe določili.

Aarhuška konvencija z uvajanjem novega koncepta javne participacije ne spreminja, pač pa le dopolnjuje pravila demokratičnopredstavnške oblike vladanja in omogoča javnosti in okoljskim nevladnim organizacijam, da vstopajo v proces sprejemanja odločitev o dovoljenjih, oblikovanja politik, programov in zakonodaje na način, kot je opredeljen predvsem v 6. členu.

Ali se s tem vstopom spremeni razmerje političnih moči v političnih arenah v korist tistih, ki želijo politiko na posameznih področjih zastaviti s perspektive ohranjanja pogojev življenja v nekem okolju (in seveda tudi na zemlji nasploh), na račun tistih, ki so do sedaj odločujoče oblikovali politike, programe in načrte, katerih rezultat je onesnaževanje in degradacija narave in okolja ter celo uničenje pogojev za življenje v okolju in na zemlji nasploh in pa povečanje rizika?

Javna oblast ima svojo odgovorno vlogo tako pri odpiranju političnih aren za javnost in okoljske nevladne organizacije kot pri njihovi institucionalni krepitvi.

Kje, koliko in kako pa lahko javnost oz. okoljske nevladne organizacije prispevajo k oblikovanju pogojev za akumulacijski proces? Je dovolj le to, kar določa Aarhuška konvencija v 6. členu, kjer opredeljuje področja proizvodnje, za katere mora dati javnost soglasje, ali lahko s strateškim premislekom in aktivno politiko vstopajo še v kakšne druge niše? Odgovor na to vprašanje se posredno nanaša tudi na ravnanje nosilcev javne oblasti do okoljskih akterjev. Jasno pa mora postati tudi to, da se okoljski akterji ne morejo izključno nasloniti na nosilce javne oblasti, ko gre za vprašanje razvoja njihovih lastnih sistemskih, finančnih, kadrovskih, komunikacijskih in političnih kapacitet.

Kako potemtakem razumeti politiko države do okolja, v katero so sedaj z Aarhuško konvencijo »sistemska« vključene tudi javnosti in okoljski akterji?

Nosilci javne oblasti morajo za uspešno izvajanje oblasti nenehno iskati usklajenost med vsemi zgoraj omenjenimi štirimi strukturnimi določili. Politika je zato le dinamični aspekt državne strukture in ne, kot je splošno prepričanje, stvar samovolje oblastnikov ali rezultat kompromisov tistih, ki so se »prerinili do korita«.

V duhu takšnega razumevanja politike morajo tudi javnosti in okoljski akterji premisliti svojo pozicijo in vlogo, če hočejo zavestno odigrati poslanstvo, ki jim ga Aarhuška konvencija dodeljuje.

Skozi prizmo Aarhuške konvencije pa se bodo lahko v povsem drugačnem sijaju kot do sedaj pokazali tudi nosilci aktualne javne oblasti.

Kaj pa komunikacijske forme, v katerih naj bi se komunikacijski in odločevalni procesi odvijali?

Konvencija je normativni akt, ki javnosti in okoljskim akterjem dopušča, da vstopi v komunikacijske in odločevalne procese, ki so ji bili do sedaj prej zaprti kot odprti, in da razpravljajo o politiki, programih, načrtih, normativnih aktih itd., ki se nanašajo na okolje. **Vsaki državi podpisnici pa konvencija prepušča, da sama uredi mrežo komunikacijskih in odločevalnih form, kjer naj bi se ti procesi odvijali.** Aarhuška konvencija torej s tem odpira področje, ki ga bo potrebno šele (pre)urediti. Pri tem preurejanju pa bodo akterji, motivirani z različnimi potrebami in interesi, prihajali na dan z različnimi bolj ali manj demokratičnimi koncepti komunikacijskih in odločevalskih form. Seveda bo končni aranžma odvisen od razmerja političnih moči med koalicijami tistih akterjev, ki si želijo kvalitetne odločitve v korist reševanja in/ali preprečevanja okoljskih problemov, in tistih, ki imajo druge pragmatičnejše cilje. Javna oblast bo imela pri zagotavljanju enakih možnosti med akterji z različno močjo (stroko, javnostjo, investitorji in politiko) odločilno vlogo. Takrat bo povsem transparentno, ali paktira z močnimi ali podpira šibke. In tudi po tem jo bo mogoče presoјati. Nevladne okoljske organizacije bodo morale poskrbeti le za to, da bo celotna razprava o tem povsem transparentna. Informacijsko komunikacijska tehnologija jim lahko pri tem zelo pomaga in koristi.

Poglavje 3

**DOSTOP DO OKOLJSKIH
INFORMACIJ**

mag. Milada Mirkovič

3. DOSTOP DO OKOLJSKIH INFORMACIJ

mag. Milada Mirković

ZAHTEVE KONVENCIJE

Splošno o dostopu do okoljskih informacij

Javna uprava kot vir informacij za javnost

Prvi sklop pravic civilne družbe, ki jih ureja Aarhuška konvencija, tako imenovani »prvi steber« konvencije, ureja prosti dostop do okoljskih informacij, s katerimi razpolaga javna uprava. Zahteve konvencije s področja dostopnosti okoljskih informacij se namreč nanašajo na nosilce izvršilne oblasti, telesa drugih dveh vej javne oblasti, še posebej zakonodajne, pa konvencija le spodbuja, da v svojih postopkih uporabljajo njena načela.⁸

Nosilci izvršilne veje oblasti, ki jih konvencija zavezuje k posredovanju informacij javnosti, so vsi javnoupравни subjekti ne glede na administrativno politično raven njihove organizacije ali na izvirnost oziroma delegiranost njihovih pristojnosti in odgovornosti. Tako sodijo sem vsi upravni organi na državni, regionalni in lokalni ravni ter vse fizične in pravne osebe, ki opravljajo javne upravne naloge po notranji zakonodaji države pogodbenice (nosilci javnih pooblastil) ali imajo javne odgovornosti oziroma opravljajo javne naloge in/ali storitve v zvezi z okoljem pod nadzorstvom upravnih organov ali nosilcev javnih pooblastil.⁹

Definicija okoljske informacije

Aarhuška konvencija široko in precej podrobno opredeljuje okoljsko informacijo. Skladno s 3. odstavkom 2. člena konvencije so lahko okoljske informacije v pisni, vidni, slušni, elektronski ali kakršni koli drugi materialni obliki, nanašajo pa se na:

- stanje elementov okolja, kot so zrak, atmosfera, voda, tla, zemljišča, naravne pokrajine in naravni spomeniki, biološka raznovrstnost in njene komponente, vključno z genetsko spremenjenimi organizmi, ter dejavniki interakcije med temi elementi,
- dejavnike, kot so:
 - (a) snovi, energija, hrup in sevanje,
 - (b) dejavnosti in ukrepi, vključno z administrativnimi ukrepi, sporazumi, politikami, zakonodajo, načrti in programi, ki vplivajo ali lahko imajo vpliv na elemente okolja, omenjene pod prvo točko,
 - (c) »strošek-korist« (*cost-benefit*) in druge ekonomske analize in predpostavke, ki se uporabljajo pri odločanju na področju varstva okolja,
- stanje zdravja in varnosti ljudi, življenjske razmere ljudi, kulturne spomenike in objekte, in sicer v delu, v katerem so lahko prizadeti glede na stanje elementov okolja ali skozi elemente okolja zaradi dejavnikov, dejavnosti in ukrepov, omenjenih v drugi točki.

⁸ Aarhuška konvencija: preambula, 11. odstavek.

⁹ Aarhuška konvencija: 2. odstavek 2. člena.

Pravica javnosti do obveščeniosti o okolju - pravica dostopa do okoljskih informacij

Aarhuška konvencija upošteva dva aspekta pravice javnosti do obveščeniosti o okolju: pravico biti obveščen o neki konkretni stvari na svojo zahtevo, podano pri javnoupornem subjektu (pridobitev zelene okoljske informacije), ter pravico biti obveščen o okolju oziroma njegovem varovanju potom samoiniciativnega objavljanja in širjenja (pomembnih) okoljskih informacij javnoupornih subjektov z njihovih delovnih področij. Slednje je lahko obveščanje preko javnih medijev (npr. časopisje, radio, televizija, internet), neposredno (npr. po navadni ali elektronski pošti), na lokalno običajen način (npr. preko oglasnih desk, lokalnih javnih zbirališč) in podobno.

V tuji literaturi se ta dva aspekta pravice do obveščeniosti običajno označujeta kot njena »pasivna« in »aktivna« komponenta, izhajajoč iz obveznosti javnoupornega subjekta kot vira informacije, da okoljske informacije posreduje na vložene zahteve prosilcev oziroma jih samoiniciativno objavlja in razširja v javnosti.

Državam pogodbenicam konvencija nalaga, da javnosti zagotovijo pravico do pridobitve okoljske informacije (»pravico dostopa do okoljskih informacij«) najmanj v obsegu, kot ga določa sama konvencija. Ta obveznost se nanaša tako na sprejem (oziroma uskladitev) zakonodaje, kot tudi na sprejem drugih ukrepov, ki bodo omogočili jasen, pregleden in dosleden okvir za izvajanje določil konvencije v posamezni državi.¹⁰

Dostop do okoljskih informacij na zahtevo

Pravica javnosti dobiti okoljsko informacijo na zahtevo

Aarhuška konvencija zagotavlja vsem fizičnim in pravnim osebam pravico, da na svojo zahtevo dobijo okoljsko informacijo od upornih organov in drugih nosilcev izvršilne veje oblasti v kateri koli državi pogodbenici konvencije.¹¹

Upravičenci do okoljskih informacij

Po konvenciji so do okoljskih informacij upravičene vse fizične in pravne osebe ne glede na državljanstvo, nacionalnost ali prebivališče posameznika oziroma na kraj sedeža ali poslovanja pravne osebe. Upravičenci so lahko tudi neformalne skupine ljudi oziroma združenja posameznikov ali pravnih oseb, kadar je to skladno z nacionalno zakonodajo ali prakso države pogodbenice, v kateri je zaprosena okoljska informacija.¹²

Osebi, ki zaprosi okoljsko informacijo, ni potrebno izkazati nobenega posebnega interesa za njeno prošnjo oziroma zahtevo, torej ji ni treba povedati, zakaj potrebuje zaproseno informacijo, kaj bo z njo storila in podobno.¹³

Izjemni primeri, ko se informacije lahko pridržijo – zaupnost določenih informacij

Konvencija določa v 4. odstavku 4. člena izjemne primere, ko se zahteva po določeni informaciji lahko odkloni zaradi zaupnega značaja zahtevane informacije. Državam pogodbenicam konvencija ne postavlja zahteve, da morajo aplicirati izjeme iz 4. odstavka 4. člena pri implementaciji konvencije, temveč jim le daje možnost, da skladno z nacionalnimi zakonodajami izvzamejo iz dostopnosti informacije iz kategorij, naštetih v 4. odstavku 4. člena, če v posameznem primeru ugotovijo, da bo razkritje določene informacije škodljivo

¹⁰ Aarhuška konvencija: 1. odstavek 3. člena.

¹¹ Enako velja tudi za izvršilna telesa organizacij regionalnega gospodarskega povezovanja, ki so pogodbenice konvencije.

¹² Aarhuška konvencija: 4. odstavek 2. člena in 9. odstavek 3. člena.

¹³ Aarhuška konvencija: a. pododstavek 1. odstavka 4. člena.

vplivalo na legitimni interes, ki narekuje zaupnost takšne informacije. Ravno pri izjemah je potrebno poudariti, da Aarhuška konvencija ne zahteva zmanjšanja obstoječih pravic civilne družbe, določenih v nacionalnih zakonodajah držav pogodbenic, in se v nobenem primeru ne more uporabiti kot izgovor za njihovo omejevanje.¹⁴

Skladno s 4. odstavkom 4. člena konvencije se zahteva za pridobitev informacije lahko zavrne, če bi razkritje zaprosene informacije škodljivo vplivalo na:

1. zaupnost postopkov državnih organov (le kadar takšno zaupnost terja nacionalna zakonodaja),
2. mednarodne odnose, državno obrambo ali javno varnost,
3. pravičnost sodnih postopkov ali izvajanje preiskave v kazenskih in disciplinskih zadevah,
4. zaupnost poslovnih in gospodarskih informacij (le kadar takšno zaupnost terja državna zakonodaja zaradi zaščite legitimnih gospodarskih interesov ob pogoju, da ne gre za informacije o emisijah v okolje),
5. avtorske pravice,
6. zaupnost osebnih podatkov,
7. prostovoljno posredovanje podatkov od tretje stranke,
8. okolje, na katerega se informacija nanaša (npr. razkritje krajev razmnoževanja redkih vrst).

Posebej je treba poudariti, da pri poslovni (oziroma gospodarski, industrijski) skrivnosti konvencija izrecno določa, da podatki o emisijah (izpusti snovi, ki onesnažujejo okolje), ki so pomembni za varstvo okolja, ne morejo biti izvzeti iz razkritja oziroma morajo biti javnosti dostopni.

Javnoupravni subjekt (v nadaljevanju: organ) lahko odkloni posredovanje tudi tistih informacij, ki se nanašajo na gradivo, ki je v postopku urejanja, ali ki se nanašajo na notranjo korespondenco državnih organov, vendar ob pogoju, da sta ti kategoriji informacij določeni kot zaupni z nacionalno zakonodajo ali običajno prakso države pogodbenice, ter da se pri odločitvi o tem, ali bo tovrstna informacija posredovana prosilcu, upošteva javni interes za njeno razkritje.¹⁵

Zahteva po določenih informacijah se lahko zavrne tudi, če organ, na katerega je naslovljena, nima zahtevanih informacij. V tem primeru mora organ vlagatelja zahteve čim prej obvestiti o tem, kateri organ po njegovem mnenju razpolaga s to informacijo, ali pa odstopiti zahtevo temu organu in o tem obvestiti vlagatelja.¹⁶ Zahteva se lahko zavrne tudi takrat, ko je zahtevek očitno nerazumen ali presplošno izražen.¹⁷ V zahtevi je namreč nujno opredeliti zaproseno informacijo zadosti natančno, da jo organ lahko identificira.

Preizkus javnega interesa

Pri vsakem posameznem odločanju o tem, ali bo informacija, ki se sicer lahko uvrsti v kategorijo »izjeme« (informacije, izvzete iz razkritja), posredovana prosilcu ali ne, mora uradna oseba tolmačiti obstoj predpisanih razlogov za pridržanje informacije restriktivno in upoštevajoč javni interes, ki mu služi razkritje informacije.¹⁸ Tukaj gre pravzaprav za tehtanje različnih interesov in razreševanje konflikta, ki lahko nastane med javnim interesom po razkritju informacije in zasebnim interesom, ki narekuje njeno zaupnost (npr. če je zaprosena okoljska informacija deklarirana kot poslovna skrivnost) ali med dvema javnima interesoma

¹⁴ Aarhuška konvencija: 6. odstavek 3. člena

¹⁵ Aarhuška konvencija: c. pododstavek 3. odstavka 4. člena.

¹⁶ Aarhuška konvencija: a. pododstavek 3. odstavka 4. člena in 5. odstavek 4. člena.

¹⁷ Aarhuška konvencija: b. pododstavek 3. odstavka 4. člena

¹⁸ Aarhuška konvencija: 4. odstavek 4. člena.

(npr. če je zaprosena okoljska informacija deklarirana kot državna skrivnost). To tehtanje nasprotnih si interesov pri ugotavljanju obstoja in obsega negativnega učinka razkritja informacije na varovani interes »izjem« pri odločanju o razkritju konkretne informacije se v tuji literaturi običajno označuje kot »preizkus javnega interesa« (*public interest test*). S tem preizkusom se namreč presodi, ali ima javni interes, ki mu razkritje informacije služi, večji pomen za družbo od morebitne škode, ki bo nastala osebam zasebnega prava ali državi zaradi razkritja te iste informacije. Po konvenciji je izvajanje »preizkusa javnega interesa« načelno obvezno, državam pogodbenicam pa je prepuščeno, da same podrobneje določijo način njegovega izvajanja.

Delno razkritje dokumenta

V primeru, da zahtevani dokument le delno vsebuje informacije, ki so izvzete iz razkritja, in jih je možno izločiti iz dokumenta, ne da bi to vplivalo na njihovo zaupnost, mora organ to storiti in posredovati vlagatelju zahteve preostali del dokumenta oziroma preostali del zahtevanih informacij.¹⁹

Rok in način posredovanja informacije

Zaprošene informacije je treba posredovati prosilcu čim prej, najpozneje pa v roku enega meseca. Ta rok se lahko podaljša do dveh mesecev, če to opravičujeta obseg in kompleksnost zaprosenih informacij.²⁰ Prosilec ima pravico dobiti informacijo kot kopijo dejanske dokumentacije razen v primeru, ko je zahtevana informacija že javno dostopna v drugačni obliki ali če ima organ utemeljen razlog, da informacijo posreduje v drugačni obliki, pri čemer mora ta razlog tudi navesti v svojem odgovoru.²¹

Aarhuška konvencija posveča posebno pozornost iskalcu okoljske informacije ter nalaga državam pogodbenicam, da mu zagotovijo pomoč pri iskanju informacij, ga seznanijo z vrstami in obsegom okoljskih informacij, ki so na razpolago pri upravnih oblasteh, ter o postopku in osnovnih pogojih za pridobitev informacij.²² Organi morajo določiti in objaviti tudi točke za stike z javnostjo oziroma s potencialnimi iskanci informacij, kot so imena, telefonske številke, elektronski poštni naslovi itd. pristojnih služb oziroma odgovornih oseb za posredovanje informacij.

Pravica biti obveščen – ali dolžnost javne uprave, da objavlja in razširja okoljske informacije v javnosti

Zbiranje in razširjanje okoljskih informacij

Arhuška konvencija zavezuje upravne oblasti držav pogodbenic, da morajo razpolagati z informacijami, pomembnimi za izvajanje njihovih nalog, ter sproti dopolnjevati oziroma redno vzdrževati tovrstne podatkovne baze. V ta namen morajo vzpostaviti obvezne sisteme poročanja, s katerimi si bodo zagotovile ustrezen dotok informacij o načrtovanih (predlaganih) in potekajočih dejavnostih, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje.

Nadalje, organi morajo določene pomembne okoljske informacije samoiniciativno razširjati v javnosti, bodisi z vzpostavljanjem javno dostopnih elektronskih podatkovnih baz ali z objavljanjem in neposrednim razširjanjem informacij v javnosti.

¹⁹ Aarhuška konvencija: 6. odstavek 4. člena.

²⁰ Aarhuška konvencija: 7. odstavek 4. člena.

²¹ Aarhuška konvencija: b. pododstavek 1. odstavka 4. člena.

²² Aarhuška konvencija: 2. odstavek 3. člena in 2. odstavek 5. člena.

Tako konvencija po eni strani nalaga upravnim oblastem postopno vzpostavljanje javno dostopnih elektronskih podatkovnih baz, ki vsebujejo poročila o stanju okolja, besedila pravnih predpisov, ki se nanašajo na okolje, okoljske in z okoljem povezane politike, načrte in programe, okoljske sporazume ter tudi druge informacije, ki lahko olajšajo izvajanje konvencije po notranji zakonodaji države pogodbenice. Po drugi strani pa zahteva takojšnje sprejetje ukrepov za razširjanje informacij v javnosti, predvsem pravnih predpisov in političnih dokumentov (strategij, politik, programov, akcijskih načrtov), poročil o njihovem izvajanju ter mednarodnih pogodb, konvencij, sporazumov in drugih pomembnih mednarodnih dokumentov o okoljskih vprašanjih.

Posebno pozornost posveča konvencija obveščanju javnosti ob neposredni nevarnosti za zdravje ljudi ali za okolje v primeru ekoloških nesreč. V teh primerih morajo javne oblasti nemudoma posredovati prizadetemu prebivalstvu vse razpoložljive informacije, ki lahko prispevajo k preprečitvi ali ublažitvi škode, ki lahko nastane zaradi ekološke nesreče.

Konvencija zavezuje države pogodbenice tudi k vzpostavljanju mehanizmov, ki bodo zagotavljali zadostno obveščenost potrošnikov o izdelkih in jim tako dali možnost, da se pri njihovi izbiri lahko odločajo za tiste, ki so okolju prijaznejši.

Aarhuška konvencija posveča posebno pozornost tudi dostopu do t. i. »meta-informacij«, to je obveščanju javnosti o tem, katere okoljske informacije so na razpolago pri upravnih oblasteh ter po kakšnem postopku in pod kakšnimi pogoji jih je možno dobiti.²³ Javnost je treba seznanjati tudi s točkami za stike pri organih (imena oz. nazivi, telefonske številke, elektronski naslovi itd. uradnikov oziroma služb, pristojnih za sprejem in obravnavo zahtev za informacije) in z možnostmi uporabe pravnih sredstev za varstvo pravice do pridobitve okoljskih informacij.²⁴

Registri onesnaževanja

Aarhuška konvencija uvaja javno dostopne registre onesnaževanja. Države pogodbenice morajo pospešeno delati na vzpostavitvi nacionalnih registrov onesnaževanja v strukturirani, računalniški in javno dostopni podatkovni zbirki, zbrani na podlagi standardiziranega poročanja. Tak sistem lahko vključuje vnose, izpuste in prenose določenih vrst snovi in izdelkov, vključno s porabo vode, energije in virov iz določenih vrst dejavnosti v okolje, v proces čiščenja na kraju samem (*in-situ*) in drugje (*off-situ*) ter na odlagališča.²⁵

Varstvo pravice do pridobitve okoljske informacije

Aarhuška konvencija zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo preverbeni, revizijski postopek pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, v primerih, ko je nekomu bila neupravičeno zavržena zahteva po okoljskih informacijah, če je odgovor na zahtevo bil nepopoln ali neustrezen, ali če je zahteva bila ignorirana. Nadalje, če pogodbenica zagotovi sodno varstvo, mora zagotoviti tudi možnost ponovne obravnave zahtevka prosilca pred upravnim organom ali neodvisnim in nepristranskim telesom, ki ni sodišče, v hitrem in brezplačnem ali poceni z zakonom določenem postopku.²⁶

²³ Aarhuška konvencija: 2. odstavek 5. člena.

²⁴ Aarhuška konvencija: 5. odstavek 9. člena. O tem več v naslednjem poglavju.

²⁵ Tovrstne sisteme poročanja srečujemo v zahodnih razvitih državah, in sicer predvsem za nevarne in potencialno nevarne substance oziroma strupene kemikalije. V tuji literaturi so znani pod imenom »Pollutant Release & Transfer Registers« ali skrajšano PRTR. V ZDA je to na primer »Toxics Release Inventory« oz. TRI. Takšne informacije so čedalje bolj posredovane javnosti preko interneta, vsebujejo pa predvsem podatke o količinah industrijskih emisij posameznih nevarnih oziroma strupenih snovi v zrak, vodo in tla ter podatke o količinah teh snovi, transportiranih na obdelavo, pridelavo, recikliranje ali odlagališča.

²⁶ Aarhuška konvencija: 9. člen.

Končna odločitev v preverbenem postopku mora biti obvezujoča za organ javne oblasti, ki razpolaga z informacijami. Če je ta odločitev negativna (dostop do informacije je ponovno zavrnjen), mora biti izdana pisno ob obrazložitvi razlogov za zavrnitev.

Javnost mora biti obveščena o pravnih sredstvih, ki so ji na voljo. Pravna sredstva morajo biti ustrezna in učinkovita, postopki pa nepristranski, pravični, pravočasni in ne nesprijemljivo dragi. Nadalje, pogodbenice morajo proučiti možnosti za vzpostavitev ustreznih pomožnih mehanizmov, ki bodo preprečevali oz. zmanjševali finančne in druge ovire za dostop javnosti do pravnega varstva.

ANALIZA SLOVENSKEGA POZITIVNEGA PRAVA NA PODROČJU DOSTOPA JAVNOSTI DO OKOLJSKIH INFORMACIJ

Pravica pridobiti okoljsko informacijo/podatek na zahtevo

V Sloveniji je dostop do okoljskih informacij oziroma podatkov²⁷ urejen z zakonom o varstvu okolja (ZVO),²⁸ temelji pa na ustavni človekovi pravici do pridobitve informacije javnega značaja.

Ustava Republike Slovenije²⁹ določa v 2. odstavku 39. člena, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes. Na tej podlagi ZVO v 1. odstavku 14. člena določa, da so podatki o stanju in spremembah v okolju ter o postopkih in dejavnostih državnih organov, organov lokalnih skupnosti, izvajalcev javnih služb in nosilcev javnih pooblastil, ki se nanašajo na okolje, javni, v 2. odstavku istega člena pa zavezuje omenjene subjekte, da javnost obveščajo (o stanju in spremembah v okolju ter o svojih dejavnostih, ki se nanašajo na okolje) in dajejo podatke zainteresiranim posameznikom in organizacijam na njihovo zahtevo.

Slednja določba ZVO implicitno podeljuje fizičnim in pravnim osebam pravico, da dobijo okoljski podatek oziroma informacijo z vložitvijo zahteve pri subjektih iz 1. odstavka 14. člena ZVO. V nobenem oziru ne pogojuje pridobitve okoljskega podatka na zahtevo zainteresirane osebe, kar je povsem razumljivo glede na javni interes, ki za zasleduje varovanje okolja. S tem ko ne opredeli pravnega interesa kot pogoja za pridobitev okoljskega podatka, ga ZVO a priori priznava vsakomur. Ustava RS, ki določa le minimalni obseg človekovih pravic, dovoljuje takšno zakonsko ureditev. V 5. odstavku 15. člena ustava namreč določa, da nobene človekove pravice, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

ZVO je najbolj skop pri določanju postopkovnih pravil oziroma opredelitvi postopka, ki naj se uporabi pri posredovanju informacij. Določa le dve postopkovni pravili, rok za posredovanje zaprosenih podatkov, ki ne sme biti daljši kot mesec dni, in stroške posredovanja informacij oz. ceno posredovanih informacij, ki ne sme preseči materialnih stroškov. Sicer pa uporabo konkretnega postopka določi le z besedno zvezo »kot je predpisano«. Na področju javne uprave je to gotovo upravni postopek, ki ga za postopanje v (javno)upravnih zadevah predpisuje zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP).³⁰

²⁷ Zakon o varstvu okolja uporablja besedi »podatek« in »informacija« sinonimno. Glej 2. odstavek 14. člena.

²⁸ Ur. l. RS: št. 32/93 in 1/96.

²⁹ Ur. l. RS: št. 1/91-I.

³⁰ Ur. l. RS: št. 80/99.

V tem prispevku se bomo omejili na dostop do okoljskih informacij pri javni upravi, kar je tudi domena Aarhuške konvencije. V tem okviru bomo obravnavali tudi vprašanje uporabe postopka pri posredovanju informacij.³¹

Uporaba upravnega postopka za dostop do okoljskih informacij/podatkov

V nadaljevanju bomo podali podrobnejšo pravno analizo uporabnosti upravnega postopka pri obravnavi zahteve za pridobitev okoljskega podatka po 2. odstavku 14. člena ZVO pri upravnih organih, nosilcih javnih pooblastil in izvajalcih javnih služb.

Ključno vprašanje, na katero moramo odgovoriti za razrešitev vprašanja o uporabnosti upravnega postopka v primerih iskanja okoljskih podatkov, je, ali gre v teh primerih za upravno stvar.³² Odgovor najdemo v 2. odstavku 2. člena ZUP, ki med ostalim določa, da se šteje, da gre za upravno stvar, »če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari«. Menimo, da je gotovo, da je zakonodajalec v 14. členu ZVO opredelil okoljske podatke kot javne in podelil pripadnikom civilne družbe pravico dobiti okoljsko informacijo prav zaradi varstva javnega interesa glede varovanja zdravega življenjskega okolja. Obveščenost zainteresirane javnosti o okolju je vsekakor v funkciji zagotavljanja varovanja okolja, saj ZVO v 3. odstavku 4. člena izrecno zavezuje posameznike (državljanke in druge prebivalce) ter njihova združenja in okoljevarstvene organizacije k zagotavljanju varstva okolja v okviru njihovih pravic in obveznosti. Ta določba zakona ne bi bila smiselna, če zakonodajalec ne bi hkrati zagotovil tem subjektom tudi pravico pridobiti okoljske podatke oziroma pravico, da se seznanijo s kakovostjo življenjskega okolja, z dejavnostmi oblasti, ki so pristojne za njegovo varstvo itd., kar je zakonodajalec navsezadnje tudi storil v 14. členu ZVO. Jasno je namreč, da morata biti posameznik oziroma organizacija predhodno informirana, seznanjena s podatki o konkretnem okoljskem vprašanju, za rešitev katerega si prizadevata, ko delujeta v okviru svojih pravic in obveznosti. Z gotovostjo lahko sklenemo, da je uresničevanje pravice posameznikov in organizacij do pridobitve okoljskega podatka od upravnih organov tudi v javnem interesu, saj le obveščeni posamezniki oziroma organizacije lahko dejansko prispevajo k zagotavljanju varstva okolja.

ZVO določa le dve omenjeni posebni postopkovni pravili glede roka in stroškov posredovanja okoljskih podatkov. Z ozirom na to in upoštevajoč dejstvo, da drugi zakoni s področja varstva okolja (zaenkrat) ne določajo posebnih upravnih postopkov za dostop do informacij s svojih ožjih področij, je treba pri obravnavi zahteve za pridobitev okoljskega podatka uporabiti v vseh ostalih postopkovnih vprašanih pravila splošnega upravnega postopka. To narekuje 2. odstavek 3. člena ZUP, ki določa subsidiarno uporabo splošnega upravnega postopka v vseh postopkovnih vprašanih, ki niso urejena s pravili posebnega upravnega postopka.

Za največje »nejeverneže« o uporabnosti upravnega postopka pri obravnavi zahteve za pridobitev okoljskega podatka omenimo tukaj še določbo 4. člena ZUP, ki določa smiselno uporabo upravnega postopka v vseh javnoupornih stvareh s področij, ki niso urejena s posebnim postopkom.³³ Tukaj je razvidna namera zakonodajalca po enotnem urejanju

³¹ Vprašanje uporabe postopka oziroma postopkov pri izvajanju 14. člena ZVO je namreč širše, saj ZVO zavezuje k dajanju okoljskih podatkov zainteresiranim osebam vse državne organe in organe lokalnih skupnosti. Po našem mnenju sicer ni ovire za uporabo upravnega postopka tudi pri pridobivanju okoljskih podatkov/informacij od predstavniških zakonodajnih organov.

³² Na podlagi 1. odstavka 1. člena zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) morajo upravni organi (in tudi drugi državni organi in organi lokalnih skupnosti) in nosilci javnih pooblastil postopati po pravilih upravnega postopka, kadar v upravnih stvareh, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah in obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in pravnih oseb (in tudi drugih nosilcev pravic in obveznosti, npr. skupine oseb itd., o katerih se odloča v upravnem postopku).

³³ Le dve postopkovni pravili ZVO o roku in stroških posredovanja okoljskih podatkov sami po sebi nikakor ne zadoščata za praktično obravnavo zahteve ter posledično za uresičevanje načela javnosti okoljskih informacij. Zato bi morali v primeru, če bi ju razumeli kot pravila nekega postopka, ki ni upravni postopek, pritrditi dejstvu, da področje dostopa do okoljskih podatkov ni urejeno s posebnim postopkom. Iz tega bi pa sledila nujnost smiselne uporabe upravnega postopka.

razmerij, v katerih je udeležena javna uprava (ali celo drugi javni organ, ki opravlja javno funkcijo) s široko uporabo pravil upravnega postopka.³⁴

Našim trditvam v prid govori tudi uradno stališče ministrstva za okolje in prostor (MOP), ki izhaja iz Pogajalskih izhodišč RS za področje 22 – okolje z medvladne konference o pristopu Slovenije k Evropski uniji iz leta 1999. V tem dokumentu, ki sta ga potrdila vlada in državni zbor, je v poglavju horizontalne zakonodaje pod točko 1.2. (Prosti dostop do informacij o okolju) izrecno navedeno, da je pravni red Republike Slovenije na področju prostega dostopa javnosti do informacij o okolju usklajen s pravnim redom EU³⁵ ter da pravni okvir sestavljajo ZVO, ZUP, v katerem je določen postopek posredovanja informacij o okolju, in zakon o upravnem sporu (ZUS), ki zagotavlja pravno varstvo.

Javnost okoljskih podatkov o obremenjevanju lokalnega okolja

ZVO posveča posebno pozornost javnosti podatkov o obremenjevanju okolja kot posledici opravljanja poslovne dejavnosti. V 3. odstavku 14. člena določa, da morajo osebe, ki pri opravljanju poslovne dejavnosti na kakršen koli način ali v kakršni koli obliki obremenjujejo okolje,³⁶ tj. povzročajo onesnaženje okolja,³⁷ razvrednotenje okolja,³⁸ tveganje za okolje³⁹ ali poškodbo okolja⁴⁰ oziroma rabijo/izkoriščajo naravne dobrine (naravne vire, naravno javno dobro in/ali naravno vrednoto)⁴¹, zagotavljati javnost podatkov o lastnem obremenjevanju okolja preko pristojne službe lokalne skupnosti. To so zavodi ali službe za varstvo okolja ene ali več lokalnih skupnosti ter zavodi za varstvo okolja mestnih občin.⁴²

Tudi pri določilu 3. odstavka 14. člena ZVO se srečamo s pomanjkljivo opredelitvijo postopka, zakonodajalec se namreč le sklicuje na prejšnji, 2. odstavek 14. člena ZVO in določi, da se pri zagotavljanju javnosti podatkov o lastnem obremenjevanju okolja preko pristojne službe

³⁴ O razmejitvi med upravnopravnimi in zasebnopravnimi razmerji glej: Ude (2000), 1378.

³⁵ Prosti dostop do okoljskih informacij v EU ureja istoimenska direktiva Sveta Evrope 90/313/EEC.

³⁶ »Obremenitev okolja« je po definiciji ZVO: 5. čl. (6. točka), ne glede na to, ali gre za obremenjevanje ali obremenjenost, vsak »poseg« ali posledica »posega v okolje«, ki je izključno ali hkrati povzročila ali povzroča onesnaženje okolja, razvrednotenje okolja, tveganje za okolje ali poškodbo okolja ter raba in izkoriščanje naravnih dobrin. »Poseg v okolje« je po definiciji ZVO: 5. čl. (4.1. točka), vsako trajno ali začasno človekovo dejanje ali opustitev ravnanja, ki s svojim vplivom lahko ogrozi ali ogroža zdravje ali okolje in ima za posledico njegovo umetno spremembo, obremenitev ali zaviranje njegovih naravnih sprememb, nanaša pa se zlasti na izkoriščanje in uporabo naravnih dobrin, posege v prostor, proizvodne in druge dejavnosti, promet in porabo blaga, emisije v vodo, zrak ali tla, odlaganje in kopičenje odpadkov ter druge vplive na okolje.

³⁷ »Onesnaženje okolja« so po definiciji ZVO: 5. čl. (7.1. točka), ne glede na to, ali gre za onesnaževanje ali onesnaženost, škodljivi vplivi ali učinki posegov v okolje, ki zmanjšujejo nevtralizacijsko in regeneracijsko sposobnost okolja, možnost njegove rabe in izkoriščanja ter škodijo materialom. Za definicijo posega v okolje glej opombo 36.

³⁸ »Razvrednotenje okolja« so po definiciji ZVO: 5. čl. (7.2. točka), škodljivi vplivi in učinki posegov v okolje, ki povzročajo degradacijo naravnih vrednot in naravnih pogojev kakovosti življenja. Za definicijo posega v okolje glej opombo 36.

³⁹ »Tveganje za okolje« je po definiciji ZVO: 5. čl. (7.3.1. točka), verjetnost, da bo nek poseg v okolje posredno ali neposredno škodoval okolju ali življenju ali zdravju ljudi. Za definicijo posega v okolje glej opombo 36.

⁴⁰ »Poškodba okolja« je po definiciji ZVO: 5. čl. (8. točka), posledica posega v okolje, ki presega njegove regeneracijske sposobnosti, okvire dovoljenih posegov v okolje in pomeni degradacijo v večjem obsegu ali uničenje okolja ali njegovega dela. Za definicijo posega v okolje glej opombo 36.

⁴¹ »Naravne dobrine« so po definiciji ZVO: 5. čl. (3. točka), sestavine narave, pomembne za zadovoljevanje človekovih materialnih in duhovnih potreb ter interesov ter so lahko izključno ali hkrati naravno javno dobro, naravni viri ali naravne vrednote. Redke, dragocene in vrednejše naravne dobrine so naravno bogatstvo. »Naravno javno dobro« so površine v javni lasti, in sicer negrajeni deli zemljiškega, podzemnega, vodnega, morskega in zračnega javnega dobra, na katerih sta dostopnost in gibanje po enakimi pogoji omogočena vsem (ZVO: 5. čl., 3.1. točka). »Naravni viri« so obnovljive in neobnovljive naravne prvine (tla, voda, zrak, živali in rastline, ki tvorijo litosfero, pedosfero, hidrosfero, atmosfero ter biosfero), ki so posredno ali neposredno gospodarsko izkoristljive (ZVO: 5. čl., 3.2. točka). »Naravne vrednote« so redki, dragoceni ali znameniti naravni pojavi ter drugi vredni pojavi, sestavine oziroma deli žive ali nežive narave, naravna območja ali deli naravnih območij, ekosistemi, krajine ali oblikovana narava. Zajemajo vso naravno dediščino na območju države (glej: Zakon o ohranjanju narave: 4. člen, ki je razveljavil 3.3. točko 5. člena ZVO).

⁴² ZVO: 3. odstavek 14. člena v povezavi s 3. odstavkom 92. člena.

lokalne skupnosti uporabi enak način kot pri zagotavljanju javnosti okoljskih podatkov po 2. odstavku, kar pomeni: najpozneje v roku enega meseca in za ceno, ki ne sme preseči materialnih stroškov posredovane informacije.

Če vzamemo 3. odstavek 14. člena ZVO pod drobnogled, vidimo, da črka zakona obvezuje onesnaževalce, povzročitelje tveganj in druge obremenjevalce okolja, da lokalnim skupnostim sporočajo podatke o lastnem obremenjevanju okolja, lokalne skupnosti pa so dolžne, da o pridobljenih informacijah obveščajo javnost, samoiniciativno in na zahteve zainteresiranih. Pripadniki javnosti, tj. posamezniki in organizacije lahko zahtevajo podatke o onesnaževanju oz. drugem obremenjevanju okolja, ki ga povzročajo konkretni onesnaževalci oz. drugi obremenjevalci okolja tako, da svojo zahtevo vložijo pri pristojni službi lokalne skupnosti, ta pa je dolžna pridobiti zahtevane podatke, če z njimi ne razpolaga, od zadevnega onesnaževalca oz. drugega obremenjevalca okolja, in jih posredovati vlagatelju zahteve.⁴³ To seveda ne pomeni, da podatkov o obremenjevanju okolja konkretnih onesnaževalcev ni mogoče zahtevati od državnih organov ali drugih zavezancev za posredovanje podatkov po 2. odstavku 14. člena, če le-ti z njimi razpolagajo.⁴⁴ Slednje je še posebej pomembno v primeru, če z določenimi podatki o obremenjevanju okolja ne razpolaga lokalna skupnost, temveč le državni organ. Takšno situacijo imamo v primeru zbiranja podatkov obratovalnega monitoringa industrijskih onesnaževalcev, ki se zbirajo le na republiški ravni (pri Agenciji RS za okolje).

Omenimo tudi to, da je onesnaževalec oziroma drugi obremenjevalec okolja, ki ne zagotovi javnosti podatkov o lastnem obremenjevanju okolja, skladno s 3. odstavkom 14. člena odgovoren za prekršek po 1. točki 1. odstavka 100. člena ZVO. Za ta prekršek je odgovorno tako podjetje (oz. druga pravna oseba) kot tudi odgovorna oseba podjetja. Nadalje, ZVO v 41. členu zavezuje pravne osebe, ki zaradi svoje dejavnosti neposredno povzročajo obremenjevanje okolja, da zaposlijo ali najamejo pooblaščenca za varstvo okolja, ki je med drugim dolžan zagotavljati javnost podatkov o obremenjevanju okolja po 3. odstavku 14. člena ZVO.⁴⁵

Izjeme – kategorije zaupnih podatkov, ki so izvzete iz razkritja

Na podlagi 2. odstavka 39. člena ustave RS se lahko omeji dostop do informacij javnega značaja le z zakonom. Številni zakoni slovenskega pozitivnega prava opredeljujejo določene kategorije informacij zaradi njihovega zasebnega ali zaupnega značaja kot skrivnosti, tj. podatke, ki za javnost niso dostopni.

Tajne podatke z delovnega področja državnih organov v zvezi z javno varnostjo, obrambo, zunanjimi zadevami ali obveščevalno in varnostno dejavnostjo določa zakon o tajnih podatkih.⁴⁶ Osebni podatki so varovani z zakonom o varstvu osebnih podatkov.⁴⁷ Zaupnost določenih podatkov terjajo tudi zakon o državni statistiki,⁴⁸ zakon o davčni službi,⁴⁹ zakon o davčnem postopku⁵⁰ ter zakon o ohranjanju narave.⁵¹

⁴³ Glej tudi: Čebulj et al. (1994), 82.

⁴⁴ Podatki o obremenjevanju okolja so vsekakor okoljski podatki ali, konkretnije, skladno s 1. odst. 14. čl. ZVO, podatki »o spremembah v okolju«. Zato so jih vsi subjekti iz 1. odst. 14. čl. ZVO zavezani posredovati na zahtevo zainteresirane osebe na podlagi 2. odstavka 14. člena ZVO.

⁴⁵ Institut pooblaščenca za varstvo okolja v praksi nažalost še ni dosledno zaživel, saj izvedbeni predpis, s katerim je treba določiti pogoje, ki jih mora izpolnjevati oseba za opravljanje funkcije pooblaščenca za varstvo okolja, še po osmih letih zamude ni izdan. Edino na področju uvoza in izvoza nevarnih odpadkov je prehodno urejeno, da ima funkcijo pooblaščenca za okolje odgovorna oseba uvoznika oziroma izvoznika (glej Odredbo o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov: 2. odst. 33. čl., Ur. l. RS, št. 39/96). Nekateri večji onesnaževalci, ki poslujejo skladno s standardi ISO 14000 sicer imajo službe za varstvo okolja in se njihovi uslužbenci celo prostovoljno združujejo v društvu pooblaščenecv za varstvo okolja.

⁴⁶ Ur. l. RS: št. 87/01.

⁴⁷ Ur. l. RS: št. 59/99 in 57/01.

⁴⁸ Ur. l. RS: št. 45/95.

⁴⁹ Ur. l. RS: št. 18/96.

⁵⁰ Ur. l. RS: št. 18/96.

⁵¹ Ur. l. RS: št. 56/99.

Poslovno skrivnost določa zakon o gospodarskih družbah (ZGD).⁵² Tukaj je potrebno opozoriti, da je v razmerju do poslovne skrivnosti javnost okoljskih podatkov posebej zaščiten z zakonom o varstvu okolja. Skladno s 3. odstavkom 39. člena ZGD se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po drugem zakonu javni. Zato okoljski podatki, vključno s podatki o obremenjevanju okolja kot posledici opravljanja poslovne dejavnosti, ki so s 14. členom ZVO določeni za javne, ne morejo biti opredeljeni za poslovno skrivnost.⁵³ Poudarimo še to, da so emisije v okolje zajete s pojmom okoljskega podatka po ZVO (3. odstavek 14. člena v povezavi s 6., 7.1., 7.2., 7.3.1. in 8. točko 5. člena) in se zato v nobenem primeru ne morejo razumeti kot poslovna skrivnost.

Temu navkljub slovenski javnosti v praksi niso dostopni podatki iz poročil obratovalnih monitoringov⁵⁴ industrijskih in drugih onesnaževalcev, ki se zbirajo na državni ravni (pri Agenciji RS za okolje, Uradu za okolje).⁵⁵ Uspešne primere iskanja teh podatkov smo zasledili le, ko so zahteve bile vložene pri oblasteh lokalnih skupnosti.⁵⁶

Obveščanje javnosti in razširjanje okoljskih informacij

Samoiniciativno obveščanje javnosti je na načelni ravni urejeno v 2. odstavku 14. člena ZVO. Javne oblasti, to so državni organi, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb, so dolžni obveščati javnost o stanju in spremembah v okolju ter o svojih dejavnostih, ki se nanašajo na okolje.

ZVO ureja na sistemski ravni tudi generiranje, zbiranje, hranjenje in vzdrževanje okoljskih podatkov. Okoljski podatki o kakovosti in vplivih na okolje se generirajo pri spremljanju stanja in sprememb v okolju, predvsem z imisijskimi in emisijskimi monitoringi. Z izjemo podatkov, dobljenih s posebnimi monitoringi občin,⁵⁷ se podatki imisijskih in emisijskih monitoringov zbirajo na ministrstvih. Povzročitelji obremenitev okolja morajo sporočiti pristojnim ministrstvom podatke obratovalnega emisijskega in imisijskega monitoringa, preventivnega monitoringa ter monitoringa učinkov sanacijskih ukrepov za odpravo čezmernih obremenitev okolja.⁵⁸ Te podatke, kot tudi podatke državnega monitoringa, hranijo pristojna ministrstva in so uradni.⁵⁹

⁵² Ur. l. RS: št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 54/99 in 36/00.

⁵³ Glej tudi: Čebulj et al. (1994), 81.

⁵⁴ Obratovalni monitoring morajo zagotavljati onesnaževalci, obsega pa emisijski monitoring posameznega vira onesnaževanja (meritve količin posamičnih polutantov, izpuščenih v okoljske medije) ter imisijski monitoring posledic lastnega obremenjevanja okolja oziroma tudi monitoring naravnih pojavov, če onesnaževalec vpliva nanje s svojo dejavnostjo (glej ZVO: 1. odstavek 70. člena).

⁵⁵ Neuspešne primere iskanja podatkov obratovalnega monitoringa beležijo npr. nevladne organizacije LABECO Center za ekološka raziskovanja iz Ljubljane (zahteva članice organizacije iz leta 1997 glede obratovalnega monitoringa gospodarske družbe Fenolit iz Borovnice ter zahtevi iz leta 2000 glede obratovalnih monitoringov papirnice Vipap Videm Krško in prašičje farne Stična), Regionalno društvo ekološkega gibanja iz Ivančne Gorice (zahteva iz leta 1999 glede obratovalnega monitoringa prašičje farne Stična) ter UMANOTERA Slovenska fundacija za trajnostni razvoj (zahteva iz leta 2001 glede obratovalnih monitoringov sežigalnic nevarnih odpadkov Color Medvode, Kemiplast Dekani in Pinus Rače).

⁵⁶ Na primer uspešna zahteva članice organizacije LABECO za podatke monitoringa izcednih voda odlagališča odpadkov Barje, vložena pri Zavodu za varstvo okolja mesta Ljubljane v letu 1997, in zahteva za podatke obratovalnega monitoringa komunalne čistilne naprave Ivančna Gorica, vložena pri javnem komunalnem podjetju Grosuplje v letu 2000, ter uspešna zahteva Regionalnega društva ekološkega gibanja iz Ivančne Gorice za podatke obratovalnega monitoringa komunalne čistilne naprave Ivančna Gorica, vložena pri javnem komunalnem podjetju Grosuplje v letu 1999.

⁵⁷ Lokalne skupnosti lahko v dogovoru s pristojnimi ministrstvi zagotavljajo podrobnejši ali posebni monitoring stanja lokalnega okolja (imisijski monitoring, emisijski monitoring razpršenih virov onesnaževanja ter intervencijski monitoring), mestne občine pa so dožne zagotavljati podrobnejšo in posebno mrežo imisijskega monitoringa in emisijskega monitoringa razpršenih virov onesnaževanja na svojem območju (glej: ZVO: 3. in 4. odstavek 68. člena).

⁵⁸ ZVO: 1. odstavek 71. člena.

⁵⁹ ZVO: 3. odstavek 71. člena.

Država je neposredno odgovorna za zagotavljanje monitoringa naravnih pojavov, imisijskega monitoringa, intervencijskega monitoringa in emisijskega monitoringa razpršenih virov onesnaževanja (državni monitoring). Skladno s tem ZVO v 68. členu nalaga državi tudi obveznost rednega obveščanja javnosti, lokalnih skupnosti in drugih zainteresiranih organizacij o podatkih navedenih monitoringov. Sem sodi tudi opozarjanje prebivalstva zaradi prekomernega onesnaževanja ter zgodnje obveščanje pred možnimi nevarnostmi. Obveščanje je potrebno izvajati preko sredstev javnega obveščanja »in drugače«. S slednjim je zakonodajalec poudaril potrebo po uporabi raznovrstnih poti za razširjanje informacij, kar seveda prispeva k širši obveščenosti splošne javnosti.

Generiranje podatkov o onesnaževanju oziroma drugem obremenjevanju okolja ter pritok teh podatkov od onesnaževalcev/obremenjevalcev okolja k pristojnim službam varstva okolja pa ZVO podpira z dvema posebnima institutoma, ki v praksi zaradi nesprejetja izvedbenih predpisov še nista uveljavljena. To sta pooblaščenec⁶⁰ za varstvo okolja in ekološko knjigovodstvo.⁶¹

Pri državnih upravnih organih in upravnih organih občin se zbirajo tudi podatki o načrtovanih posegih v okolje, in sicer v postopkih izdaje različnih dovoljenj in soglasij (npr. vodnogospodarska dovoljenja, okoljevarstvena soglasja, dovoljenja za čezmerno obremenjevanje okolja itd.).

Na področju obveščanja potrošnikov o izdelkih glede na njihove posledice na okolje ZVO predvideva dva ukrepa: opozorila proizvajalcev na izdelkih, ki obremenjujejo okolje⁶², in znak za okolje, ki ga podeljuje minister za okolje tistim izdelkom, ki v primerjavi z istovrstnimi izdelki bistveno manj obremenjujejo okolje, kot to dovoljujejo predpisi.⁶³

Omenimo še, da odprtost delovanja organov javnih oblasti oz. vseh oseb, ki opravljajo javno službo, po svoji plati ureja tudi zakon o medijih, ki zavezuje javne oblasti k dajanju resničnih, popolnih in pravočasnih informacij o vprašanih z njihovih delovnih področij za objavo preko medijev.⁶⁴

Informacijski sistem varstva okolja

ZVO predvideva integriranje okoljskih podatkov z vzpostavitvijo obsežnega informacijskega sistema varstva okolja.⁶⁵ Vodenje in vzdrževanje informacijskega sistema varstva okolja je v pristojnosti ministrstev.⁶⁶

Izvedbeni predpisi, ki morajo določiti strukturo, skupne osnove in stopnje agregiranosti podatkov, vsebino, izvajalce in nosilce posamičnih podatkovnih baz, poročevalske enote, metodologije zbiranja, shranjevanja, obdelave in sporočanja podatkov, njihovo uradnost⁶⁷ ter obveznost vključevanja v mednarodne informacijske sisteme, še niso sprejeti.

⁶⁰ ZVO: 41. člen. Glej tudi opombo 45.

⁶¹ ZVO: 42. člen.

⁶² ZVO: 39. člen.

⁶³ ZVO: 43. člen.

⁶⁴ Zakon o medijih: 45. člen (Ur. l. RS: št.35/01).

⁶⁵ ZVO: 73. člen.

⁶⁶ Lokalne skupnosti lahko vzpostavijo lastne informacijske sisteme v zadevah varstva okolja lokalnega pomena (ZVO: 3. odstavek 92. člena).

⁶⁷ Na tem mestu naj omenimo, da uradnost podatkov, pridobljenih z državnim in obratovalnim monitoringom že določa 3. odstavek 71. člena ZVO.

V skladu z ZVO bo informacijski sistem varstva okolja vseboval zlasti podatkovne baze o:

1. naravnih prvinah⁶⁸ in pojavih, naravnih dejavnikov⁶⁹ in ekosistemih,
2. naravnih dobrinah,⁷⁰
3. obremenitvah, obremenjevanju in obremenjenosti okolja,⁷¹
4. porabi snovi in energije,
5. nevarnih snoveh,
6. nastajanju in razprostranjenosti odpadkov,
7. emisijah po virih,
8. povzročiteljih obremenitev okolja, to je onesnaževalcih, povzročiteljih razvrednotenja okolja, povzročiteljih tveganja za okolje in porabnikih naravnih dobrin,⁷²
9. delih okolja s statusom ogroženosti in zavarovanosti,
10. poškodbah okolja, ekoloških nesrečah in zlorabah okolja,
11. zdravstveno ekoloških razmerah prebivalstva,
12. objektih in napravah, namenjenih varstvu okolja,
13. sredstvih oziroma stroških varstva okolja,
14. javnih službah ter organizacijah in ustanovah, ki se ukvarjajo z varstvom okolja, in o njihovih pooblastilih,
15. predpisih, standardih in normativih varstva okolja,
16. stanju tehnike in tehnologije ter meroslovja na področju varstva okolja.

ZVO ne opredeljuje posebej dostopnosti podatkov informacijskega sistema varstva okolja za javnost. Upravljalci informacijskega sistema bodo morali zagotavljati javnost njegovih podatkov v skladu z določili temeljnega načela javnosti okoljskih podatkov po 14. členu ZVO. Določilo 5. člena Aarhuške konvencije pa nalaga postopno zagotovitev elektronskih baz z okoljskimi informacijami, dostopnimi javnosti po telekomunikacijskih omrežjih. Navaja tudi določene kategorije informacij, ki bi prioriteto morale biti javno dostopne preko elektronskih podatkovnih baz.⁷³ Tako bo informacijski sistem varstva okolja lahko tudi pravišnje orodje za implementacijo teh zahtev konvencije.

Obveščanje v primeru neposredne nevarnosti zaradi ekološke nesreče

Obveščanje prebivalstva v primeru neposredne nevarnosti zaradi ekološke ali industrijske nesreče ureja zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.⁷⁴

Podatki o nevarnostih pred nesrečami so javni, zato morajo biti dostopni vsakomur. Javni so tudi podatki o dejavnostih državnih organov, lokalnih skupnosti ter drugih izvajalcev nalog varstva pred nesrečami (npr. proizvajalcev in prevoznikov nevarnih snovi itd.).

V primeru ko se zgodi nesreča, mora biti prebivalstvo na prizadetem območju obveščeno o nevarnostih. Za tovrstno obveščanje sta po zakonu odgovorni tako država kot tudi lokalna skupnost.⁷⁵ Nalogo strokovnoanalitične obdelave podatkov, obveščanja in alarmiranja zakon podeljuje službi za informacijsko podporo, ki je v sestavi ministrstva za obrambo.⁷⁶

⁶⁸ »Naravne prvine« so po definiciji 1.2. točke 5. člena ZVO tla, voda, zrak, živali in rastline, ki tvorijo litosfero, pedosfero, hidrosfero, atmosfero in biosfero.

⁶⁹ »Naravni dejavniki« so po definiciji 1.3. točke 5. člena ZVO fizikalno-kemični procesi, relief, podnebje, hidrografske in biološke razmere ter drugi dejavniki, ki povzročajo spremembe okolja, vključno z vplivi človekovega delovanja.

⁷⁰ Glej opombo 41.

⁷¹ Glej opombe 36-40.

⁷² »Povzročitelj obremenitve« je po definiciji 10. točke 5. člena ZVO vsaka pravna ali fizična oseba, ne glede na to, ali deluje po javnem ali zasebnem pravu, če neposredno ali posredno, izključno ali hkrati onesnažuje okolje (onesnaževalec), degradira okolje (povzročitelj razvrednotenja), povzroča tveganje za okolje (povzročitelj tveganja) ali uporablja, izkorišča ali kako drugače posega v sestavine okolja (porabnik naravne dobrine).

⁷³ Glej poglavje v tem prispevku: Pravica biti obveščen – ali dolžnost javne uprave, da objavlja in razširja okoljske informacije v javnosti.

⁷⁴ Objavljen v Ur. l. RS: št. 64/94. Glej 3. in 4. točko 8. člena zakona.

⁷⁵ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami: 11. člen.

⁷⁶ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami: 1. odstavek 55. člena. O sistemu opazovanja, obveščanja in alarmiranja glej še 48-54. člen.

Gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, ki v delovnem procesu uporabljajo, proizvajajo, prevažajo ali skladiščijo nevarne snovi in katerih dejavnost predstavlja nevarnost za nastanek nesreče, morajo izdelati oceno ogroženosti, načrt zaščite in reševanja ter na lastne stroške obveščati delavce in okoliško prebivalstvo o nevarnostih.⁷⁷ K temu so zavezane tudi občine.⁷⁸

Načrti zaščite in reševanja so javni dokumenti, razen v delih, ki so označeni kot zaupni v skladu s predpisi. Organi, pristojni za izdelavo teh načrtov, morajo na svojem sedežu zagotavljati možnost vpogleda v načrte.⁷⁹

Varstvo pravice dostopa do okoljskih informacij

Sodno varstvo pravice do pridobitve okoljske informacije oziroma podatka⁸⁰ je zagotovljeno v upravnem sporu na podlagi 157. člena ustave RS in 1. člena zakona o upravnem sporu.⁸¹

Pravica do pritožbe je zagotovljena v upravnem postopku po ZUP, razen v primeru, če o zahtevi za pridobitev okoljske informacije odloči vlada ali ministrstvo v ožji sestavi.⁸² To je pravna vrzel, ki jo je potrebno zapolniti za izpolnitev zahteve Aarhuške konvencije. Iskalcu informacije je namreč treba poleg varstva pravice pred sodiščem zagotoviti tudi hiter in brezplačen ali poceni pritožbeni postopek pred upravnim organom ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, ustanovljenim z zakonom, ki ni sodišče.⁸³

PREDLOGI PRAVNIH REŠITEV ZA INKORPORACIJO DOLOČIL KONVENCIJE NA PODROČJU DOSTOPA DO INFORMACIJ V SLOVENSKI PRAVNI RED

Pri oblikovanju tega poglavja smo upoštevali dejstvo, da se v Sloveniji ratificirane mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno⁸⁴, kar pomeni, da postanejo integralni del domačega prava in se njihova določila izvajajo neposredno. V praksi je seveda možno izvajati posamezne določbe mednarodne pogodbe neposredno, le če so v sami mednarodni pogodbi opredeljene zadosti konkretno, da je njihovo neposredno izvajanje praktično možno. Tovrstnih določb ni potrebno dodatno urejati z izvedbenimi predpisi. Nasproti temu pa je za izvajanje določb načelne narave, katerih zahteve presegajo obstoječi okvir domače zakonodaje oz. razpoložljive pravne instrumente, ki lahko služijo za njihovo implementacijo, potrebno sprejeti dopolnilne izvedbene predpise.

Tako bo že s samim aktom ratifikacije oziroma z dnem uveljavitve Aarhuške konvencije v slovenskem pravnem redu pravica javnosti do pridobitve okoljske informacije pridobila na razsežnosti. Konkretizirana, natančna določila konvencije bodo neposredno uporabljiva. Tako bo pojem okoljske informacije natančneje definiran, zajel bo tudi podatke, vezane na človekovo zdravje, ter podatke o gensko spremenjenih organizmih. Zahtevo za pridobitev okoljske informacije bodo lahko vložile pri organih javne uprave tudi neformalne skupine posameznikov. Organ bo moral, če bo tako zahteval prosilec, posredovati zahtevano

⁷⁷ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami: 2. in 3. odstavek 38. člena.

⁷⁸ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami: 37. in 44. člen.

⁷⁹ Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Ur. l. RS: št. 3/02).

⁸⁰ Glej opombo 27.

⁸¹ Objavljen v Ur. l. RS: št. 50/97.

⁸² Skladno s 13. in 230. členom ZUP pritožba zoper prvostopno odločbo vlade sploh ni dovoljena, zoper prvostopno odločbo ministrstva pa je pravico do pritožbe in instančni organ možno določiti z zakonom.

⁸³ Glej 2. pododstavek 1. odstavka 9. člena konvencije.

⁸⁴ Ustava RS: 8. člen.

informacijo v obliki kopije dejanske dokumentacije, razen če bo imel utemeljen razlog, da to informacijo posreduje v drugačni obliki (kar bo moral v svojem odgovoru obrazložiti), ali če bo ugotovil, da je ta informacija že javno dostopna v drugačni obliki.⁸⁵

Notranjo zakonodajo bo potrebno dopolniti v točkah, kjer zahteve konvencije presegajo obstoječi pravni okvir oziroma razpoložljive pravne instrumente, potrebne za njihovo implementacijo. Potrebno bo sprejeti izvedbena določila, bodisi z izdajo novih ali s spremembami in dopolnitvami obstoječih predpisov. Predvsem bo potrebno dopolniti pristojnosti organov za odločanje v upravnem postopku ter določiti način izvajanja »preizkusa javnega interesa« pri obravnavanju zahtev, ki se nanašajo na informacije zaupnega značaja po določbah notranje zakonodaje, vendar v okviru 4. odstavka 4. člena konvencije. Dosedanje pomanjkljivo izvajanje 14. člena ZVO pa kaže tudi na potrebo po izvedbenih predpisih, predvsem podrobnejših navodilih za uslužbenca, ki obravnavajo zahteve za pridobitev okoljskih informacij.

Predlogi za izpopolnitev notranje zakonodaje

Pri konkretnih predlogih za izpopolnitev notranje zakonodaje v zvezi z implementacijo Aarhuške konvencije, ki sledijo v nadaljevanju tega poglavja, izhajamo iz predpostavke, da so za učinkovito implementacijo tega relativno novega korpusa civilnih pravic potrebna jasna in nedvoumna pravna pravila. Zato predlagamo, da se poleg očitnih pravnih vrzeli, ki jih je treba zapolniti, uredijo tudi vsa druga relevantna razmerja, ki jih slovenska pozitivna zakonodaja sicer že ureja, vendar so njihove respektivne pravne norme zaradi ohlapne diktije zakonodajalca velikokrat predmet kolizije različnih zakonov oz. na njih temelječih predpisov in je posledično njihova pravna ureditev težko uresničljiva v praksi.

1. Predlagamo **spmembo 2. odstavka 13. člena in 1. odstavka 230. člena ZUP**, ki izrecno ne dovoljujeta pritožbe zoper prvostopno odločbo vlade, tako da se (podobno rešitvi 3. odstavka 13. člena in 2. odstavka 230. člena ZUP) dovoli možnost, da se pravica do pritožbe in instančni organ določita z drugim zakonom.

2. Predlagamo **dopolnitev ZVO** tako, da se:

- izrecno določi uporaba upravnega postopka v zadevah pridobitve okoljske informacije na zahtevo zainteresiranih oseb pri republiških upravnih organih, upravnih organih lokalnih skupnosti, nosilcih javnih pooblastil in izvajalcih javnih služb;
- izrecno določi pristojnost vlade in ministrstev (tako ministrstev v ožji sestavi kot tudi organov in organizacij v njihovi sestavi) za odločanje o zahtevi za okoljsko informacijo v upravnem postopku na prvi stopnji;
- izrecno določi pravica do pritožbe in instančni organ za odločanje o pritožbah zoper prvostopne odločbe vlade in ministrstev v zadevah dostopa do okoljskih informacij;
- izrecno določi pristojnost izvajalcev javnih služb na državni in lokalni ravni za odločanje o zahtevi za okoljsko informacijo v upravnem postopku na prvi stopnji;
- natančneje določi definicija okoljske informacije, in sicer tako, da se ohrani široka definicija okoljskega podatka/informacije, kot jo že določa 1. odstavek 14. čl. ZVO, obenem pa pojmovno konkretizira z nezaključenim krogom pojmov, ki primerjalno pojasnjujejo, katere kategorije informacij štejejo zlasti za okoljsko informacijo. Predlagamo, da se v ta primerjalni krog kategorij vsekakor vključijo podatki o obremenitvah okolja kot

⁸⁵ Aarhuška konvencija: 1. odstavek 4. člena.

posledici opravljanja poslovne dejavnosti (podatki iz 3. odstavka 14. člena ZVO).⁸⁶ Hkrati je treba v definiciji okoljske informacije izrecno določiti, da je okoljska informacija lahko podatek v kateri koli stopnji agregiranosti, tj. da je lahko to posamični, neobdelani podatek (npr. podatek o izmerjeni koncentraciji posamične snovi na izpustu odpadne vode onesnaževalca) ali pa obdelani podatek oziroma skupek obdelanih podatkov, ki tvorijo kompleksno informacijo (npr. izjavo, dopis, mnenje, soglasje, poročilo, študijo itd.);⁸⁷

- izrecno določi pravno presumpcijo javnosti okoljske informacije/podatka, tj. da je breme dokazovanja vselej na tisti strani, ki zatrjuje, da je podatek tajen;
- predpišejo dodatna pravila posebnega upravnega postopka pri odločanju o zahtevi za pridobitev okoljskih informacij glede načina izvajanja »preizkusa javnega interesa« pri obravnavi posameznih kategorij izjem pred razkritjem;
- dopolni določilo 1. odstavka 71. člena ZVO tako, da se izrecno predpiše, da onesnaževalci oz. drugi obremenjevalci okolja sporočajo podatke obratovalnega monitoringa tudi službam lokalnih skupnosti iz 3. odstavka 92. člena ZVO, v katerih imajo svoj poslovni sedež;⁸⁸
- uvede obveznost vodenja uradnih evidenc o prejetih in rešenih zahtevah v zadevah pridobitve okoljske informacije ter obveznost letnega poročanja o izvajanju pravice do pridobitve okoljske informacije.

3. Poleg predlaganih dopolnitev ZVO priporočamo, da **ministrstva (predvsem MOP sprejmejo izvedbene podzakonske akte** (npr. podrobnejša navodila), ki bodo omogočili lažje razumevanje in izvajanje določil ZVO v zvezi z prostim dostopom do okoljskih informacij.

Posebej poudarjamo potrebo po izdaji podrobnejših navodih za ravnanje uradnih oseb v primerih kolizije ZVO in ZGD, tj. ko se zahteva, vložena na podlagi 14. člena ZVO, nanaša na podatek, ki je izrecno opredeljen za poslovno skrivnost oziroma se lahko razume kot poslovna skrivnost z ozirom na možne škodljive posledice razkritja takšnega podatka.

4. Predlagamo tudi, da se čim prej izdajo **podzakonski akti ZVO**, ki bodo podprli generiranje okoljskih podatkov, potrebnih za dejavnosti varstva okolja, in zagotovili njihov pritek od onesnaževalcev in drugih obremenjevalcev okolja k službam varstva okolja na državni in lokalni ravni kot tudi poenotili standarde obdelave okoljskih podatkov, njihovega hranjenja in vzdrževanja ter omogočili njihov boljši pretok med službami varstva okolja. To so predpisi, ki bodo omogočili uveljavitev instituta ekološkega knjigovodstva⁸⁹ in pooblaščenca za varstvo okolja⁹⁰ ter predpisi, ki so potrebni za implementacijo informacijskega sistema varstva

⁸⁶ Čeprav se bo ta predlog marsikomu zdel odvečen, praksa okoljskih nevladnih organizacij pri iskanju tovrstnih podatkov govori o njegovi nujnosti. Izrecna vključitev navedenih podatkov v pojem okoljske informacije bo namreč omogočila lažje razumevanje tega pojma, predvsem pri uslužbencih MOP na Uradu za okolje pri Agenciji RS za okolje, ki obravnavajo zahteve za pridobitev okoljskih informacij iz podatkovnih baz s podatki obratovalnih in drugih monitoringov individualnih obremenjevalcev okolja. Ta urad je namreč edina javna institucija v državi, ki sistematično zbira podatke o emisijah v okolje industrijskih onesnaževalcev in skoraj že desetletje vztrajno zavrača javnosti dostop do teh podatkov. Glej še opombo 55.

⁸⁷ S slednjim določilom bi odpravili problem interpretacije pojmov »podatek« in »informacija«, ki se v praksi (npr. na Uradu za okolje Agencije RS za okolje pri MOP) pojavlja v škodo dostopa javnosti do okoljskih informacij. Glej še opombo 27.

⁸⁸ To določilo bi prispevalo k učinkovitejšemu izvajanju 3. odstavka 14. člena ZVO in tudi k izvajanju drugih izvirmih nalog varstva okolja občin. V praksi imajo namreč občine precejšnje težave s pridobivanjem okoljskih informacij tako od onesnaževalcev kot tudi od državnih organov. V zvezi s potrebo občin, da imajo nemoten dostop do okoljskih podatkov, kadar jih potrebujejo za svoje delo na področju varstva okolja (npr. pri pripravi občinskega okoljevarstvenega programa itd.), bi radi opozorili tudi na določilo 21a. člena zakona o lokalni samoupravi, ki pooblašča občino, da za svoje potrebe opravljanja statistične, evidenčne in analitične funkcije pridobiva na podlagi pisne zahteve statistične in evidenčne podatke od organov, pooblaščenih za njihovo zbiranje.

⁸⁹ ZVO: 2. odstavek 42. člena ter 8. točka 102. člena.

⁹⁰ ZVO: 2. točka 41. člena ter 7. točka 102. člena.

okolja.⁹¹ Z uveljavitvijo instituta pooblaščenca za varstvo okolja bo zagotovljen tudi neposredni stik in sodelovanje med onesnaževalci oz. drugimi obremenjevalci okolja in civilno družbo.⁹²

5. Nazadnje predlagamo **dopolnitev zakona o upravnih taksah**, in sicer določbe 1. odstavka 24. člena, ki predvideva možnost oprostitve plačila upravne takse za spise in dejanja društev in ustanov v zvezi z opravljanjem njihovih dejavnosti v javnem interesu, ne pa tudi zasebnih zavodov, ki lahko v praksi ravno tako kot društva in ustanove delujejo kot neprofitne nevladne organizacije in opravljajo dejavnosti v javnem interesu. To je evidentno tako na področju varstva okolja in ohranjanja narave kot tudi na drugih področjih (npr. človekovih pravic, kulture). Zato predlagamo, da se v navedeno določbo vključi tudi možnost oprostita plačila upravne takse za spise in dejanja zasebnih neprofitnih zavodov v zvezi z izvajanjem njihovih registriranih dejavnosti, ki jih izvajajo v javnem interesu.

Obenem bo potrebno bodisi z amandmaji ZVO določiti, da sta zahteva za pridobitev okoljskih podatkov ter pritožba v isti zadevi oproščeni plačila upravne takse za okoljevarstvena oziroma naravovarstvena društva, ustanove in zasebne zavode, ki opravljajo te dejavnosti v javnem interesu, bodisi na drug način sistemsko urediti, v katerih primerih so prej navedeni subjekti oproščeni plačila upravne takse za zahteve oziroma pritožbe v postopku pridobitve okoljskega podatka.

Predlogi za podporne institucionalne in praktične ukrepe

Za učinkovito implementacijo pravnih norm, ki zagotavljajo prosti dostop do okoljskih informacij na zahtevo zainteresiranih oseb, so potrebni tudi ukrepi na institucionalni in praktični ravni.

Izkušnje govorijo, da je v večini organov potrebno določiti uradnike, ki bodo odgovorni za stike z iskalci informacij in reševanje njihovih zahtevkov. Prav tako je potrebno določiti medsebojne odgovornosti ter poti komunikacije med uradniki, ki sodelujejo pri obravnavi zahtevkov. Organi bodo morali poskrbeti tudi za določitev uradnikov, ki bodo odgovorni za vodenje evidenc in izdelavo poročil, to je za spremljanje izvajanja pravice do pridobitve okoljske informacije.

Na ravni praktičnih ukrepov bi bilo potrebno uvesti izobraževalne programe (tečaje, seminarje, učne delavnice itd. na področju vodenja in odločanja v upravnem postopku, komuniciranja s strankami itd.) za uradnike, ki obravnavajo zahtevke za pridobitev okoljskih informacij, ter organizirati njihova redna letna srečanja, na katerih bodo lahko izmenjevali praktične izkušnje in si prizadevali poenotiti način odločanja v podobnih spornih primerih.

Posebej je potrebno uvesti ukrepe, ki bodo prosilcem informacij zagotovili pomoč pri iskanju informacij pri organih. V ta namen bi morali vsi organi, ki so imetniki večjih okoljskih podatkovnih baz, izdelati po vsebinskih sklopih urejene sezname vseh okoljskih informacij, s katerimi razpolagajo, ter jih dati na voljo javnosti.

Glede na koncentracijo okoljskih informacij v podatkovnih bazah MOP in njegovih agencij bi bila smiselna ustanovitev »informacijske pisarne« pri MOP, ki bi pomagala, svetovala in usmerjala tiste, ki želijo pridobiti okoljsko informacijo.

Na drugi strani, pa so seveda nujno potrebni ukrepi za krepitev nevladnega sektorja, predvsem za ozaveščanje širše javnosti ter krepitev finančne stabilnosti in strokovne usposobljenosti okoljskih nevladnih organizacij.

⁹¹ ZVO: 3. in 5. odstavek 73. člena ter 5. točka 1. odstavka 101. člena in 3. točka 103. člena.

⁹² Pooblaščenca za varstvo okolja, ki jih bodo morale zaposliti oziroma najeti vse pravne osebe, ki zaradi svoje dejavnosti neposredno obremenjujejo okolje, so skladno z 4. odstavkom 41. člena ZVO zadolženi tudi za sodelovanje »z zainteresiranimi organizacijami in društvi s področja varstva okolja«.

Poglavje 4

SODELOVANJE JAVNOSTI PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV JAVNE OBLASTI, POVEZANIH Z OKOLJEM

dr. Senko Pličanič

4. SODELOVANJE JAVNOSTI PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV JAVNE OBLASTI, POVEZANIH Z OKOLJEM

dr. Senko Pličanič

ZAHTEVE KONVENCIJE

Splošno o sodelovanju javnosti

Aarhuška konvencija relativno celovito ureja vprašanje sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev organov javne oblasti, povezanih z okoljem. Preden predstavimo konkretne zahteve konvencije, bomo na kratko opredelili pojem »javnosti« ter načine sodelovanja javnosti.

Konvencija opredeljuje »javnost« na dva načina.

V zvezi s sodelovanjem pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje konvencija govori o »prizadeti javnosti«; v zvezi s sodelovanjem pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem govori o »javnosti, ki lahko sodeluje«, v zvezi s sodelovanjem pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov pa govori na splošno o »javnosti«.

»Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev organov javne oblasti, povezanih z okoljem« se nanaša na:

1. »Sodelovanje v postopku *decision-making*« - sodelovanje v postopkih za izdajo dovoljenja za konkreten poseg v okolje. V slovenskem pravu gre za različne posege v okolje, pri čemer so najpogostejši zlasti t. i. »posegi v prostor«, torej gradnje objektov oziroma podobni posegi.
2. »Sodelovanje v postopku *policy-making*« - sodelovanje v postopkih priprave načrtov, programov in drugih aktov, ki so namenjeni oblikovanju politike v zvezi z okoljem. Gre za akte, ki nimajo nujno narave (splošnih) pravnih aktov in zato ni nujno, da pravno zavezujejo, pogosto zavezujejo le politično. V slovenskem pravu gre za dve temeljni skupini tovrstnih aktov: v prvi so tisti akti, ki so namenjeni oblikovanju politike varstva okolja (na primer nacionalni program varstva okolja), v drugi pa tisti akti, ki so namenjeni oblikovanju politike poseganja v okolje. V drugo skupino sodijo prostorski plani in prostorski izvedbeni akti ter sektorski načrti gospodarjenja z naravnimi dobrinami – na primer vodnogospodarski in gozdnogospodarski načrti.
3. »Sodelovanje v postopku *law-making*« - sodelovanje v postopkih priprave izvršilnih predpisov in/ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov, ki lahko bistveno vplivajo na okolje. V slovenskem pravu gre za sodelovanje pri pripravi podzakonskih predpisov, ki jih izdaja vlada (uredba vlade) in podzakonskih predpisov, ki jih izdajajo ministri (pravilnik, navodilo, odredba) na različnih področjih. Tudi v tem primeru lahko te pravne akte razvrstimo v dve temeljni skupini. V prvi so tisti podzakonski predpisi, ki se neposredno nanašajo na varstvo okolja (na primer vladne uredbe, ki urejajo ravnanje z različnimi vrstami odpadkov itd.). V drugi skupini pa so vsi tisti podzakonski predpisi, ki

se na okolje nanašajo posredno. To pomeni, da sodijo v to skupino tisti podzakonski predpisi, katerih vsebina je takšna, da lahko bistveno vpliva na okolje (na primer podzakonski predpisi, ki urejajo dejavnost kmetovanja itd.).

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje

Aarhuška konvencija zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo javnosti možnost sodelovanja pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje (oziroma dejavnosti).⁹³ Konvencija zavezuje države pogodbenice, da postopek sodelovanja javnosti v postopku izdaje dovoljenja za omenjene konkretne posege v okolje uredijo tako, da bodo upoštevane naslednje zahteve:

1. Pristojni organ javne oblasti mora prizadeto javnost ustrezno, pravočasno in učinkovito obvestiti o nameravanem posegu v okolje že na začetku postopka odločanja o konkretnem posegu v okolje ter ji zagotoviti informacije:
 - o vrsti predlaganega posega v okolje,
 - o vrstah možnih odločitev ali o osnutku odločitve,
 - o organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje,
 - o pravnem postopku, ki bo uporabljen (skupaj z informacijo o začetku postopka, možnostih sodelovanja javnosti v tem postopku, o času in kraju predvidenega javnega zaslišanja, o tem, od katerega organa javne oblasti je mogoče dobiti ustrezne podatke in kje jih javnost lahko pregleda, kateremu organu javne oblasti lahko javnost predloži pripombe ali vprašanja o tem, katere okoljske informacije v zvezi s predlagano dejavnostjo so na razpolago),
 - o tem, ali je za nameravani poseg v okolje treba pripraviti državno ali čezmejno presojo vplivov na okolje.
2. Pristojni organ javne oblasti mora javnosti zagotoviti primerno dolga časovna obdobja za posamezne faze v postopku za sprejem odločitve o nameravanem posegu v okolje, tako da je na voljo dovolj časa, da se javnost seznaní skladno s 1. točko in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje v postopku odločanja o nameravanem posegu v okolje.
3. Pristojni organ javne oblasti mora zagotoviti javnosti možnost sodelovanja dovolj zgodaj, ko so še vse možnosti odprte.
4. Pristojni organ mora omogočiti prizadeti javnosti dostop do vseh informacij, ki so pomembne za odločanje o nameravanem posegu v okolje, in sicer brezplačno in takoj, ko so na razpolago (seveda ob upoštevanju omejitev dostopa do okoljskih informacij iz 4. odstavka 4. člena konvencije). Med pomembne informacije sodijo:
 - opis kraja ter fizičnih in tehničnih značilnosti predlaganega posega v okolje, skupaj s presojo pričakovanih ostankov in emisij,
 - opis pomembnejših vplivov predlaganega posega na okolje,
 - opis predvidenih ukrepov za preprečevanje in/ali zmanjševanje vplivov na okolje,
 - netehnični povzetek prejšnjih alinej,
 - opis poglobljenih alternativnih možnosti, ki jih je zainteresirana oseba preučila,
 - glavna poročila in nasveti, ki so predloženi organu javne oblasti v času, ko obvešča prizadeto javnost skladno s 1. točko.

⁹³ Zahteve Aarhuške konvencije se nanašajo na posege oziroma na dejavnosti, ki so našteté v Prilogi I Aarhuške konvencije. Vendar pa konvencija spodbuja države pogodbenice, da skladno s svojo zakonodajo te zahteve razširijo tudi na druge posege oziroma dejavnosti (torej tudi tiste, ki niso zajete v Prilogi I). Aarhuška konvencija omogoča tudi izjemo – država pogodbenica se lahko odloči, da ne bo uporabljala določb konvencije, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti, če gre za posege v okolje namenjene državni obrambi, za katere oceni, da bi sodelovanje javnosti škodljivo vplivalo na njihov namen.

5. Pristojni organ javne oblasti mora v postopku sodelovanja javnosti prizadeti javnosti omogočiti, da predloži vse pripombe, informacije, analize ali mnenja, ki jih v konkretnem primeru šteje za ustrezne, in sicer pisno ali na javnem zaslišanju.
6. Pristojni organ javne oblasti mora pri odločitvi o nameravane posegu v okolje ustrezno upoštevati rezultate sodelovanja javnosti.
7. Pristojni organ javne oblasti mora javnost obvestiti o sprejeti odločitvi nemudoma in na ustrezen način, pri čemer mora javnosti omogočiti dostop do besedila odločitve, vključno z razlogi in utemeljitvami, na podlagi katerih je bila odločitev sprejeta.
8. Pristojni organ javne oblasti mora tudi pri ponovni obravnavi, spremembi oziroma dopolnitvi odločitve o posegu v okolje ravnati skladno z zgoraj omenjenimi zahtevami.
9. Država pogodbenica mora zagotoviti, da se omenjene zahteve v izvedljivem in ustreznem obsegu upoštevajo tudi pri odločitvah o dovoljenjih za namerno izpuščanje gensko spremenjenih organizmov v okolje.

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem

Aarhuška konvencija prav tako zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo javnosti možnost sodelovanja pri sprejemanju načrtov, programov (v nadaljevanju: načrti in programi) in drugih aktov, ki so namenjeni oblikovanju politike v zvezi z okoljem. Aarhuška konvencija ločuje med načrti in programi ter drugimi akti, ki so namenjeni oblikovanju politik v zvezi z okoljem. Glede načrtov in programov konvencija zahteva, da države pogodbenice zagotovijo sodelovanje javnosti tako, da so izpolnjene naslednje zahteve:

1. pristojni organ javne oblasti mora javnosti zagotoviti vse potrebne informacije, ki so pomembne za pripravo načrtov in programov.
2. pristojni organ javne oblasti mora javnosti zagotoviti primerno dolga časovna obdobja za posamezne faze v postopku za pripravo in sprejem načrtov in programov tako, da je na voljo dovolj časa, da se javnost seznaní s predlagano vsebino načrtov in programov in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje v postopku priprave in sprejema načrtov in programov,
3. pristojni organ javne oblasti mora zagotoviti javnosti možnost sodelovanja dovolj zgodaj, ko so še vse možnosti odprte,
4. pristojni organ javne oblasti mora pri sprejemu načrtov in programov ustrezno upoštevati rezultate sodelovanja javnosti.

Glede sodelovanja javnosti pri pripravi drugih aktov, ki so namenjeni oblikovanju politik v zvezi z okoljem pa je Aarhuška konvencija precej manj določna. Določa le, da si morajo države pogodbenice prizadevati zagotoviti ustrezne možnosti za sodelovanje javnosti pri pripravi teh aktov. Takšna nedoločnost oziroma deklaratornost najbrž izvira iz predpostavke, da so akti, v katerih se zrealizirajo okoljske politike, pogosto (primerjalno gledano) precej manj konkretni kot načrti in programi.

Sodelovanje javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov

Aarhuška konvencija zavezuje države pogodbenice, da javnosti zagotovijo tudi sodelovanje pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki bi lahko bistveno vplivali na okolje (v nadaljevanju: podzakonski predpisi). Sodelovanje javnosti mora biti urejeno tako, da so izpolnjene naslednje zahteve:

1. pristojni organ javne oblasti mora določiti takšna časovna obdobja za sodelovanje javnosti, ki bodo omogočila, da bo le-ta učinkovita,
2. pristojni organ javne oblasti mora predhodno objaviti osnutek podzakonskega predpisa ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti,
3. pristojni organ javne oblasti mora javnosti omogočiti, da posreduje svoje pripombe na osnutek podzakonskega predpisa neposredno ali preko predstavniških svetovalnih teles,
4. pristojni organ javne oblasti mora pri pripravi končne verzije podzakonskega predpisa v največji možni meri upoštevati rezultate sodelovanja javnosti.

Varstvo pravice do sodelovanja

Aarhuška konvencija zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo pripadnikom javnosti možnost revizijskega postopka pred sodiščem ali/in drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, ustanovljenim z zakonom. V tem postopku jim mora biti zagotovljena možnost, da izpodbijajo materialno in procesno zakonitost odločitve o dovoljenju za konkreten poseg v okolje. Ob tem pa Aarhuška konvencija države pogodbenice spodbuja, da v svojih pravnih redih javnosti zagotovijo možnost izpodbijanja tudi, ko gre za načrte in programe ter druge akte, v katerih se odražajo okoljske politike, ter v primeru podzakonskih predpisov. Ker gre v primeru slednjih za splošne pravne akte, je jasno, da bo moral biti v tem primeru revizijski postopek, pa tudi sodišče oziroma drugo neodvisno telo, drugačen kot v primeru presoje zakonitosti konkretnih aktov (za kar gre pri dovoljenjih o konkretnih posegih v okolje).

Aarhuška konvencija glede vprašanja aktivne legitimacije za sprožitev omenjenega (revizijskega) postopka določa dve možnosti. Po prvi so aktivno legitimirani vsi tisti posamezniki, ki imajo »zadosten interes«; po drugi pa vsi tisti posamezniki, ki trdijo, da je dovoljenje oziroma splošni akt posegel v njihove pravice. Konvencija sama ne opredeljuje pojma »zadosten interes« – to prepušča pravnim redom držav pogodbenic. Jasno pa je, da morajo te pri opredeljevanju omenjenega pravnega standarda upoštevati zahtevo konvencije po zagotovitvi čim širšega dostopa do pravnega varstva. Ne glede na to, da Aarhuška konvencija, kot rečeno, prepušča opredelitev »zadostnega interesa« državam pogodbenicam in s tem tudi opredelitev posameznikov, ki bodo imeli aktivno legitimacijo, pa konvencija nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja, že sama opredeljuje kot del javnosti, za katere se šteje, da izkazuje »zadosten interes«.

Aarhuška konvencija države pogodbenice prav tako zavezuje, da pripadnikom javnosti (ki izpolnjujejo merila, določena z nacionalnim pravnim redom) zagotovi možnost, da pred sodišči in upravnimi organi spodbijajo oziroma oporekajo dejanjem oziroma dejavnostim, ki nasprotujejo določbam predpisov države pogodbenice, ki se nanašajo na okolje.

ANALIZA SLOVENSKEGA POZITIVNEGA PRAVA NA PODROČJU SODELOVANJA JAVNOSTI

Splošno

V nadaljevanju prispevka bomo analizirali rešitve slovenskega pozitivnega prava na področju sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje, pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem, pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov ter rešitve slovenskega pozitivnega prava v zvezi z varstvom pravice do sodelovanja. Hkrati s prikazom obstoječe pravne ureditve bomo opozorili tudi na (morebitne) pomanjkljivosti slovenskega prava v razmerju do zahtev Aarhuške konvencije.⁹⁴

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje

Vprašanje sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje je v slovenskem pravu urejeno v zakonu o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 32/93 in 1/96; v nadaljevanju: ZVO) v okviru pravnega instituta »presoje vplivov na okolje«.

ZVO v členih 55 do 63 ureja postopek presoje vplivov na okolje (PVO). Gre za poseben upravni postopek, ki je namenjen presoji okoljske ustreznosti nameravanega konkretnega posega v okolje. Gre torej za kontrolni postopek, s katerim se presoja ustreznost nameravanega posega oziroma dovoljenja zanj.⁹⁵ Vrste posegov v okolje, za katere je ta postopek obvezen, določa uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje (Ur. l. RS, št. 66/96). Za izvedbo postopka presoje vplivov na okolje je pristojno ministrstvo za okolje in prostor. Postopek presoje vplivov na okolje se izvaja, če gre za poseg v prostor⁹⁶, v okviru postopka izdaje lokacijskega dovoljenja. Ministrstvo mora s potrditvijo na odločbi o lokacijskem dovoljenju (t. i. akcesorni upravni akt) ali s posebnim (samostojnim upravnim) aktom dati ali odreči okoljevarstveno soglasje. Dovoljenje za poseg v okolje (v primeru posega v prostor je to lokacijsko dovoljenje) je nično, če zanj ni pridobljeno okoljevarstveno soglasje.

ZVO v 60. členu ureja sodelovanje javnosti v postopku presoje vplivov nameravanega konkretnega posega na okolje. ZVO sicer uporablja pojem »prizadete javnosti« (natančneje: »prizadete osebe«) tako kot Aarhuška konvencija, vendar ga podrobneje ne opredeli.

Posebej pa ZVO v 4. odstavku 15. člena ureja možnost sodelovanja posameznih pripadnikov javnosti, da kot stranka sodelujejo v postopku za izdajo dovoljenja za poseg v okolje (na primer v postopku za izdajo lokacijskega dovoljenja). Status stranke v upravnem postopku

⁹⁴ V tretjem delu prispevka pa bomo nakazali možnosti inkorporacije tistih zahtev Aarhuške konvencije, ki še nimajo svojega mesta v slovenskem pravu, v slovensko pravo.

⁹⁵ Menimo, da je postopek presoje vplivov na okolje (PVO) postopek, ki pomembno (celo odločilno) vpliva na odločanje o izdaji dovoljenja za konkreten poseg v okolje. V tem smislu je prav PVO ključni mehanizem tudi za sodelovanje javnosti pri oblikovanju te odločitve. Javnost tako sicer ne sodeluje v samem postopku izdaje dovoljenja za poseg, vendar pa je z vidika varstva okolja ključna prav možnost njenega sodelovanja v postopku presoje, kako bo nameravan poseg vplival na okolje.

⁹⁶ Posegi v okolje oziroma dejavnosti, naštetje v Prilogi I konvencije, so po svoji vsebini posegi v prostor. Tudi posegi v okolje, ki jih našteva navedena uredba, so po svoji vsebini posegi v prostor. Glede na ureditev v ZVO pa je treba presojo vplivov na okolje opraviti tudi, če gre za druge posege v okolje, na primer posredovanje genetsko spremenjenih organizmov na trg.

ZVO tako daje osebam, ki se nahajajo na območju, na katerem so zaradi posega v okolje predpisani posebni ukrepi ali določena odškodnina za nevarnost ali razvrednotenje okolja (to sicer ureja 78. člen ZVO).

Poglejmo sedaj, v kolikšni meri je ureditev postopka presoje vplivov na okolje v ZVO skladna z zahtevami Aarhuške konvencije.

Opredelitev »prizadete javnosti«

Ugotovimo lahko, da ZVO ne opredeljuje »prizadete javnosti«. Takšna pomanjkljivost v praksi daje preveliko diskrecijo organu, ki vodi postopek sodelovanja javnosti v okviru postopka presoje vplivov na okolje (gre za organ, ki je pristojen za izdajo dovoljenja za poseg v okolje – če gre za poseg v prostor, bo v večini primerov takšen organ pristojna upravna enota). Ob takšni neopredeljenosti »prizadetih oseb« je torej organu prepuščeno, da določi krog teh oseb na podlagi lastnih kriterijev.

Posegi v okolje oziroma dejavnosti, ki so predmet okoljevarstvene presoje in s tem tudi sodelovanja javnosti

Menimo, da seznam dejavnosti oziroma posegov v okolje, ki jih Aarhuška konvencija našteva v Prilogi I, ne odstopa od seznama posegov v okolje, za katere omenjena uredba določa obvezno izvedbo postopka presoje vplivov na okolje in s tem tudi možnost sodelovanja (prizadete) javnosti. Seveda pa bo treba ob ratifikaciji konvencije omenjeno skladnost natančno preučiti in (če se bo izkazalo za potrebno) ustrezno dopolniti omenjeno uredbu.

Pravočasno in učinkovito obveščanje prizadete javnosti o nameravanem posegu v okolje že na začetku postopka odločanja o konkretnem posegu v okolje ter zagotovitev za sodelovanje javnosti pomembnih informacij

ZVO določa, da mora pristojni organ zagotoviti javno predstavitev osnutka odločbe in poročila o vplivih nameravanega posega v okolje (ki ga na zahtevo zainteresirane osebe pripravi pooblaščen organizacija) z vsemi sestavinami, ki jih ZVO predpisuje kot sestavine poročila, ter zagotovi njegovo javno obravnavo ter javno zaslišanje nosilca posega v okolje.

Omenjeno poročilo je ena ključnih podlag za odločitev, ali je nameravani poseg okoljsko sprejemljiv. Hkrati predstavlja tudi temeljni vir informacij za sodelujočo javnost.

Poročilo o vplivih na okolje mora vsebovati:

1. opis zatečenega stanja okolja, na katerega lahko projekt vpliva, vključno z rezultati meritev obstoječih obremenitev (ničelno stanje),
2. opis značilnosti projekta in izkaz o njegovi skladnosti s tehničnimi in drugimi predpisi,
3. opis in oceno pričakovanih vplivov projekta na okolje, vključno z opisom optimizacijskih metod vrednotenja,
4. opis in oceno okoljevarstvenih ukrepov, izbrane tehnologije in materialov, vključno z utemeljitvijo njihove izbire glede na alternativne možnosti, ateste in certifikate,
5. opis in oceno obremenitev ter spremenjenega stanja okolja, ki so posledica vplivov projekta, vključno z oceno potencialne celotne in integralne obremenitve okolja,
6. opis območja in navedbo oseb v primerih, ko so predpisani posebni ukrepi in določena odškodnina za nevarnost ali razvrednotenje okolja, z oceno ustreznosti,
7. opozorila glede celovitosti projekta in poročila ter težave pri njuni pripravi,
8. povzetek poročila s sklepno oceno, ki je razumljiv širši javnosti.

Ugotovimo torej lahko, da je seznam informacij, ki jih mora imeti zainteresirana javnost na razpolago ob pričetku postopka v ZVO urejen podobno kot v Aarhuški konvenciji, ne določa pa ZVO dovolj natančno, kdaj je treba javnost seznaniti z nameravanim posegom v okolje (Konvencija zahteva, da je potrebno javnost seznaniti že na začetku postopka).

Zagotovitev primerno dolgih časovnih obdobji za posamezne faze v postopku za sprejem odločitve o nameravanem posegu v okolje

To je potrebno zato, da se javnost lahko seznanijo z nameranim posegom v okolje ter da se pripravi in učinkovito sodeluje v postopku odločanja o nameravanem posegu v okolje.

ZVO določa, da se javno naznanilo z navedbo kroga prizadetih oseb, kraja in časa predstavitve, obravnave in zaslišanja objavi v sredstvih javnega obveščanja in oznani na krajevno običajen način. Javna predstavitev mora trajati najmanj 15 dni.

Odgovor na vprašanje o ustreznosti omenjene ureditve v ZVO z vidika zahtev konvencije, zlasti seveda dolžina javne predstavitve, bi moral po našem mnenju izhajati iz analize izvajanja PVO v času po uveljavitvi ZVO. Le tako bi namreč lahko ugotovili, ali je 15 dni dovolj dolgo časovno obdobje.

Zagotovitev javnosti možnost sodelovanja dovolj zgodaj, ko so še vse možnosti odprte

Veljajo enake ugotovitve kot zgoraj v poglavju o Pravočasnem in učinkovitem obveščanju prizadete javnosti.

Zagotovitev dostopa prizadeti javnosti do vseh informacij, ki so pomembne za odločanje o nameravanem posegu v okolje, in sicer brezplačno in takoj, ko so na razpolago

Večina informacij, ki jih Aarhuška konvencija šteje za pomembne (in so navedene zgoraj), so hkrati sestavni deli poročila o vplivih nameravanega posega v okolje. To poročilo mora biti, kot smo že ugotovili, glede na določbe 60. člena ZVO, dostopno javnosti.

Zagotovitev, da bo prizadeta javnost v postopku odločanja lahko predložila vse pripombe, informacije, analize ali mnenja

Gre za tiste pripombe, informacije, analize ali mnenja, ki jih v konkretnem primeru šteje za ustrezne, in sicer pisno, ali če je to ustrezno, na javnem zaslišanju.

ZVO v 60. členu določa, da omenjeno javno naznanilo, s katerim se prizadete osebe obvesti o kraju in času predstavitve, obravnave in zaslišanja, vsebuje tudi informacijo o načinu dajanja mnenj ter pripomb javnosti.

Glede na zahteve konvencije bi moral ZVO nekoliko bolj določno opredeliti način posredovanja pripomb, informacij, analiz ali mnenj s strani prizadetih oseb.

Upoštevanje rezultatov sodelovanja javnosti pri odločitvi o dovoljenju za nameravani poseg v okolje

Upoštevanje rezultatov sodelovanja javnosti (torej pripomb, stališč, analiz in mnenj, ki so bila posredovana s strani prizadete javnosti) pri oblikovanju končne odločitve organa javne oblasti je temeljni cilj celotnega postopka sodelovanja. Lahko bi celo rekli, da je prav to osrednji cilj Aarhuške konvencije. To je tudi logično, saj se v praksi prepogosto dogaja, da je sodelovanje javnosti pri sprejemanju različnih odločitev (na področju okolja, pa tudi na drugih področjih) zgolj formalno in navidezno. Organi javne oblasti tako formalno legitimirajo svoje odločitve (ker poskrbijo za zakonitost izvedenega postopka sodelovanja javnosti), vsebinskemu upoštevanju izraženih pripomb pa se izognejo.

Vprašanje, kako pravno obvezati organe javne oblasti, da bodo resno upoštevali pripombe, ki jih javnost izrazi v postopku sodelovanja, je tako eno ključnih vprašanj Aarhuške konvencije, pa tudi širše – gre za eno ključnih vprašanj t. i. participativne demokracije. Zaenkrat se kot eden od najučinkovitejših mehanizmov kaže možnost materialnopravnega

(in ne le procesnopravnega) varstva pripadnikov prizadete javnosti.⁹⁷ Če namreč pravo pripadnikom prizadete javnosti daje možnost izpodbijanja sprejete odločitve o konkretnem posegu v okolje tako z vidika njene procesne kot materialne zakonitosti, bo organ, ki je pristojen za sprejem odločitve, prisiljen z vso resnostjo zagotoviti zakonito izvedbo postopka sodelovanja javnosti (procesna zakonitost), prav tako pa se bo moral z vso resnostjo opredeliti tudi do vsebinskih pripomb (materialna zakonitost). V nasprotnem primeru bo namreč tvegati, da višja instanca v postopku na podlagi pravnega sredstva izdane odločbo razveljavi.

ZVO na to vprašanje ne daje jasnega odgovora. V 4. odstavku 60. člena sicer določa, da mora organ, ki vodi postopek sodelovanja javnosti (in je pristojen tudi za izdajo odločbe), objaviti svojo odločitev, vključno z okoljevarstvenim soglasjem v sredstvih javnega obveščanja, v osmih dneh od dneva izdaje soglasja. Pri tem pa mora odločitev vsebovati tudi obrazloženo navedbo o upoštevanju mnenj in pripomb iz javne predstavitve, obravnave in zaslišanja.

Vprašanje, na katero obravnavani člen ne daje odgovora, je, kakšen je učinek mnenj in pripomb, danih v javni obravnavi oziroma ob javni predstavitvi. Predvsem pa iz ureditve v ZVO ni jasno, kateri organ naj bi upošteval izražene pripombe:

(a) ministrstvo za okolje in prostor, ki je pristojno za odločitev o tem, ali je poseg okoljsko sprejemljiv ali ne (in o tem izda okoljevarstveno soglasje ali pa ga odreče)

ali

(b) organ, ki je pristojen za izdajo dovoljenja za poseg (v primeru posega v prostor torej lokacijskega dovoljenja), ki je hkrati pristojen za izvedbo postopka sodelovanja javnosti.

Menimo, da je mogoče ZVO razumeti le tako, da postopek presoje vplivov na okolje vodita dva organa, to je ministrstvo za okolje in prostor in organ, ki je pristojen za izdajo dovoljenja. Pri tem pa je ministrstvo pristojno za vsebinski del postopka – odloči namreč o (ne)izdaji okoljevarstvenega soglasja; organ, pristojen za izdajo dovoljenja, pa je pristojen za formalni del postopka – poskrbeti mora zlasti za sodelovanje javnosti. Pri tem pa ZVO prav slednjega (ki nima pristojnosti odločanja v postopku presoje vplivov na okolje) pooblašča, da se v obrazložitvi svoje odločbe opredeli do mnenj, stališč in pripomb iz javne razprave. Logično bi torej bilo, da se do rezultatov sodelovanja javnosti opredeli ministrstvo za okolje in prostor kot organ, ki je pristojen za odločanje o sprejemljivosti nameravanega posega. Tudi sodelovanje javnosti je usmerjeno v tehtanje, ali je nameravani poseg okoljsko sprejemljiv – mnenja in pripombe javnosti se torej nanašajo na (ne)sprejemljivost nameravanega posega, torej prav na tisto, o čemer odloča ministrstvo.

Zaradi preglednosti postopka presoje vplivov na okolje, zlasti pa zaradi sodelovanja javnosti v tem postopku, bi bilo treba v ZVO ta vprašanja nedvoumno urediti.

Javnost mora biti obveščena o sprejeti odločitvi nemudoma in na ustrezen način

Pri tem je pomembno, da se javnosti omogoči dostop do besedila odločitve, skupaj z razlogi in utemeljitvami, na podlagi katerih je bila odločitev sprejeta.

Omenili smo že, da ZVO v 4. odstavku 60. člena to vprašanje ureja. Organ, ki je pristojen za izdajo dovoljenja za poseg v okolje, mora svojo odločitev, vključno z okoljevarstvenim soglasjem, objaviti v sredstvih javnega obveščanja v osmih dneh od dneva izdaje soglasja. Odločitev mora vsebovati tudi obrazloženo navedbo o upoštevanju mnenj in pripomb iz javne predstavitve, obravnave in zaslišanja.

⁹⁷ O tem več v naslednjem poglavju prispevka.

Upoštevanje zgornjih zahtev tudi pri ponovni obravnavi, spremembi oziroma dopolnitvi odločitve o posegu v okolje

Dokončne upravne odločbe je v slovenskem pravu možno spreminjati samo na podlagi rednih in izrednih pravnih sredstev. Če se v tem okviru ne da doseči zelenega cilja, stranki preostane le novi postopek. Organ, ki odloča v postopku s pravnimi sredstvi, bo moral pri svoji odločitvi upoštevati (poleg drugih meril) tudi rezultate sodelovanja javnosti.

Upoštevanje omenjenih zahtev tudi pri odločitvah o dovoljenjih za namerno izpuščanje gensko spremenjenih organizmov v okolje

Ta zahteva Aarhuške konvencije je atipična, ker posebej obravnava enega od možnih posegov v okolje, medtem ko se 6. člen konvencije (ki sicer »pokriva« vprašanje sodelovanja javnosti v postopku izdaje dovoljenja za poseg v okolje) ukvarja z vsemi posegi v okolje (oziroma tistimi, ki so naštetih v Prilogi I). Ne da bi se ukvarjali z razlogi za takšno določitev⁹⁸ naj poudarimo, da je v ZVO takšen poseg z vidika sodelovanja javnosti pri odločanju o njegovi dovolitvi, povsem izenačen z drugimi posegi v okolje. Tudi zanj torej veljajo vse omenjene določbe o postopku presoje vplivov na okolje in o sodelovanju javnosti pri tem.

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem

Vrste načrtov, programov in drugih aktov

Kot smo že ugotovili zgoraj, gre v tem primeru za akte, ki nimajo nujno narave (splošnih) pravnih aktov in zato ni nujno, da pravno zavezujejo – pogosto zavezujejo le politično. V slovenskem pravu gre za dve temeljni skupini tovrstnih aktov: v prvi so tisti akti, ki so namenjeni oblikovanju politike varstva okolja (na primer nacionalni program varstva okolja, ki ga ZVO ureja v 47. in 48. členu)⁹⁹, v drugi pa tisti akti, ki so namenjeni oblikovanju politike poseganja v okolje. V drugo skupino sodijo prostorski plani in prostorski izvedbeni akti¹⁰⁰ (ti imajo naravo pravnih aktov in torej pravno zavezujejo)¹⁰¹ ter sektorski načrti gospodarjenja z naravnimi dobrinami – na primer vodnogospodarski načrti (oziroma načrti upravljanja z vodami)¹⁰² in gozdnogospodarski načrti.

Temeljna ideja sodelovanja javnosti pri sprejemanju načrtov in programov, ki so povezani z okoljem, je omogočiti javnosti sodelovanje pri oblikovanju politike varstva okolja (primer je nacionalni program varstva okolja) ali pa sodelovanje v postopku priprave aktov, ki so namenjeni oblikovanju politike poseganja v okolje oz. sodelovanje v postopku presoje njihove sprejemljivosti (sprejemljivosti posegov v okolje, ki jih ti akti vsebujejo) za okolje (primer druge skupine aktov so prostorski planski akti in sektorski načrti gospodarjenja z naravnimi dobrinami).

⁹⁸ O tem glej podrobneje v *The Aarhus Convention (An Implementation Guide)* (2000), 112.

⁹⁹ V to skupino sodijo tudi akti zavarovanja naravnih vrednot ter nacionalni program varstva narave (53. in 94. člen Zakona o ohranjanju narave, Ur. l. RS, št. 56/99).

¹⁰⁰ Prostorski plan kot (hierarhično) najvišji prostorski akt ureja zakon o urejanju prostora (Ur. l. SRS: št. 18/84, 15/89 in 71/93; ZUreP), prostorske izvedbene akte (PUP in PIN) pa zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur. l. SRS: št. 18/84 in nasl.; ZUN). Ob tem naj poudarimo, da je v zakonodajnem postopku novi zakon o urejanju prostora (predlog Zakona o urejanju prostora – ZUreP), ki bo prinesel pomembne novosti tudi v zvezi z omenjenimi prostorskimi akti.

¹⁰¹ Glede na to da so prostorski akti pravni akti, bi jih lahko uvrstili tudi v tretjo skupino, torej v sklop izvršilnih oziroma drugih splošnih aktov. Vendar pa menimo, da sodijo v drugo skupino zaradi svoje vsebine – gre namreč za akte, katerih vsebina je načrtovanje posegov v prostor (torej največje skupine posegov v okolje).

¹⁰² Načrte upravljanja z vodami ureja Predlog zakona o vodah, Poročevalec DZ: 27.6.2002.

Opredelitev »javnosti, ki lahko sodeluje«

»Javnost, ki lahko sodeluje« slovensko pravo opredeljuje različno. Glede na ZureP in ZUN ter tudi glede na predlog novega ZureP ni jasno, katera javnost lahko sodeluje v postopku priprave prostorskih aktov. Zakon o gozdovih (Ur. l. RS, št. 30/93) določa kot javnost, ki lahko sodeluje v postopku priprave splošnega dela gozdnogospodarskega načrta, lastnike gozdov in »zainteresirano javnost« (pri čemer pa slednje ne opredeli). Drugače pa predlog zakona o vodah kot javnost, ki lahko sodeluje v postopku priprave načrta upravljanja z vodami, opredeljuje posebno organizacijsko obliko sodelovanja javnosti, to je Konferenco za vode (sestavljajo jo predstavniki imetnikov vodnih pravic, lokalnih skupnosti in nevladnih organizacij) ter vse osebe, ki imajo na posameznem vodnem območju (za katerega se sprejema načrt) stalno bivališče ali sedež.

Ko govorimo o »javnosti, ki lahko sodeluje«, se moramo zavedati, da je ta opredelitev pomembna zlasti z vidika možnega izpodbijanja splošnih aktov. Le za tiste pripadnike javnosti, ki sodijo v okvir »javnosti, ki lahko sodeluje« in ki izkažejo, da so se dejansko udeležili postopka priprave splošnih aktov, bi se po našem mnenju lahko (in moralo) štelo, da imajo pravni interes za izpodbijanje teh aktov pred ustavnim sodiščem.¹⁰³

Sodelovanje javnosti pri načrtih in programih, namenjenih oblikovanju politike varstva okolja

V slovenskem pravu sta temeljna instrumenta za oblikovanje politike varstva okolja nacionalni program varstva okolja (urejata ga 47. in 48. člen ZVO) in stopnja varovanja okolja (ureja jo 53. člen ZVO). Medtem ko je nacionalni program varstva okolja programski dokument (določa cilje varstva okolja, načine njihovega uresničevanja in opredeljuje potrebna sredstva ter njihove vire), kar pomeni, da ni pravno zavezujoč (sprejme pa ga državni zbor), je stopnja varovanja okolja zasnovana kot temeljni okoljski načrt, ki pa ima izjemno pravno težo. Je namreč obvezno izhodišče prostorskih planskih aktov in sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami ter seveda tudi obvezno izhodišče za izdajo dovoljenj za posamezne posege v prostor oziroma druge posege v okolje. Tudi stopnjo varovanja sprejme državni zbor na podlagi študije ranljivosti okolja (ki jo ureja 52. člen ZVO). Ključna je tudi vloga »stopnje varovanja okolja« v postopku »celovite presoje vplivov na okolje«. V tem postopku namreč ministrstvo za okolje in prostor presoja, ali so prostorski akti in sektorski načrti gospodarjenja z naravnimi dobrinami sprejemljivi z vidika varstva okolja. Z drugimi besedami: ministrstvo v omenjenem postopku presoja, ali so ti akti usklajeni s stopnjo varovanja okolja.

ZVO ne predvideva sodelovanja javnosti ne v postopku priprave nacionalnega programa varstva okolja ne v postopku priprave stopnje varovanja okolja. Aarhuška konvencija v zvezi s pripravo okoljskih politik države pogodbenice zavezuje relativno »mehko« in nedoločno (nalaga jim dolžnost prizadevanja za zagotovitev ustreznih možnosti za sodelovanje javnosti). Menimo, da bi bilo treba ZVO ustrezno dopolniti tako, da bi javnost lahko sodelovala tudi pri oblikovanju obeh omenjenih aktov.

Sodelovanje javnosti pri načrtih, namenjenih oblikovanju politike poseganja v okolje

1. Sodelovanje javnosti v postopku priprave prostorskega plana in prostorskih izvedbenih aktov, v postopku priprave splošnega dela gozdnogospodarskega načrta ter v postopku priprave načrtov upravljanja z vodami

¹⁰³ O tem več v nadaljevanju prispevka.

a) Uvod

Sodelovanje javnosti v postopku priprave prostorskih aktov je urejeno v zakonu o urejanju prostora (ZUreP) in v zakonu o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (ZUN) ter v predlogu novega ZUreP. Sodelovanje javnosti v okviru postopka sprejemanja splošnega dela gozdnogospodarskega načrta ureja zakon o gozdovih. Sodelovanje javnosti v postopku priprave načrtov upravljanja z vodami (kot eni od kategorij sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami) predvideva predlog zakona o vodah. Poglejmo, v kolikšni meri je ta ureditev skladna z zahtevami Aarhuške konvencije.

b) Zagotovitev vseh potrebnih informacij, ki so pomembne za pripravo načrtov in programov

Menimo, da ZUreP in ZUN, predlog novega ZUreP ter zakon o gozdovih ne namenjajo dovolj pozornosti vprašanju predhodne seznanitve javnosti z vsemi potrebnimi informacijami, ki so pomembne za pripravo prostorskih aktov oziroma splošnega dela gozdnogospodarskega načrta. Pristojni organ javne oblasti (države ali lokalne skupnosti – pač glede na delitev pristojnosti glede urejanja prostora med njima) namreč javno razgrne že pripravljen osnutek planskega akta oziroma splošnega dela gozdnogospodarskega načrta. Javnost tako seveda nima možnosti sodelovati v postopku priprave prostorskega akta oziroma splošnega dela gozdnogospodarskega načrta.

Drugače pa to vprašanje ureja predlog zakona o vodah, ki določa, da pripravljalec načrta upravljanja z vodami pisno obvesti svete za vode (organ zgoraj omenjene Konference za vode), s sredstvi javnega obveščanja pa osebe, ki imajo na posameznem vodnem območju stalno bivališče ali sedež, o začetku priprave posameznega načrta najmanj tri leta pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša načrt. V okviru omenjenih obvestil pripravljalec načrta te osebe povabi k sodelovanju, jim predstavi okvirno vsebino ter terminski plan priprave in sprejema posameznega načrta.

c) Zagotovitev primerno dolgih časovnih obdobji za posamezne faze v postopku za pripravo in sprejem načrtov in programov tako, da je na voljo dovolj časa, da se javnost seznanijo s predlagano vsebino načrtov in programov in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje v postopku priprave in sprejema načrtov in programov

ZUreP, ZUN, predlog novega ZUreP ter zakon o gozdovih določajo, da mora javna razgrnitev trajati najmanj en mesec oziroma v primeru splošnega dela gozdnogospodarskega načrta 14 dni. To obdobje se zdi dovolj dolgo, vendar ponovno opozarjamo, da ima javnost v tem obdobju možnost komentirati že pripravljen osnutek prostorskega akta, nima pa nobene možnosti sodelovati v postopku njegove priprave.

Tudi glede tega vprašanja je ureditev v predlogu zakona o vodah drugačna - usklajena z zahtevami Aarhuške konvencije. Določa namreč, da lahko osebe, ki jih je pripravljalec načrta upravljanja z vodami obvestil o začetku priprave načrta, v enem letu od prejema obvestila posredujejo pripravljalcu načrta pisne predloge, mnenja in pobude, ki se nanašajo na vprašanja upravljanja z vodami na posameznem vodnem območju.

Predlog zakona o vodah prav tako določa, da pripravljalec načrta najmanj dve leti pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša načrt, predstavi omenjenim osebam (torej prizadeti javnosti), pa tudi širši javnosti, vmesno poročilo o poteku priprave načrta, ki vsebuje zlasti opis pomembnejših vprašanj upravljanja z vodami.

Nadalje predlog zakona o vodah določa, da pripravljalec načrta zagotovi javno objavo osnutka načrta najmanj eno leto pred začetkom obdobja, na katerega se načrt nanaša.

Prizadeta javnost lahko posreduje pripravljalcu načrta pisne pripombe na osnutek načrta v šestih mesecih po njegovi objavi.

Po ureditvi v predlogu zakona o vodah bo torej javnost lahko sodelovala že na samem začetku postopka priprave načrta.

- d) Zagotovitev možnosti sodelovanja javnosti dovolj zgodaj, ko so še vse možnosti odprte

V zvezi s to zahtevo Aarhuške konvencije veljajo zgornje ugotovitve.

- e) Upoštevanje rezultatov sodelovanja javnosti pri sprejemu načrtov in programov

Tudi glede sodelovanja javnosti pri sprejemu prostorskih aktov, splošnega dela gozdnogospodarskega načrta in načrtov upravljanja z vodami veljajo zgornje ugotovitve o pomembnosti upoštevanja rezultatov sodelovanja javnosti.

Upoštevanje rezultatov sodelovanja javnosti pri oblikovanju dokončne vsebine načrta je torej temeljni cilj celotnega postopka sodelovanja in s tem tudi Aarhuške konvencije. Prav na področju sodelovanja javnosti pri sprejemanju prostorskih aktov se v praksi prepogosto dogaja, da je sodelovanje javnosti pri sprejemanju različnih odločitev zgolj formalno in navidezno. Organi javne oblasti tako formalno legitimirajo svoje odločitve (ker poskrbijo za zakonitost izvedenega postopka sodelovanja javnosti), vsebinskemu upoštevanju izraženih pripomb pa se izognejo.

Tudi v zvezi s tem se zastavlja vprašanje, kako pravno obvezati organe javne oblasti, da bodo resno upoštevali pripombe, ki jih javnost izrazi v postopku sodelovanja. Tudi v tem primeru se kot eden od najučinkovitejših mehanizmov kaže možnost materialnopravnega (in ne le procesnopravnega) varstva pripadnikov prizadete javnosti.¹⁰⁴ Če namreč pravo pripadnikom prizadete javnosti daje možnost izpodbijanja sprejetega načrta (na primer prostorskega izvedbenega akta) tako z vidika njene procesne kot materialne zakonitosti, bo organ, ki je pristojen za sprejem odločitve, prisiljen z vso resnostjo zagotoviti zakonito izvedbo postopka sodelovanja javnosti (procesna zakonitost), prav tako pa se bo moral z vso resnostjo opredeliti tudi do vsebinskih pripomb (materialna zakonitost). V slovenskem pravu lahko tisti, ki izkaže pravni interes, izpodbija zakonitost prostorskega izvedbenega akta pred ustavnim sodiščem. Pravni interes bo lahko izkazal, če se dokaže, da bi takšen akt (če bi ostal v veljavi) posegal v njegove pravice, obveznosti ali premoženjske koristi.

ZUreP, ZUN, predlog novega ZUreP ter zakon o gozdovih podobno določajo, da morajo pristojni organi po preteku javne razgrnitve obravnavati pripombe in predloge, ki so bili posredovani med javno razgrnitvijo, ter do njih zavzeti stališče. Na podlagi teh stališč se osnutek prostorskega akta oziroma splošnega dela gozdnogospodarskega načrta dopolni ter pripravi predlog končnega besedila ter pošlje v sprejem pristojnemu organu.

Predlog zakona o vodah je v zvezi z vprašanjem upoštevanja rezultatov sodelovanja javnosti nekoliko bolj določen. Določa, da pripravljalec načrta v treh mesecih po prejemu pripomb s strani javnosti pripravi poročilo o tem, v kolikšni meri in na kakšen način je upošteval pripombe. To poročilo je sestavni del načrta. Pripravljalec načrta mora prav tako pripadnikom javnosti na njihovo zahtevo omogočiti vpogled v dokumente, na podlagi katerih je izdelal osnutek načrta. Po zaključku vseh omenjenih postopkov pripravljalec načrta pripravi njegov predlog in ga pošlje pristojnemu organu v sprejem.

- f) Načrti, pri sprejemu katerih sodelovanje javnosti ni predvideno

Na koncu naj opozorimo, da smo zgoraj primerjali izpolnjenost zahtev Aarhuške konvencije v zvezi s sodelovanjem javnosti na tistih področjih, na katerih slovensko pozitivno pravo takšno sodelovanje že ureja. To pa ne pomeni, da je sodelovanje javnosti predvideno povsod

¹⁰⁴ O tem več v naslednjem poglavju prispevka.

tam, kjer se sprejemajo načrti in programi, v katerih se odraža politika poseganja v okolje. Takšen je primer načrta gospodarjenja z mineralnimi surovinami, ki ga ureja zakon o rudarstvu (Ur. l. RS, št. 56/99), ki sploh ne predvideva sodelovanja javnosti.

2. Sodelovanje javnosti v postopku presoje okoljske sprejemljivosti prostorskih aktov in sektorskih načrtov gospodarjenja (CPVO-SEA)

Kot smo že omenili, se druga možna oblika sodelovanja javnosti v zvezi s sprejemom aktov, ki so namenjeni oblikovanju politike poseganja v okolje, nanaša na sodelovanje v postopku presoje njihove sprejemljivosti (sprejemljivosti posegov v okolje, ki jih ti akti vsebujejo) za okolje. Gre za postopek, ki ga v slovenskem pravu (v ZVO) poznamo z oznako »celovita presoja vplivov na okolje« (CPVO), v primerjalnem pravu pa z oznako *strategic environmental assesment* (SEA).

ZVO ta postopek ureja v 54. členu. Določa, da mora pripravljalec prostorskih aktov in sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami pred sprejemom teh aktov pridobiti soglasje ministrstva za okolje in prostor. Ministrstvo da soglasje na podlagi študije za celovito presojo vplivov na okolje v postopku celovite presoje načrtovanih posegov v okolje. ZVO ne predvideva sodelovanja javnosti v tem postopku.

V lanskem letu je bila sprejeta Direktiva o strateški presoji vplivov na okolje (*Directive 2001/42/EC on the assesment of the effects of certain plans and programmes on the environment*), v okviru katere je treba oceniti vplive na okolje, ki bi jih lahko imeli načrti in programi na različnih področjih (energija, industrija, transport, ravnanje z odpadki, gospodarjenje z vodami, telekomunikacije, turizem in urejanje prostora). Ta direktiva je z vidika ureditve postopka celovite presoje bolj dodelana, od držav članic EU pa zahteva, da ustrezno uredijo tudi sodelovanje javnosti v postopku strateške presoje. Glede na zahteve omenjene direktive ter glede na nedorečenost omenjene ureditve v ZVO menimo, da bo treba v spremembi ZVO to vprašanje uskladiti z omenjeno direktivo ter ta pravni institut urediti tako, da bo lahko zaživel v praksi, z vidika Aarhuške konvencije pa je zlasti pomembno urediti CPVO tako, da bo v tem postopku lahko sodelovala tudi javnost.

Sodelovanje javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in/ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov

Zahteve Aarhuške konvencije v zvezi s sodelovanjem javnosti v *law-making* postopku so, v primerjavi z obema do sedaj obravnavanima področjema, še najbolj okvirne. Vendar pa je kljub temu uresničitev zahtev konvencije po našem mnenju povezana z obstojem posebnega postopka za izdajo (pripravo) podzakonskih predpisov. Le v posebnem postopku bi bilo namreč mogoče zagotoviti sodelovanje javnosti.

Slovensko pravo (tako kot večina pravnih redov držav kontinentalne pravne tradicije) ne pozna posebnega postopka za sprejemanje podzakonskih predpisov. Zelo okvirno in nepopolno ureja postopek sprejemanja podzakonskih predpisov, ki jih izdaja vlada, Poslovnik Vlade RS, medtem ko postopek sprejemanja podzakonskih predpisov, ki jih izdaja minister (pravilnik, navodilo, odredba) sploh ni pravno urejen.¹⁰⁵ Ne glede na obstoj nekaterih določb, povezanih s postopkom sprejemanja podzakonskih predpisov, pa se ti v ničemer ne dotikajo sodelovanja javnosti.

Pred slovenskim pravom tako ostaja velik izziv, to je sistemska ureditev postopka sprejemanja podzakonskih predpisov, vključno s sodelovanjem javnosti.

¹⁰⁵ Podrobneje o pravni ureditvi postopka sprejemanja podzakonskih predpisov v Sloveniji glej v: Čepar et al. (2000), 77 in nasl.

Varstvo pravice do sodelovanja

Splošno

Kot smo že omenili zgoraj, Aarhuška konvencija zavezuje države pogodbenice, da zagotovijo pripadnikom javnosti možnost revizijskega postopka pred sodiščem ali/in drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, ustanovljenim z zakonom. V tem postopku jim mora biti zagotovljena možnost, da izpodbijajo tako materialno kot tudi procesno zakonitost¹⁰⁶ odločitve o dovoljenju za konkretni poseg v okolje. Pripadniki javnosti morajo torej imeti možnost na sodišču oziroma na drugem neodvisnem organu dokazovati, da organ javne oblasti pri izdaji dovoljenja ni upošteval njihovih pripomb, s katerimi so dokazovali, da nameravani poseg ni v skladu z materialnimi določbami (zakonskih ali podzakonskih) predpisov. Prav tako morajo imeti možnost dokazovati, da je organ javne oblasti pri izdaji dovoljenja kršil postopkovne določbe zakona (da je na primer skrajšal z zakonom določeni rok javne predstavitve).

Aarhuška konvencija države pogodbenice spodbuja, da v svojih pravnih redih javnosti zagotovijo možnost izpodbijanja tudi takrat, ko gre za pripravo načrtov in programov ter drugih aktov, v katerih se odražajo okoljske politike, ter v primeru priprave podzakonskih predpisov.

Že zgoraj smo omenili, da konvencija glede vprašanja aktivne legitimacije za sprožitev omenjenega (revizijskega) postopka določa dve možnosti. Po prvi so aktivno legitimirani vsi tisti posamezniki, ki imajo »zadosten interes«, po drugi pa vsi tisti posamezniki, ki trdijo, da je dovoljenje oziroma splošni akt posegel v njihove pravice.

Aarhuška konvencija sama ne opredeljuje pojma »zadosten interes« – to prepušča pravnim redom držav pogodbenic. Jasno pa je, da morajo te pri opredeljevanju omenjenega pravnega standarda upoštevati zahtevo konvencije po zagotovitvi čim širšega dostopa do pravnega varstva. Ne glede na to, da konvencija, kot rečeno, prepušča opredelitev »zadostnega interesa« državam pogodbenicam in s tem tudi opredelitev posameznikov, ki bodo imeli aktivno legitimacijo, pa konvencija nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja, že sama opredeljuje kot del javnosti, za katere se šteje, da izkazujejo »zadosten interes«.

Poglejmo sedaj, v kolikšni meri je slovensko pozitivno pravo usklajeno z omenjenimi zahtevami Aarhuške konvencije.

Varstvo pravic v upravnem sporu

Že slovenska ustava določa v prvem odstavku 157. člena, da lahko sproži postopek pred upravnim sodiščem (t. i. upravni spor) vsakdo, ki meni, da mu je bila s konkretnim upravnim aktom (na primer odločbo o izdaji lokacijskega dovoljenja) kršena kakšna od njegovih pravic ali pravnih koristi.

Konkretizacijo določbe prvega odstavka 157. člena ustave predstavlja zakon o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 50/97), ki v 18. členu določa, da lahko sproži upravni spor posameznik, vsaka pravna oseba, organizacija, naselje, skupina oseb in drugi, ki mislijo, da je bila z upravnim aktom kršena kakšna njihova pravica ali na zakon oprta neposredna korist (vse te osebe imajo položaj stranke v upravnem sporu). Ob tem naj omenimo še določbo 4. člena navedenega zakona, ki določa, da je upravni spor dopusten le, če tožnik uveljavlja, da je prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih zaradi upravnega akta. Upravni spor tudi ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo zoper upravni akt, pritožbe ni

¹⁰⁶ Materialna zakonitost pomeni vsebinsko skladnost konkretnega upravnega akta z (zakonskimi in podzakonskimi) predpisi. Procesna (formalna) zakonitost pa pomeni, da je bil postopek izdaje konkretnega upravnega akta izveden skladno s pravili postopka, ki jih določa zakon.

vložila ali jo je vložila prepozno. Zakon torej zahteva izčrpanje pravnih sredstev znotraj upravnega postopka kot pogoj za pričetek upravnega spora. Poglejmo zato, katere osebe imajo položaj stranke v upravnem postopku.

Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99) v 42. in 43. členu določa, katere osebe imajo položaj stranke oziroma katere osebe se lahko udeležujejo postopka kot stranski udeleženci. Položaj stranke ima vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek. Stranke so lahko tudi drugi (skupina oseb itd.), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku. Položaj stranskega intervenienta (udeleženca) pa ima oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi. Pravna korist je neposredna, na zakon ali drugi predpis oprta osebna korist. Stranski udeleženec ima v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka.

Iz omenjenih določb izhajajo, da bi moral zakon pripadnikom prizadete javnosti v postopku izdaje dovoljenja za poseg v okolje določiti položaj stranskega udeleženca oziroma da bi moral zakon določati, da je sodelovanje pripadnikov prizadete javnosti v postopku izdaje dovoljenja njihova pravica. S takšnimi določbami bi pripadnikom prizadete javnosti podelili položaj stranke in s tem omogočili spodbijanje izdanega dovoljenja s pritožbo oziroma izrednimi pravnimi sredstvi v okviru upravnega postopka oziroma bi jim omogočili, da sprožijo upravni spor.

Kot smo že omenili zgoraj, ZVO položaj stranke priznava le osebam, ki se nahajajo na območju, na katerem so zaradi posega v okolje predpisani posebni ukrepi ali določena odškodnina za nevarnost ali razvrednotenje okolja (to sicer ureja 78. člen ZVO). Te osebe imajo pravico biti stranka v postopku, v katerem se odloča o dovolitvi posega v okolje, če bi odločitev o stvari, ki je predmet postopka, lahko posegla v pravico do zdravega in čistega okolja.

Menimo tudi, da bi položaj stranke lahko imeli le tisti pripadniki prizadete javnosti, ki so dejansko sodelovali v postopku izdaje dovoljenja za konkretni poseg.

Z vidika trenutne ureditve v ZVO, bi torej položaj stranke morali imeti vsi tisti pripadniki prizadete javnosti, ki so dejansko sodelovali v postopku presoje vplivov na okolje. Le v okviru tega postopka lahko namreč sodeluje tudi prizadeta javnost. Gre za postopek, ki ni namenjen izdaji dovoljenja za poseg v okolje, temveč je namenjen presoji, ali je nameravani poseg, za katerega zainteresirana oseba prosi za izdajo dovoljenja, okoljsko sprejemljiv. Prizadeta javnost sodeluje v postopku vrednotenja, ne pa v samem postopku izdaje dovoljenja. Opozorili smo že na nejasno ureditev v ZVO v zvezi z omenjenim »dualizmom«. V spremembi ZVO bi tako po našem mnenju morali določiti, da je postopek presoje vplivov na okolje sestavni del postopka za izdajo dovoljenja za poseg.

V spremembi ZVO bi morali prav tako določiti, da imajo pripadniki prizadete javnosti, ki so sodelovali v postopku izdaje dovoljenja za konkreten poseg v okolje (katerega del je postopek presoje vplivov na okolje), položaj stranke in da imajo status stranke v postopku tudi nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja ter so ustrezno registrirane.

Varstvo pravic na podlagi »actio popularis« (15. člen ZVO)

Ustava v drugem odstavku zgoraj navedenega člena določa tudi, da lahko upravni spor sproži posameznik, ki meni, da mu je bila s posamičnim dejanjem ali aktom organa javne oblasti kršena ena od ustavnih pravic, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V zvezi s to možnostjo bi prišlo v poštev sklicevanje na kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja (72. člen ustave). Vendar pa je vprašanje, ali se ne bi sodišče postavilo na stališče, da je v tem primeru zagotovljeno drugo sodno varstvo. ZVO namreč v 15. členu ureja t. i. »actio popularis« (popularno tožbo), s katero lahko državljani ali njihova združenja, društva in organizacije za uresničevanje pravice do zdravega in čistega okolja s tožbo zahtevajo od sodišča, da nosilcu posega v okolje odredi

njegovo ustavitev oziroma mu prepove pričetek izvajanja posega v okolje, če obstaja velika verjetnost, da bi povzročil neposredno nevarnost za okolje, kritično obremenitev ali poškodbo okolja ali neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi.

Omenjena določba po našem mnenju omogoča tudi uresničevanje zahteve Aarhuške konvencije iz 3. odstavka 9. člena, ki države pogodbenice zavezuje, da pripadnikom javnosti (ki izpolnjujejo merila, določena z nacionalnim pravnim redom) zagotovi možnost, da pred sodišči in upravnimi organi spodbijajo oziroma oporekajo dejanjem oziroma dejavnostim, ki nasprotujejo določbam predpisov države pogodbenice, ki se nanašajo na okolje.

Varstvo pravic v primeru sodelovanja javnosti pri pripravi načrtov, programov in drugih aktov za oblikovanje okoljske politike ter v primeru podzakonskih predpisov

Poglejmo še, kakšne so možnosti izpodbijanja načrtov in programov ter drugih aktov, v katerih se odražajo okoljske politike ter v primeru priprave podzakonskih predpisov.

V slovenskem pravu lahko tisti, ki izkaže pravni interes, izpodbija zakonitost podzakonskih predpisov in drugih splošnih pravnih aktov pred ustavnim sodiščem. Pravni interes bo lahko izkazal, če dokaže, da bi takšen akt (če bi ostal v veljavi) posegal v njegove pravice, obveznosti ali premoženjske koristi. V tem okviru bi torej lahko pripadniki prizadete javnosti izpodbijali načrte, programe in druge akte za oblikovanje okoljske politike, če imajo naravo splošnih pravnih aktov, ter seveda vse podzakonske predpise. Tako bi lahko izpodbijali pred ustavnim sodiščem prostorske (izvedbene) akte in gozdnogospodarske načrte; po sprejemu predloga zakona o vodah pa tudi načrte upravljanja z vodami. Vse to seveda ob izpolnjenem pogoju izkaza pravnega interesa. Čeprav je ustavno sodišče v preteklosti vsaj v zvezi z prostorskimi izvedbenimi akti vprašanje obstoja pravnega interesa razlagalo relativno široko (v nekaterih primerih ga je na primer priznalo okoljskim nevladnim organizacijam) pa menimo, da bi bilo treba v spremembi ZVO jasneje določiti, da imajo pravni interes vsi pripadniki prizadete javnosti, ki so se dejansko udeležili postopka priprave načrtov, programov in drugih aktov okoljske politike ter postopka izdaje podzakonskih predpisov.

PREDLOGI PRAVNIH REŠITEV ZA INKORPORACIJO DOLOČIL KONVENCIE NA PODROČJU SODELOVANJA JAVNOSTI V SLOVENSKI PRAVNI RED

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje

Predlagamo, da se ZVO oziroma na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi, dopolnijo oziroma spremenijo tako, da se ustrezno uredijo naslednja vprašanja:

- opredeli naj se pojem »prizadete javnosti« (oziroma »prizadetih oseb«) tako, da bi se za »prizadeto javnost« štel vsak prebivalec, ki prebiva in ima na območju, na katerem se namerava izvesti poseg v okolje, stalno prebivališče,
- če je potrebno, naj se dopolni seznam posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje,
- natančneje je potrebno urediti način seznanjanja javnosti z nameranim posegom v okolje že na samem začetku postopka,
- natančneje je potrebno opredeliti način posredovanja pripomb, informacij, analiz in mnenj s strani »prizadete javnosti«,
- nedvoumno naj se uredi razmerje postopka presoje vplivov na okolje do postopka za izdajo dovoljenj za poseg v okolje, pri čemer predlagamo ureditev, po kateri bi bil postopek presoje vplivov na okolje sestavni del postopka za izdajo dovoljenja za poseg v okolje.

Sodelovanje javnosti pri sprejemanju načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem

- Predlagamo, da se v ZVO (za postopek priprave nacionalnega programa varstva okolja in stopnje varovanja okolja ter postopek celovite presoje vplivov na okolje), v ZureP (za postopek priprave prostorskih aktov) ter v zakonu o gozdovih (za postopek priprave splošnega dela gozdnogospodarskega načrta) opredeli krog pripadnikov javnosti, ki lahko sodeluje kot t. i. »prizadeta javnost« (oziroma »prizadete osebe«). Za »prizadeto javnost« bi se torej štel vsak prebivalec, ki prebiva in ima na območju, na katerem se namerava sprejeti načrt, program ali drug akt, v katerem se odraža okoljska politika, stalno prebivališče.
- Predlagamo, da se ZVO dopolni oziroma spremeni tako, da se ustrezno uredi sodelovanje javnosti v postopku priprave Nacionalnega programa varstva okolja in Stopnje varovanja okolja ter tudi v postopku celovite presoje vplivov na okolje.
- Predlagamo, da se predlog zakona o urejanju prostora (ZureP) dopolni tako, da bo pristojnemu organu določil obveznost predhodne seznanitve javnosti z vsemi potrebnimi informacijami, ki so pomembne za pripravo prostorskih aktov, ter da se sodelovanje javnosti uredi tako, da bo ta lahko sodelovala že pri pripravi osnutka prostorskega akta. Predlagamo, da se pripravljalec pri tem zgleduje po ureditvi sodelovanja javnosti v predlogu zakona o vodah. Enako dopolnitev predlagamo tudi za postopek sprejemanja splošnega dela gozdnogospodarskega načrta v zakonu o gozdovih.
- Predlagamo, da se z ureditvijo postopka sprejema načrta gospodarjenja z mineralnimi surovinami in sodelovanja javnosti pri njem dopolni zakon o rudarstvu. Predlagamo, da se pripravljalec pri tem zgleduje po ureditvi sodelovanja javnosti v predlogu zakona o vodah.

Sodelovanje javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in /ali splošnih pravno obvezujočih normativnih dokumentov

Predlagamo sprejem posebnega zakona, ki bi uredil postopek sprejemanja podzakonskih predpisov. V okviru tega postopka bi moralo biti urejeno tudi sodelovanje javnosti.¹⁰⁷

Varstvo pravice do sodelovanja

Predlagamo, da se ZVO spremeni oziroma dopolni tako, da:

- se položaj stranke v postopku izdaje dovoljenja za poseg v okolje (oziroma v postopku presoje vplivov na okolje) prizna tistim pripadnikom prizadete javnosti, ki so dejansko sodelovali v postopku izdaje dovoljenja za poseg v okolje,
- se položaj stranke v postopku izdaje dovoljenja za poseg v okolje (oziroma v postopku presoje vplivov na okolje) prizna nevladnim organizacijam, ki spodbujajo varstvo okolja ter so ustrezno registrirane,
- se določi, da imajo pravni interes za izpodbijanje prostorskih (izvedbenih) aktov in sektorskih načrtov gospodarjenja z naravnimi dobrinami na ustavnem sodišču tudi vsi pripadniki prizadete javnosti, ki so se dejansko udeležili postopka priprave omenjenih aktov.

¹⁰⁷ Kot izhodišče za pripravo takšnega zakona bi lahko vzeli predlog zakona o postopku sprejemanja podzakonskih predpisov, ki so ga pripravili: Čepar et al. (2000), 147-166.

Poglavje 5

AARHUŠKA KONVENCIJA NA LOKALNI RAVNI

dr. Vesna Smaka Kincl

5. AARHUŠKA KONVENCIJA NA LOKALNI RAVNI

dr. Vesna Smaka Kincl

ANALIZA VLOGE IN OBVEZ LOKALNIH (REGIONALNIH) SKUPNOSTI IN VKLJUČEVANJE LOKALNIH NEVLADNIH ORGANIZACIJ

Glede na določila 2. člena Aarhuške konvencije pomeni »državni organ« vlado na državni, regionalni in drugi ravni. To praktično pomeni, da je za implementacijo konvencije poleg državnega soodgovoren tudi lokalni nivo, kar se v veljavnih predpisih in dokumentih, predvsem pa v praksi, premalo odraža.

Po konvenciji obstajajo pomembne naloge lokalnih skupnosti poleg že osnovno določenih, saj je dejstvo, da je nivo lokalnih skupnosti najbližje lokalnemu prebivalstvu in da je lokalni nivo ključno gibalno pri reševanju okoljskih problemov. Lokalni nivo predstavlja ljudem najlažje dostopni način za izražanje interesov in za vključevanje v različne nivoje okoljskega odločanja: lokalnega planiranja, programiranja do nivoja izvedbe posameznih okoljskih komunalnih projektov. Tako lokalne oblasti gradijo in vzdržujejo infrastrukturo, kamor sodijo tudi sistemi za oskrbo s pitno vodo, odvajanje odpadnih voda, oskrbo z energenti, gospodarjenje z odpadki, ceste itd. Izvajajo prostorsko planiranje, določajo lokalno okoljevarstveno politiko in so eden izmed ključnih gibal pri izvajanju nacionalne okoljevarstvene politike. Kot »državni organ«, ki je najbližji lokalnemu prebivalstvu, igrajo ključno vlogo pri izobraževanju in osveščanju javnosti za trajnostni razvoj.

Pomembnejše pristojnosti lokalnih skupnosti po zakonu o javnih financah in zakonu o varstvu okolja so priprava občinskih proračunov, planiranje prostora, okoljevarstveno programiranje ter izvedba okoljskih komunalnih projektov. Lokalne skupnosti pripravljajo poleg programov varstva okolja tudi operativne programe za posamezna področja, kot so operativni program gospodarjenja z odpadki, oskrbe s pitno vodo, ravnanja z odpadnimi vodami; odgovorne so tudi za izdelavo lokalnih strategij za posamezne dejavnosti, kot so energetika, promet, turizem, malo gospodarstvo, kmetijstvo itd.

Lokalne skupnosti so ključni subjekti pri izvajanju nove slovenske okoljske zakonodaje, in sicer predvsem tistega dela zakonodaje, katerega implementacija je strokovno in finančno zelo zahtevna. To so npr. realizacije projektov gospodarjenja z odpadki: sistem ločenega zbiranja odpadkov na izvoru, reciklaža, snovna in energetska izraba odpadkov, odlagališča ostankov odpadkov. V pristojnosti lokalnih skupnosti so tudi izgradnja sistema kanalizacije z malimi in centralnimi čistilnimi napravami, izgradnje sistemov varovanja vodnih virov ter infrastrukture za oskrbo s pitno vodo, izgradnje sistemov komunalne energetike itd. Obveze, ki jih je prevzela država na področju okolja v okviru harmonizacije s smernicami EU, bodo v večjem delu fizično izvedle prav lokalne skupnosti. Zanje predstavlja dodatni problem dejstvo, da bodo v povprečju v naslednjih štirih letih potrebovale vsaj po osem svojih občinskih proračunov (ugotovljeno za primer Maribora v okviru izdelave Lokalne agende 21 za Maribor), če bodo hotele izvesti okoljske komunalne projekte do tistih standardov in rokov izvedbe, kot jih je podpisala Slovenija v pogajalskem izhodišču za področje 22 – Okolje. Takšno stanje dodatno potrjuje, da je zaradi večje garancije in možnosti glede realizacije teh zahtev nujno informirati in vključevati javnost, ki naj bi imela funkcijo sooblikovalca predvsem lokalnih programov varstva okolja, občinskih proračunov in operativnih programov za posamezna področja. Prav

tako pa je nujno, da dobi javnost zaupanje v strokovnost občinskih uprav, ki v končni fazi potrebujejo potrditve na občinskih svetih kot političnih forumih, sicer ne bo možno realizirati okoljskih komunalnih projektov. Javnost mora biti seznanjena in tudi mora na določen način soglašati in podpirati precejšnji dvig cen komunalnih storitev, ki jih bodo lokalne skupnosti morale doseči preko občinskih svetov v naslednjih štirih letih.

Lokalne skupnosti bi tudi zaradi večje garancije glede izvajanja teh dokumentov, predpisov in projektov morale poskrbeti za informiranje, izobraževanje in vključevanje okoljskih nevladnih organizacij in javnosti v posamezne faze realizacije teh projektov. Izredno pomemben segment pri realizaciji okoljskih komunalnih projektov je tudi v Sloveniji jasno izraženi »NIMBY« sindrom. Slovenija v zadnjem petletnem obdobju prestopa pomemben mejnik pri realizaciji okoljskih komunalnih projektov. Lahko bi rekli, da smo v kritični fazi, kajti v naši državi potrebujemo v kratkem času precej lokacij za umestitev okoljskih komunalnih projektov. Danes je stanje takšno, da je večina odlagališč odpadkov v naši državi neprimernih glede urejenosti in glede lokacije, nimamo lokacij čistilnih naprav za odpadne vode, nimamo lokacij predelovalnic odpadkov in lokacij zbirnih dvorišč za odpadke. Tako bodo morale v krajšem obdobju v prihodnosti lokalne skupnosti pridobiti kar nekaj lokacij za postavitev teh okoljskih komunalnih projektov, katerim pa lokalno prebivalstvo izredno nasprotuje. V Sloveniji smo glede odnosa z javnostmi in okoljskimi nevladnimi organizacijami na tem segmentu v položaju, ko lokalno prebivalstvo niti noče pričeti z dialogom, kaj šele, da bi strokovne službe občinskih uprav lahko razložile svoje strokovne poglede glede izbire lokacije ali pa celo izvedle nujno potrebne raziskave na terenu. Zaradi navedenega je nujna kvalitetna komunikacija z okoljskimi nevladnimi organizacijami ter strokovnimi in zainteresiranimi lokalnimi javnostmi. Kot predpogoj pa je kontinuirano in kvalitetno informiranje, izobraževanje in vključevanje na vseh nivojih realizacije posameznih projektov. Tudi zaradi tega vsebinskega segmenta je nujno vzpostaviti zaupanje javnosti v strokovnost občinskih služb.

Lokalna raven pa ima tudi odgovornosti glede povezovanja z mednarodno ravni z namenom, da bi si ljudje lahko izmenjevali informacije, strokovno znanje z lokalnega nivoja ter izvajali skupne okoljevarstvene projekte. Vlogo lokalnih oblasti kot najučinkovitejše ravni, na kateri lahko upravljamo okolje, priznavajo v EU vsi ključni dejavniki, ki se s to problematiko ukvarjajo. Vloga lokalnih oblasti je priznana tudi z naslednjo utemeljitvijo: veliko okoljevarstvenih problemov in rešitev ima svoje korenine v dejavnostih na lokalni ravni, zato bosta udeležba in sodelovanje lokalnih oblasti odločilna dejavnika pri izpolnjevanju okoljevarstvenih ciljev. Ker je raven lokalnega upravljanja ljudem najbližja, je bistvena njena vloga pri informiranju, izobraževanju in motiviranju javnosti, da se vključi v okoljsko odločanje. Lokalnim skupnostim je v skladu z načeli EU priznana posebej pomembna vloga pri zagotavljanju trajnostnega razvoja, ki jo uresničujejo z izvajanjem svojih zakonsko določenih funkcij kot »pristojna oblast« za realizacijo obvez po veljavnih predpisih, kakor tudi v okviru praktično izvajanega načela prednostnega odločanja na čim nižji ravni. Tako je ena izmed prioritet v EU spodbujanje lokalnih skupnosti, da se odzovejo na izzive današnjih okoljskih problemov na svojem nivoju kot tudi pomoč lokalnim oblastem, da najdejo najboljši način za reševanje teh problemov. V okviru Aarhuške konvencije je prav tako opredeljena odgovornost lokalnih skupnosti kot ključnih dejavnikov vsakega premika v smeri trajnostnega razvoja. Trajnostni razvoj je opredeljen kot ustvarjalni proces iskanja ravnotežja na lokalni ravni, ki posega na vsa področja odločanja na tej ravni. K vključevanju javnosti in okoljskih nevladnih organizacij v postopke okoljskega odločanja na lokalnem nivoju obvezuje tudi Aalborška deklaracija o zagotavljanju trajnostnega razvoja na lokalnem nivoju. Aalborško deklaracijo je podpisalo več kot 500 mest v Evropski uniji in dve mesti v Sloveniji (Maribor in Ljubljana).

EU aktivno spodbuja lokalne skupnosti v državah kandidatkah glede realizacije projektov vključevanja okoljskih nevladnih organizacij ter strokovnih in zainteresiranih javnosti v različnih fazah okoljskega odločanja. Eden izmed projektov EU je npr. *City Towards EU Compliance Award* kot vsakoletni projekt, v okviru katerega že od leta 1999, ko je bil projekt vzpostavljen, pri lokalnih skupnostih držav kandidatkih med drugim preverjajo kot prioriteten korak stanje na projektu informiranja, vključevanja in izobraževanja. Tako analizirajo

naslednje: ali imajo lokalne skupnosti izdelano lokalno strategijo informiranja, osveščanja in vključevanja, kako so v strategijo trajnostnega razvoja vključile sodelovanje javnosti in osveščanje, ali imajo občinski informacijski center, ki nudi informacije o okolju, ali imajo formalni postopek, ki omogoča dostop do okoljskih informacij in pridobitev odgovorov na povpraševanje javnosti po informacijah, ali je ta postopek predstavljen vsem zaposlenih v lokalni upravi, kolikšen povprečni čas potrebuje lokalna uprava za posredovanje odgovorov javnosti, kakšne vrste okoljskih informacij so javnosti na voljo, kakšne vrste informacij javnosti niso na voljo, kako je vzpostavljen sistem obveščanja javnosti, v primerih ko so presežene mejne vrednosti, analiza načinov obveščanja javnosti, in sicer preko novinarskih medijev, lastnih spletnih strani, javnih monitorjev, lastnih publikacij, zloženk. Posebej je bilo opredeljeno, kako lokalne skupnosti obravnavajo okoljsko vzgojo in ali imajo izdelano lokalno politiko v zvezi z okoljsko vzgojo. Lokalne skupnosti, ki pridobijo v okviru tega projekta ustrezno pozitivno potrditev s strani Evropske komisije, da te projekte kvalitetno izvajajo, dobijo za nagrado denar za financiranje nekaterih okoljskih projektov na svojem območju. Dejstvo pa je, da so praktično vsi finančni fondi Evropske komisije oz. kandidatura lokalnih skupnosti za njihovo pridobitev povezani z analizo dejstva, ali je bila v pripravo projektov vključena javnost in okoljske nevladne organizacije. Tako so lokalne skupnosti, če kvalitetno izvajajo te projekte informiranja, osveščanja, izobraževanja in vključevanja, neposredno nagrajene s strani fondov EU s financiranjem ali sofinanciranjem konkretnih okoljskih komunalnih projektov.

UGOTOVITVE GLEDE IZVAJANJA SLOVENSKEGA PRAVA NA LOKALNI RAVNI NA PODROČJU DOSTOPA DO INFORMACIJ IN SODELOVANJA JAVNOSTI

V Sloveniji imamo specifično situacijo glede velikega števila občin, saj jih je približno 200, ki pa so praviloma kadrovsko slabo zasedene in večinoma zelo slabo upoštevajo novo slovensko okoljsko zakonodajo, ki je vsebinsko zelo zahtevna, še zahtevnejša pa je njena implementacija tako iz strokovnega kot finančnega vidika. V Sloveniji uradno delujeta dve združenji slovenskih občin, kar še dodatno otežuje operativno komunikacijo. Tako je v okvir Skupnosti občin Slovenije vključenih 107 občin, v okvir Združenja občin Slovenije pa 40 občin. Iz navedenega sledi, da približno četrtnina občin ni v nobenem združenju in tako tudi ni skupne institucije za zagotovitev kvalitetne komunikacije z njimi. Glede na veljavno zakonodajo je v parlamentarni proceduri ustanavljanje še dodatnih občin. Še vedno pa v Sloveniji ni vzpostavljen nivo regij, kar zelo otežuje nivoje odločanja pri okoljskih zadevah.

V okviru analize razmer na nivoju lokalnih skupnosti, ki se bo morala izvesti v okviru ministrstva za okolje in prostor, pa tudi znotraj vsake posamezne lokalne skupnosti, bosta morali biti poudarjeni analiza kadrovskih razmer in analiza strokovne usposobljenosti lokalne skupnosti, ki bodo morale same (pa tudi ministrstvo za okolje in prostor) izdelati analizo stanja lokalnih predpisov, in sicer okoljskih predpisov ter predpisov, ki opredeljujejo področje učinkovitega dostopa do informacij in sodelovanje javnosti.

Primer dobre prakse v Mestni občini Maribor

Mestna občina Maribor oz. Zavod za varstvo okolja že izvaja nekatere obveze po zakonu o varstvu okolja, in sicer tiste glede samodejnega razširjanja okoljskih informacij in pravice javnosti do pridobivanja okoljskih informacij na zahtevo. Tako npr. v Mariboru nadgrajujemo in uporabljamo geografski informacijski sistem s področja varstva okolja. V njem se zbirajo in obdelujejo informacije in podatki s področja stanja okolja (imisijski monitoringi), varovana območja (zaščitena območja – vodovarstvena območja, naravovarstvena območja, območja glede varstva zraka, območja glede varstva pred hrupom) in obremenjevanja okolja (emisijski monitoringi, katastri) ob hkratnem razpolaganju z drugimi podatki v obliki grafičnih podlag

in atributnih podatkov. Namen uporabe informacijskega sistema varstva okolja je predvsem hiter in ažuren pregled dejavnikov, ki obremenjujejo okolje (onesnaženost in onesnaževanje zraka, voda, pregled nad industrijskimi onesnaževalci itd.), pregled nad evidenco ekološko zaščitene območij (vodovarstveni pasovi, zelene površine, površinske vode, vodni viri itd.), hitra in ažurna informacijska služba za javnost, določanje pogojev za bodoče posege v prostor, strokovne podlage za uradno ukrepanje v primeru nesreč, podatki za izdelavo eventualnih sanacijskih programov, kot so varstvo podtalnic kot virov pitne vode, varstvo zraka itd.

V okviru informacijskega sistema varstva okolja v Mariboru se je v letu 1999 pričelo s prikazovanjem okoljskih podatkov (imisijski monitoring zraka in kvaliteta pitne vode v vodnjakih Mariborskega vodovoda) in meteoroloških podatkov na javnem okoljskem monitorju, ki je postavljen v centru mesta. Ti podatki in še nekaj dodatnih okoljskih podatkov pa je stalno na razpolago na občinskih spletnih straneh.

Letno se pripravljajo poročila o stanju okolja za preteklo leto, ki se izdajajo kot publikacije, ki so na voljo strokovnim zainteresiranim javnostim in okoljskim nevladnim organizacijam. Maribor je v letu 2001 na mestnem svetu sprejel Lokalno agendo 21 – Program varstva okolja za Maribor. Dokument se je pripravljal po najširši demokratični poti, se pravi s vključevanjem okoljskih nevladnih organizacij ter strokovnih in zainteresiranih javnosti. V okviru izdelave dokumenta pa tudi v okviru izvajanja le-tega izvajamo projekt dodatnega informiranja in vključevanja javnosti, tako da na približno tri mesece pripravimo tematsko zloženko, ki je posredovana vsakemu gospodinjstvu v Mariboru.

Novelirajo se občinski okoljevarstveni odloki in občinske strategije za posamezna področja (gospodarjenje z odpadki, oskrba s pitno vodo itd.) in tudi v pripravo teh dokumentov postopno vključujemo javnost.

V okviru občinskega proračuna imamo posebno postavko, tj. Podpora okoljskim nevladnim organizacijam, in v letu 2001 smo dosegli formalni dogovor s trinajstimi okoliškimi občinami in z njimi tudi podpisali pogodbe glede sofinanciranja projekta Informiranje in izobraževanje javnosti ter vključevanje okoljskih nevladnih organizacij. Tako v okviru tega projekta podpiramo naslednje lokalne okoljske nevladne organizacije: Mariborsko ekološko združenje, Podravsko gozdarsko društvo, Zvezo društev inženirjev in tehnikov Maribor, Ribiško družino Maribor, Združenje za ekološko kmetovanje SV Slovenije, Društvo za integralno pridelavo hrane, Društvo gradbenih inženirjev in tehnikov, GAJA – društvo za uravnotežen razvoj družbe, Kolesarsko zvezo, Zvezo prijateljev mladine, Potapljaško društvo Maribor, Lovsko družino Radvanje, Multikulturni center Pekarna Magdalenske mreže, Forum za Pohorje.

PREDLOGI REŠITEV IN PRIPOROČILA ZA LOKALNE SKUPNOSTI V OKVIRU IMPLEMENTACIJE KONVENCIJE NA PRAVNI, INSTITUCIONALNI IN PRAKTIČNI RAVNI

Aarhuška konvencija širše opredeljuje pojem »državni organ«, in sicer le-ta pomeni vlado na državni, regionalni in lokalni ravni, kar pomeni, da bodo v okviru implementacije konvencije velik delež obvez nosile tudi lokalne skupnosti.

Lokalne skupnosti izvajajo svoje pristojnosti v skladu z zakonom o lokalni samoupravi, zakonom o javnih financah, zakonom o varstvu okolja, zakonom o ohranjanju narave, zakonom o urejanju prostora, zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, zakonom o stavbnih zemljiščih, zakonom o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju ter drugimi okoljevarstvenimi predpisi. Pomembnejši postopki, dokumenti oz. občinski predpisi, ki se v okviru zgoraj navedenih zakonov in njihovih podzakonskih predpisov izvajajo na lokalnem nivoju, so predvsem: občinski letni proračuni, štiriletni načrti razvojnih programov, prostorski plani in prostorski izvedbeni akti, lokalni okoljevarstveni predpisi, okoljevarstveno

programiranje, se pravi izdelava lokalnih programov varstva okolja, operativni programi za posamezna področja, geografski informacijski sistemi varstva okolja, izvedba okoljskih komunalnih projektov, poročanje o stanju okolja ter druge naloge. Izvajanje teh obvez na lokalnem nivoju je strokovno in finančno zelo zahtevno. Tako je tudi zaradi tega dejstva za njihovo realizacijo potrebna podpora strokovne in politične javnosti, kar se doseže z zgodnjim vključevanjem javnosti, njenim informiranjem in izobraževanjem v različne faze realizacije posameznih projektov.

Strokovne službe lokalne skupnosti bi morale pred začetkom izdelave takšnih dokumentov izdelati »načrt izdelave posameznega dokumenta« oz. »program priprave za izdelavo in sprejetje posameznega dokumenta«. Načrt izdelave je pomemben dokument, ki mora jasno opredeljevati posamezne faze izdelave dokumenta, in sicer časovno ter vsebinsko, ter natančno opredeliti, v katero fazo izdelave dokumenta bo vključena javnost in tudi na kakšen način bo le-ta vključena. Po sprejetju dokumenta bi bilo smiselno izdelati načrt izvajanja dokumenta, ki bi opredeljeval način vrednotenja rezultatov izvajanja dokumenta in način vključevanja javnosti v vrednotenje teh rezultatov. Pri tem je za posamezne nivoje odločanja ključni korak določiti vlogo oziroma pristojnost javnosti. To v praksi pomeni, da javnost samo seznanimo z nekim dokumentom oziroma projektom, ob katerem oblikuje svoje mnenje, ki ni obvezujoče, ali pa izda soglasje, ki je obvezujoče za nadaljnje odločitve. Ti nivoji so izredno pomembni tudi zato, ker je Slovenija v obdobju, ko je s strani javnosti praktično nemogoče dobiti pozitivno stališče za umestitve okoljskih komunalnih projektov v prostor (»NIMBY« sindrom). Smiselno bi bilo oblikovati tudi ciljne indikatorje, s katerimi bi se vrednotili rezultati izvajanja posameznega dokumenta.

Strokovne službe občinskih uprav bi morale izdelati načrte komunikacije z lokalnimi javnostmi, da bi se dialog sploh začel vzpostavljati.

Pristojnost lokalnih skupnosti po zakonu o javnih financah je tudi samostojno razporejanje s finančnimi sredstvi (izvirnimi in drugimi prihodki) preko dvoletnih občinskih proračunov in štiriletnih načrtov razvojnih programov. Dokument je ključen ekonomski instrument, preko katerega se realizirajo tudi okoljski komunalni projekti v lokalni skupnosti. V fazo priprave tega pomembnega dokumenta bi bilo potrebno vključiti strokovno, zainteresirano javnost in okoljske nevladne organizacije.

Pristojnost lokalnih skupnosti je tudi priprava lokalnih okoljevarstvenih predpisov, kot so npr. odlok o načinu opravljanja javnih služb varstva okolja (oskrba s pitno vodo, gospodarjenje z odpadki, ravnanje z odpadnimi vodami, opravljanje dimnikarske službe itd.), odlok o zbiranju, odvajanju in čiščenju odpadnih voda, odlok o gospodarjenju s komunalnimi odpadki, odlok o vodovarstvenih območjih, odlok o varstvu zraka, odlok o varstvu pred hrupom, odlok o varovanju zelenih površin in gozdov, odlok o varovanju naravnih in kulturnih znamenitosti, pravilniki o tarifnih sistemih za obračun odpadnih voda, ravnanja z odpadki, oskrbe s pitno vodo, oskrbe s komunalnimi energenti, kot so daljinsko ogrevanje, zemeljski plin itd. V pripravo predpisov bi morala biti vključena lokalna javnost in lokalne nevladne organizacije. Specifika je dejstvo, da lokalna javnost in lokalne okoljske nevladne organizacije najboljše poznajo problematiko na svojem območju in na ta način lahko koristno tudi strokovno nadgradijo vsebino teh lokalnih predpisov. Pomembno dejstvo pa je tudi, da s tem, ko dosežemo vključevanje javnosti, le-ta predpise pozna, kar zagotovo prispeva k večji uspešnosti izvajanja teh predpisov.

Lokalna raven ima tudi odgovornosti v okviru mednarodnega povezovanja, in sicer občine držav kandidat in članic pogosto sodelujejo neposredno ali pa preko CEMR (*Council of European Municipalities and Regions*), pogosto pa tudi neposredno z Evropsko komisijo. Primer je projekt *City Towards EU Compliance Award*, v okviru katerega Evropska komisija spodbuja mesta držav kandidat h kvalitetnejšemu okoljskemu upravljanju znotraj posamezne lokalne skupnosti. Projekt se je pričel leta 1999 in se izvaja vsako leto. V vsakoletnem prijavnem svežnju je obdelan prioriteten podprojekt Prosti dostop do okoljskih informacij in vključevanje javnosti v okoljsko odločanje.

Načelo EU glede prednostnega odločanja na čim nižji ravni (načelo subsidiarnosti), ki ga je uvedel tudi zakon o varstvu okolja, določa, da naj se odločitve sprejemajo na najnižji še primerni ravni in torej čim bližje ljudem, ki jih odločitve zadevajo. Splošno velja, da so lokalne skupnosti najbližje problemom, najbližje ljudem in tudi najbližje mnogim rešitvam. Tako je lokalna vlada priznana najprimernejša raven odločanja za mnoga okoljska vprašanja. Dejstvo pa je tudi, da se rešitve pogosto najprej najdejo tam, kjer se pojavijo problemi. To ne pomeni, da bi morala lokalna oblast sama rešiti vsak svoj problem, saj je bistvena tudi sposobnost mrežnega povezovanja z drugimi, toda lokalna skupnost vsekakor najboljše pozna stanje in razmere na svojem območju.

Lokalna skupnost ima pomembno nalogo pri ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih. Naloga lokalne skupnosti je po tretjem členu Aarhuške konvencije vzpodbujanje izobraževanja in osveščanja javnosti o okolju, zlasti glede možnosti dostopa do informacij in sodelovanja pri odločanju. Lokalna skupnost naj bi tudi zagotavljala ustrezno podporo nevladnim organizacijam in skupinam, ki vzpodbujajo varstvo okolja. Civilno družbo je potrebno informirati, izobraževati in motivirati z namenom aktivnejšega vključevanja v okoljsko odločanje. V našem prostoru ugotavljamo, da institut civilne družbe, se pravi nevladne organizacije in društva, ni zaživel v celoti. Primer so izkušnje Mestne občine Maribor, kjer lokalne nevladne organizacije niso dovolj aktivne, da bi lahko izvedle projekte, za katere je zagotovljen denar v okviru občinskega proračuna. Zato je nujno v prvi fazi spodbuditi, informirati in motivirati civilno družbo k sodelovanju ter jo izobraževati z namenom, da postane kvaliteten strokovni sogovornik. Ugotavljamo namreč, da je civilna družba predvsem v regijah izven Ljubljane zelo slabo zainteresirana za aktivno udeležbo.

Z namenom implementacije Aarhuške konvencije je nujna poleg institucionalne krepitve državnega nivoja tudi institucionalna krepitev lokalnega nivoja. Institucionalna krepitev lokalne uprave je tudi eden izmed bistvenih pogojev približevanja EU in obvladovanja problemov okolja. Vrsta ukrepov, ki jih bo potrebno izvesti na lokalnem nivoju v okviru implementacije konvencije in tudi v okviru harmonizacije in implementacije okoljske zakonodaje bo terjala zaupanje čim širše javnosti v delovanje uprave. Med naloge, ki jih brez vzpostavitve zaupanja ne bo mogoče zadovoljivo izvesti, sodijo predvsem izvajanje strategij gospodarjenja z odpadki, kot je na primer obvladovanje »NIMBY« sindroma, uvajanje bistveno višjih cen za naravne dobrine in komunalne storitve, ki jih bo v prihodnje prinesla implementacija okoljske zakonodaje na lokalnem nivoju (pitna in odpadna voda, odpadki, daljinsko ogrevanje itd), ki odražajo stroške varovanja naravnih virov in okolja, eventualno prestrukturiranje in morebitno zapiranje industrijskih objektov in drugih virov onesnaževanja okolja, ki povzročajo stalne prekomerne obremenitve okolja. Pomembnejši ukrepi za doseg te ciljev so poleg strokovnega izpopolnjevanja uradnikov tudi program izboljšanja koordinacije dela med posameznimi resorji znotraj lokalne uprave, program izboljšanja koordinacije med državno in lokalno ravnijo ter program izboljšanja koordinacije med lokalno ravnijo v Sloveniji in EU.

Po zakonu o varstvu okolja, zakonu o lokalni samoupravi in pripadajočih podzakonskih predpisih so naloge lokalnih skupnosti predvsem planiranje prostora ter programiranje in izvedba okoljskih komunalnih projektov v lokalni pristojnosti. V vseh teh treh nivojih je nujno sodelovanje javnosti s ciljem povečati seznanjenost javnosti, pridobiti pripombe in predloge javnosti že v fazi osnutkov posameznih dokumentov, krepiti pripadnost javnosti do dokumenta že v fazi nastajanja ter s tem zagotavljati večji uspeh pri izvedbah posameznih faz teh dokumentov oziroma projektov.

Lokalna raven bo morala v okviru implementacije Aarhuške konvencije pripraviti lastne predpise, ki bodo opredeljevali dolžnosti lokalne samouprave, da samodejno razširja okoljske informacije (kot aktivna komponenta pravice), dolžnosti glede pravice javnosti do pridobitve informacije na zahtevo (kot pasivna komponenta pravice) ter pravno varstvo pravice do obveščeniosti. Ti lokalni predpisi bodo morali opredeljevati tudi način in pogoje vključevanja javnosti v odločanje, pogoje glede vpogledov v uradne dokumente, ki vsebujejo okoljske informacije, način sodelovanja pri sprejemanju odločitev. Opredeljevali bodo tudi obveze in

vsebine glede nadgrajevanja informacijskih sistemov varstva okolja. Opredeljeno mora biti, kaj so okoljske informacije in v kakšni obliki se posredujejo javnosti, tako da bodo čim bolj razumljive. Hkrati je potrebno javnost obvestiti o tem, s katerimi informacijami lokalne skupnosti razpolagajo, in tudi informirati javnost, kako priti do virov informacij in kako sodelovati pri sprejemanju okoljskih odločitev. S temi predpisi mora biti zagotovljena pravica do obveščeniosti, pravica do sodelovanja v postopkih, kjer se sprejemajo odločitve, in tudi pravica do pravnega varstva. V predpisih mora biti tudi opredeljen rok, v katerem je potrebno posredovati odgovor oz. je potrebno prosilca informacije obvestiti, na katerem naslovu bi bilo mogoče želeno informacijo pridobiti. Opredeljena mora biti višina plačila za pridobitev določene vrste informacije.

Lokalne skupnosti bi morale zaradi lažje vzpostavitve in izvajanja zgoraj opisanih postopkov v okviru svojih lokalnih predpisov vzpostaviti profesionalne komunikatorje, kar velja vsaj za mestne občine, ki imajo tudi po zakonu o varstvu okolja dosti obsežnejše pristojnosti in obveze v okviru okoljskega odločanja. Izdelati bi morale načrte komunikacijskega delovanja (ki naj bodo medresorsko povezani in usklajeni) in opredeliti konkretne komunikacijske procedure, za katere je zelo pomembno, da upoštevajo lokalne značilnosti komuniciranja. Pri implementaciji konvencije je nujno upoštevati, da konkretnih komunikacijskih procedur ni mogoče prenašati iz enega okolja v drugega in je zato toliko pomembneje upoštevati lokalne značilnosti.

V okviru institucionalne krepitve uprave na lokalnem nivoju bodo morale potekati aktivnosti na dveh nivojih, in sicer na nivoju uprave same ter na drugem nivoju, ki predstavlja izobraževanje civilne družbe zaradi njene aktivne vključitve v odločanje. Postopno je potrebno tudi vzpostavljati kulturo transparentne in dostopne lokalne oblasti, ki bo na eni strani pogovorni partner z drugo stranjo, se pravi z lokalnimi nevladnimi organizacijami, ki jih je potrebno strokovno in finančno spodbujati in motivirati z namenom zagotavljanja čim večje demokratičnosti postopkov v okviru okoljskega odločanja.

Dejstvo je, da v Sloveniji, predvsem izven mestne občine Ljubljana, lokalne nevladne organizacije še niso strokovno in institucionalno dovolj močne. Tako ugotavljamo, da bodo morale strokovne službe lokalnih skupnosti motivirati civilno družbo k sodelovanju in njihovo delovanje tudi finančno podpreti.

Poglavje 6

RAZPOLOŽLJIVOST IN DOSTOPNOST OKOLJSKIH INFORMACIJ

DOSTOPNOST INFORMACIJSKIH BAZ
Anita Pirc Velkavrh, Urška Povše

RAZISKAVA O POTREBAH PO OKOLJSKIH
INFORMACIJAH IN O INFORMACIJSKIH VIRIH
Edvard Zdešar, Milena Marega

REGISTER IZPUSTOV IN PRENOSOV ONESNAŽEVAL
Albin Keuc

6. RAZPOLOŽLJIVOST IN DOSTOPNOST OKOLJSKIH INFORMACIJ

DOSTOPNOST INFORMACIJSKIH BAZ

Anita Pirc Velkavrh, Urška Povše

V dobi informatike so postale informacije pomemben strateški in operativni instrument in predmet mnogih razprav v različnih političnih in strokovnih povezavah, potrebah in ciljnih. Strateški pomen zbiranja informacij in pravilnega oblikovanja v razumljive, transparentne, učinkovite, kakovostne in ažurne sisteme, ki so dostopni uporabnikom na prijazen način, poudarjajo mnogi nacionalni in mednarodni dokumenti, najbolj poglobljeno pa Aarhuška konvencija. V grobem lahko opredelimo, da potrebujemo informacije za potrebe odločevalskega procesa in informiranja javnosti. Zanimiva je opredelitev uporabe informacij iz prakse zahodnoevropskih držav:

1. Informacije za izdajo dovoljenj za onesnaženje – uporabljajo se pri oblikovanju strategije upravljanja z okoljem na osnovi natančno oblikovanih zahtev po okoljskih informacijah. Rezultat je izdano dovoljenje.
2. Dokazno gradivo na sodišču ali pri pritožbi – zagotovljeni morajo biti verodostojni viri informacij. Rezultat je lahko dobljen primer, zato so informacije tudi finančno cenjene.
3. Javne informacije v knjižnicah in na spletnih straneh – zagotavljajo se za različne potrebe. Rezultat je osveščenost in po možnosti nastanek svežih idej.
4. Poročilo o stanju okolja – pokaže celotno in splošno sliko ter usmerja na problematične vsebine itd. Za uspešen rezultat se šteje, če je poročilo brano in citirano.
5. Brošure, TV, radio na temo specifičnih tematik – za povečanje osveščenosti, za komentiranje nastalih trenutnih problemov. Rezultat je opis problematike uporabnikom in omogočena vzpostavitev aktivnosti.

Pomembno je, da posredovalci okoljskih informacij oblikujejo in omogočijo osveščenost vseh družbenih skupin, kakor tudi njihovo aktivno vključenost v družbene procese. Na osnovi tega se oblikuje znanje, omogočijo presoje in pravilne izbire.

Da bi ocenili relevantnost in učinkovitost procesa, moramo tudi opazovati pozitivne učinke v okolju. Evidentiranje takšne učinkovitosti spremlja več težav.

Evidentiramo lahko nekaj osnovnih principov oziroma vodil za učinkovito posredovanje informacij o okolju:

- izboljšana kakovost informacij zagotavlja le omejen učinek, ki pa se izboljša, če so informacije posredovane javnosti aktivneje, prav tako velja obratno: javnost postane utrujena, če se ji aktivno samo posredujejo informacije enake kakovosti brez opaznih izboljšav,
- potrebno je vzpostavljati in krepiti mrežo akterjev v procesu proizvodnje in razširjanja informacij tako z institucionalnega kot funkcionalnega vidika,
- potrebno je zagotavljati kakovostne, verodostojne informacije, ki jih je možno uporabiti (primerljivost, kontrola kakovosti, kriteriji izbora ...),
- komunikacija pri posredovanju in sprejemanju informacij ima veliko vlogo pri dovednosti za pridobivanje informacij; nezaželeno je le enostransko posredovanje informacij brez sprejemanja odzivov.

Da bi lahko zagotovili uporabnost informacij, ki jih posredujemo, in njihove pozitivne učinke, moramo upoštevati nekaj osnovnih principov:

- komu so namenjene informacije, moramo pomisliti že na začetku procesa proizvodnje informacij,
- količina ni nujno pozitivni kazalec dobrih informacij - pomembno je, da v sistem ne vključujemo nepotrebnih in nekakovostnih informacij, da omogočimo transparentni prikaz nastanka informacij (metainformacijo) in jih nudimo v časovno sprejemljivih intervalih,
- obliko informacij prilagodimo uporabniku, za kar moramo dobro poznati njihove potrebe,
- pomembno je izrazoslovje, ki doprinese k pozitivnemu sprejemanju informacij (npr. ne sporočamo z besedami, kot so: »Ni več veliko vode«, bolje je reči: »Bodite modri pri porabi vode, kar vam prihrani stroške« itd.),
- vključiti primerno število akterjev v svoje aktivnosti (včasih je to manj, včasih je bolje vključiti čim več ljudi).

Kako se spopasti z vsemi naštetimi problemi in upoštevati predlagane iztočnice, je izziv tudi za marsikatero razvitejšo državo, kot je Slovenija. Res je, da smo nekatere od naštetih principov zanemarili, kar pa bo nedvomno potrebno nadoknaditi, saj nam razvoj sam po sebi narekuje narediti nekaj korakov naprej. Prav na tem področju smo vsi malo previdnejši, saj je izpostavljenost kritikam velika in iskanje napak včasih neproduktivno in samo sebi namen. Vseeno je potrebno prevzeti določeno tveganje in se zavedati načela, da napredka ni mogoče doseči, ne da bi ob delovanju delali tudi napake.

Vključenost Slovenije v informacijske sisteme EU - EIONET

V Sloveniji so okoljske informacije velikokrat težje dostopne, pogosto za nekatera področja neprimerljive, pomanjkljive ali pa dvojno vodene. Posledica tega ni le otežena obdelava podatkov, njihova analiza in sinteza ter s tem šibka podpora odločanju, temveč tudi neredno informirana javnost.

Čeprav ima večina članic EU bolj ali manj razvite informacijske sisteme, pa se veliko aktivnosti na evropskem nivoju odvija prav v okviru upravljanja z informacijami, kar izkazuje posebno pomembnost tega področja. Povezovanje v mednarodnih krogih in domače potrebe so povzročili premike tudi na tem področju.

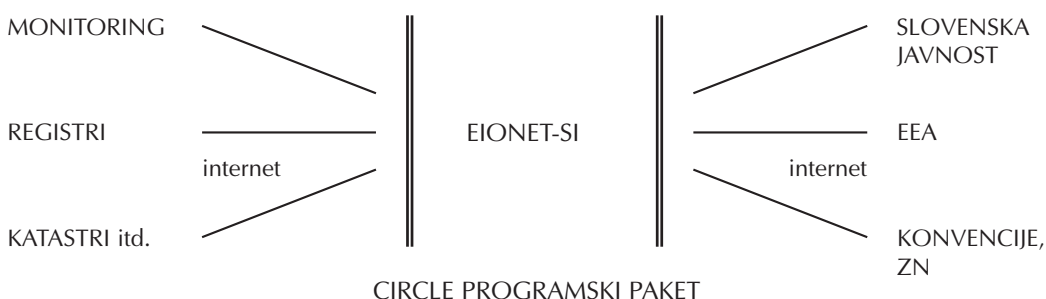
Ena takih aktivnosti je vzpostavitev informacijskega opazovalnega sistema za okolje EIONET, ki ga vodi Evropska agencija za okolje (EEA), in je povezan z informacijskim sistemom Evropske komisije IDA. Slovenija se je priključila temu sistemu novembra 1998 z Državnim koordinacijskim središčem (NFP) na Ministrstvu za okolje in prostor RS, na Agenciji RS za okolje s telekomunikacijsko opremo, ki jo je zagotovila EU, in z vsebinami, ki jih Slovenija uniformirano in kontrolirano zagotavlja za vsa relevantna področja po metodologiji EU. Z letom 2001 je Slovenija postala članica Evropske agencije za okolje, s čimer je enakopravno udeležena v vseh aktivnostih njenega delovnega programa. Na državni ravni se je ustanovil sistem EIONET-SI, ki zadovoljuje tudi slovenske potrebe na področju zagotavljanja konsistentnih, primerljivih in ciljno usmerjenih informacij.

Harmonizacija in implementacija evropskih smernic o svobodnem dostopu do informacij in o poročanju nam narekuje obveznost poročanja o stanju okolja in drugih podatkih o implementaciji okoljskih direktiv. Vzpostavljen sistem bo olajšal tudi izpolnjevanje obvez, ki smo jih dobili s podpisom in ratifikacijo nekaterih konvencij. Tudi zakon o varstvu okolja v členih 67 do 76, ki govorijo o spremljanju stanja okolja in informacijskem sistemu varstva okolja, narekujejo podobna dejanja z enakim ciljem.

EIONET je omrežje, ki združuje več pomembnih nivojev delovanja:

- omrežje organizacij in ljudi, ki so v funkciji dajanja informacij: vključuje državno upravo, znanstvene institucije in nevladne organizacije,
- je pretok informacij oz. podatkov: vključuje formiranje vsebin, ki se bodo pretakale do uporabnikov, harmonizacijo podatkov in njihovo ažurnost,
- je telekomunikacijsko omrežje: z uporabo interneta in sodobnih programskih rešitev omogoča komuniciranje in izmenjavo informacij po enotnih, vnaprej določenih pravilih ter omogoča olajšan dostop vsem akterjem in javnosti do okoljskih podatkov.

Je dinamično omrežje, ki omogoča tudi komuniciranje vseh akterjev na različnih nivojih zaupnosti: od ozkih strokovnih krogov do široke javnosti (mediji, izobraževalne ustanove, nevladne organizacije, podjetništvo). To so akterji, ki so ključno vpleteni v razvoj trajnostnega, sonaravnega, vzdržno orientiranega gospodarstva. Kakor izhaja iz osnovnih ključnih dokumentov, ki govorijo o vzpostavljanju trajnostnega razvoja, so učinkovite informacije ključnega pomena za spremljanje napredka pri razvoju in pri oblikovanju politik, ukrepov itd.



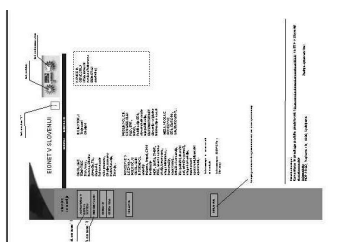
Naslov spletne strani EIONET-SI: <http://nfp-si.eionet.eu.int>

Potrebe, ki so narekovale vzpostavitev sistema EIONET-SI:

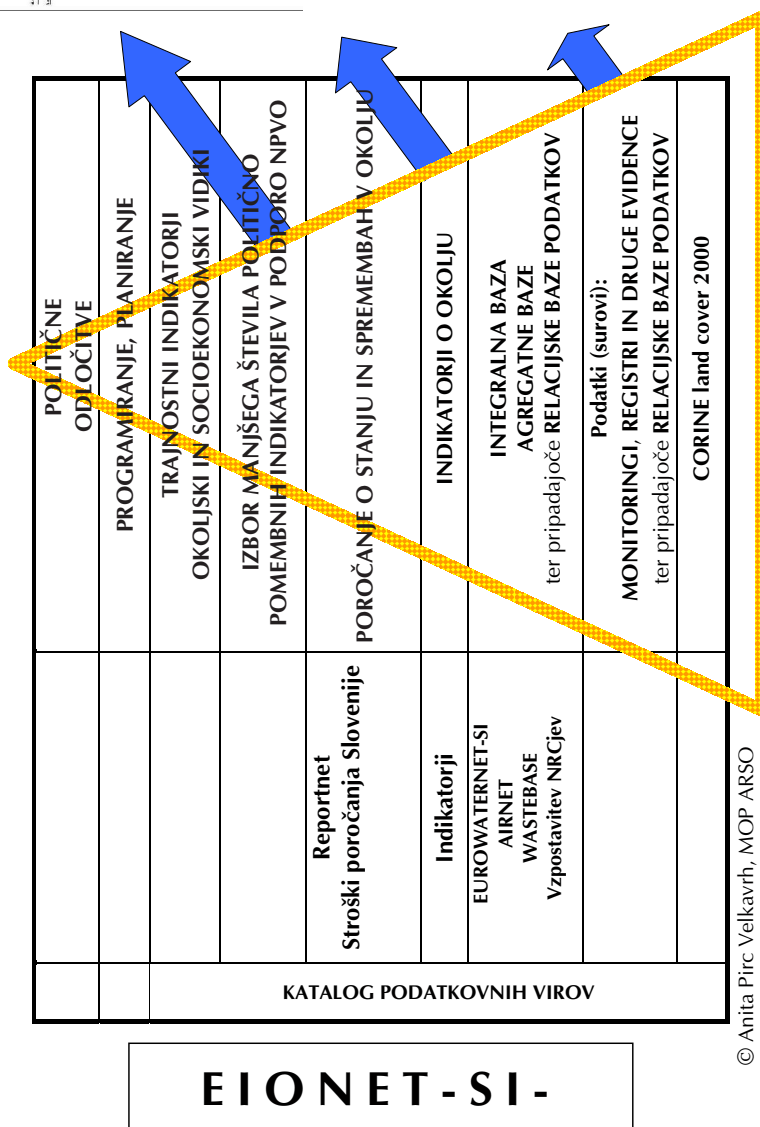
- Podpirati integralne analize o stanju v okolju in poročanje o stanju in spremembah v okolju.
- Usmeriti podatkovni pretok in preprečiti podvajanje.
- Omogočiti javni dostop do dokumentov in podatkovnih baz.
- Vzpostaviti instrument in orodje, ki bo koordiniralo mednarodne in državne iniciative.
- Projektno koordinirati dela s podatki in upravljanjem preštevilnih podatkov.
- Odločitev Slovenije, da se priključi EU.
- Zakonsko opredeljena obveznost poročanja na državnem in mednarodnem nivoju.
- Nezadovoljivost vzpostavljenih tradicionalnih načinov (papirnati in nepovezani elektronski) pri zbiranju in posredovanju tako širokega spektra informacij. Mreženje in uporaba interneta sta v danih razmerah in z možnostmi, ki jih nudita, postala nuja, ki tudi varujeta državo pred izoliranostjo.
- Narava problemov v okolju in procesov, je taka, da je pomembno poznati dogajanja v drugih državah, saj je drugače nemogoče voditi pravilno politiko, če ostanemo znotraj meja države. To niso le zahteve, ki jih narekuje proces približevanja EU, temveč tudi lastno oblikovanje učinkovite politike, za katero je potrebno poznati okoljske probleme v vsej njihovi razsežnosti (od globalne do lokalne) ter spremljati doseganja standardov kakovosti okolja in obremenitev v okolju v drugih državah.
- Z najnovejšimi dognanji je postalo jasno, da je potrebno vključiti čim več možnih virov informacij, upoštevati različne poglede in stališča različnih družbenih skupin, spodbujati sodelovanje, premoščati časovne in prostorske ovire ter odklone. Za to je potrebno uporabiti najnovejše tehnologije in temeljito prečesati vsebino, ki jo bomo ponujali družbi.

- Obstaja veliko različnih virov podatkov in posameznih sistemov, ki bodo s povezovanjem pridobili na kakovosti in racionalnosti. Poleg povezave v enoten sistem EIONET bodo preko njegove spletne strani omogočene tudi povezave z drugimi sorodnimi mrežami in sistemi, ki ponujajo sorodne ali dopolnilne informacije, tako se bo lahko energija, ki bi jo sicer vložili v zamudno in zapleteno iskanje informacij, preusmerila v koristnejše obdelave in interpretacije informacij.

Sistem zbiranja informacij zaradi podpore sprejemanju političnih odločitev, spremljanja implementacije politik in programov ter informiranja javnosti je prikazan v obliki informacijske piramide.



portal
EIONET-SI



© Anita Pirc Velkavrh, MOP ARSO

V nadaljevanju so prikazani nekateri ključni graditelji takšnega informacijskega sistema, ki bo ustrezal ciljem in kriterijem iz mednarodnih, evropskih in domačih usmeritev.

Graditelji in njihov načrt izvedbe so v skladu s konceptom informacijske piramide, ki je bila prikazana, in v skladu s konceptom pokritja vseh relevantnih okoljskih informacij: DPSIR (gonilne sile, obremenitve, stanje, vplivi, odgovori družbe).

Kakšne informacije o okolju imamo na razpolago?

Katalog podatkovnih virov o okolju

Vzpostavitev metapodatkovnega sistema za okoljske informacije je ena od temeljnih nalog, ki podpirajo graditev informacijskega sistema okolja tako na evropskem kot na državnem nivoju in sistema EIONET (*Environmental Information Observation Network*), ki ga vodi in koordinira Evropska agencija za okolje (EEA). Viri okoljskih informacij se evidentirajo, vsebinsko opredelijo, ocenijo glede na njihovo relevantnost in vključijo v metapodatkovno bazo. Preko spletnih strani EIONET-SI bodo metapodatkovni opisi dostopni javnosti. Iskanik je podprt z evropskim besednjakom GEMET, ki vsebuje 5400 besed in je preveden tudi v slovenščino ter v še 18 drugih evropskih jezikov. Uporabniki bodo lahko pridobili informacijo o kontaktnih osebah, lastnikih informacij in pod kakšnimi pogoji so le-te dostopne.

Vzpostavitev portala za dostop do informacij o okolju

Vzpostavitev portala za dostop do okoljskih informacij je ena od temeljnih nalog, ki podpirajo graditev informacijskega in poročevalskega sistema okolja tako na evropskem kot na državnem nivoju in sistema EIONET, ki ga vodi in koordinira Evropska agencija za okolje (EEA). Tudi portal mora zagotoviti zanesljive, pravočasne, transparentne okoljske informacije, ki jih zahtevata EEA in EU, ter informacije, ki so pomembne za Slovenijo, naslednjim ciljnim skupinam: politikom, strokovnjakom, znanstvenikom, medijem, nevladnim organizacijam, študentom, dijakom, otrokom, širši javnost.

Predvsem naj bi bil »kretnica«, ki na enem mestu v državi usmerja uporabnike v različne smeri (tudi na druga ministrstva in regionalni in lokalni nivo).

Informacije morajo biti podane na zanimiv, lahko predstavljen in pregleden način s hitrim dostopom. Omogočati mora medsebojno komunikacijo.

Portal naj povezuje informacije, ki so dostopne na evropski ravni (pri EEA), z najrazličnejšimi nacionalnimi informacijami in podatki o okolju (v glavnem nas portal usmerja na druge relevantne strani), to so:

- vsebinske informacije o stanju okolja, spremembah, izgledih v prihodnosti, indikatorjih (v Sloveniji in povezave na mednarodni nivo),
- poročila/podatki v repozitoriju za poročanje (*ReportNet*),
- katalog podatkovnih virov s področja okolja (CDS),
- razne kontaktne osebe (konvencije),
- mednarodne obveznosti,
- povezave,
- zakonodaja itd.

Agregatne podatkovne baze za vode (*Waterbase*), zrak (*Airbase*), odpadke (*Wastebase*), naravo (*Eunis, Natura 2000*)

Vzpostavitev integralnih agregatnih podatkovnih baz na državni ravni je v skladu s cilji EIONET-a, ki so bili postavljeni s strani Evropske okoljske agencije na evropskem nivoju, kakor tudi v skladu s cilji, postavljenimi na slovenskem nivoju. Predstavljajo izgradnjo sistema, ki vsebuje podatke, ki jih bomo uporabljali za ocenjevanje stanja okolja, za ocenjevanje vzrokov in posledic in za poročanje.

Cilj je izdelava podatkovne baze, ki bo odgovorila na naslednja vprašanja:

- omogočala in olajšala bo oceno kakovosti okolja,
- omogočala in olajšala bo poročanje na EEA (in *Eurostat/OECD Joint Questionnaire*),
- omogočala bo primerjavo kakovosti okolja z drugimi državami (zgrajena bo po predlagani enotni metodologiji EEA),
- ocenjevala bo vplive na zdravje,
- ocenjevala bo škodo na materialih in vegetaciji,
- ocenjevala bo relacije med emisijami in izpostavljenostjo ter izpostavljenostjo in vplivi,
- podpirala bo razvoj stroškovno učinkovitih strategij za varovanje okolja,
- podpirala bo oblikovanje in implementacijo okoljske zakonodaje (direktive),
- omogočala bo ocenjevanje implementacije politik in njihovo kreiranje.

Do prve faze je zgrajen informacijski sistem za vode (*Eurowaternet*) in dostopen na spletni strani EIONET-SI.

Eurowaternet Slovenija (EWN-SI)

Na domači strani Ministrstva za okolje in prostor RS (pri EIONET-SI) je v rubriki Publikacije in drugi izdelki omogočen dostop do digitalnih informacij o vodah v Sloveniji, poimenovanih *Eurowaternet Slovenija (EWN-SI)*. Naslov spletne strani je: <http://nfp-si.eionet.eu.int/ewnsi/index.htm>. Podatkovna baza je rezultat projekta, ki je v letih 2000 in 2001 potekal v okviru MOP in ga je vodila dr. Lidija Globevnik z Vodnogospodarskega inštituta.

V okviru projekta je bila v letu 2001 zaključena prva faza dela, katere namen je bil:

- oblikovati skladen sistem virov informacij o upravljanju z vodami,
- uporabiti sistem za poročanje na EEA in za pripravo indikatorjev, ki služijo poročanju o stanju okolja ter
- omogočiti javnosti dostop do informacij o vodah.

EWN-SI je sistem preverjenih in logično integriranih informacij o vodah. Vsebuje podatke o stanju voda, rabi vodnih količin in njihovem obremenjevanju. Podatki izhajajo iz obstoječih nacionalnih podatkovnih zbirk različnih ustanov – rezultatov monitoringa, registrov in statističnih opazovanj. Podatke je prispevalo 6 ustanov. Dostopni so na dveh ravneh: splošni, ki je namenjena širši javnosti in je dostopna preko interneta, ter ekspertni, ki je dostopna preko intraneta ali na osnovi predhodnega dogovora. Baza vsebuje 30 različnih informacijskih tematik in izbor 29 postaj za poročanje na Evropsko agencijo za okolje.

Informacijske tematike so zajete po konceptu gonilne sile-pritiski-stanje-vpliv-odgovor (DPSIR sistem Evropske agencije za okolje) in so zato po teh sklopih tudi razvrščene.

Sistem v tej fazi omogoča neposredno črpanje vsebin za poročanje Evropski agenciji za okolje pod pogojem, da je v celoti popolnjen s podatki.

Podatkovna baza vsebuje raznovrstne podatke in omogoča preprosto pripravljane kart s tega področja za različne namene, različnih velikosti in različne natančnosti. Vse podatke lahko pregledujemo s pomočjo splošno razširjenih programov, ki so navedeni. Za odpiranje vektorskih kart je potrebno predhodno naložiti programček WHIP, ki se nahaja v spodnjem desnem kotu prve strani na spletu. Po izboru tematike, ki vas zanima, in s klikom na desno tipko miške izbirate posamezne sloje, izreze iz kart, določate lokacijo, preslikavate, shranjujete ali tiskate pripravljeno gradivo. Vsebovane informacijske tematike omogočajo tudi modeliranje npr. pritiskov na nacionalni ali regionalni ravni.

Po istih principih bomo v letu 2002 vzpostavili *Airnet* (podatki za zrak).

Sistem indikatorjev, ki so kazalci stanja in učinkovitosti izvajanja okoljske in drugih sektorskih politik, bodo zgrajeni na dinamični osnovi. Osnova bodo kazalci, sprejeti na Evropski komisiji, pri EEA in v povezavi z Eurostatovimi. Zagotovili bomo redno spremljanje teh indikatorjev, ki bodo neposredno dostopni na spletnih straneh. Izbor glede na politična vprašanja ali druge namene (poročilo o stanju okolja) bo narejen specifično glede na potrebe iz celotnega dosegljivega nabora in bo zagotavljal tudi primerljivost v prostoru in času.

V letošnjem letu bomo izdelali najbolj dodelani set indikatorjev, ki so vključeni v TERM (*transport reporting mechanism*), in ga s slovenskimi podatki predstavili na spletu.

Baza poročevalskih obveznosti države

Baza poročevalskih obveznosti je v testni verziji izdelana pri Evropski okoljski agenciji, vendar še ni operabilna. V okviru izgradnje slovenskega poročevalskega sistema bomo naslednje leto začeli s testno verzijo vzpostavitve sistema, ko bodo na spletnih straneh dostopna poročila, ki jih redno pošiljamo na mednarodne institucije. S tem bomo tudi začeli vzpostavljati harmonizacijo med podatki, ki jih navajamo. Ta shramba poročil pa je le del večjega poročevalskega sistema, imenovanega *Reportnet*, ki se bo zgradil postopno - skupaj s prenovo okvirne evropske poročevalske direktive.

Poročila s podatki o izvedenih operativnih monitoringih bi morala biti preoblikovana tako, da bi lahko bila javno dostopna.

Ponudba informacij na Agenciji RS za okolje

Na spletnih straneh Agencije RS za okolje in EIONET-SI (ležeči tisk) so trenutno dosegljive naslednje informacije s področja varstva okolja:

Mednarodne konvencije in sporazumi

Seznami, opisi, poročila, kontaktne osebe in povezave z informacijami o mednarodnih konvencijah in drugih meddržavnih sporazumih s področja varstva narave, voda, zraka, ravnanja z odpadki idr., ki jih je ratificirala Slovenija.

EIONET-SI: kontaktne osebe (z naslovi) za sodelovanje z Evropsko agencijo za okolje: državno koordinacijsko središče (NFP) in nacionalni referenčni centri (NRC) za posamezna področja.

Zakonodaja

- Nacionalni program varstva okolja
- Zbirnik (seznam in besedila) predpisov, ki zadevajo področje varstva okolja, urejen po področjih: splošno, elektromagnetna sevanja, hrup, odpadki, tla, voda, zrak
- Seznam predpisov s področja ohranjanja narave in vodnega gospodarstva
- Seznam republiških in občinskih aktov, s katerimi so zavarovane rastlinske in živalske vrste v Sloveniji

Prostorski plan

- Zasnovi varstva naravne dediščine in vodnega gospodarstva za spremembe in dopolnitve prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana Republike Slovenije (obstoječi plan z besedilom in povzetkom)
- Naravovarstvene smernice za prostorski plan Republike Slovenije (za novi dokument: povzetek dokumenta, karte)

Javna služba za ohranjanje narave in vodnogospodarska služba

- Informacije o nosilcih upravnih, strokovnih in nadzornih nalog s področja varstva/ ohranjanja narave ter s področja vodnega gospodarstva, vodnih območjih in delovanja vodnogospodarske javne službe
- Seznam z naslovi območnih enot Zavoda RS za varstvo narave, območnih pisarn (vodnogospodarskih izpostav), upravljavcev zavarovanih območij

Pooblaščenici

- Sezname pooblaščenecv za izvajanje prvih meritev in obratovalnega monitoringa, za izdelavo poročil o vplivih na okolje, za izdelavo ocene odpadkov
- Sezname oseb, ki ravnaajo z odpadki (urejeni glede na vrsto ravnanja)

Obrazci in navodila

- Obrazci in navodila za pripravo poročil, vlog, prijav, pobud ipd. za naslednja področja: odpadne vode, obremenjevanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida, odpadki, odredba o ravnanju s snovmi, ki povzročajo tanjšanje ozonskega plašča, taksa za obremenjevanje vode, koncesije in dovoljenja ministra za rabo (uporabo) in izkoriščanje vode po zakonu o varstvu okolja
- Odgovori na pogosto zastavljena vprašanja v zvezi z vodnogospodarskimi dovoljenji

Poročila

- Poročilo o stanju okolja v Sloveniji 1996
- Poročilo o kakovosti voda, podtalnice
- Mesečna, letna poročila o kakovosti zraka
- Poročilo o proizvedenih, zbranih, predelanih ali odstranjenih nevarnih in drugih odpadkih
- *Poročila, narejena za potrebe poročanja na Evropsko agencijo za okolje (podatki o emisijah v zrak – CLRTAP in UNFCCC, o koncentracijah ozona, SO₂, NO_x o zavarovanih območjih narave, podatki EUROWATERNET-a) in po mednarodnih konvencijah (nekatera so dostopna z geslom oz. na zahtevo)*

Indikatorji (sezname, definicije, tabele s podatki, grafi, teksti, navedeni viri podatkov)

- Indikatorji okolja in razvoja – (urejeni v D-P-S-I-R sistem)
- Indikatorji trajnostnega razvoja na državni ravni - Slovenija
- Indikatorji trajnostnega razvoja za obalne občine Koper, Izola, Piran
- Vodilni okoljski indikatorji, splošni indikatorji - podatki za evropske države

Baze podatkov

- Seznam digitalnih prostorskih baz podatkov (GIS), ki jih upravlja ARSO (bivša URSVN)
- Interaktivni naravovarstveni atlas: kartografski prikazi tematik:
 - Topografske podlage (PK500, PK250, TK50, TK25, TTN5)
 - Letalski posnetki (PK500, PK250, TK50, TK25, DOF5)
 - Digitalni model reliefa (DMR 100x100m senčen, TK50 senčen)
 - Meje občin (RPE)
 - Meje upravnih enot (RPE)
 - Regionalni naravovarstveni zavodi
 - Ekološko pomembna območja
 - Zavarovana območja (obstoječi in načrtovani narodni, regijski ter krajinski parki)
 - Evidenca naravnih vrednot

- Življenski prostor medveda
- Vodnogospodarske izpostave in hidrografska območja
- Kategorizacija vodotokov po ekomorfološkem pomenu
- Varstveni pasovi vodnih virov (varovana območja pitne vode)
- Hidrografska mreža (vodotoki, nevede)
- Razvodnice
- Raba tal (gozdovi, kmetijske površine)
- Merilne postaje ANAS
- Energetsko omrežje (električni daljnovodi, transformatorske postaje, elektrarne)
- Corine Land Cover (raba tal)
- Območja potresne ogroženosti (Uprava RS za zaščito in reševanje)
- Evidenca zemeljskih plazov (Uprava RS za zaščito in reševanje)
- *EUROWATERNET v Sloveniji: digitalne informacije o vodah (datoteke v formatih .doc, .xls, .jpg, .dwf)*
- Splošne tematike:
 - *Vodotoki, hidrografska območja in razvodnice, povodja, stoječe vode, podzemne vode, mokrišča, hidrogeološke značilnosti, površina morja in lokalnih voda, lokacije izvirov, morje, izviri, občinske meje, upravne enote, vodnogospodarska območja, 3D teren*
 - *Gonilne sile: melioracije, kopanje na naravnih vodah, pokrovnost tal po CORINE 95, naselja*
 - *Pritiski: območja kanalizacijskih sistemov, območja vodovodnih sistemov, komunalne čistilne naprave*
 - *Stanje: minimalni letni specifični pretoki, poplavne površine, letne padavine, izbrana merna mesta za poročanje na EEA v EWN-SI: vodotoki, podzemne vode, jezera*
 - *Vplivi: skupna ocena kakovosti vodotokov*
 - *Odgovori: zavarovani vodni viri, zavarovana območja narave, varstvena območja vodnih virov, ocena občutljivih območij, površinskih voda*
 - *Primer modeliranja: vododeficitarna območja*
- Baza študijskega arhiva : evidenca vodnogospodarskih študij od leta 1986 naprej

Informacije in podatki iz različnih področij

- Podatki o onesnaženosti zraka za preteklo uro in pretekli dan
- Kakovost voda in monitoringi (besedilne in kartografske predstavitve)
- Kakovost zraka in monitoringi (besedilne in kartografske predstavitve); zanimivosti o ozonu, UV sončnem sevanju ipd.
- Zavarovana območja (seznam, podatki o površinah, IUCN kategorijah); živalstvo in rastlinstvo (seznam registriranih vrst za posamezne skupine, število ogroženih vrst in seznam zavarovanih vrst ter ustreznih aktov); neživa narava (splošne informacije, Pravila obiska jam, Kodeks geološkega dela)
- Inventarizacija odlagališč v RS v letu 1999

Spletne storitve

- *Katalog podatkovnih virov (preko spletnih strani EIONET-SI bo dostopen predvidoma poleti 2002)*
- *Besednjak okoljskih izrazov – GEMET*
- *Posredovalnica informacij Slovenije - Konvencija o biološki raznovrstnosti*
- *CIRCA: spletna aplikacija, ki omogoča komunikacijo in izmenjavo dokumentov med registriranimi uporabniki na daljavo; deluje za potrebe EIONET-SI; za splošne informacije deluje informacijska grupa JAVNO, dostopna vsem uporabnikom interneta*

Informacije o tekočih in zaključenih projektih

- *Projekti EIONET-SI: izvedeni projekti s končnimi poročili in projekti v teku*
- Seznam in informacije o nekaterih projektih s področja ohranjanja narave
- *Corine Land Cover (CLC), (izvedba in opis, kontaktna oseba za naročilo)*

Publikacije

- Povezave na sezname publikacij, ki jih je izdala Evropska agencija za okolje, Ministrstvo za okolje in prostor RS
- Publikacije Agencije RS za okolje

Povezave

- Povezave na strežnike, kjer so dostopni okoljski podatki Evropske agencije za okolje ter držav (članice EU, kandidatke za članstvo, NIS države ...)
- Povezave na strežnike s sorodnimi vsebinami (EEA, EIONET, EU, EUROSTAT, OECD, FAO Adriamed, EPA, UN, IMPEL, Infoterra, UNEP GRID ...)

Z novo spletno stranjo v letu 2002 bodo informacije vsebinsko dopolnjene in strukturno zaokrožene.

Agencija RS za okolje, skupaj z ministrstvom za okolje in prostor, v tiskani obliki izdaja poročila o stanju okolja in druge pomembnejše dokumente. Posebno dobro je s tiskanim materialom preskrbljeno področje varstva narave.

Ob pomembnih dogodkih (precej pogosto) pripravljamo tiskovne konference.

Priporočilo: Potrebno bi bilo natančno opredeliti, katere informacije bodo ponujene s strani MOP in ARSO, katere bodo na voljo na zahtevo, ter pripraviti načrt priprave aktivno ponujenih informacij (obliko informacij: podatkovne baze, registri, interaktivni dostop, tiskani material, redne tiskovne konference itd.) v pregledni obliki.

RAZISKAVA O POTREBAH PO OKOLJSKIH INFORMACIJAH IN O INFORMACIJSKIH VIRIH

Edvard Zdešar, Milena Marega

Predpogoj za sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev je dobra obveščenost oz. dostopnost do okoljskih informacij. V Sloveniji narašča vključevanje interesnih skupin in posameznikov v postopke odločanja in v druge dejavnosti na okoljskem področju, s tem pa naraščajo tudi zahteve po okoljskih podatkih.

REC je v okviru projekta »Z ratifikacijo in implementacijo Aarhuške konvencije do učinkovitejšega dostopa do informacij in sodelovanja javnosti pri odločanju« v letu 2002 izvedel raziskavo, katere cilj je bil identificirati tiste okoljske podatke, ki jih posamezne ciljne skupine pri svojih dejavnostih najpogosteje potrebujejo. V raziskavo je bilo vključenih več ciljnih skupin: občine in regionalne razvojne agencije, okoljske nevladne organizacije, poslovne in raziskovalne okoljske organizacije, šole (ki se ukvarjajo z okoljsko vzgojo in izobraževanjem) ter mediji.

Vzporedno s to raziskavo je potekala tudi raziskava o informacijskih virih (o institucijah javne uprave in drugih organizacijah, ki zbirajo in posredujejo okoljske informacije javnosti).

Občine, nevladne in druge organizacije nastopajo v vlogi iskalcev podatkov, prav tako pa v vlogi posredovalcev podatkov, s katerimi razpolagajo, zato so bile te institucije vključene v obe raziskavi.

Namen obeh raziskav je bil večplasten:

- ugotoviti potrebe po okoljskih podatkih v posameznih ciljnih skupinah, in sicer na različnih vsebinskih področjih,
- omogočiti predstavnikom okoljskih akterjev in javnosti boljši pregled razpoložljivih okoljskih podatkov, seznanjenost z vrstami podatkov in naslovi, kjer te informacije lahko dobijo,
- omogočiti predstavnikom javne uprave in drugim organizacijam, ki zbirajo in zagotavljajo okoljske podatke, da bodo trenutno dostopne podatke dopolnili v skladu z dejanskimi potrebami.

Vprašalnika, ki sta bila razposlana na skupno 394 naslovov, sta bila sestavljala iz naslednjih vsebinskih področij:

1. stanje elementov okolja (zrak, celinske vode, morje, tla, naravna območja in biotska raznovrstnost, naravni viri),
2. specifične prostorske problematike v povezavi z varstvom okolja (specifična območja, urbano okolje),
3. obremenitve okolja (odpadki, sevanja, hrup in vibracije, nesreče v okolju, kemikalije),
4. gonilne sile obremenjevanja okolja (energetika, promet, industrija in rudarstvo, kmetijstvo, gozdarstvo, turizem in rekreacija, prebivalstvo in gospodinjstva),
5. vplivi na okolje in zdravje,
6. odgovori družbe za zmanjšanje obremenitev okolja (zakonodaja, dostopnost okoljskih podatkov, programi in prakse upravljanja z okoljem, ukrepi za zmanjšanje onesnaženosti okolja, okoljska infrastruktura, okoljska poročila, izdatki in naložbe za varstvo okolja,

podatki o inšpekcijskem nadzoru, označevanje izdelkov, programi za ozaveščanje in izobraževanje, programi za financiranje okoljskih projektov),

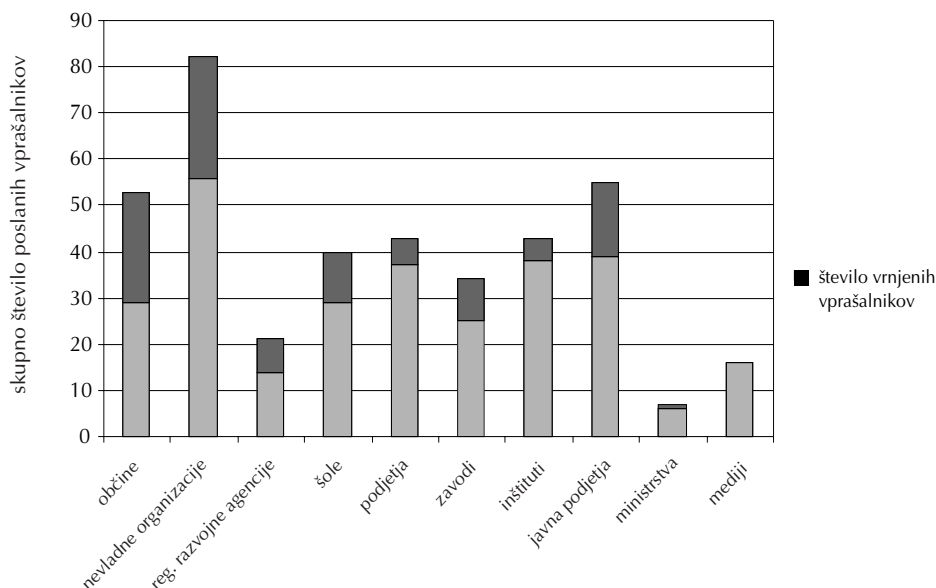
7. priložnosti za sodelovanje javnosti (obvestila oz. naznanila o dogodkih in dejavnostih, ki jih organizirajo občinske in državne oblasti, obvestila o pripravi načrtov, programov in politik, naznanila o izdelavi presoj vplivov na okolje ter strateških presoj vplivov na okolje),
8. okoljski akterji (okoljske poslovne organizacije, okoljski strokovnjaki, mediji, okoljske nevladne organizacije, lokalne skupnosti, državna uprava, mednarodne institucije),
9. pridruževanje EU (proces pridruževanja EU, okoljska zakonodaja EU, usklajevanje slovenske okoljske zakonodaje z zakonodajo EU, programi financiranja EU),
10. dodatna vprašanja:
 - najpogostejša raba okoljskih podatkov,
 - pogostnost iskanja okoljskih podatkov,
 - poti za pridobivanje okoljskih podatkov,
 - ustanove, na katere ciljne skupine najpogosteje naslavlja zahteve za okoljske podatke,
 - vpliv cene na odločitev za vložitev zahteve po okoljskih podatkih, ko le-ti niso dosegljivi brezplačno,
 - najustreznejši načini zagotavljanja podatkov,
 - obstoječe ovire, ki bi jih bilo treba preseči za učinkovitejši dostop javnosti do okoljskih podatkov.

Odziv ciljnih skupin

V povprečju je bila na naslov REC-a vrnjena četrtna vseh poslanih vprašalnikov. Največ odgovorov je prispelo iz občin (53 poslanih/24 vrnjenih vprašalnikov), nevladnih organizacij (82/26) in regionalnih razvojnih agencij (21/7), manj iz šol (40/11) in poslovnih organizacij (podjetja 43/6, zavodi 34/9, inštituti 43/5, javna podjetja 55/16), najmanj iz ministrstev (7/1) in brez odziva iz medijev (16/0).

Primerjavo med številom poslanih in vrnjenih vprašalnikov po interesnih skupinah prikazuje graf v nadaljevanju.

Graf: število poslanih in vrnjenih vprašalnikov po ciljnih skupinah



Rezultati raziskave o potrebah po okoljskih podatkih

V nadaljevanju so predstavljeni izvlečki rezultatov raziskave o potrebah po okoljskih podatkih v občinah, regionalnih razvojnih agencijah, okoljskih nevladnih organizacijah, poslovnih in raziskovalnih okoljskih organizacijah ter šolah. Raziskava je pokazala, da so potrebe po okoljskih podatkih največje v občinah.

Med vsebinskimi področji, za katere je zanimanje ciljnih skupin za podatke največje, izstopajo naslednja:

1. Stanje elementov okolja:
 - trendi in stanje na področju razpoložljivosti in rabe posameznih naravnih virov
 - krajinske značilnosti in krajinska pestrost
 - zavarovana območja
 - kakovost voda, preskrba s pitno vodo
 - trendi in stanje onesnaženosti zraka
2. Specifične prostorske problematike v povezavi z varstvom okolja:
 - povezava prostorskega načrtovanja z varstvom okolja
 - podeželje kot specifično območje
3. Obremenitve okolja:
 - vplivi nevarnih snovi na okolje in zdravje
 - okoljski problemi v zvezi z odpadki
 - načini ravnanja z odpadki, vplivi na okolje
 - količine in izvor posameznih vrst odpadkov
4. Gonilne sile obremenjevanja okolja:
 - trendi in stanje obremenjevanja okolja iz gospodinjstev
 - vpliv turizma in rekreacije na okolje, problemi
 - vpliv kmetijske proizvodnje in predelave na okolje, problemi
 - trendi obremenjevanja okolja zaradi prometa
 - vplivi cestnega prometa na okolje
5. Vplivi na okolje in zdravje:
 - vpliv onesnaževanja okolja na zdravje ljudi, trendi, problemi
 - vpliv onesnaževanja okolja na naravno dediščino, ogroženost ekosistemov
6. Odgovori družbe za zmanjšanje obremenitev okolja:
 - programi za ozaveščanje in izobraževanje
 - poročila o stanju okolja po posameznih občinah/regijah v Sloveniji
 - ukrepi za zmanjšanje onesnaženosti okolja
 - dostopnost okoljskih podatkov
 - zakonodaja
7. Priložnosti za sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev:
 - obvestila o pripravi načrtov, programov in politik
 - obvestila o dogodkih/dejavnostih, ki jih organizirajo občinske in državne oblasti
8. Okoljski akterji:
 - okoljski strokovnjaki
9. Pridruževanje EU:
 - programi financiranja EU (Phare, ISPA ...)

10. Odgovori na dodatna vprašanja:

- Sodelujoče ciljne skupine okoljske podatke potrebujejo večinoma za pripravo in izvedbo okoljskih projektov ter za sodelovanje pri pripravi planov, programov in politik.
- Zahteve, poslane na pristojne ustanove, so za zdaj najpogostejši načini za pridobitev okoljskih podatkov.
- Ustanova, na katero se interesne skupine najpogosteje obračajo z zahtevami po podatkih, je ministrstvo za okolje in prostor.
- Če podatka ni mogoče pridobiti zastonj, bi bila večina pripravljena plačati razumno ceno.
- Najustreznejši načini za zagotavljanje podatkov so javni informacijski centri (občinski, državni).

Predlogi sodelujočih ciljnih skupin za vzpostavitev učinkovitejšega dostopa javnosti do okoljskih podatkov:

1. Zbiranje in posredovanje okoljskih podatkov:

- vzpostaviti pregleden in transparenten sistem za zbiranje in posredovanje okoljskih podatkov,
- zagotoviti lažji in hitrejši dostop do podatkov, s katerimi razpolagajo različne institucije,
- zmanjšati razpršenost podatkov (podatki so iz različnih virov),
- izboljšati učinkovitost monitoringa, ki bi nudil zadostno število podatkov o stanju okolja,
- pripravljati in objavljati letna poročila o stanju okolja v Sloveniji in okoljska poročila posameznih podjetij,
- objavljati javno dostopne okoljske podatke na internetu,
- vzpostaviti kataloge podatkov o stanju okolja,
- obveščati zainteresirano javnost o projektih, ki se izvajajo, o vseh večjih ekoloških investicijah,
- izboljšati dostopnost do podatkov o emisijah, o okoljskih problemih,
- pripraviti register onesnaževalcev in onesnaženosti okolja,
- voditi seznam podjetij in okoljskih poročil, ki jih morajo le-ta posredovati,
- redno obveščati javnost o tem, katere informacije so na voljo.

2. Informacijska središča, centri, pisarne:

- vzpostaviti državno, regionalna, občinska informacijska središča (informacijske pisarne) za enotno posredovanje okoljskih podatkov in opredeliti postopke za njihovo posredovanje,
- določiti in objaviti, katere institucije so pristojne za vodenje podatkovnih zbirk in posredovanje okoljskih podatkov.

3. Človeški in finančni vidiki:

- zagotoviti potrebna finančna sredstva za zbiranje in posredovanje podatkov javnosti,
- zagotoviti ustrezno kadrovske strukturo v javni upravi,
- preseči nesodelovanje in samozadostnost uradnikov, ki posredujejo okoljske podatke,
- omogočiti javnosti, da brezplačno oz. za razumen znesek pridobi podatke.

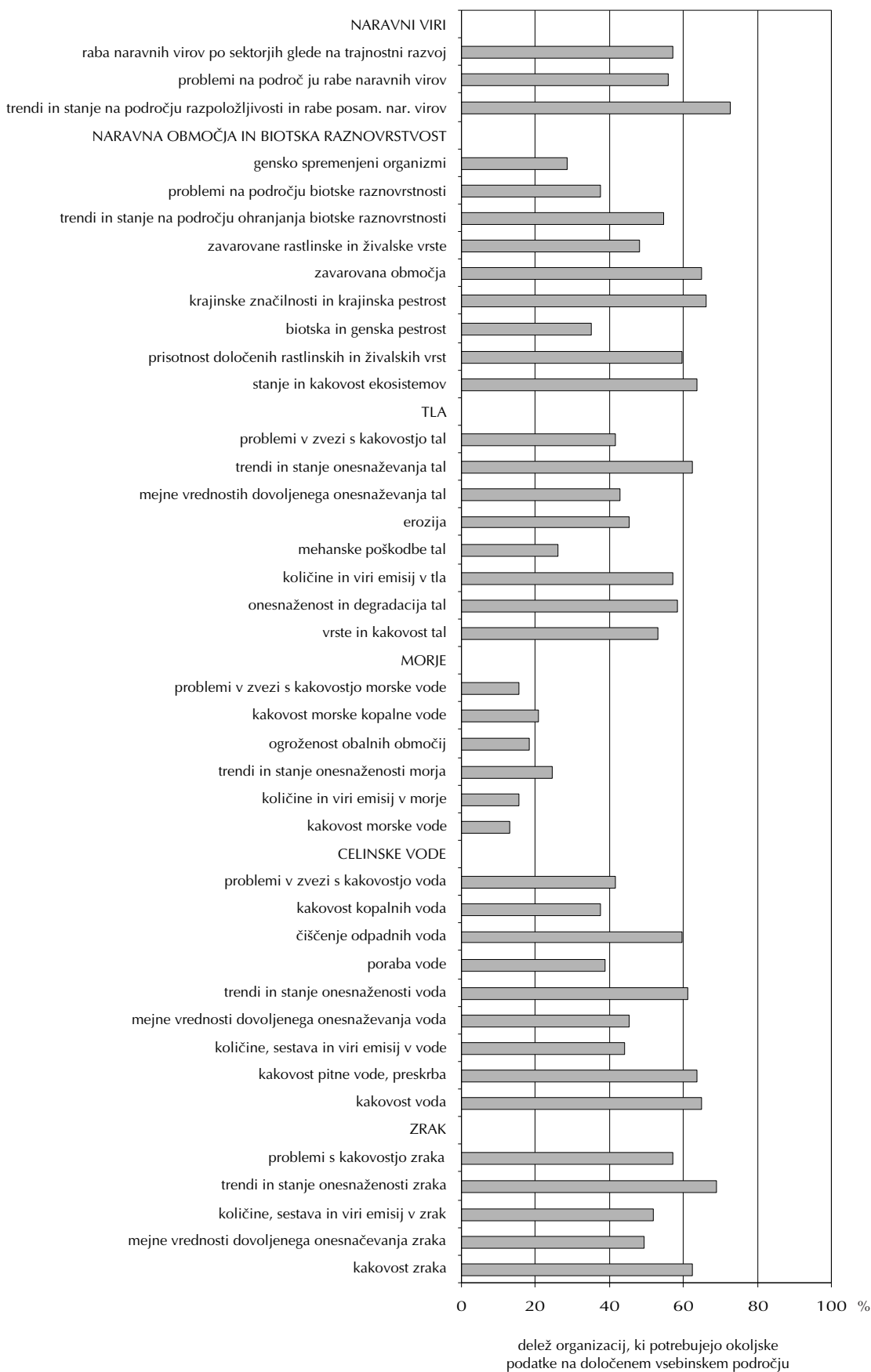
4. Pravno formalni vidiki:

- sprejeti podzakonske predpise na državnem in lokalnem nivoju o informiranju javnosti,
- spoštovati določila zakona o varstvu okolja o javnosti okoljskih podatkov,
- preseči oviro, da so lastniki podatkov naročniki meritev, narediti okoljske podatke, ki jih zbirajo posamezne institucije, javne (še posebej podatke, katerih pridobivanje je bilo financirano preko države oz. javnih razpisov),

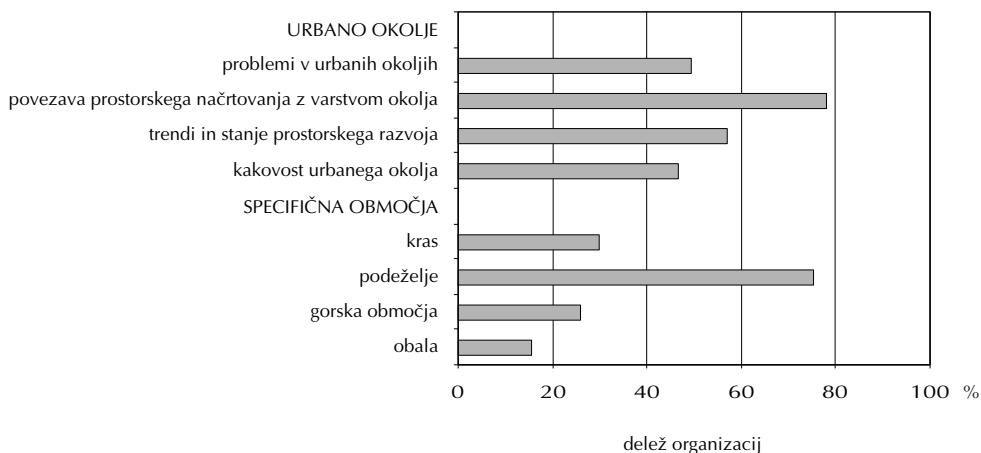
- natančno opredeliti dolžnosti onesnaževalcev glede poročanja o lastnem onesnaževanju,
 - skrajšati časovno obdobje, v katerem morajo institucije posredovati okoljske podatke prosilcem.
5. Javnost podatkov:
- narediti podatke prosto dostopne lokalnim skupnostim, ki bi jih posredovale zainteresirani javnosti,
 - omogočiti dostopnost do podatkov, ki jih pridobi inšpektorat za okolje v okviru inšpekcijskih pregledov,
 - omogočiti dostopnost do podatkov o nenapovedanih meritvah (povzročitelji emisij bi skladno z zakonom morali zainteresirani javnosti posredovati podatke o emisijskem monitoringu, saj bi s tem pridobili zaupanje javnosti oziroma bi jo lahko vključili v izvajanje sanacijskih programov).
6. Izobraževanje/ozaveščanje:
- seznaniti javnost o možnostih dostopa do okoljskih podatkov,
 - spodbuditi večje povpraševanje po okoljskih podatkih,
 - ozaveščati javnost o okoljskih problemih v domačem kraju in o preseganju le-teh,
 - spodbujati raziskovalne dejavnosti mladih in njihovih mentorjev na okoljskem področju,
 - organizirati izobraževanje za državne in občinske uradnike in povečati njihovo usposobljenost za kakovostno komunikacijo ter obravnavo zahtev po podatkih,
 - spodbuditi zavest, da imajo ljudje pravico do obveščenosti o vseh zadevah, ki se tičejo njihovega okolja.

Podrobnejši prikaz potreb vseh ciljnih skupin po okoljskih podatkih predstavljajo grafi v nadaljevanju. Podrobneje razdelane potrebe, razčlenjene tudi po posameznih ciljnih skupinah (predvsem za občine in nevladne organizacije, ki so se v velikem številu odzvale na raziskavo), pa lahko dobite na sedežu REC-a.

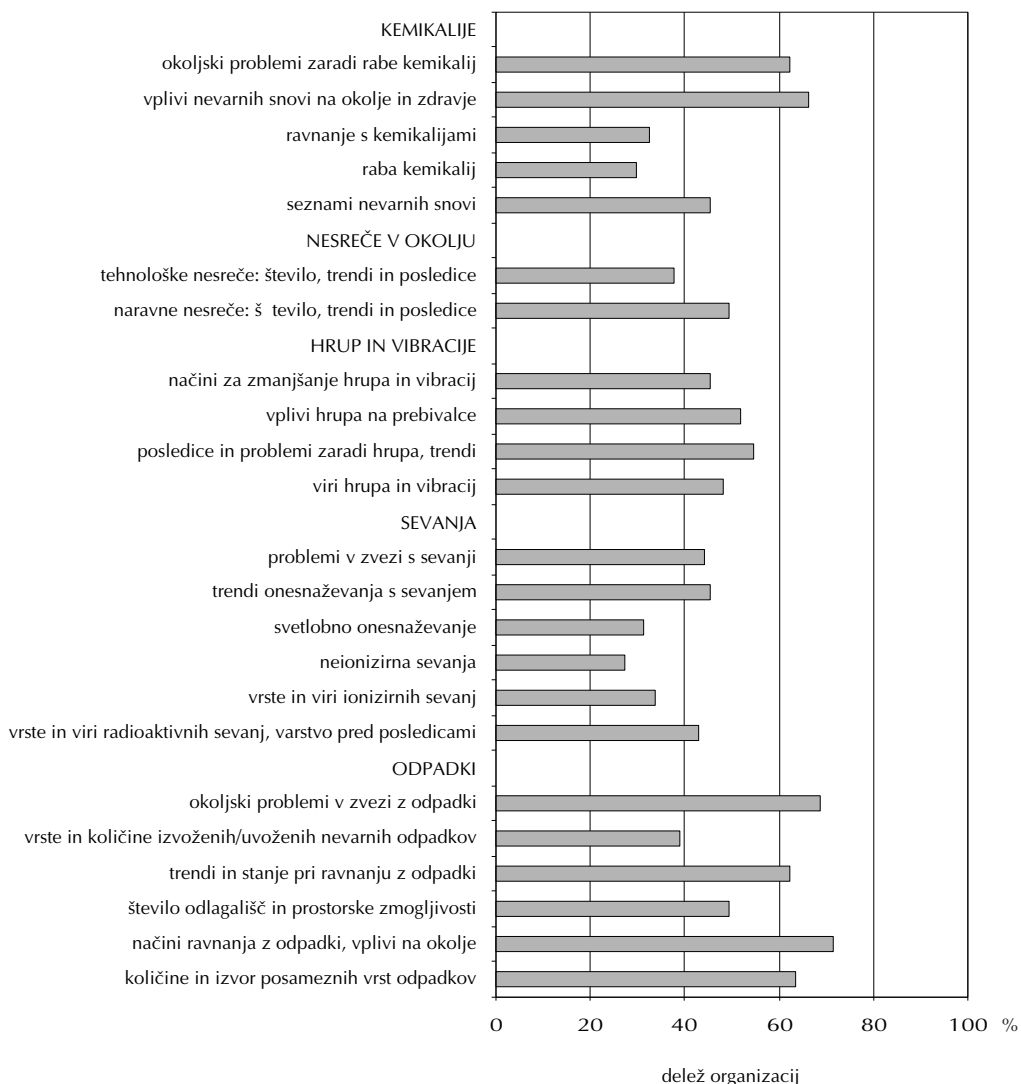
Graf 1: Potrebe po okoljskih podatkih na področju STANJA ELEMENTOV OKOLJA



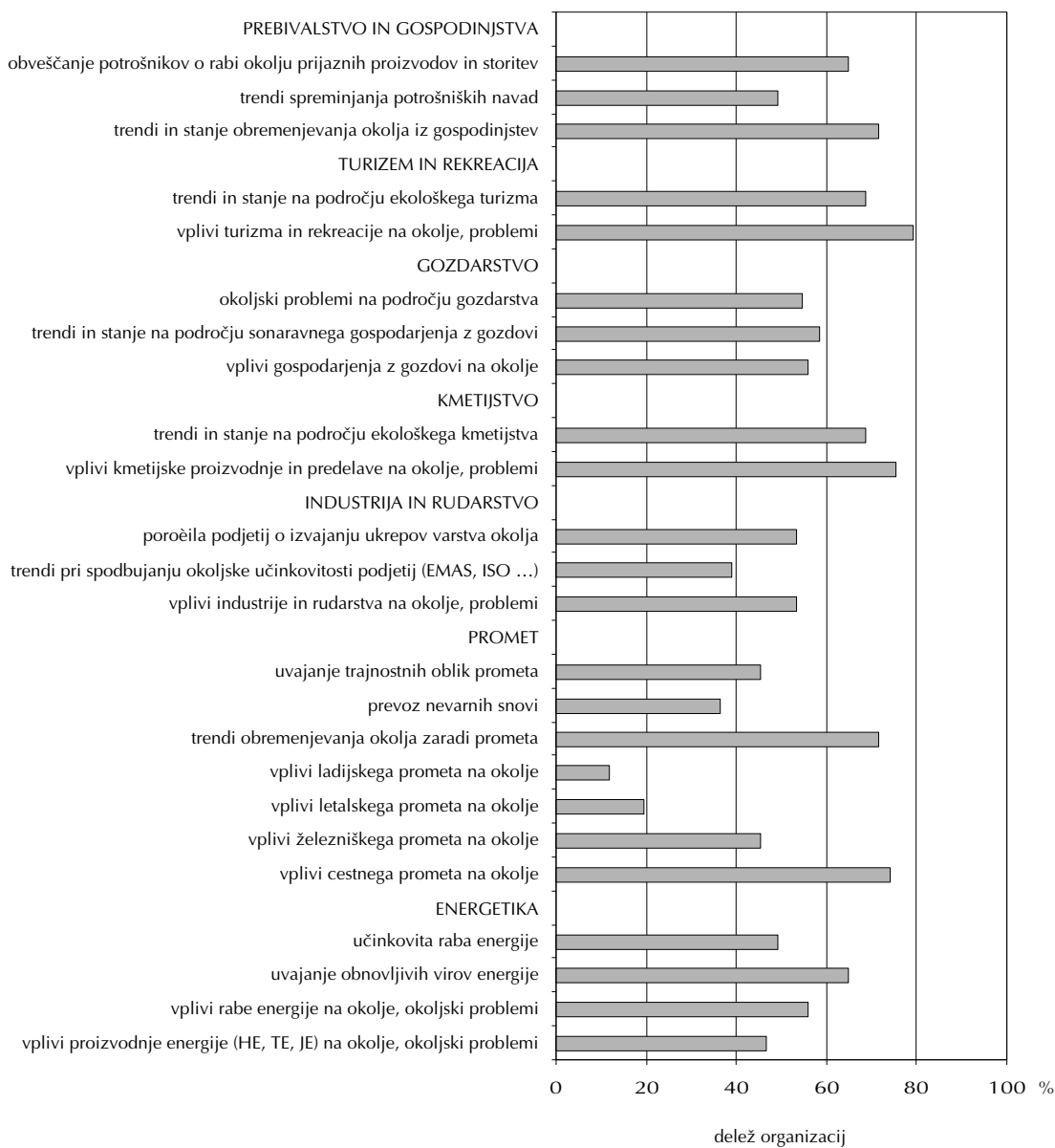
Graf 2: Potrebe po okoljskih podatkih na področju SPECIFIČNIH PROSTORSKIH PROBLEMATIK



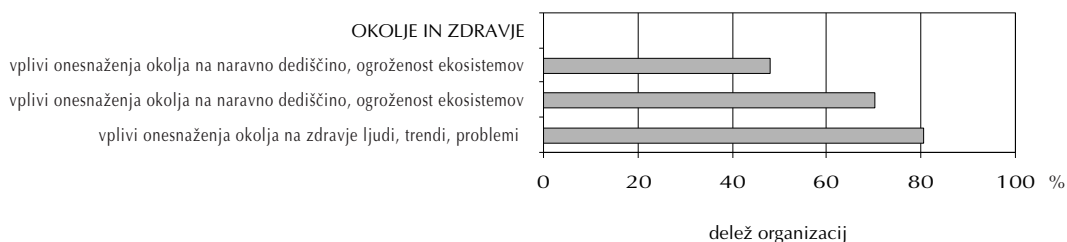
Graf 3: Potrebe po okoljskih podatkih na področju OBREMENITEV OKOLJA



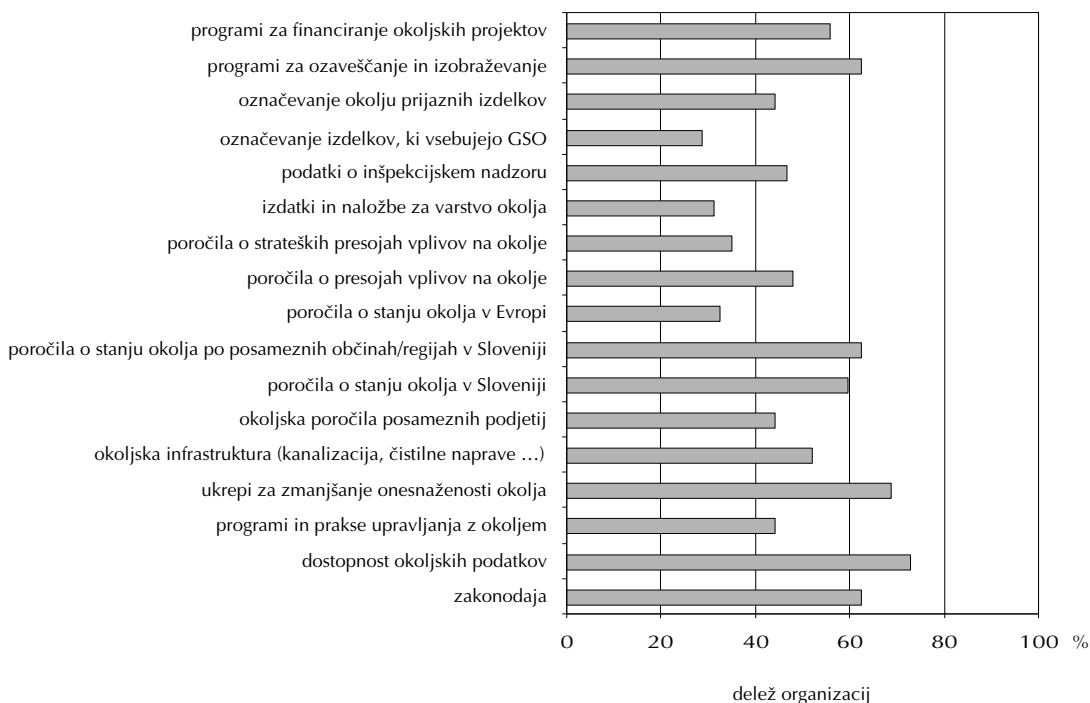
Graf 4: Potrebe po okoljskih podatkih na področju GONILNIH SIL OBREMENJEVANJA OKOLJA



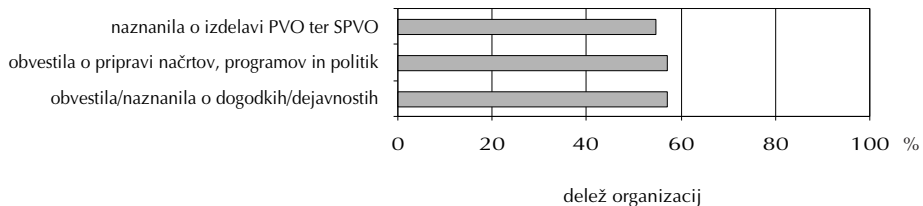
Graf 5: Potrebe po okoljskih podatkih na področju OKOLJA IN ZDRAVJA



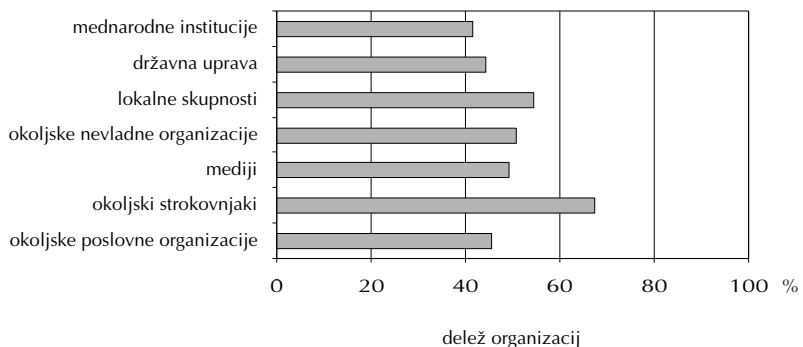
Graf 6: Potrebe po okoljskih podatkih na področju
ODGOVOROV DRUŽBE ZA ZMANJŠANJE OBREMENITEV OKOLJA



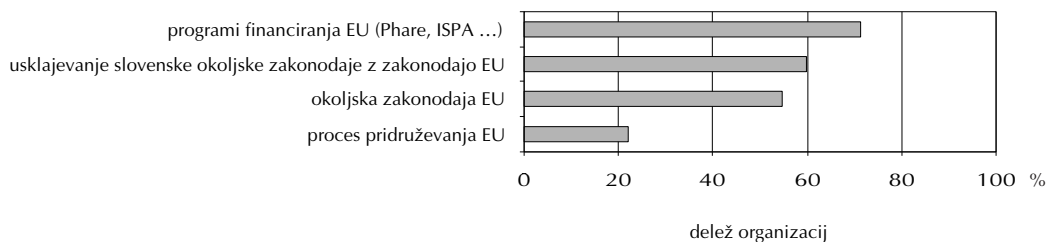
Graf 7: Potrebe po okoljskih podatkih na področju
PRILOŽNOSTI ZA SODELOVANJE JAVNOSTI



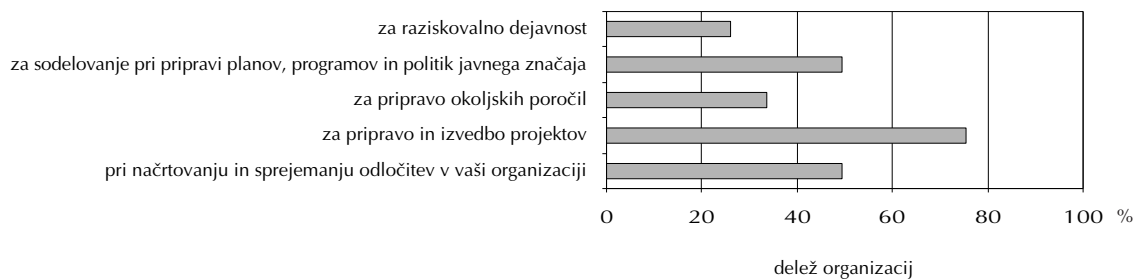
Graf 8: Potrebe po okoljskih podatkih na področju OKOLJSKIH AKTERJEV



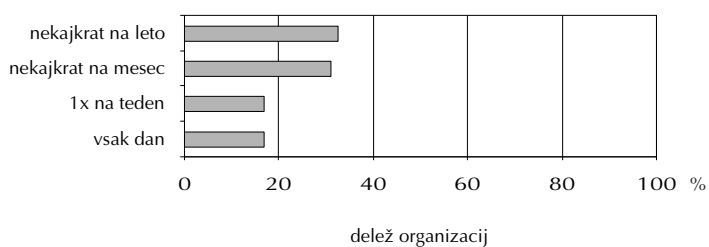
Graf 9: Potrebe po okoljskih podatkih na področju PRIDRUŽEVANJA EU



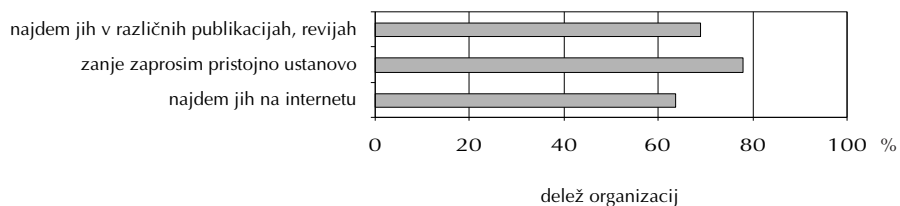
Graf 10: Namen rabe okoljskih podatkov



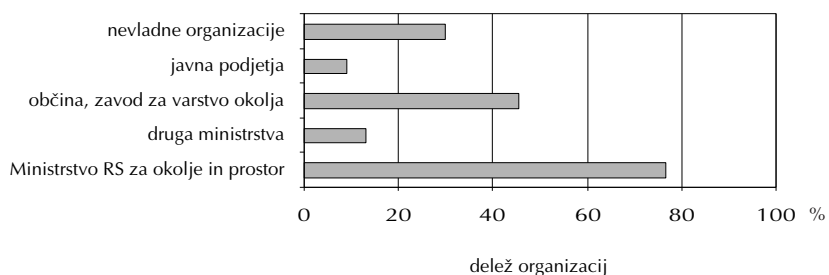
Graf 11: Pogostnost rabe okoljskih podatkov



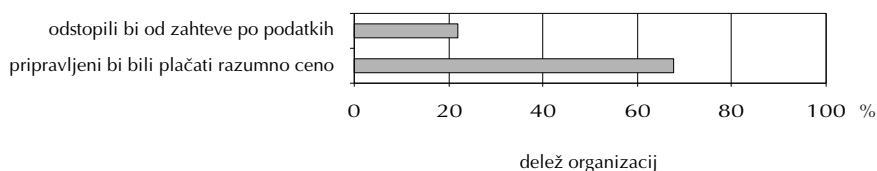
Graf 12: Mesto, kjer organizacije pridobijo okoljske podatke



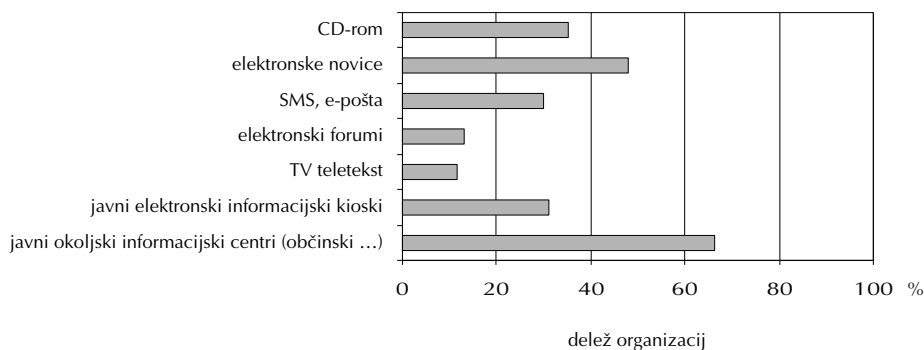
Graf 13: Ustanova, na katero se organizacije najpogosteje obrnejo za okoljske podatke



Graf 14: Vpliv cene okoljskih podatkov na odločitev o vložitvi zahtevka



Graf 15: Najustrežnejši načini za zagotavljanje podatkov



Povzetek raziskave o virih okoljskih podatkov

Rezultati raziskave o informacijskih virih niso dokončni, saj se nekaj najpomembnejših institucij nanjo v načrtovanem roku ni odzvalo. Zaradi pridobitve celovite slike razpoložljivih virov informacij bomo zato raziskavo z novim pristopom ponovili, na njeni podlagi pa pripravili ustrezne podatkovne baze.

Dosedanji rezultati kažejo, da med vsebinskimi področji, na katerih je razpoložljivost okoljskih podatkov največja, izstopajo naslednja:

1. Stanje elementov okolja:
 - mejne vrednosti dovoljenega onesnaževanja zraka
 - kakovost pitne vode, preskrba
 - zavarovana območja
2. Specifične prostorske problematike v povezavi z varstvom okolja:
 - podeželje
 - povezava prostorskega načrtovanja z varstvom okolja
 - problemi v urbanih okoljih
3. Obremenitve okolja:
 - količine in izvor posameznih vrst odpadkov
 - načini ravnanja z odpadki, vplivi na okolje
 - število odlagališč in prostorske zmogljivosti
 - trendi in stanje pri ravnanju z odpadki
 - okoljski problemi v zvezi z odpadki
4. Gonilne sile obremenjevanja okolja:
 - vplivi cestnega prometa na okolje
 - vplivi kmetijske proizvodnje in predelave na okolje, problemi
 - vplivi turizma in rekreacije na okolje, problemi

5. Vplivi na okolje in zdravje:
 - vplivi onesnaženja okolja na zdravje ljudi, trendi, problemi
6. Odgovori družbe za zmanjšanje obremenitev okolja:
 - zakonodaja
 - poročila o stanju okolja po posameznih občinah/regijah v Sloveniji
7. Priložnosti za sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev:
 - obvestila/naznanila o dogodkih/dejavnostih, ki jih organizirajo občinske in državne oblasti
 - obvestila o pripravi načrtov, programov in politik
8. Okoljski akterji:
 - okoljske nevladne organizacije
 - lokalne skupnosti
9. Pridruževanje EU:
 - usklajevanje slovenske okoljske zakonodaje z zakonodajo EU
10. Odgovori na dodatna vprašanja:
 - Le v tretjini sodelujočih institucij obstaja seznam okoljskih podatkov javnega značaja, s katerimi razpolagajo institucije, še v manjšem obsegu pa je tak seznam objavljen.
 - Tretjina institucij posreduje okoljske podatke javnosti tudi aktivno (jih objavlja v publikacijah, glasilih, spletni strani ...).
 - Večina institucij prejme mesečno 1-5 zahtev po okoljskih podatkih.
 - Večji del institucij odgovori na ustrezen zahtevek po podatkih v manj kot mesecu dni.

REGISTER IZPUSTOV IN PRENOSOV ONESNAŽEVAL

Albin Keuc

Deveti odstavek 5. člena Aarhuške konvencije določa obveznost pogodbenic, da po potrebi vzpostavijo sistem za vzdrževanje podatkov o izpustih in prenosih onesnaževal (polutantov). Odstavek pravi naslednje: »Pogodbenica po potrebi z upoštevanjem mednarodnih procesov postopoma vzpostavi medsebojno povezan vsedrjavni sistem popisov ali registrov onesnaževanja v strukturirani, računalniški in javno dostopni podatkovni bazi, zbrani na podlagi standardiziranega poročanja. Tak sistem lahko vključuje vnose, izpuste in prenose določenih vrst snovi in izdelkov, vključno s porabo vode, energije in virov, iz določenih vrst dejavnosti v okolje, v proces čiščenja na kraju samem in drugje ter na odlagališča.«

Deveti odstavek 5. člena konvencije je nastal na podlagi zelo pozitivnih izkušenj z različnimi nacionalnimi sistemi poročanja, zbiranja, vzdrževanja in objavljanja podatkov o izpustih (emisijah) nevarnih snovi v različne okoljske medije iz točkovnih virov onesnaževanja okolja. Ob tem je potrebno še posebej omeniti prizadevanja OECD, Organizacije o gospodarskem sodelovanju in razvoju, ki je v preteklih letih oblikovala celo vrsto priročnikov in navodil za vzpostavitev tovrstnih registrov (imenovanih Pollutant Release and Transfer Register - PRTR), na nacionalni ravni.¹⁰⁸

Aarhuška konvencija razlikuje med vnosi (*inputs*), izpusti (*releases*) in prenosi (*transfers*). Vnosi vključujejo kemikalije in druge snovi, uporabljene v proizvodnih procesih. Vključimo lahko tudi porabo energije, vode in drugih naravnih virov. Izpusti so predvsem emisije nevarnih snovi ali onesnaževal iz industrijskih procesov (ali drugih točkovnih virov onesnaževanja). Vanje lahko vključimo tudi podatke iz razpršenih virov, kot so promet, kmetijstvo, gozd, urbana področja itd. Temu primerno se oblikuje tudi obveznost poročanja. Prenosi se nanašajo predvsem na prenašanje nevarnih snovi ali onesnaževal (npr. v obliki odpadkov) z lokacije nastanka na drugo lokacijo zaradi ponovne uporabe, predelave, reciklaže, skladiščenja ali odstranjevanja (odlaganje ali sežiganje). Ta prenos se lahko opravi na lokaciji enega podjetja/obrata ali na lokacijo drugega podjetja. Vključuje lahko tudi količine nevarnih snovi ali onesnaževal v končnih proizvodih.

Vsebina registra izpustov in prenosov onesnaževal

Register je v prvi vrsti katalog ali podatkovna zbirka izpustov in prenosov potencialno nevarnih kemikalij. Register vsebuje podatke o naravi, količinah in virih emitiranih in prenešenih nevarnih kemikalij v okolje. Podatke zagotavljajo zavezanci za poročanje, tj. vse gospodarske družbe in druge pravne osebe, ki pri opravljanju lastne dejavnosti kakor koli obremenjujejo ali onesnažujejo okolje.¹⁰⁹

¹⁰⁸ OECD, *Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs), A Tool for Environmental Policy and Sustainable Development, Guidance Manual for Governments, IOMC, Paris 1996*; OECD, *Integrated Pollution Prevention and Control, The Status of Member Country Implementation of Council Recommendation C(90)164/Final, OECD, Paris 1996*; OECD, *Presentation and Dissemination of PRTR Data: Practices and Experiences, Getting the Word and Numbers Out, Series on Pollutant Release and Transfer Registers No. 3, Paris 2001*.

¹⁰⁹ Pričujoči prispevek povzema vsebino publikacije: Pravica vedeti, Register izpustov in prenosov onesnaževal (Maribor, Gaja, 2001), ki je dosegljiva na domači strani <http://www.gaja-mb.org/> (glej pod Aarhuška konvencija in PRTR).

Ključne elemente registra izpustov in prenosov onesnaževal lahko določimo s pomočjo naslednjih sistemskih vprašanj:

1. Kdo izpušča ali prenaša onesnaževala v različne okoljske medije?
2. Katera onesnaževala so bila izpuščena ali prenešena?
3. Koliko posameznega onesnaževala je bilo izpuščenega ali prenešenega v določenem časovnem obdobju?
4. Kam so bila onesnaževala izpuščena - v katere okoljske medije: vodo, zrak, tla? Kam so bila onesnaževala prenešena - na odlagališče odpadkov, v sežig, v ponovno snovno izrabo na/izven lokacije nastanka itd.?
5. Kako so nevarne kemikalije distribuirane v prostoru (geografski prikaz, GIS)?

Ključni elementi registra so:

- seznam onesnaževal ali nevarnih kemikalij (ali skupin/družin nevarnih kemikalij, npr. lahkohlapni ogljikovodiki),
- pokritje vseh okoljskih medijev (vode, zraka, tal),
- pokritje vseh oblik prenašanja onesnaževal (npr. v odpadkih na predelavo na druge lokacije),
- zavezanci za poročanje,
- poročanje po posameznem viru izpustov in prenosov,
- periodično (najmanj letno) poročanje zavezancev in
- redno (najmanj letno) objavljanje zbranih podatkov.

Primer registra

Najbolj znan primer tovrstnega registra je ameriški Register izpustov nevarnih snovi ali *Toxics Release Inventory*. Register je nastal na podlagi obveznosti iz zakona o načrtovanju za primer nevarnosti in o pravici javnosti do védenja ali *The Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* (EPCRA)¹¹⁰ iz leta 1986. Izvorni namen tega zakona, bolj znanega po imenu *Right-to-Know Act* (RTK) ali zakon o pravici védenja, je zagotavljanje informacij o kemičnem tveganju zainteresiranim državljanom in lokalnim skupnostim. Zakon je določil, da morajo podjetja letno poročati o lokaciji in količinah skladiščenih nevarnih kemikalij. Ti podatki zagotavljajo podlago za pripravo varnostnih načrtov v lokalnih skupnostih za pravočasno in pravilno ukrepanje v primeru nesreče ali nenadzorovanih izpustov nevarnih kemikalij. Cilj zakona je zmanjšanje tveganj za lokalne skupnosti.

Zakon je določil obveznost podjetij, da poročajo o letnih emisijah več kot 600-tih nevarnih kemikalij v okolje. Poročati je potrebno ameriški zvezni agenciji za varstvo okolja in vladam zveznih držav. Agencija za varstvo okolja zbrane podatke ureja in jih letno objavlja v obliki registra.

Podjetja so dolžna poročati o izpustih nevarnih kemikalij v vodo, zrak in tla. Poročati morajo o prenosih nevarnih kemikalij na druge lokacije bodisi v ponovno uporabo ali v procesiranje za dokončno odlaganje, reciklažo ali sežiganje. Po sprejemu zakona o preprečevanju onesnaževanja (*Pollution Prevention act* - PPA) leta 1990 morajo podjetja poročati o prenosih na območju lokacije poročevalskega vira (če imajo v sestavi obrata npr. industrijsko sežigalnico nevarnih odpadkov). Poročati morajo še o aktivnostih s področja preprečevanja onesnaževanja, recikliranja, nadomeščanja nevarnih sestavin ali zapiranja snovnih tokov v obratih. Danes skoraj 30.000 podjetij letno poroča za več kot 90.000 industrijskih obratov o izpustih in prenosih več kot 750 onesnaževal. Register je dostopen javnosti v več oblikah: na medmrežju, kot tiskovina in na zgoščenki.

¹¹⁰ *U.S. Congress, Emergency Planning and Community Right-to-Know Act of 1986 (Title III of the Superfund Amendments and Reauthorization Act), U.S. Federal Register.*

Podobne registre so v zadnjem desetletju vzpostavili še v Kanadi, Mehiki, Veliki Britaniji, na Irskem, v Koreji, na Japonskem ter na Nizozemskem, Norveškem in Češkem.

Evropski register emisij onesnaževal

Svet Evropske unije je leta 1996 sprejel direktivo o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja (*Integrated Pollution and Prevention Directive - IPPC*).¹¹¹ Direktiva »določa ukrepe za preprečevanje, ali če to ni mogoče, za zmanjševanje emisij v zrak, vodo in tla« v celi vrsti industrijskih dejavnosti, vključno z ukrepi ravnanja z odpadki. Smoter direktive je doseganje visoke stopnje varovanja okolja kot celote z ureditvijo celovitega postopka izdajanja obratovalnih dovoljenj, v katerih morajo biti med drugim navedeni naslednji podatki o:

1. surovinah in pomožnih materialih, drugih snoveh in energiji, uporabljenih ali proizvedenih v obratu,
2. virih izpustov,
3. stanju na lokaciji obrata,
4. naravi in količini predvidenih izpustov iz obrata v vsako prvino okolja kot tudi večjih učinkih izpustov na okolje,
5. predlaganih tehnologijah in drugih postopkih za preprečevanje ali, če to ni mogoče, zmanjševanje izpustov iz obratov,
6. ukrepov, načrtovanih za preprečevanje nastajanja ali za predelavo odpadkov.

Direktiva določa prosti dostop javnosti do informacij, predvsem vlog za izdajo dovoljenja za nove obrate ali za znatne spremembe obratov še preden upravni organ pripravi končno odločitev. »Odločba, ki vključuje vsaj kopijo dovoljenja, ter vse nadaljnje dopolnitve in popravki morajo biti dostopni javnosti. Rezultati spremljanja in nadzora izpustov, ki jih zahtevajo pogoji v dovoljenju in jih hranijo pristojni organi, morajo biti dostopni javnosti«. Isti člen tudi določa obveznost Evropske komisije, da na podlagi podatkov držav članic Evropske unije vsako tretje leto objaviti evidenco glavnih emisij in njihovih virov.

Leta 2000 je Evropska komisija sprejela odločitev o pripravi Evropskega registra emisij onesnaževal ali *European Pollutant Emission Register (EPER)*.¹¹² Odločitev določa leto 2003 (junij) za prvo poročevalsko leto podatkov za leto 2001 oziroma za leto 2002, če podatki o emisijah za leto 2001 niso na voljo. Naslednje poročevalsko leto je 2006, medtem ko je predvideno letno poročanje o emisijah v navedenih industrijskih dejavnostih od leta 2008. Komisija ocenjuje, da bodo v prvem poročevalskem obdobju pridobili podatke o emisijah v različne okoljske medije (zrak, voda) za približno 20.000 podjetij.

Omejitev EPER je v ozkosti zastavljene naloge. EPER v začetku izvajanja predvideva triletni razpon poročanja, s čimer bodo objavljeni podatki zastareli že v trenutku objave. Hkrati je poročanje omejeno le na dejavnosti, določene v direktivi IPPC. Zbrani in obdelani podatki bodo pokrili majhno število nevarnih kemikalij, če to število primerjamo z ameriškim, kanadskim ali britanskim spiskom onesnaževal. Evropski register vsebuje le 50 onesnaževal, in sicer 37 onesnaževal za zrak in 26 onesnaževal za vodo. Ker se nekatera med njimi pojavljajo v dvojni vlogi, kot onesnaževalo vode in zraka, je skupno število 50.¹¹³

¹¹¹ Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja.

¹¹² *Commission decision of 17 July 2000 on the implementation of a European pollutant emission register (EPER) according to Article 15 of Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control (IPPC), 2000/479/EC, Official Journal of the European Communities, 28. 7. 2000.*

¹¹³ Več o EPER najdete na domači strani: <http://www.eper.de/>.

EPER v Sloveniji

V Sloveniji bo za pridobitev obratovalnih dovoljenj po postopku IPPC glede na kriterije iz dodatka I k direktivi IPPC zavezanih med 106 in 140 podjetij. Gre za samo 3% podjetij glede na število podjetij po panogah, v katerih se nahajajo. V njih je zaposlenih 30 odstotkov vseh zaposlenih in ustvarijo 38 odstotkov prihodka glede na panogo. Konec lanskega leta je ministrstvo za okolje in prostor sprejelo spremembo dveh uredb s področja obratovalnega monitoringa emisij v zrak in vode, s katerima je že prenesla obveznosti poročanja teh podjetij za potrebe obveznosti poročanja države evropski okoljski agenciji, ki upravlja z EPER.

Dodatni viri

V nadaljevanju je nekaj spletnih naslovov na temo registrov izpustov in prenosov onesnaževal v svetu:

<http://www.oecd.org/ehs/prtr/index.htm>

<http://irptc.unep.ch/prtr/default.htm>

<http://www.environment.gov.au/epg/npi/index.html>

<http://www.ec.gc.ca/pdb/npri/>

<http://www.epa.gov/opptintr/tri/index.html>

<http://www.rtk.net/>

<http://www.ine.gob.mx/dggia/retc/>

<http://www.cec.org/>

<http://www.who.int/pcs/iomc.htm>

<http://www.ifcs.ch/ifcs/index.html>

<http://www.unitar.org/cwm/homepage/b/prtr/index.htm>

http://www.foe.org.uk/campaigns/industry_and_pollution/factorywatch/

Poglavje 7

PRIMERI IZ PRAKSE

PROGRAMI IN POSTOPKI VKLJUČEVANJA INTERESNIH
SKUPIN NA URADU RS ZA PROSTORSKO PLANIRANJE
Julija Škarabot

IZKUŠNJE PRI SODELOVANJU NEVLADNIH
ORGANIZACIJ V PROCESU PRIPRAVE STRATEGIJE
OHRANJANJA BIOTSKE RAZNOVRSTNOSTI
Andrej Bibič

USTANAVLJANJE REGIJSKEGA PARKA
SNEŽNIK - IZKUŠNJE S KOMUNICIRANJEM
mag. Breda Ogorelec

SODELOVANJE JAVNOSTI V POSTOPKIH
PRESOJ VPLIVOV NA OKOLJE V SLOVENIJI
Albin Keuc

SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PRESOJE
OKOLJSKIH IN ZDRAVSTVENIH VIDIKOV
DRŽAVNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA
Milena Marega

7. PRIMERI IZ PRAKSE

PROGRAMI IN POSTOPKI VKLJUČEVANJA INTERESNIH SKUPIN NA URADU RS ZA PROSTORSKO PLANIRANJE

Julija Škarabot

Z željo in potrebo po tesnejšem sodelovanju z zainteresirano javnostjo je Urad RS za prostorsko planiranje pričel v začetku leta 1995 organizirati redna neformalna srečanja t. i. Sredini razgovori, ki so se oktobra 1998 preimenovali v SiP - Slovenski prostor. Na teh srečanjih, ki so na programu praviloma enkrat do dvakrat mesečno, se obravnavajo teme znotraj različnih vsebinskih sklopov, med drugim:

- strateška vprašanja nacionalnega in regionalnega prostorskega razvoja Slovenije,
- dileme in izzivi prostorskega razvoja Slovenije ob vstopu v EU, vprašanja o evropskih regionalnih združenjih ter drugih mednarodnih programih,
- aktualna vprašanja urbanističnega in krajinskega načrtovanja ter druge teme s področja prostorskega planiranja na lokalni ravni,
- razvoj sistema prostorskega načrtovanja, metodologije in tehnike prostorskega planiranja.

Na »SiP-ih« se obravnavajo tudi delovna gradiva različnih dokumentov, ki se pripravljajo na uradu, ter osnutki zakonov in podzakonskih aktov, vezanih na prostor.

Vabilo in povzetki predstavitev so objavljeni na spletni strani urada. Srečanj se udeležujejo predvsem prostorski planerji na državni in lokalni ravni, predstavniki strokovnih institucij, inštitutov in fakultet, strokovnjaki s posameznih ministrstev, predstavniki občin, upravnih enot, nevladnih organizacij in društev, študenti ter druga strokovna in zainteresirana javnost. Praviloma je prvi del krajši in namenjen predstavitvam, drugi del pa razpravi. Število udeležencev se giblje glede na aktualnost teme med trideset in sto deset.

Vključevanje interesnih skupin v pripravo dokumentov na državni ravni

»Ocena stanja in teženj v prostoru« ter »Politika urejanja prostora« sta dokumenta take vrste, ki ga opisuje 7. člen Aarhuške konvencije. Na uradu sta nastajala vrsto let v tesnem sodelovanju z zunanjimi strokovnjaki s tega področja. Izdelanih je bilo več variant, ki so bile predstavljene na »SiP-ih«. Uradna predloga besedil, ki sta bila objavljena tudi na spletni strani in na katere je bilo podano čez 50 pripomb in predlogov, je slovenska vlada sprejela decembra 2001.

V okviru programa priprave novega prostorskega plana Slovenije (PPS) je bil sprejet program vključevanja javnosti v pripravo in obravnavo plana. Zakon ga sicer ne določa, vendar ga je z namenom iskanja širšega konsenza sprejel programski svet maja 2000. Posamezne interesne skupine so bile v program priprave PPS vključene že od leta 1998 na različne neformalne in formalne načine. V okviru strokovnih srečanj SiP - Slovenski prostor je bil od junija 1998 do decembra 1999 izpeljan cikel, namenjen zasnovam prostorskega sistema. Urad je tudi podprl organizacijo raznih strokovnih konferenc (15. Sedlarjevo srečanje urbanistov, posveti v okviru fakultete za arhitekturo, urbanističnega inštituta), na katerih so potekale številne strokovne razprave.

V juniju 2000 je bila organizirana Informativna javna konferenca o pripravi novega prostorskega plana za nevladne organizacije, predstavnike občin in strokovna združenja. Predstavljen je bil program priprave, terminski plan in poročilo o dosedanjem delu. V jeseni

2000 je bila organizirana tematska konferenca, namenjena predstavitvi konceptov in sinteznih zasnov PPS. Od oktobra 2000 do junija 2001 so potekala tematska neformalna srečanja SiP - Slovenski prostor na temo predlogov vsebin plana po posameznih področjih.

Odziv nevladnih organizacij je bil za razliko od drugih segmentov zainteresirane javnosti do sedaj relativno skromen. Eden od razlogov je ta, da se v Sloveniji delujoče nevladne organizacije bolj usmerjajo na področje »okolja« kot »prostora«, kar pa je verjetno tudi posledica še ne dovolj dobro vzpostavljenega sodelovanja.

Ko bo pripravljen uradni predlog novega prostorskega plana, bo le-ta predstavljen tudi splošni javnosti. Predlog novega zakona o urejanju prostora v svojem 44. členu predvideva: predlog prostorske zasnove Slovenije vlada javno razgrne na sedežu ministrstva za prostor. Javna razgrnitev traja najmanj 30 dni. O času in kraju javne razgrnitve mora pripravljalec javnost obvestiti z objavo v Uradnem listu RS. V času javne razgrnitve lahko občine, druge pravne osebe in posamezniki dajejo pripombe in predloge na predlog prostorske zasnove Slovenije. Predlog izdelovalec dopolni na podlagi stališč do pripomb in predlogov, ki jih zavzame minister za prostor.

Urad si bo v času javne razgrnitve prizadeval predstaviti dokument na čim bolj jasen in enostaven način, saj se pri vključevanju javnosti v pripravo strokovno tako zahtevnega akta pogosto pojavi problem usposobljenosti posameznikov za sodelovanje. Zaradi dokaj splošne in abstraktne narave dokumenta v veliki meri odpade sicer zelo močan motiv za sodelovanje, tj. ščitenje osebnih interesov.

Vključevanje interesnih skupin v postopke priprave lokacijskih načrtov za objekte državne infrastrukture

Objekti državne infrastrukture (državne ceste, daljnovodi, plinovodi, vodnogospodarske ureditve, mejni prehodi itd.) praviloma predstavljajo velike posege v prostor, ki na eni stani prinašajo koristi širšemu krogu ljudi, na drugi strani pa lahko močno prizadenejo posameznike in lokalne skupnosti. V bližini večjih infrastrukturnih objektov se zaradi povečanega onesnaženja zmanjša kvaliteta življenja, pade cena zemljišč, spremenijo se komunikacijske poti in podoba prostora. V najslabšem primeru pride do rušitve objektov in preselitve, kar predstavlja spremembo v načinu življenja in strukturi socialnega okolja.

Zato je v postopkih priprave lokacijskih načrtov za objekte državne infrastrukture, ki jih vodi Urad RS za prostorsko planiranje, lokalna javnost skozi celotni postopek vključena in seznanjena z vsemi aktualnimi fazami in vsebinami. Na javnih razgrnitvah in obravnavah lahko sodelujejo tudi nevladne organizacije, preko katerih se lahko artikulira tudi širši družbeni interes. Problem včasih predstavlja netransparentnost interesov, saj se osebni interesi pomešajo z željami po ohranitvi naravnega okolja.

Urad skozi postopek priprave vabi na nekatere sestanke uradne predstavnike lokalnih skupnosti, v posameznih fazah pa seznanja z načrtovanimi rešitvami tudi širšo javnost. Pri tem lahko ugotovimo, da v manjših, zlasti podeželskih občinah predstavniki lokalnih oblasti že sami aktivneje poskrbijo za seznanitev najširše (lokalne) javnosti, medtem ko je v večjih občinah potrebnih s strani urada več sugestij za seznanjanje širše javnosti.

V postopku priprave lokacijskih načrtov je v komuniciranju z javnostjo zelo pogost »NIMBY« (*Not In My Backyard*) efekt, ki se pojavi zaradi neenakomerne porazdelitve stroškov in koristi med lokalno skupnostjo in širšo družbo. »NIMBY« ovira začetek konstruktivnega dialoga in iskanja optimalnih rešitev. V takih primerih, zlasti pa, ko se v javnosti oz. skupnosti oblikujejo nasprotujoče si zahteve, pričakuje urad od organov lokalne oblasti in njihovih strokovnih služb konkretne opredelitve, kjer pa lahko nastopi »NIMET« (*Not In My Election Time*) efekt.

Predstavitev postopka priprave lokacijskih načrtov

V nadaljevanju je predstavljen postopek priprave lokacijskih načrtov, kot ga vodi Urad RS za prostorsko planiranje na podlagi 45. a do 45. j člena zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Nekateri postopki, kot je na primer predstavitev različnih variant prebivalcem, v zakonu niso predpisani, pripomorejo pa k izvedljivosti konkretnega posega v prostor in so del prakse na uradu. S tem urad zagotavlja zgodnje vključevanje javnosti v odločevalski proces, kot opisuje 4. točka 6. člena Aarhuske konvencije.

- Minister za okolje in prostor določi **program priprave lokacijskega načrta**, ki ga pošlje vladi in občinam, na območju katerih je načrt predviden.
- Izdelajo in preučijo se različne variante objekta glede na pet sklopov kriterijev (regionalni in urbani razvoj, vplivi na okolje, ekonomika, tehnološki kriteriji in družbena sprejemljivost).
- V času izdelave primerjalne študije variant organizira urad v sodelovanju z občinami in investitorjem **predstavitev preučevanih variant** prebivalcem lokalnih skupnosti.
- V tem času so možni predlogi za preučitve dodatnih ali optimiziranih variant, ki jih pogosto posredujejo lokalne skupnosti oz. skupine posameznikov.
- K izdelani primerjalni študiji variant in predlogu najustrežnejše variante pridobi urad **recenzijsko mnenje** strokovnjakov s področja prostorskega in prometnega načrtovanja, varstva okolja in finančnega področja ter mnenja pristojnega ministrstva, ministrstev za zavarovana območja in investitorja.
- Urad s primerjalno študijo in usklajenim predlogom najustrežnejše variante **seznan** občine in pridobi njihova stališča.
- **Primerjalno študijo in usklajen predlog najustrežnejše variante** posreduje minister za okolje in prostor v soglasju z pristojnim ministrom vladi.
- Odbor državnega zbora za infrastrukturo in okolje opravi predhodno obravnavo in nanjo povabi tudi predstavnike lokalnih skupnosti.
- K osnutku lokacijskega načrta pridobi urad recenzijsko mnenje strokovnjakov s področja prostorskega in prometnega načrtovanja, varstva okolja in finančnega področja.
- Vlada sprejme sklepe in jih objavi v Uradnem listu ter posreduje osnutek lokacijskega načrta in predlog sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih planskih aktov občinam.
- Občine v sodelovanju z uradom organizirajo **javno razgrnitev in javne obravnave** osnutka lokacijskega načrta in predloga sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih planskih aktov v skladu s sklepom vlade. Javna razgrnitev traja en mesec.
- V času javne razgrnitve in javnih obravnav občine evidentirajo vse **pisne in ustne pripombe** vseh zainteresiranih organov, organizacij in posameznikov.
- V 30 dneh po končani javni razgrnitvi posredujejo občine ministru za okolje in prostor vse pripombe in predloge z javne razgrnitve in javnih obravnav. Če v tem roku minister ne prejme pripomb z javne razgrnitve, se šteje, da na osnutek lokacijskega načrta ni pripomb, oz. da je ta usklajen.
- Urad v sodelovanju z naročnikom, izdelovalcem lokacijskega načrta, ter ostalimi člani delovne skupine za izvedbo javne razgrnitve **preuč** pripombe in predloge iz javne razgrnitve ter oblikuje predlog glede na upošteevane oziroma neupošteevane posamezne pripombe in predloge z obrazložitvijo razlogov.
- O utemeljenosti pripomb in predlogov odloči minister za okolje in prostor v soglasju z pristojnim ministrom in ministri za zavarovana območja. Minister za okolje in prostor posreduje **obrazložitev razlogov**, zaradi katerih ni sprejel pripomb in predlogov z javne razgrnitve, občinam in krajevnim skupnostim ter drugim organom in organizacijam, ki so pripombe podale.

- Organi in organizacije lahko v 30 dneh po prejemu obrazložitve posredujejo ministru za okolje in prostor **dodatna mnenja in argumente** za svoje pripombe in predloge.
- Predlog glede upoštevanja dodatnih mnenj in argumentov pripravi urad v sodelovanju z pristojnim ministrstvom in investitorjem.
- K predlogu lokacijskega načrta pridobi urad soglasja in mnenja organov in organizacij ter recenzijsko mnenje strokovnjakov s področja prostorskega in prometnega načrtovanja, varstva okolja in finančnega področja.
- Minister za okolje in prostor posreduje **predlog lokacijskega načrta** in predlog sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih planskih aktov občinam. Občinski svet mora sprejeti spremembe in dopolnitve občinskih prostorskih planskih aktov v 30 dneh po prejemu predloga lokacijskega načrta.
- Minister za okolje in prostor v soglasju z ministrom za promet posreduje usklajen predlog lokacijskega načrta vladi. Sestavni del obrazložitve predloga uredbe o lokacijskem načrtu so tudi stališča do pripomb in predlogov iz javne razgrnitve ter stališča do dodatnih mnenj in argumentov.
- Vlada sprejme lokacijski načrt z uredbo in jo objavi v Uradnem listu RS.

IZKUŠNJE PRI SODELOVANJU NEVLADNIH ORGANIZACIJ V PROCESU PRIPRAVE STRATEGIJE OHRANJANJA BIOTSKE RAZNOVRSTNOSTI

Andrej Bibič

Uvod

Sodobna družba se vedno bolj zaveda pomena biotske raznovrstnosti za evolucijo in vzdrževanje sistemov, ki ohranjajo življenje v biosferi. Prav tako postajajo družbi vedno bolj razumljive ekološke, genetske, družbene, gospodarske, znanstvene, izobraževalne, kulturne, rekreacijske in estetske vrednosti biotske raznovrstnosti in njenih sestavnih delov. Zato je do danes večina držav sveta ratificirala konvencijo o ohranjanju biološke raznovrstnosti, Slovenija leta 1996 s sprejetjem zakona o ratifikaciji konvencije o biološki raznovrstnosti.¹¹⁴

Omenjena konvencija je bila sprejeta za doseganje treh temeljnih ciljev:

- ohranjanje biotske raznovrstnosti,
- trajnostna raba njenih sestavin,
- poštena in pravična delitev koristi genskih virov skupaj z ustreznim dostopom do njih in s primernim prenosom ustreznih tehnologij.

V Sloveniji to pomeni ohranitev obstoječega stanja biotske raznovrstnosti na genski, vrstni in ekosistemski ravni ter uveljavljanje trajnostnega razvoja, ki ohranja biotsko raznovrstnost, z odgovornostjo sektorjev, ki upravljajo s sestavinami biotske raznovrstnosti ali nanjo vplivajo. Eden izmed korakov, ki ga konvencija določa za doseganje naštetih ciljev, je tudi sprejetje državne strategije. Vlada je Strategijo ohranjanja biotske raznovrstnosti v Sloveniji, ki določa desetletne prioritete, sprejela 20.12.2001.

Strategija postavlja usmeritve ohranjanja biotske raznovrstnosti, pri čemer določi natančnejše prioritete pri ohranjanju ekosistemov, krajinske pestrosti, vrst, genske pestrosti in ohranjanju *ex-situ*. Na osnovi teh usmeritev nadalje določi usmeritve za dejavnosti trajnostne rabe sestavin in trajnostnega razvoja, ki pomembno vplivajo na stanje biotske raznovrstnosti (kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo, ribištvo, upravljanje z vodami, industrijo in energetiko, promet in turizem). V tretjem delu določi še usmeritve za podporne dejavnosti ohranjanju biotske raznovrstnosti in trajnostni rabi (mehanizmi ukrepanja za ohranjanje biotske raznovrstnosti, monitoring, raziskovanje in razvoj tehnologij, pravice do uporabe znanja, izobraževanje in komuniciranje ter izmenjavo informacij in sodelovanje).

Pristop priprave strategije

Oblikovanje strateških ciljev in usmeritev je temeljilo na:

- pregledu stanja biotske raznovrstnosti in krajinske pestrosti v Sloveniji,
- oceni stanja in vzrokov za zmanjševanje biotske raznovrstnosti v Evropi,
- obstoječih pravnih podlagah in mehanizmi,
- upoštevanju načel ukrepanja in delitev odgovornosti,
- znanih pristopih ohranjanja biotske raznovrstnosti.

¹¹⁴ Ur. l. RS, št. 30/96.

Nevladne organizacije¹¹⁵ in javne strokovne ustanove (univerzi, akademija, javni zavodi, nacionalni inštituti in muzeji) so sodelovale najprej v fazi priprave pregleda stanja biotske raznovrstnosti in krajinske pestrosti v Sloveniji ter pri oblikovanju strokovnih izhodišč za strateške cilje in usmeritve. Osnutek publikacije Pregled stanja biotske raznovrstnosti in krajinske pestrosti v Sloveniji je bil posredovan nevladnim organizacijam in javnim strokovnim ustanovam s prošnjo za odziv. Osnutek strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti je bil postavljen na domačo stran ministrstva za okolje in prostor mesec dni pred sprejetjem, hkrati so bile vse organizacije pozvane k oddaji pripomb. Nekaj dni pred zaključkom zbiranja pripomb pa je bila v prostorih ministrstva organizirana tudi javna predstavitev. Okvirni odziv je predstavljen v tabeli.

Priprava pregleda stanja:	Okvirni odziv (št. posameznikov)
Ekspertne skupine nevladnih strokovnjakov ter ekspertna delavnica in predstavitev osnutkov	30
Osnutek pregleda stanja, posredovan nevladnim organizacijam s prošnjo za odziv	5
Priprava strategije:	
Osnutek na domači strani ministrstva za okolje in prostor s prošnjo za odziv	15
Javna razprava	

Nevladne organizacije so glede na način organiziranosti in delovanja (zavodi oz. ustanove in društva) zelo raznolike. Zato je težko načine in namene sodelovanja v procesu priprave strategije strniti za vse nevladne organizacije. Na osnovi podanih pripomb je možno vlogo teh organizacij pri dokumentih s podobno vsebino in pomenom združiti v dve skupini:

- posredovanje relevantnega strokovnega znanja,
- zastopanje dela interesov civilne družbe.

Potencial nevladnih organizacij za posredovanje relevantnega strokovnega znanja je nedvomno velik ravno na področju ohranjanja biotske raznovrstnosti in večina pripomb je bila namenjena temu.

Pripomb, ki nedvoumno poudarjajo določene interese civilne družbe, je bilo relativno malo. Dodatna težava je ugotovitev dejanskega zastopanja dela interesa civilne družbe s strani nevladnih organizacij, ki so organizirane npr. kot zavodi ali ustanove.¹¹⁶ Te oblike organiziranosti ne omogočajo vključevanja večjega števila državljanov v odločanje o delovanju organizacije (udeležba na skupščini).

Možnosti izboljšanja sodelovanja

V Sloveniji je na področju ohranjanja biotske raznovrstnosti možno še izboljšati sodelovanje nevladnih organizacij pri posredovanju relevantnega znanja. Za kompetentno zastopanje dela interesov civilne družbe bi se večina organizacij, ki imajo za to osnovo, morala še boljše organizirati. Še posebej veliko možnosti za izboljšanje sodelovanja nevladnih organizacij pa je pri prevzemanju nosilstva in odgovornosti za izvajanje dela strategije.

¹¹⁵ V Sloveniji najdemo v raznih registrih nevladnih organizacij organizacije, ustanovljene na osnovi zakonov o društvih, zavodih in ustanovah (pri zadnjih dveh ustanovitelj ni vlada).

¹¹⁶ Odnos med nevladnimi organizacijami in organizacijami civilne družbe opisuje npr. študija *NGO – Centres and national Governments – a comparative desk research* (Michael van Hulst).

USTANAVLJANJE REGIJSKEGA PARKA SNEŽNIK – IZKUŠNJE S KOMUNICIRANJEM

mag. Breda Ogorelec¹¹⁷

V prispevku je predstavljen komunikacijski vidik ustanavljanja regijskega parka Snežnik. Zaradi prostorskih omejitev vključevanje javnosti ni obravnavano, pač pa je obravnavana snov omejena na opis različnih metod komuniciranja in njihovo oceno (prednosti in pomanjkljivosti). Zapisana so osebna spoznanja avtorice in niso nujno skladna s stališči ministrstva za okolje in prostor oz. Agencije RS za okolje.

Slovenija namerava do leta 2008 med naravne parke¹¹⁸ uvrstiti okrog 30% svojega ozemlja¹¹⁹.

Regijski park Snežnik (v nadaljevanju: park Snežnik) je po splošnih ocenah med predvidenimi večjimi državnimi zavarovanimi območji najbližje ustanovitvi. Ustanavljanje parka olajšujejo demografske razmere, saj je to območje z najnižjo gostoto prebivalstva v Sloveniji. Tu tudi skorajda ni regionalnih ali nacionalnih razvojnih pobud, ki bi bile v nasprotju z idejo o ustanovitvi parka. Kmetijstvo na večini površin postaja vse bolj ekstenzivno ali pa se obdelava celo opušča.

Osnovni cilj ustanovitve parka je zavarovanje kraškega sistema Ljublanice in strnjениh gozdov, ki se preko Javornikov in Snežnika nadaljujejo na Hrvaško v Gorski Kotar. Obsegal naj bi okrog 1.000 km², zajel bi 100 naselij s približno 12.000 prebivalci. Upravno je to območje razdeljeno med osem občin.

Zakonske zahteve glede obveščanja in sodelovanja javnosti

V postopku ustanavljanja naravnih parkov je z zakonom o ohranjanju narave (1999) javnosti zagotovljena pravica do informiranosti in do izražanja svojih mnenj. Orodje, ki ga v ta namen predvidi zakon, je javna predstavitev. Javnost se ima pravico seznaniti z vsebino gradiva, pravico ima tudi dati svoje pripombe. S pripombami se je organ, ki odloča, dolžen seznaniti pred sprejemom odločitve.¹²⁰

Ko je naravni park že ustanovljen, imajo lokalne skupnosti zagotovljeno pravico soodločanja preko svojih predstavnikov v svetu javnega zavoda – v primeru, da s parkom upravlja javni zavod. Če pa s parkom upravlja koncesionar, imajo lokalne skupnosti le posvetovalno funkcijo. Lokalnim skupnostim zakon zagotavlja tudi možnost, da podajo svoje mnenje k načrtu upravljanja.

¹¹⁷ Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje, Vojkova 1b, 1000 Ljubljana, breda.ogorelec@gov.si.

¹¹⁸ Izraz naravni park v prispevku uporabljam za narodne, regijske in krajinske parke. Zakon o ohranjanju narave te tri tipe parkov poimenuje »širša zavarovana območja«.

¹¹⁹ Nacionalni program varstva okolja (1999) določa »postopno povečanje različnih kategorij zavarovanih območij na okoli 30% državnega ozemlja«.

¹²⁰ Tak postopek je že desetletja zakonsko zahtevan v urbanističnem načrtovanju, pred nekaj leti so ga z zakonom uvedli tudi v načrtovanju gospodarjenja z gozdovi (glej tudi: Pličanič, Sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev organov javne oblasti, povezanih z okoljem).

Oblike komuniciranja v primeru parka Snežnik

Od prve pobude za ustanovitev naravnega parka na območju Notranjske pred 35 leti se je zvrstil že niz različnih pristopov, od *top-down* izdelanega predloga zakona do *bottom-up* pobud (Area Cerknica, nato NEC Cerknica) ter interaktivnega načrtovanja (projekt Matra¹²¹).

V prispevku so predstavljene komunikacijske aktivnosti, ki tečejo od pričetka uradnega postopka ustanavljanja parka od leta 2000 dalje. Postopek ustanavljanja vodi ministrstvo za okolje in prostor. Strokovno podporo ustanavljanju nudi Agencija RS za okolje.

Doslej so bile pripravljene strokovne podlage, sedaj pa je ustanavljanje parka v fazi priprave osnutka uredbe.

Pravica biti obveščen: metode proaktivnega razširjanja informacij

Ustanavljanje parka Snežnik je praktično od začetka podprto s stalnim komuniciranjem z javnostjo. Gre za **proaktivno** razširjanje informacij o poteku ustanavljanja parka ter o posledicah, ki bi jih imel za lokalno prebivalstvo.

Informiranje javnosti, še posebej lokalnega prebivalstva, teče redno in **stalno**.

Javnost je informirana preko:

- biltena Park Snežnik,
- informacijskega telefona,
- sporočil za medije in tiskovnih konferenc,
- spletne strani (www.sneznik.org),
- člankov za lokalne medije (občinske časopise) – na njihovo vabilo,
- kontaktnih oseb na občinah (krajše obdobje, nato opuščeno).

Nekateri mediji komuniciranja omogočajo tudi **dvosmerno komuniciranje**. To so zlasti informacijski telefon in nekatere rubrike v biltenu. Javnost ima tudi možnost pošiljanja elektronskih sporočil in pisem.

Bilten Park Snežnik

Bilten Park Snežnik je namenjen zlasti lokalnim prebivalcem. Izhaja od poletja 2000 dalje, praviloma enkrat mesečno na štirih straneh. Doslej je izšlo 14 števil. Brezplačno ga po pošti prejmejo vsa gospodinjstva v naseljih predvidenega parka in njegovega neposrednega obrobja.¹²² Dobijo ga tudi najpomembnejši deležniki v regiji: turistično gospodarstvo, direktorji večjih podjetij, lokalne in nacionalne nevladne organizacije, politične stranke, raziskovalci, krajevne izpostave državnih služb, umetniki in druge javne osebe, ki so ljubitelji tega območja, ter krajevne knjižnice in novinarji.

Prvotna zasnova biltena je temeljila na kratkih prispevkih, ki jih je pripravilo uredništvo. Postopoma se povečuje delež člankov, ki jih napišejo domačini. Na vabila k sodelovanju se odziva predvsem mlajša populacija, zlasti študenti.

Po vsebini bilten sestavlja niz rubrik. »Vprašanja in odgovori« je rubrika, namenjena pojasnilom na pogostejša vprašanja domačinov v zvezi s parkom in predvidenimi režimi. V rubriki »Postopek« se javnost obvešča o vsakem koraku, ki je narejen v procesu ustanavljanja.

¹²¹ Kronološki pregled pobud je objavljen v: Simić (1993).

¹²² Pri pripravi biltena sodeluje Pristop, d. o. o.

Nekaj rubrik je namenjenih predstavitvi manj znanih naravnih značilnosti območja in priporočilom, kako lahko prispevamo k ohranitvi narave. Predstavljeni so tudi primeri dobre prakse, na primer uspešne ekološke kmetije z območja predvidenega parka. Na poljuden način skušajo avtorji predstaviti tudi nova znanstvena spoznanja o tem območju.

Bilten je v elektronski obliki dostopen tudi na spletni strani www.sneznik.org. Eno od krajevnih društev¹²³ je elektronsko verzijo prilagodilo tako, da je uporabnikom prijaznejša, in jo vključilo v svojo spletno stran.

Prednosti:

- bilten je dostopen vsej lokalni javnosti,
- informacije zainteresirana javnost dobi brezplačno, na svoj »domači« prag,
- Informacije posredujemo neposredno, ne prihaja do motenj oz. »šumov« v komunikaciji.

Pomanjkljivosti:

- del javnosti na bilten gleda kot na propagando za park, zato je kredibilnost zmanjšana (bolj verjamejo regionalnim, nacionalnim medijem); z biltenom verjetno ne dosežemo tistih, ki ustanovitvi parka nasprotujejo, saj mu ne verjamejo.
- pri razbijanju stereotipov (»v parku bomo živeli kot v indijanskem rezervatu«) bilten verjetno ni učinkovit,
- za del javnosti so besedila v biltenu prezahtevna, kar velja zlasti za starejše ter za manj izobražene,
- ker gre za pisani medij, postavlja javnost v pasivno vlogo prejemnika informacij in da bi ta učinek ublažili, smo uvedli nekaj interaktivnih rubrik (vprašanja in odgovori, mnenja),
- od strokovnjakov je praviloma težko pridobiti besedila, ki bi bila pisana poljudno,
- čas odziva je precej dolg: na aktualne dogodke zaradi intervala izhajanja reagiramo vsaj z enomesečno zamudo,
- priprava besedil je časovno zahtevna,
- priprava, tisk in distribucija zahtevajo znatna finančna sredstva.

Informacijski telefon

Od poletja 2000 je domačinom na voljo informacijski telefon.¹²⁴ Njegova primarna funkcija je ponujati odgovore na vprašanja posameznikov. Na nekatera vprašanja klicatelji dobijo odgovor takoj, za nekatera pa je potrebno predhodno zbrati informacije. V tem primeru so domačini poklicani nazaj čez nekaj dni (praviloma ne več kot čez en teden).

Od novembra 2001 ima informacijski telefon tudi dodatno funkcijo: javnost je bila (preko biltena Park Snežnik) povabljena, naj na informacijski telefon sporoča svoja mnenja glede ustanavljanja parka.

V obdobju od avgusta 2000 do decembra 2001 je bilo zabeleženih 50 klicev.¹²⁵ Domačini so postavili 26 vprašanj, dali 6 predlogov, 5 komentarjev ali opozoril. Kar 22 klicev je bilo namenjenih naročanju biltena Park Snežnik. Le en sam klic ni bil posvečen parku.

Med vprašanji je bilo najmanj takih glede bodočih omejitev v parku. Največ pa je bilo klicev na temo zaposlovanja in vključitve med naravovarstvene nadzornike. Spraševali so tudi o postopku ustanavljanja in informiranju ter o možnih finančnih virih za turistični razvoj oz. za prenovo. Komentarji so bili kritični do informiranosti občin in dolgotrajnosti postopkov ter do odnosa do ene od interesnih skupin. Prejeto je bilo tudi opozorilo glede stanja v naravi in izraz podpore parku.

¹²³ Društvo Produkcija Sokolski dom iz Ilirske Bistrice, spletna stran: www.ilbis.com.

¹²⁴ Informacijski telefon zagotavlja Pristop, d. o. o.

¹²⁵ Klicatelji so bili glede na spol: 28 moških, 21 žensk, pri dveh spol ni bil zabeležen.

Prednosti:

- udoben način za pridobivanje zelenih informacij (ni potrebno pisanje, pošiljanje pošte),
- javnosti daje možnost, da sporoča svoja mnenja, predloge (interaktivnost),
- vprašanja, postavljena preko informacijskega telefona, so sooblikovala vsebino biltena, telefon je pomagal pri izboru tem, ki javnost zanimajo.

Pomanjkljivosti:

- ljudje ga redko uporabljajo,
- verjetno ga manj privilegirane skupine uporabljajo redkeje ali na pasivnejši način (na primer, moški so postavili trikrat več vprašanj ali predlogov kot ženske).

Kontaktne osebe v občinskih upravah

S pomočjo biltena Park Snežnik je bila javnost, ki bi želela dobiti dodatne informacije, nekaj mesecev usmerjena tudi na občine. Kontaktne osebe so bili posamezniki, ki so poleg županov spremljali ustanavljanje parka. Kasneje je bil ta informacijski kanal ukinjen. Prispelo je namreč nekaj opozoril, da je v biltenu navedene osebe težko doseči po telefonu ali pa da nimajo dovolj informacij.

Prednosti:

- kontaktne osebe na občinskih upravah ljudje praviloma že osebno poznajo,
- park bi ljudje lažje razumeli kot nekaj, kar je tudi občinski interes, ne le interes države.

Pomanjkljivosti:

- kontaktne osebe praviloma niso stalno dosegljive,
- potrebno je stalno in celovito informiranje kontaktnih oseb, kar je časovno zahtevno.

Elektronska pošta

Javnost je prek biltena že več kot eno leto povabljen, naj piše na elektronski naslov. V približno letu in pol se je oglasilo približno 30 oseb. Elektronsko pošto javnost uporablja predvsem za:

- izražanje kritičnih mnenj in predlogov,
- zbiranje informacij in pojasnil v zvezi s predvidenimi režimi v parku,
- opozorila na grožnje naravi v območju parka.

Pisci pošljejo praviloma vsaj dve sporočili, nekateri pa se po nekaj tednih ali mesecih ponovno oglasijo.

Po elektronski pošti je več domačinov poslalo v objavo članke za bilten, ki so jih samoiniciativno pripravili. Študenti jo uporabljajo predvsem za zbiranje informacij, ki jih potrebujejo pri študiju.

Prednosti:

- to je enostavno orodje komuniciranja predvsem za mlajšo, izobraženo populacijo ter tujce,
- to je daleč najhitrejši medij za dvosmerno komunikacijo, odgovor pisci praviloma prejmejo že isti dan.

Pomanjkljivosti:

- elektronska pošta pretežnemu delu javnosti še ni dostopna (ženske so jo npr. uporabljale petkrat redkeje od moških).

Zaključek

V sklepnem poglavju je navedenih nekaj vzporednic s prispevkom dr. Draga Kosa. Nekatere reakcije javnosti je namreč mogoče pojasniti z opozorili in priporočili, ki jih avtor daje v prispevku Načela komunikacijskega delovanja (8. poglavje zbornika).

Del lokalne javnosti, ki se je mobilizirala v začetku leta 2002¹²⁶, in vključitev v park apriorno odklonila, ni uporabila nobenega od ponujenih komunikacijskih kanalov, temveč je svoj negativni odziv sporočila le vodilnim v lokalnih skupnostih (županom). Kljub spodbujenemu komuniciranju in ponujenim možnostim dvosmernega komuniciranja javnost, ki spremembi nasprotuje, ni bila pripravljena komunicirati na tak način, temveč je šla v konfrontacijo (zbiranje podpisov po naseljih itd.). Verjetno to pomeni, da je prišlo do **razkoraka med formalnim in neformalnim komuniciranjem**, ki je lahko prepričljiva napoved težav pri doseganju legitimnosti.

Sklepamo torej lahko, da delu lokalnega prebivalstva ponujene možnosti za dvosmerno komuniciranje niso ustrezale in jih niti niso poskusili uporabiti, temveč so jih povsem zaobšli. Verjetno je možnih več odgovorov, čemu.

- Morda je bila zanje moteča komunikacija preko medijev (telefon, bilten, množični mediji). Bi **neposredna komunikacija** prinesla boljše rezultate? V razmerah, kakršen je predvideni park Snežnik z več kot 100 naselji in več kot 10.000 prebivalci, neposredna komunikacija z vsakim prebivalcem ni mogoča.
- Morda po oceni nasprotnikov niso imeli možnosti vključevanja v odločanje in so zato izbrali druge poti.
- Morda je stopnja nezaupanja do države tako visoka, da komunikacijo z njo odklanjajo. Soočamo se torej tudi s **konfliktnimi mednivojskimi razmerji**, ki komuniciranje zelo otežijo (gl. Kos). Reakcije predstavnikov lokalne javnosti kažejo, da bi ustanovitev parka nepravilno porazdelila koristi in negativne vplive.
- V postopku ustanavljanja smo se ukvarjali z javno izraženimi mnenji. Izražanje mnenj je bilo tudi aktivno spodbujeno. Kljub temu je del javnosti molčal. Učinki komunikacijskega delovanja z javnomnenjsko raziskavo niso bili spremljani. Tako je prišlo do poenostavitve, češ da je prostor za izražanje mnenj odprt in demokratičen. Spregledali smo **»tihe« kategorije**.

Če si ogledamo prototipni komunikacijski model, ki je predstavljen v zadnjem poglavju zbornika, in ga primerjamo z našimi dejanji na primeru Snežnika, ugotovimo zlasti naslednje. Opravljeni sta bili (v grobem) pripravljalna faza ter medijsko komuniciranje. Do neposrednega interaktivnega komuniciranja ni prišlo. To fazo je nadomestilo **»zasilno«** interaktivno. Argument odločevalcev je bil, da je prostor za javno razpravo predviden v formalni fazi t. i. javne predstavitve, ki jo določa zakon. Predhodna interaktivna komunikacija naj bi spodbudila prezgodnjo javno razpravo, ki naj bi imela negativni učinek. Zgoditi bi se utegnila prehitro, ko vsi strokovni odgovori še ne bi bili znani.

Komuniciranje spodbudi pričakovanja/razočaranja. Ko na nekaterih področjih intenzivneje komuniciramo z domačini, spodbudimo njihova pričakovanja, da bodo vplivali na odločanje. Predvidevamo lahko, da sedaj nekatere lokalne skupnosti zahtevajo **soodločanje** in ne zgolj posvetovanje.

Pa smo za to usposobljeni? Ali obstoječi pravni in institucionalni okvir to dopuščata? Zakon ne zagotavlja soodločanja lokalnih skupnosti (občin), za ustanovitev naravnega parka država namreč ne potrebuje soglasja lokalnih skupnosti. Ali je zakonodajalec načelo subsidiarnosti pravilno opredelil, ko je določil, da odloča država?

¹²⁶ V nekaj vaseh so zbirali podpise pod zahtevo, da se naselja izločijo iz parka. Zahtevo so naslovili županu.

Ali bo v položaju, ko odloča država in lokalne skupnosti nimajo zagotovljene pravice soodločanja, možno ustanavljati tako velike naravne parke, kot je na primer Snežnik? Ali bo pobuda uspela v razmerah, ko - kot kaže - občine ne zaupajo državi in država ne zaupa občinam?

Del vzrokov za nasprotovanje parku zagotovo izvira iz konflikta interesov, vendar njegova obravnava presega okvir tega prispevka.

SODELOVANJE JAVNOSTI V POSTOPKIH PRESOJ VPLIVOV NA OKOLJE V SLOVENIJI

Albin Keuc

Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj je v preteklem letu izvedla obsežno analizo dosedanjih izkušenj z udeležbo in sodelovanjem javnosti v postopkih presoj vplivov na okolje. Raziskava je potekala od junija do septembra 2001. Vključevala je intervjuje s posameznimi akterji v postopkih presoj vplivov na okolje, to so investitorji, pooblaščenca za izdelavo poročil o vplivih na okolje, predstavniki pristojnih organov in državljani. Za potrebe raziskave smo pripravili dva vprašalnika: za upravne enote in za investitorje. Namen vprašalnika za investitorje je bil, med drugim, zagotoviti kontrolne podatke za podatke, pridobljene s strani upravnih enot. Raziskavo je sofinancirala delegacija Evropske komisije v Sloveniji v okviru programa Phare Access (projekt sta delno podprli še slovensko in nizozemsko ministrstvo za okolje).

Težave z dostopnostjo podatkov o postopkih presoj vplivov na okolje

Že na začetku smo se soočili z veliko težavo, ki je na določen način ogrozila našo raziskavo. Agencijo RS za okolje smo zaprosili¹²⁷ za podatke o do sedaj izvedenih postopkih presojanja vplivov na okolje za posege, za katere je predpisano okoljevarstveno soglasje. Zaprosili smo za naslednje dokumente do takrat izvedenih postopkov:

- osnutke dovoljenj za poseg v prostor,
- javna naznanila o nameranih posegih v prostor,
- zapisnike javnih obravnav,
- predloge dovoljenj za poseg v prostor in
- odločitve ministrstva za okolje in prostor o izdaji okoljevarstvenega soglasja.

Agencija RS za okolje nam je v odgovoru z dne 20. junija 2001¹²⁸ odklonila možnost dostopa do teh dokumentov. Organ je odklonil posredovanje zaprosenih podatkov z utemeljitvijo, da pritožnik po zakonu o splošnem upravnem postopku ne izkazuje položaja stranke v upravnih postopkih izdaje dovoljenj za posege v okolje ter zato nima pravice vpogleda v upravne spise, v katerih se hranijo zaproseni podatki. Umanotera se je na to odločitev pritožila v zakonskem roku 10. julija 2001.¹²⁹ Konec decembra 2001 smo končno dobili odgovor na pritožbo, kjer nam je upravni organ zapisal, da "pritožba ni dovoljena". Umanotera se je na takšen odgovor pritožila na drugostopenjski organ (ministrstvo za okolje in prostor). Do danes še nismo dobili odgovora.

Noben predpis ne določa vodenja uradne evidence izdanih okoljevarstvenih soglasij, ki bi bila dostopna javnosti. Zato je bil izhodiščni položaj za izvedbo projekta izredno otežen. Glede na predhodne izkušnje z dostopnostjo okoljskih podatkov na Agenciji RS za okolje in nespoštovanja načela javnosti 14. člena zakona o varstvu okolja, smo zavrnitev s strani Agencije RS za okolje po tihem pričakovali. Zato smo že v maju pripravili posebno pismo za upravne enote, v katerem smo jih zaprosili za podatke o objavah javnih naznanil v sredstvih javnega obveščanja.

¹²⁷ Pismo Agenciji RS za okolje z dne 23. maja 2001.

¹²⁸ Dopis Agencije RS za okolje štev. 35400-56/01 z dne 20.06.2001.

¹²⁹ Pritožba z dne 10. julija 2001.

Prošnjo smo naslovili na vse upravne enote (na oddelke za okolje in prostor) v Sloveniji. Na podlagi prejetih odgovorov in s pomočjo po neformalni poti pridobljenih kopij okoljevarstvenih soglasij, smo uspeli identificirati 179 okoljevarstvenih soglasij, izdanih v obdobju med januarjem leta 1997 in januarjem leta 2001. Na podlagi ustnih informacij, pridobljenih z intervjujem predstavnika Agencije RS za okolje¹³⁰ in s pogovori s pooblaščenimi izdelovalci poročil o vplivih na okolje, smo ugotovili, da smo identificirali skoraj vsa izdana soglasja.

Na podlagi zbranih javnih naznanil, okoljevarstvenih soglasij in odgovorov upravnih enot smo identificirali, koliko postopkov o posegih v prostor, za katere je potrebno okoljevarstveno soglasje, je v tem obdobju vodila posamezna upravna enota. V več kot polovici postopkov (106 od 179) je postopke vodila Služba za posege v prostor in graditve republiškega pomena pri Ministrstvu za okolje in prostor RS.

Preliminarna analiza vsebine posegov je pokazala naslednjo strukturo posegov v okolje:

Vrsta posega v okolje	Število posegov
Presoja vplivov na okolje obvezna – veliki posegi	37
Od tega avtoceste ali hitre ceste	31
Ostalo	6
A) Kmetijstvo in gozdarstvo	6
B) Vodno gospodarstvo	1
C) Energetika in izkoriščanje rudnin in kamnin	48
Od tega kurilne naprave	6
Elektroenergetski vodi	6
Bencinske črpalke	26
Ostalo	10
D) Promet in zveze	3
E) Proizvodnja kemikalij in izdelkov s kemičnimi postopki	11
Proizvodnja kemičnih snovi	2
Skladiščenje nevarnih snovi	2
Farmacevtska industrija	5
Ostalo	2
F) Proizvodnja hrane in pijač	3
G) Druge proizvodne in druge dejavnosti	23
Proizvodnja cementa, apna itd.	5
Nakupovalna središča	14
Ostalo	4
H) Odlaganje in čiščenje	29
Odpadki	10
Odpadne vode – čistilne naprave	19
I) Turizem, šport in rekreacija	12
Žičnice	6
Umetno zasneževanje	2
Ostalo	4
Skupaj	173*

* Šest posegov zaradi nejasnosti nismo uvrstili v nobenega od razredov posegov v okolje.

Na podlagi pridobljenih podatkov smo pripravili spisek naslovov upravnih enot in pripravili vprašalnik o njihovih izkušnjah s sodelovanjem javnosti v postopkih presoj vplivov na okolje.

¹³⁰ Pogovor z Igorjem Vučerjem, Agencija RS za okolje, maj 2001.

Vprašalnik za upravne enote

Vprašalnik smo oblikovali po sklopih, ki izhajajo iz veljavne slovenske zakonodaje in se dotikajo sodelovanja javnosti:

sodelovanja javnosti:

1. Objave javnih naznanil - kraj, način objave
2. Javne predstavitve - kraj, čas in način predstavitve
3. Javne obravnave in zaslišanja - kraj, čas in trajanje javne obravnave
4. Udeležba na javni obravnavi - kdo, število državljanov
5. Sprejemanje pripomb - število in tematika pripomb
6. Modifikacije posega v prostor na podlagi javne obravnave - upoštevanje pripomb
7. Izdaja okoljevarstvenega soglasja
8. Objava odločbe - kraj objave
9. Ocena vplivov na okolje
10. Identificirane težave in problemi
11. Predlogi

Vprašalnik smo posredovali enaintridesetim upravnim enotam 16. julija 2001. Rok odgovora je bil 15. avgust 2001. Do 1. septembra nam je izpolnjene vprašalnike vrnilo 23 upravnih enot ali 66%: UE Jesenice, UE Trbovlje, UE Radovljica, UE Novo mesto, UE Gornja Radgona, UE Sežana, UE Ljutomer, UE Škofja Loka, UE Brežice, UE Tolmin, UE Murska Sobota, UE Slovenj Gradec, UE Ravne na Koroškem, UE Ruše, UE Postojna, UE Ormož, UE Nova Gorica, UE Maribor, UE Laško, UE Grosuplje, UE Zagorje ob Savi, UE Koper, UE Kranj. V vrnjenih vprašalnikih je bilo obdelanih 57 postopkov presoje vplivov na okolje.

Rezultati

Objave javnih naznanil - kraj, način objave

Javno naznanilo o javni predstavitvi poročila o vplivih na okolje je bilo v 65,2% objavljeno v enem, v 26,1% v dveh in v 8,7% v treh medijih.

Upravne enote so za obveščanje uporabile predvsem tiskane medije, oglasne deske v lokalnih skupnostih in v manjšem delu radijske postaje in programe lokalne televizije. V nobenem primeru niso uporabile bolj proaktivnih sredstev obveščanja javnosti, kot so na primer letaki in zloženke. Prav tako v nobenem primeru ni prišlo do objave javnega naznanila na domači strani upravne enote, čeprav imajo vse upravne enote svojo domačo stran.

Javne predstavitve - kraj, čas in način predstavitve

Javne predstavitve so bile v 33,9% organizirane v prostorih upravnih enot, 23,2% v prostorih občine in 8,9% lokalne skupnosti, v 16,1% v prostorih kulturnih domov, v 12,5% v prostorih investitorja in v 5,4% na Zavodu za šport. Po informacijah iz pogovorov s predstavniki upravnih enot so bile javne predstavitve organizirane še v prostorih lokalnih pošt in na sedežu pripravljalcev projektne dokumentacije.

Odgovori na vprašanje, kako dolgo so trajale javne predstavitve, kažejo, da se v večini upravnih enot držijo minimalnega roka, kot ga določa zakon, tj. 15 dni. Tako je v 73,2% primerov javna predstavitev trajala minimalno 15 dni, v 21,4% med 16 in 20 dnevi in le v 5,4% več kot 26 dni.

Javne predstavitve so bile dostopne predvsem v času uradnih ur, kadar so bile organizirane v prostorih upravne enote, občine ali lokalne skupnosti. V primerih predstavitev na sedežu investitorja so bile le-te dostopne javnosti v času delovnega časa.

Na javnih predstavitvah so bila zmeraj dostopna poročila o vplivih na okolje, v treh primerih je bila predstavitev pripravljena v obliki audiovizualne predstave in v petih primerih v obliki razstave. V 31 primerih je bila na razpolago tudi oseba za dodatne informacije.

Javne obravnave in zaslišanja – kraj, čas in trajanje javne obravnave

Javne obravnave poročil o vplivih na okolje so v večini primerov na sedežih upravnih enot, čeprav niso redke obravnave na sedežu investitorja. Na žalost tega vprašanja nismo predvideli v vprašalniku – podatke bomo dopolnili na podlagi pregleda javnih naznanil o javnih obravnava poročil o vplivih na okolje.

Večina, tj. 33 od 56 javnih obravnjav in zaslišanj, je bila organiziranih v času delavnika (tj. med 9.00 in 16.00), medtem ko je bilo 18 obravnjav organiziranih ob 16.00 in le štiri po 17.00.

Iz vprašalnikov je bilo razvidno, da imajo posamezne upravne enote različen pristop pri določanju ure pričetka javnih obravnjav; nekatere upravne enote jasno zastopajo stališče, da se javne obravnave razpišejo izven delovnika (če pod delovnikom razumemo obdobje med 8.00 in 16.00).

Trajanje javne obravnave oziroma zaslišanja je v neposredni korelaciji s številom udeleženi državljanov. V 17,9% je trajala obravnava manj kot eno uro, v 53,5% je trajala do dve uri, 17,9% do treh ur in v 3,6% več kot tri ure.

Na javni obravnavi so bili zmeraj prisotni predstavniki upravne enote in investitorja ter v manjši meri predstavniki pooblaščenih družbe za pripravo poročila o vplivih na okolje in državljanji.

Udeležba na javni obravnavi – kdo, število državljanov

Tisto, kar preseneča in hkrati daje zelo zanimivo gradivo za nadaljnje analize, je, da se skoraj 40% javnih obravnjav ni udeležil noben državljan, medtem ko je v 33,9% obravnjav sodelovalo manj kot pet in v 19,6% manj kot deset državljanov. Le v petih postopkih se je javne obravnave udeležilo več kot deset ljudi.

V 82,9% primerov so se državljanji udeležili javne obravnave individualno in v le 17,1% so se je udeležili kot civilna iniciativa.

Sprejemanje pripomb – število in tematika pripomb

Udeleženci javne obravnave so izkazali največ interesa za hrup, emisije v zrak, promet, emisije v vode, emisije vonjav, nastajanje odpadkov, medtem ko so bile emisije v tla, varstvo kulturne in naravne dediščine redka tema vprašanj in pripomb. V nekaterih primerih javnost ni imela nobenih vprašanj. Upoštevali smo samo tiste postopke presoje vplivov na okolje, pri katerih so bili soudeleženi državljanji.

V nekaterih primerih so pristojni organi na upravnih enotah pridobivali pripombe in komentarje na načrtovani poseg v prostor, tj. na poročilo o vplivih na okolje, tudi po telefonu in pošti. Kot izhaja iz rezultatov vprašalnika, so temu primerno tudi oblikovali odgovore in jih posredovali javnosti.

Modifikacije posega v prostor na podlagi javne obravnave

Z upoštevanjem pretežno nizke udeležbe državljanov na javnih obravnava ni presenetljivo, da je prišlo le v majhnem številu postopkov presoje poročil o vplivih na okolje do določenih modifikacij načrtovanega posega v prostor na podlagi v javni razpravi izraženih mnenj in pripomb državljanov.

Struktura odgovorov na vprašanje, na podlagi katerih razlogov je prišlo do modifikacije načrtovanega posega v prostor, kaže, da je do modifikacij prišlo predvsem zaradi pripomb javnosti in zahtev pristojnega organa za izdajo okoljevarstvenega soglasja.

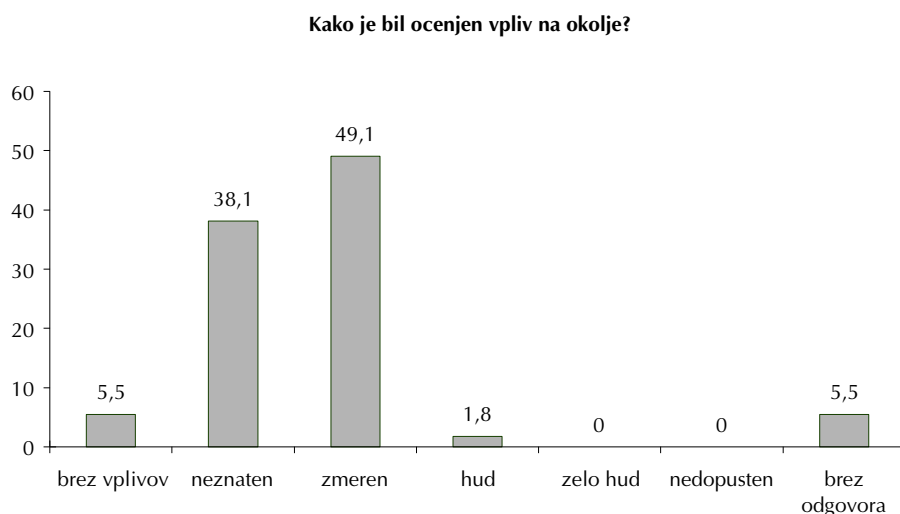
Pri vprašanju o vrsti modifikacij smo izpolnjevalcu ponudili nekaj možnosti: zaščitne (npr. protihrupne ograje), preprečevalne (dodatni filtri, čistilne naprave ...), zmanjševalne (spreminjanje proizvodnega procesa ...) in drugo. V kar nekaj primerih so izpolnjevalci pod »drugo« določili spremembo lokacije in kvalitetnejšo pripravo presoje vplivov na okolje, četudi je slednji odgovor z analitičnega vidika nejasen (na javni obravnavi je predmet obravnave samo poročilo o vplivih na okolje, ki naj bi bilo že ocenjeno za celovito s strani upravnega organa).

Izdaja okoljevarstvenega soglasja

Pristojni organ za izdajanje okoljevarstvenega soglasja je soglasje v večini primerov izdal v zakonitem roku tridesetih dni.

Ocena vplivov na okolje

Smoter vprašanja se skriva v tem, da smo z njegovo pomočjo pridobili matrično oceno pričakovanih (ocenjenih) vplivov na okolje. Odgovori so kvalitativne narave in jih je zelo težko presojati. V tem primeru gre za določeno pomensko vrednost, ki se nanaša na konkretni poseg v prostor, oziroma na konkretni vpliv določenega kvantifikabilnega procesa ali elementov v okolju. Na komunikativni ravni prenašanja sporočila prinaša zmernost konotacijo znosnosti in hkrati sprejemljivosti, v tem primeru določenega posega v prostor.



Sodelovanje javnosti? Da, vendar čim manj

Na podlagi zbranih odgovorov in statistične analize smo pripravili opis (fotorobot) povprečnega postopka presoje vplivov na okolje v Republiki Sloveniji.

- V veliki večini primerov je državljani obveščen z objavo naznanila v enem mediju.
- Naznanilo ni nikoli objavljeno na domači strani upravne enote ali ministrstva za okolje in prostor.
- Javna predstavitev je v večini primerov v prostorih upravne enote ali lokalne skupnosti (občine).
- Javna predstavitev je v veliki večini primerov državljanu dostopna v uradnih urah upravne enote (v popoldanskem času le en dan na teden do 17.00 ali 18.00 ure).
- Javna predstavitev povprečno traja 15 dni (minimalni rok trajanja, določen z zakonom o varstvu okolja).
- Državljanu je poročilo o vplivih na okolje dostopno le v natisnjeni in vezani obliki.
- Poročilo ali povzetek poročila o vplivih na okolje ni nikoli objavljeno na domači strani upravne enote ali ministrstva za okolje in prostor.
- Javne obravnave so v večini primerov organizirane v času delavnika (med 8.00 in 16.00 uro).
- Opazne so velike razlike med upravnimi enotami: nekatere pazijo na to, da bi bile javne obravnave organizirane v popoldanskih urah ali zvečer, nekatere, da bi bile v času delavnika.
- V 40% primerov se državljani ne udeležijo javne obravnave (po podatkih Agencije RS za okolje je takšnih obravnav v zadnjem letu bilo samo še 20%).

- V polovici primerov se javne obravnave udeleži do 10 državljanov.
- Največ vprašanj, pripomb in mnenj je bilo na temo hrupa, prometa, emisij v zrak, vonja in odpadkov.
- Mnenja in pripombe javnosti prispevajo k modificiranju (spremembi ali/in dopolnitvi) posega v okolje v 20 do 25%.
- Večina posegov v okolje po ocenah poročil o vplivih na okolje nima nobenih vplivov ali pa je ta neznaten oz. v manjši meri zmeren.
- Odločitve organov (ne dovoljenje za poseg v okolje kot tudi ne okoljevarstveno soglasje) niso nikoli objavljene na domači spletni strani.
- Ne obstaja prostor, na katerem bi bila zbrana in dostopna javnosti poročila o vplivih na okolje.
- Največkrat omenjene težave s sodelovanjem in udeležbo javnosti v postopku presoje vplivov na okolje so bile: neobveščenost o postopku in vsebini, nerazumevanje postopka in nepoznavanje možnosti (pravice) javnosti v javni obravnavi poročila o vplivih na okolje.
- Večina predlogov za izboljšanje stanja se tiče: informiranja, izobraževanja in ozaveščanja javnosti, upravnih organov in investitorjev. Nakazana je velika potreba po jasnih smernicah, navodilih in razlagah tako za pripravo poročil kot tudi za izvajanje določil zakona o varstvu okolja o sodelovanju javnosti v postopku presoje vplivov na okolje.

Zaključek

Evaluacija rezultatov nam je podala precej realno podobo tega, kar nas je v začetku projekta zanimalo: na podlagi analize stanja pripraviti niz priporočil za povečanje učinkovitosti in izboljšanje možnosti tako sodelovanja javnosti kot tudi njenega aktivnega sodelovanja v postopku presoje vplivov na okolje.

Sami vsebini konkretnih posegov v okolje (in s tem tudi vsebini posamičnih poročil o vplivih na okolje) smo se morali izogniti in zato niso bile predmet ocene. Največ možnih ukrepov za izboljšanje učinkovitosti sodelovanja javnosti smo identificirali na ravni obveščanja, izobraževanja in ozaveščanja.

Sistem presojanja vplivov na okolje v Republiki Sloveniji je v praksi dobro preizkušen. Vendar je v izvajanju s strani upravnih organov možno ugotoviti minimalističen pristop v smislu izpolnjevanja formalnih kriterijev sodelovanja javnosti v postopku. Prav tako ugotavljamo pomanjkanje proaktivnega razširjanja informacij o samih pravicah in možnostih, katere postopek presoje podeljuje državljanom in državljanom. Tako ni na razpolago priročnih materialov (zloženik, brošur ...) o samem postopku, namenjenih informiranju državljanov.

Največ možnih ukrepov smo identificirali na ravni obveščanja, izobraževanja in ozaveščanja. Potrebne so spremembe zakonskih določil (npr. podaljšanje minimalnega trajanja javne predstavitve, obveznost posredovanja poročila v elektronski obliki, obvezno javno določanje obsega poročila o vplivih na okolje ...). Potrebno je pripraviti modele dobre prakse za posamezne faze postopka (javno določanje obsega, javno naznanilo, javna predstavitvev in obravnava). Nujne so modifikacije zakona o varstvu okolja in podzakonskih predpisov s področja presoje vplivov na okolje. Celotno poročilo je dosegljivo na domači strani <http://www.umanotera.org>.

SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PRESOJE OKOLJSKIH IN ZDRAVSTVENIH VIDIKOV DRŽAVNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA

Milena Marega

Splošna izhodišča

Strategija, ki je bila jeseni 2001 uporabljena pri vključitvi zainteresirane javnosti v pripravo ocene okoljskih vidikov (DRP) 2001-2006, je temeljila na načelih Aarhuške konvencije, direktive EU o presoji vplivov planov in programov na okolje in na izkušnjah, ki so bile pridobljene pri izdelavi strateške presoje vplivov na okolje za Predhodni državni razvojni program 2000-2002.

Zaradi visoke stopnje zahtevnosti naloge se je postavilo vprašanje kompetentnosti vključevanja posameznih segmentov javnosti. Tudi kratki časovni okviri za izvedbo naloge so narekovali pragmatičnost pri izboru ciljnih javnosti, saj zahteva komuniciranje med strokovno in splošno javnostjo daljše in dobro načrtovane postopke. Kljub temu sta bila obveščanje in možnost izražanja mnenj pri pripravi ocene okoljskih in zdravstvenih vidikov DRP odprta in dostopna vsem zainteresiranim, vendar pa so bili neposredno vabljeni le predstavniki socialnih partnerjev, organizacij civilne družbe in regionalnih/lokalnih skupnosti in regionalnih razvojnih agencij, ki se (na podlagi dotedanjih izkušenj) lahko hitro in kreativno vključijo v proces in prispevajo k oblikovanju verodostojne, utemeljene ocene.

Načrt za vključitev javnosti v pripravo ocene okoljskih in zdravstvenih vidikov DRP 2001-2006

Med prvimi dejavnostmi pri izvedbi naloge je bil pripravljen osnutek načrta za sodelovanje javnosti pri pripravi ocene okoljskih in zdravstvenih vidikov DRP 2001-2006, ki je bil usklajen z vodstvom Agencije RS za regionalni razvoj in koordinatorjem strokovne skupine, zadolžene za pripravo ocene okoljskih vidikov DRP. Načrt je med drugim predstavil:

- osnovna mednarodna in nacionalna izhodišča,
- cilje sodelovanja javnosti,
- vabljeni skupine pripadnikov javnosti,
- predvidene načine obveščanja in povabil javnosti,
- načine vključevanja javnosti in
- obravnave prispelih pripomb in mnenj.

Načrt je predvidel tudi izdelavo poročila o rezultatih in učinkih sodelovanja javnosti.

Obveščanje in povabila javnosti

Obveščanje javnosti je obsegalo dve ravni:

- splošno javnost (članek za medije, razposlan na STA in 30 večjim medijem - možnosti sodelovanja so bile odprte za vse zainteresirane),
- neposredne ciljne skupine (osnovna informacija in vabilo k sodelovanju sta bila razposlana na več kot 500 elektronskih naslovov: 110 okoljskim nevladnim organizacijam, 10 večjim sindikatom, 100 predstavnikom državnih institucij, ministrstev in državnega sveta ter okrog 300 predstavnikom raziskovalnih organizacij in podjetij, medijem ter posameznikom, ki delujejo na okoljskem področju).

Izdelan je bil tudi informativni list v 1000 izvodih, ki je bil javnosti distribuiran na naslovih Evropa centra, vseh regionalnih razvojnih agencij, Agencije RS za regionalni razvoj, ministrstva za okolje in prostor, državnega zbora, službe vlade za evropske zadeve, urada za informiranje in drugih.

Sprotnemu zagotavljanju informacij je bila namenjena posebna spletna stran, ter kontaktne osebe v treh institucijah: REC-u, Agenciji RS za regionalni razvoj in Institutu Jožef Stefan.

Cilji sodelovanja javnosti v okviru priprave ocene okoljskih in zdravstvenih vidikov DRP 2001-2006

- Sodelovanje pri splošni oceni okoljskih in zdravstvenih vidikov DRP,
- sodelovanje pri izdelavi matrik interakcij med prednostnimi sklopi DRP in cilji/interesi varstva zdravja in okolja,
- analiza alternativ in sinteza ugotovitev,
- sooblikovanje končnega poročila.

Elementi ocene DRP 2001-2006 so obsegali izdelavo matrik interakcij med razvojnimi prednostnimi nalogami in trajnostnimi cilji za varstvo okolja in zdravja. Potrebno je bilo pregledati nabor vseh pobud, predlogov in ciljev DRP ter iz njega izbrati tiste, ki se kažejo kot pomemben vir vplivov na okolje in zdravje. Ker so izhodiščne matrike pripravljali strokovnjaki s svojih strokovnih vidikov, je bila nujna naknadna širša razprava o ugotovitvah vseh sodelujočih. Na tak način so bile izdelane skupne matrike, ki so zagotavljale ocenjevanje na bolj generalni, to je strateški ravni.

Sodelovanje javnosti v okviru naloge je bilo zagotovljeno na treh ravneh:

- prva raven: široka javnost je bila obveščena, odprte so bile možnosti splošnega komentiranja, vendar javnost aktivno ni sodelovala pri pripravi ocene (ni bila zainteresirana za aktivno sodelovanje),
- druga raven: širša skupina se je vključila v komentiranje dokumenta kot celote,
- tretja raven: ožja skupina je sodelovala pri izdelovanju in usklajevanju posameznih ter skupnih interakcijskih matrik.

Odziv zainteresirane javnosti, struktura družbenih skupin

Na vabilo so se za različne ravni sodelovanja odzvali naslednji predstavniki različnih organizacij in zainteresiranih posameznikov:

- 6 predstavnikov nevladne organizacije,
- 13 predstavnikov strokovne institucije,
- 5 predstavnikov regionalne razvojne agencije,
- 1 predstavnik lokalne oblasti,
- 1 zainteresirani posameznik.

Med zainteresiranimi za sodelovanje izmed povabljenih ciljnih skupin ni bilo samo predstavnika sindikatov. Vzpostavljeni so bili dodatni pogovori, da bi spodbudili sodelovanje. Med razlogi za neudeležbo so sindikati navedli pomanjkanje strokovnjakov s tega področja v vrstah sindikatov in pomanjkanje časa.

Potek sodelovanja javnosti pri pripravi ocene okoljskih vidikov DRP 2001-2006

Pripravljalni sestanki:

14. septembra in 4. oktobra 2001 sta potekala prvi in drugi pripravljalni sestanek za sodelovanje javnosti pri pripravi ocene okoljskih in zdravstvenih vidikov državnega razvojnega programa 2001-2006. Udeleženci sestankov so bili člani nevladnih organizacij oz. strokovnih institucij, ki so se odzvali na vabilo in izrazili pripravljenost za sodelovanje.

Namen sestankov, ki jih je vodil koordinator strokovne skupine, je bil udeležence podrobneje seznaniti s potekom priprave ocene okoljskih in zdravstvenih vidikov DRP, z doslej opravljenim delom in z možnostmi in načini sodelovanja zainteresiranih na skupnih delavnicah, na katerih so člani strokovne skupine in zainteresirani pripadniki javnosti skupno izdelovali interakcijske matrike za oceno ustreznosti prednostnih sklopov DRP s stališča okolja in zdravja. Obrazložena sta bila tudi metoda izdelave interakcijskih matrik in način dela. V okviru naloge so bila za poglobljeno delo na izdelavi matrik in za potne stroške sodelujočih predstavnikov javnosti (predvsem članov nevladnih organizacij) predvidena finančna nadomestila, ki so se razdelila na podlagi dejansko opravljenega dela in natančnejšega dogovora s sodelujočimi.

Delavnice razširjene strokovne skupine za izdelavo interakcijskih matrik in priprava osnutka ocene okoljskih vidikov:

25. septembra 2001 je v prostorih Instituta Jožef Stefan potekala skupna delavnica članov ožje strokovne skupine, ki je bila zadolžena za izdelavo ocene okoljskih vidikov DRP in članov skupine, ki se je prijavila k sodelovanju. Namen delavnice je bil dokončno oblikovati okoljske in zdravstvene cilje, ki jih bo skupina uporabila kot osnovo za matrike ter izdelava skupnih matrik.

Med nadaljnimi srečanji sta bili izpeljani še delavnici 11. oktobra in 15. oktobra. Obe delavnici sta bili namenjeni nadaljevanju dela pri izdelavi interakcijskih matrik in zbiranju komentarjev in pobud na DRP. Na osnovah delavnic je bil pripravljen osnutek ocene okoljskih vidikov in postavljen na spletno stran. Vsi sodelujoči so bili o tem obveščeni ter povabljeni h komentiranju ocene. Povratni komentarji so bili obravnavani in ustrezno upoštevani ter objavljeni na spletni strani. Celovito poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi ocene je bilo razposlano vsem udeležencem in Agenciji RS za regionalni razvoj.

Rezultati in učinki sodelovanja javnosti pri pripravi ocene okoljskih vidikov DRP 2001-2006

Zainteresirani pripadniki javnosti, ki so sodelovali pri pripravi ocene, so z izdelavo individualnih matrik in pripomb na oceno okoljskih vidikov pomembno sooblikovali razprave, prispevali k prečiščevanju ocene in jasnejšim formulacijam ter na ta način pomembno prispevali h končni oceni DRP. Časovne omejitve izvedbe naloge so onemogočile še detajlnejše razprave v nekaj primerih, kjer so bila glede na različna stališča, mnenja ločena. Prav zato in kot podlaga za kasnejše upoštevanje, so bile vse pripombe z dovoljenjem avtorjev postavljene na spletno stran, posredovane Agenciji RS za regionalni razvoj kot sestavni del poročila in tako tvorijo osnovo za nadaljnje delo pri pripravi DRP 2001-2006.

Upoštevajoč zahtevano stopnjo strokovnosti za sodelovanje pri izdelavi ocene okoljskih vidikov DRP in izdelave interakcijskih matrik, upoštevajoč slabo razvito tradicijo sodelovanja javnosti v teh postopkih v Sloveniji ter pomanjkanje tovrstnih izkušenj, lahko sodelovanje javnosti v tej nalogi označimo kot uspešno. Velika večina sodelujočih je aktivno in konstruktivno prispevala k vsebini ocene okoljskih vidikov DRP.

Po drugi strani pa je izvajalce naloge presenetil premajhen odziv medijev. Večinoma le-ti namreč niso povzeli članka o sodelovanju javnosti pri pripravi DRP 2001-2006, ki so ga na osnovi besedila izvajalcev naloge priredili v Slovenski tiskovni agenciji. Ob zaključku naloge sta bila pripravljena še dva članka, eden s strani izvajalcev naloge, drugi s strani enega od sodelujočih pripadnikov zainteresirane javnosti. Povzel ju je le časopis Finance.

Kljub pomanjkljivostim in oviram je ta izkušnja brez dvoma pomenila pomemben korak naprej pri utrjevanju partnerstev države in civilne družbe, regijskih akterjev in socialnih partnerjev, pomemben korak k nadaljnjemu razvoju politike države na področju vključevanja javnosti v postopke oblikovanja programov, planov in politik, ter prispevek k višji kakovosti programa in večje zavzetosti za njegovo uresničevanje.

Agencija RS za regionalni razvoj je z odločitvijo za izvedbo presoje okoljskih vidikov DRP 2001-2006 omogočila tudi nadaljnji korak pri pridobivanju izkušenj na področju strateške presoje vplivov na okolje in s tem pridružitve Slovenije tistim državam, v katerih ti procesi potekajo, izmenjavi izkušenj z njimi in oblikovanje primerjalnih prihodnjih usmeritev.

Poglavje 8

NAČELA KOMUNIKACIJSKEGA DELOVANJA

NAČELA KOMUNIKACIJSKEGA DELOVANJA
dr. Drago Kos

OBVEŠČANJE IN SOODLOČANJE
JAVNOSTI - MODEL DOBRE PRAKSE
Milena Marega, dr. Drago Kos

8. NAČELA KOMUNIKACIJSKEGA DELOVANJA

NAČELA KOMUNIKACIJSKEGA DELOVANJA

dr. Drago Kos

Čeprav mnogi soglašajo z idejo, da ni bolj praktične stvari, kot je dobra teorija, je operacionalizacija, tj. prenos teoretičnih zamisli v prakso, velikokrat težavna. Še zlasti se zapleta v situacijah, ko naj bi družboslovne zamisli uresničevali strokovnjaki z naravoslovnega ali tehničnega področja, kar se pogosto dogaja prav pri urejanju okoljskih vprašanj. Pri sestavljanju praktičnih navodil za dvosmerno komuniciranje pri reševanju okoljskih zadev smo zato poizkušali zelo kompleksne teoretične zamisli kolikor je mogoče poenostaviti. Kljub temu oz. prav zaradi tega obstaja precejšnja nevarnost nesporazumov. Zato velja zapisati navodilo, ki ga najdemo na vsakem farmacevtskem proizvodu, ki se prodaja brez recepta: pred uporabo in v dvomih se posvetujte s strokovnjakom!

- Kredibilnost in zanesljivost komunikacijskega delovanja

Vsa sporočila za javnost in sploh vse komunikacijske aktivnosti morajo stalno prestajati teste pravilnosti, resničnosti in iskrenosti. Od sposobnosti dokazovanja, da res dosegajo najvišje možne standarde, je odvisna kredibilnost in uspešnost nastopajočih v komunikacijskem procesu. Vsi udeleženci komunikacijskega procesa naj bi bili torej sposobni dokazovati, da projekt poteka v skladu s pravno veljavnimi normami, da upošteva vse dostopno znanje in da je torej projekt ne samo legalen, temveč za (čim več) ljudi tudi legitimen.

- Upoštevanje družbenega konteksta

Pri načrtovanju komunikacijskega delovanja je smiselno upoštevati aktualne družbene premike pri doseganju legitimnosti v sodobnih družbah. Odzivati se je npr. treba na padajočo nizko kredibilnost strokovnih presoj, naraščajoče nezaupanje v državne institucije pa tudi na globalizacijske procese, ki neposredno vplivajo na lokalno dogajanje.

- Okoljska kultura

Občutljivost za okoljsko problematiko neposredno vpliva tudi na komunikacijsko kulturo. Okoljska kultura je spoj kognitivnih, emotivnih in motivacijskih dejavnikov, tj. dobre in pravilne obveščenosti o problematiki, občutljivosti na ekološke probleme in pripravljenosti na sodelovanje v projektu, kar predpostavlja tudi dovzetnost za spremembe vsakdanjih navad. Izvajanje komuniciranja je močno odvisno od teh dejavnikov.

- »Enkratnost« komunikacijskih situacij

Konkretne odločevalske procedure se morajo prilagajati tej »enkratnosti« okoljskih in prostorskih situacij, zato jih ni mogoče kar prenašati iz enega okolja v drugega. Razlog, da so komunikacijski modeli z natančno izdelanimi procedurami v naših razmerah le delno uporabni, je tudi specifična »tranzicijska« kombinacija pred- in postmodernizma, ki se kaže tudi v specifični komunikacijski kulturi.

- Konfliktna mednivojska razmerja

Razmerja med lokalnim (regionalnim) in nacionalnim nivojem so pogosto konfliktna. Zaradi tega je komuniciranje velikokrat oteženo, še zlasti pri okoljskih temah, kjer je prepletanje lokalnih, regionalnega, nacionalnih in nadnacionalnih ter celo globalnih vplivov dokaj običajen pojav. Lokalistični egoistični narcisizmi velikokrat močno otežijo vzpostavljanje produktivnih komunikacijskih razmerij. Kljub temu je treba upoštevati, da so t. i. »NIMBY« reakcije velikokrat legitimne, ker opozarjajo na nepravilno razpršitev negativnih vplivov projekta.

- Lokalne posebnosti

Pri načrtovanju komuniciranja z lokalnimi skupnostmi naj bi poleg splošnih načel dobrega komuniciranja posebej pozorno obravnavali posebne značilnosti obravnavane lokalne skupnosti. Dosedanje izkušnje kažejo, da je npr. lažje vzpostaviti »normalno«, tj. manj konfliktno komunikacijsko razmerje z lokalnimi skupnostmi, ki že imajo izkušnje z intenzivnejšimi posegi v prostor.

- Prepoznavanje strategij

Iz dosedanjih kar številnih izkušenj je očitno, da lokalne skupnosti v odnosu do države velikokrat (zavedno ali nezavedno) zavzamejo »strategijo žrtve«. Prav tako je iz dosedanjih izkušenj mogoče ugotoviti, da mediji tudi zaradi lastnih interesov relativno naklonjeno podpirajo takšno pozo. To je seveda v povezavi s tem, da je splošno javno mnenje nasploh naklonjeno klišeju o dobrih, poštenih preprostih ljudeh, ki so žrtve močnih in brezobzirnih investorjev (država, kapital ipd.).

- Celovitost obveščanja

Osnova za učinkovito komunikacijsko delovanje je poznavanje in upoštevanje celotnega interesnega spektra in ne zgolj najglasnejših in jasno artikuliranih mnenj in stališč. Vpletene skupine in posamezniki morajo biti seznanjeni z vsemi podatki o morebitnih vplivih na okolje, nevarnostih, kriterijih presoje, vlogi vseh akterjev itd. Vsi, ki jih problem zadeva, morajo imeti možnost pridobiti »drugo«, po potrebi pa tudi »tretje mnenje«.

- Enakopravnost komuniciranja

Čeprav se »laična« javnost težko enakovredno vključuje v strokovne razprave, morajo biti vsi udeleženci komunikacijskega procesa obravnavani kot enakopravni partnerji. To pomeni, da mora biti komunikacijski prostor odprt tudi za nestrokovno formulirane pobude in tudi za ideje, ki se morda strokovnjakom zdijo močno ali povsem neustrezne.

- Vključevanje neposredno prizadetih

Aktivno komuniciranje s prizadetimi skupinami ne more biti nadomestilo za vključevanje prizadetih v odločevalski proces. Nasprotno, interaktivno javno komuniciranje je dejansko priprava in podlaga za vključevanje neposredno prizadetih v urejanje problematike. V mnogih primerih je smiselno celo animirati sodelovanje prizadetih skupin in posameznikov. Dvosmerno komunikacijsko je obenem tudi dvosmerni proces učenja.

- Različna stopnja vpletenosti

Prizadevati si je treba za enakopravnost različnih interesnih skupin, kar predpostavlja tudi upoštevanje različne stopnje prizadetosti. Upoštevati moramo, da nek poseg lahko močno zadeva neko skupino, a se tega morda ne zaveda. V takem primeru je smiselno institut zagovornika, ki nastopa v imenu skupine, ki se ne more enakopravno vključiti v javno razpravo.

- Demokratičnost in/ali učinkovitost

Čeprav načeloma obstaja široko soglasje o smiselnosti vključevanja zainteresiranih v varstvo okolja oz. nasploh v javne zadeve, pa še vedno ni jasnih in nedvoumnih odgovorov na vprašanje, kako odpreti odločevalske postopke tako, da je zadoščeno demokratičnosti in učinkovitosti odločanja.

- Neinstrumentalnost komuniciranja

Izkušnje in raziskovalna spoznanja so zavrnila instrumentalno komuniciranje, ki se osredotoča zgolj na hitro doseganje ciljev, kjer je tok sporočil enosmeren (od komunikatorja do javnosti) in ki želi neposredno spremeniti stališča in vedenje ter se ukvarja predvsem z izbiro najustreznejše tehnike prepričevanja. Uporaba različnih prepričevalnih tehnik naj bo zato zmerna. Preintenzivno prepričevanje je lahko kontraproduktivno.

- Izenačnost tehničnih in družbenih kriterijev

Mnoge dosedanje izkušnje in raziskovalna spoznanja so pokazale nezadostnost instrumentalno inženirskega pristopa, ki prevladuje v formalnih institucionalnih procedurah in ki se osredotoča predvsem na tehnično presojo prostorskega projekta. Kriterija družbene sprejemljivosti in tehnične izvedljivosti sta oba nujna pogoja za uspešno doseganje legitimnosti.

- »Neizbežna« pristranskost komuniciranja

Objektivno komuniciranje naj poskuša v prejemniku povzročiti razumevanje dejstev in umestiti neprijetne učinke projekta v ustrezno perspektivo. Seveda pa je, ne glede na svoje osebne kvalitete in moralnost, vsak komunikator ujet v cilje ustanove, ki ji pripada, in poklicno kulturo, iz katere izhaja. Zato je čisti altruistični komunikator iluzija. Tudi njegovih motivov je lahko veliko, so različni ter se celo izključujejo.

- Stalnost komuniciranja

Komuniciranja ni smiselno izvajati zgolj kot občasno konzultantsko dejavnost, torej takrat, ko je določen problem/konflikt že v manifestni, razviti, mobilizacijski fazi. Nasprotno, komuniciranje mora biti stalno, načrtovano in izvajano na dolgi rok. Daljše prekinitve so lahko škodljive, ker ima javno mnenje »omejen rok trajanja« in lahko izničijo že doseženo.

- Stabilna dolgoročna usmeritev

Raziskave so pokazale, da so kratkoročno lahko učinkovita sredstva vplivanja na ljudi socialni pritisk, grožnje ali kazni. Da pa vse te represivne oblike vplivanja na ljudi dolgoročno niso učinkovite. Najzanesljivejši, množični in trajni vpliv na spremembo stališč in obnašanja imajo sredstva prepričevanja in argumentiranja, ki temeljijo na občutkih posameznika, da se sami odločijo za spremembo.

- Kompleksnost komunikacijskih situacij

Ne obstaja zgolj en kanal, ki bi posredoval »edino prave« informacije, ampak so tako posamezniki kot skupnost ujeti v mrežo sporočil različnih virov, v katerih izražajo različne izkušnje, vrednote in razlage. Komunikacijski pristop mora torej upoševati, da je komunikacija socialni proces, ki ima svojo lastno ne povsem obvladljivo dinamiko.

- Dosegi racionalne argumentacije

Racionalna oz. strokovna argumentacija ima načeloma odločilen vpliv v strokovnih krogih, v drugih okoljih pa je lahko nerazumljiva oz. celo kontraproduktivna. Občutljivost javnosti za okoljsko problematiko narašča. Povečano zanimanje za probleme okolja povzroča emocionalno odzivanje splošne javnosti in odpor ter strah pred novimi posegi v naravo. Velikokrat racionalna argumentacija zato ni več dovolj prepričljiva.

- Komunikacija med strokovnjaki in nestrokovnjaki

Eden težje rešljivih problemov pa je nedvomno način komuniciranja npr. splošne in strokovne javnosti. Pri tem je velikokrat izpostavljeno vprašanje kompetentnosti. Načeloma seveda ni primerno nikomur odrekati pristojnosti za razpravljanje (npr. različnim uporabniškim skupinam, delom civilne družbe). Vsi, ki jih določen poseg v okolje neposredno prizadene in vpliva na kakovost njihovega življenjskega okolja, so ne glede na svojo strokovnost pristojni za izražanje mnenj. Pri tem velja izpostaviti odgovornost strokovnjakov, da prilagodijo način komuniciranja splošnemu javnemu diskurzu.

- Preseganje disciplinarnih meja

Komuniciranje se pogosto zapleta zaradi prestižne kompetitivnosti med strokovnimi in sorodnimi interesnimi skupinami. Prizadevati si je treba za nadgradnjo specialističnih diskurzov, ki otežujejo komunikacijo preko ozko začrtanih strokovnih meja. Stroka, ki ni sposobna komunicirati preko svojih cehovskih meja, se odpoveduje komunikacijskemu delovanju in s tem tudi vplivu na urejanje javnih zadev.

- Usposabljanje za komuniciranje

Temeljni pogoj dobre komunikacije med stroko in »nestroko« je sprejemanje preobrazbe pasivne publike v aktivnega akterja. Nestrokovnjake je treba usposabljati za presojo tehnično zahtevnih elementov projekta ali pa soglasno izbrati osebo (ekipo), ki bo presojala kompetentno in neodvisno od investitorja.

- Spodbujanje komuniciranja

Z določenimi procedurami lahko komuniciranje z družbenim okoljem omejujemo ali pa spodbujamo. Zaradi tega je smotrno določiti »minimalne standarde« za izvajanje javne razprave, npr. objave v časopisih (ne zgolj uradnih glasilih), dostopnost gradiv in razlaga strokovno zahtevnejše materije itd. Javna razprava naj bi bila vsebinska in ne zgolj formalna, to pa je lahko le, če so gradiva dovolj transparenta, tako da se kljub visoki kompleksnosti problematike lahko vključi tudi širša zainteresirana in ne zgolj strokovna publika.

- Širina komuniciranja

Komunikacijsko delovanje je ekspanzivno, kar pomeni, da ga je težko omejiti na ozko specializirano področje. Zato je pri pripravi komunikacijskih načrtov smiselno medresorsko povezovanje in usklajevanje. Upoštevati je treba, da javnosti praviloma ni mogoče popolnoma operacionalizirati oz. definirati, ker je javnost stalno v procesu strukturiranja, tj. odprta za nove intervencije.

- Formalni in neformalni komunikacijski kanali

Pri načrtovanju komunikacijskega delovanja moramo upoštevati, da je komunikacija socialni proces, ki ima svojo lastno, ne povsem obvladljivo dinamiko. Proces komuniciranja vedno razpade na formalni in neformalni del. Ta dva nivoja sta sicer med seboj povezana, vendar pa nikoli povsem skladna. Velik razkorak med formalnim in neformalnim komuniciranjem je prepričljiva napoved težav pri doseganju legitimnosti.

- Časovno strukturiranje komuniciranja

Javnost je treba vključiti že od samega začetka, tako da lahko po eni strani vpliva na pripravo programov, po drugi pa se v tej izmenjavi oblikujejo tudi njena stališča, odpravljajo možni nesporazumi ipd. Pomembno, vendar velikokrat težko uresničljivo pravilo je, da komuniciranje ne poteka pod časovnim pritiskom.

- Resničnost informacij

Cilji in nameni morajo biti v vseh sporočilih jasno, tj. nedvoumno opisani, preden jih sporočamo javnosti. Biti morajo verificirani z najvišjimi znanstvenimi kriteriji in če obstaja znanstveni dvom, naj bo javnost s tem seznanjena. Upoštevati pa je treba, da nestrokovnjaki zahtevajo gotovost in težko sprejemajo govor o večji ali manjši verjetnosti nekega neprijetnega dogodka.

- Razumljivost informacij

Informiranje naj bi bilo skladno z mentalnim modelom prejemnika. Samo po sebi se razume, da morajo biti informacije razumljive tudi nespecialistom. Zato je smiselno pripraviti dve komplementarni in dopolnjujoči varianti: splošnejšo in podrobnejšo. Včasih preveč strokovna oz. »strokovnjaška« sporočila povečajo nezaupanje, prav tako pa tudi pavšalna, in nekonkretne informacije sprožajo dvome. Temeljno pravilo je, da je treba sporočila prilagoditi potrebam prejemnika.

- Fleksibilnost komunikacijskega načrta

Komunikacijski načrt je smiselno pripraviti kar se da natančno, vendar je zaradi običajne kompleksnosti komunikacijskih situacij in velike verjetnosti nepredvidljivih dogodkov priporočljivo predvideti in pripraviti variante, ki jih lahko uporabimo brez večjih dodatnih priprav. V najkrajšem možnem času je treba zagotoviti odgovore na vsa sproti nastajajoča vprašanja, sicer pa morajo biti zainteresiranim na voljo vsi podatki o projektu, investitorju, vlogi posameznih institucij itd. Skratka, operativni načrt mora biti dovolj fleksibilen, da omogoča hitro in fleksibilno prilagajanje verjetno dokaj dinamičnemu razvoju komuniciranja z lokalnim skupnostmi.

- Variante komunikacijskega načrta

Optimalna, komunikacijsko obvladljiva varianta predvideva relativno neproblematičen potek priprav in procesa iskanja lokacije. Vznemirjenost in nasprotovanje projektu v lokalni skupnosti naj bi bila takšna in tolikšna, da obstaja realna možnost izvedbe z dobro izvedenim kriznim komuniciranjem.

Krizna komunikacijska varianta naj predvideva razmere, ko iskanje lokacije naleti na močne odpore, celo konflikte, zato je komuniciranje zelo zaostreno in težavno. Nadaljevanje po prvotni (optimalni) varianti je nezadostno, lahko postane celo kontraproduktivno, zato je treba komunikacijski načrt prilagoditi dejanskim razmeram.

- Prepletanje vlog

Javnost se pojavlja v več vlogah: kot element presoje (javno mnenje), predmet presoje (kako bo določen poseg vplival na ljudi) in element odločanja (posredno ali neposredno). Te vloge so odvisne druga od druge. Nek poseg lahko vpliva na kakovost življenja, izzove zainteresiranost in dejavnost javnosti ter njen vpliv na odločanje. V konkretnih procesih presoje je treba glede javnosti odgovoriti na naslednja vprašanja: katero javnost vključiti pri posameznem vprašanju, kdaj jo vključiti in kako jo vključiti. Na vsak način je treba vključiti najširši krog zainteresiranih

- Prepoznavnost in strokovnost nosilca komunikacijskega delovanja

Pri pripravi in izvajanju komunikacijskega procesa je smiselna pomoč specialistov. Vendar pa naj temeljna komunikativna dejanja izvajajo glavni akterji projekta in ne anonimni »predstavniki za stike z javnostmi«.

Nosilec komunikacijskega delovanja mora biti poleg strokovnosti prepoznaven tudi po kredibilnosti in zanesljivosti. Splošna in lokalna javnost lažje presoja odgovornosti in zavzetost za reševanje problema kot pa strokovne kvalifikacije.

- Izbor najustrežnejšega načina komuniciranja

Možnosti za komuniciranje s prizadetimi so številne in odvisne od konkretne situacije, v osnovi pa obstajata dva temeljna načina, ki pa nista alternativna, temveč komplementarna: komuniciranje preko medijev in neposredna komunikacija. Prednost naj ima neposredna komunikacija, seveda pa je pri velikem številu udeležencev nujno uporabiti tudi posredno, tj. medijsko komuniciranje.

- Omejitve medijskega komuniciranja

Splošno javno mnenje je naklonjeno poenostavljenim klišejskim obravnavam večinoma dokaj zapletenih družbenih odnosov in problemov. Množični mediji se temu skorajda ne morejo upreti in zato sodelujejo pri klišejski obdelavi, kar običajno ne prispeva k razjasnitvi problemov. Senzacionalistični refleksi medijev se pogosto ujame s strategijo žrtve, ki jo zavzemajo posamezniki in skupine, kadar so soočene z večjim posegom v svoj prostor. Zaradi enosmernega toka informacij je njihov učinek vse pogosteje dojet kot usmerjena propaganda ali pa kot komercialno motiviran senzacionalizem.

- »Zasilno« interaktivno komuniciranje

Tudi medijsko komuniciranje je priporočljivo izvajati na način, ki se kar najbolj približuje neposrednemu interaktivnemu komuniciranju. Če je le mogoče, naj imajo vsi zainteresirani možnost vzpostaviti osebni kontakt z odgovornimi za izvajanje projekta. Institucija odprtega telefona, pisma bralcev, oddaje v živo ipd. lahko v določeni meri vzpostavljajo interaktivnost tudi v množičnem komuniciranju. Le razumljive tehnične omejitve so opravičljiv razlog, da neposredno komuniciranje v določenih razmerah ni mogoče.

- Neposredno interaktivno komuniciranje

Kadar okoliščine to omogočajo, naj ima torej neposredno interaktivno komuniciranje prednost pred posrednim, medijskim komuniciranjem. Neposredno komuniciranje je najučinkovitejše, kadar je izvedeno v obliki delavnic, tj. v formi, ki predpostavlja medsebojno učenje. Kvaliteta in sprejemanje posegov v okolje se izboljša, če je stroka pripravljena in sposobna upoštevati »lokalno znanje«.

- Interaktivnost novih medijev

Razvoj v smeri resnične interaktivnosti obetajo novi mediji. Vendar je še prezgodaj za celovito presojo, v kolikšni meri bodo nove komunikacijske tehnologije dejansko pospešile interaktivno komuniciranje. To področje je tudi v tehnološko najrazvitejših družbah še premalo raziskano. Previdnost narekuje razkorak med tehnološkimi možnostmi in dejansko uporabo teh potencialov.

- Ocena uresničljivosti

Pri sestavljanju komunikacijskega načrta je bistvena presoja, v kolikšni meri je mogoče ta načela tudi udejanjiti, tj. dejansko praktično uveljaviti. Idealni načrt, ki pa ga ni mogoče izvajati, je prej škodljiv kot koristen.

- Preverjanje učinkov komuniciranja

Odperta dvosmerna izmenjava informacij je v sodobnih demokratičnih družbah temelj doseganja legitimnosti pri odločanju o javnih zadevah in seveda tudi pri odločitvah, ki zadevajo okolje. Na načelni ravni glede tega ni veliko problemov. Velikokrat pa pri izvajanju naletimo na težave, ki močno omejujejo dostop do informacij in sodelovanje pri odločitvah o okoljskih zadevah. Tudi zaradi tega je zelo smiselno sistematično preverjati učinke komunikacijskega delovanja. Najbolj znan in uveljavljen način so javnomnenjske raziskave.

Ker neposredna participacija v odločevalskih procesih velikokrat ni izvedljiva, nam javnomnenjske raziskave pomagajo identificirati razpon interesov in tudi dokaj realno oceniti teže posameznih mnenj in stališč. Obenem pa s to raziskovalno metodo pridobimo informacije, ki sicer verjetno nikoli ne bi postale javne, bi pa ne glede na to vplivale na reševanje konkretnih zadev. V bolj ali manj intenzivnih javnih razpravah, ki spremljajo posege v prostor, se velikokrat zgodi, da prevladajo najglasnejši predlogi. Ti pa seveda niso nujno najboljši, prav tako pa tudi niso nujno reprezentativni. Ukvarjanje zgolj z javno izraženimi mnenji se že v izhodišču odpove molčečim, tj. skupini, ki je lahko precej močna, nemalokrat tudi večinska. Tolmačenje, da molk pomeni soglasje z javno izraženimi mnenji, temelji na poenostavitvi, da je prostor za javno izražanje mnenj povsem odprt in demokratičen. To pa je seveda močno sporna predpostavka, kajti prehod iz zasebne v javno sfero še zdaleč ni zgolj stvar svobodne odločitve vsakega posameznika. Nasprotno, ta prehod je zaradi mnogih razlogov lahko zelo problematičen. Praktično si ni mogoče predstavljati družbenega sistema, v katerem bi imeli vsi posamezniki in skupine enake možnosti javnega izražanja in uveljavljanja svojih interesov.

To je tudi temeljna pomanjkljivost razprav o komunikacijskem delovanju, v katerih se kot osnovni koncept pojavlja pojem javnosti. Z vidika družbene teorije je samoumevnost tega koncepta seveda sporna, predvsem zato, ker je to pregroba oz. premalo diskriminatorna kategorija. Strukturiranje javnosti na podkategorije oz. podjavnosti je morda korak naprej. Vendar je tudi delitev na interno javnost (nosilci projekta), politično javnost, strokovno javnost, široko javnost, medijsko javnost, lokalno javnost itd. lahko zgolj analitsko orodje, s katerim poenostavljamo sicer zelo kompleksna razmerja med različnimi družbenimi skupinami, še vedno pa so popolnoma spregledane »tiste skupine«, ki se izgonejo javnim razpravam. Obstajata torej najmanj dve skupini, ki jih s konceptom javnosti ne zajamemo: ena so tisti, ki ne znajo in ne zmorejo javno zastopati svojih interesov, druga pa seveda tisti, ki se namenoma izogibajo javni razpravi in raje izbirajo manj vidne ali pa celo nevidne komunikacijske kanale.

Pomen javnomnenjskih raziskav je torej v tem, da relativizirajo najglasnejše, vendar lahko tudi povsem enostranske interpretacije splošnih javnih interesov. Na ta način pridemo do podatkov, ki so bistveni za legitimno razreševanje problema odprtosti/zaprтости odločevalskih procesov. Omogočajo nam demokratičnejšo javno razpravo in legitimnejšo poenostavitev strukture interesov, kar je v visokokompleksnih, močno netransparentnih razmerah sicer zelo težko. Razvidnost interesnih izbir pa je bistvena za demokratično odločanje, ker omejuje prostor pristranskemu oz. manipulativnemu ustvarjanju javnega mnenja.

OBVEŠČANJE IN SOODLOČANJE JAVNOSTI - MODEL DOBRE PRAKSE

Milena Marega, dr. Drago Kos

Zaradi raznovrstnosti družbenih okoliščin izdelava univerzalnega modela obveščanja in vključevanja interesnih skupin v postopke sprejemanja odločitev ni priporočljiva, pravzaprav niti ni mogoča. Koristno pa je poznavanje širokega repertoarja aktivnosti in tehnik, kar nam v konkretni situaciji omogoči ustrezno kombinacijo demokratičnosti in učinkovitosti. Ker je vsak primer enkratno, je ustreznost selekcije komunikacijskih tehnik močno odvisna od pripravljalne, tj. analitične faze, v kateri poizkušamo kar najnatančneje identificirati vse bistvene značilnosti problema oz. projekta in družbenega okolja, v katerem poteka. Šele na tej podlagi lahko izdelamo podrobnejši načrt obveščanja in soodločanja.

Načrt obveščanja in sodelovanja interesnih skupin pri sprejemanju odločitev je smiselno razdeliti na tri osnove faze, ki si sicer kronološko sledijo, vendar pa je možno in velikokrat tudi nujno vračanje ali pa sočasno izvajanje postopkov:

1. pripravljalna faza, v kateri spoznamo vse vplivne dejavnike,
2. interaktivno komuniciranje in soodločanje, namenjeno posvetovanju, oblikovanju in vključevanju alternativnih predlogov v odločevalski proces,
3. spremljanje in ocenjevanje izvajanja načrtovanih ukrepov.

1. Pripravljalna faza

Analiza družbenega okolja

V pripravljalni fazi je potrebno temeljito spoznati predmet odločanja (projekt posega v okolje oz. načrt, program, politiko, ki jo sprejemamo itd.). Prav tako pomembno je tudi sistematično spoznavanje »politične arene«, v kateri sprejemamo odločitev. Ta spoznanja nam omogočijo celovitejše in kakovostno načrtovanje nadaljnjih dejavnosti. Med najpomembnejše pripravljalne dejavnosti sodijo:

- analiza splošnih in posebnih značilnosti družbenega okolja,
- identifikacija nastopajočih interesnih skupin in njihovih nosilcev,
- seznanitev s formalnimi in neformalnimi razmerji med različnimi interesnimi skupinami,
- identifikacija potreb in problemov, vprašanj, obsega (območja), intenzivnosti, trajanja,
- spoznavanje komunikacijskih potencialov posameznih skupin, njihovih prioritet, pričakovanj ter njihove sposobnosti za sodelovanje,
- seznanjanje z normativnimi okvirji, z odločevalskimi postopki in z dosedanjimi izkušnjami pri vključevanju javnosti,
- določitev obsega komunikacijskega prostora in spoznavanje medijskega prostora,
- priprava informacijskega gradiva, prilagojenega različnim skupinam,
- analiza potrebnih človeških, materialnih in finančnih virov itd.

Metode, ki jih pri tem lahko uporabimo, so:

- analiza medijskega poročanja,
- intervjuji z mnenjskimi voditelji,
- javnomnenjska ankete,
- simulacije predvidenih situacij itd.

Najpomembnejši cilji pripravljalne faze

1.1. Določiti, kdaj v odločevalski postopek vključiti javnost

Javnost je potrebno v postopke odločanja vključiti, ko je z odločitvijo neposredno prizadeta, ko obstaja možnost, da jo bo sprejeta odločitev prizadela oz. ko izkaže interes za sodelovanje pri odločanju. Predpogoja za vključitev javnosti sta dva, in sicer da so še odprte različne možnosti (javnost še lahko vpliva na izbor) in da obstaja resen namen organov javne oblasti preučiti mnenja in predloge javnosti ter zavzeti do njih stališče. Soodločanje o različnih odprtih možnostih narekuje vključitev javnosti takoj na začetku postopka odločanja.

Pred povabilom javnosti k sodelovanju morajo biti na razpolago ustrezne informacije (natančneje predstavljene v nadaljevanju).

V nekaterih primerih, ko gre npr. za zaupne odločitve glede nacionalne varnosti, v izrednih primerih in podobno, neposredno sodelovanje javnosti ni možno. Dobro pa je sodelovanje javnosti vključiti v predhodno splošno pripravo teh načrtov.

1.2. Določiti namen in vsebinski obseg sodelovanja javnosti

Tako pri odločanju o izdaji soglasja za konkretne posege v okolje kot pri pripravi načrtov, programov in politik so osnovni cilji sodelovanja javnosti:

- obveščanje javnosti, da se določena odločitev, ki ima vpliv na okolje, sprejema,
- pomoč javnosti, da oblikuje pripombe,
- posvetovanje, zbiranje pripomb, predlogov, informacij, analiz, mnenj,
- upoštevanje zbranih pripomb pri sprejemanju končne odločitve.

V komunikaciji z javnostjo je treba jasno prikazati, kaj je pravzaprav namen sodelovanja javnosti, predvsem na kaj lahko javnost v posameznem primeru vpliva. Od tega so namreč odvisni pristop in način izvedbe, razpoložljiv čas in vsebine, ki bodo stalno v središču komuniciranja. Smiselno je javnosti omogočiti vlogo akterja, ki poleg prispevka k odločitvi »za« ali »proti«, prispeva tudi k višji kakovosti same odločitve (zbrati mnenja in predloge o alternativnih rešitvah, o pogojih, pod katerimi bi bila rešitev sprejemljivejša, o spremembah predvidenega načrta itd).

1.3. Identifikacija in organizacija interesnih skupin

Dobra praksa v duhu Aarhuške konvencije narekuje, da omogočimo široko sodelovanje interesnih skupin in posameznikov ter postopek odpremo vsakomur, ki ga odločitev prizadene ali bi ga lahko prizadela, ter vsakomur, ki je za sodelovanje zainteresiran. Pri tem je seveda treba smiselno upoštevati razsežnost in intenzivnost možnih vplivov. Predvsem je treba zagotoviti udeležbo ključnih interesnih skupin, ki so motivirane za sodelovanje, imajo izkušnje in znanje ter lahko izrazito pripomorejo k oblikovanju dobrih rešitev.

Čeprav imajo nevladne organizacije pomembno vlogo, je potrebno upoštevati, da ne predstavljajo javnosti v celoti. Zato je treba na lokalni ravni zagotoviti tudi sodelovanje posameznikov, ki niso vključeni v reprezentativne organizacije. Posebej je treba zaščititi interese manjšinskih in ranljivejših skupin.

1.4. Zagotovitev ustreznih informacij

Ustrezna obveščenenost je osnovni predpogoj za učinkovito sodelovanje javnosti.

Interesne skupine in posamezniki morajo biti obveščeni o odločitvi, ki se sprejema, in o tem, kako se lahko soodločajo. Zato je potrebno zagotoviti dve vrsti informacij: informacije o dejavnosti (projektu, programu ...), ki je v postopku odločanja, in informacije o postopku sprejemanja odločitev. Informacije naj bodo lahko dostopne, razumljive širši javnosti, celovite in kakovostne.

a) Pri odločanju o posebnih dejavnostih naj seznam potrebnih informacij zajema vsaj naslednje:

- predlog dejavnosti in vloga, o kateri se odloča,

- vrsta možnih odločitev ali prvi osnutek odločitve,
- naslov organa javne oblasti, ki je pristojen za odločanje,
- opis predvidenega postopka sprejemanja odločitve, ki vključuje začetek postopka, možnosti, kjer so na razpolago informacije in kamor lahko sodelujoči predložijo pripombe ali vprašanja, natančni datumi za posredovanje le-teh ter navedba seznama razpoložljivih informacij,
- dejstvo, da je za dejavnost treba pripraviti državno ali čezmejno presojo vplivov na okolje.

Informacije o predvideni dejavnosti naj obsegajo vsaj:

- opis kraja ter fizičnih in tehničnih značilnosti predlagane dejavnosti, vključno z oceno pričakovanih ostankov in emisij,
- opis vplivov dejavnosti na okolje,
- opis ukrepov, ki so predvideni za zmanjšanje ali preprečitev negativnih vplivov na okolje,
- povzetek v poljudnem jeziku,
- prikaz alternativnih možnosti,
- navedbo glavnih poročil in nasvetov, ki jih prejme organ javne oblasti v času, ko mora obveščati javnost o odločitvi.

b) Pri pripravi načrtov, programov in politik je potrebno zagotoviti poleg informacij o postopku sodelovanja javnosti tudi informacije o vseh vidikih načrta, programa oz. politike, med njimi finančne vidike, presoje vplivov na okolje, različne možnosti rešitev in podobno. Pomanjkljive informacije lahko vodijo do nezaupanja vključene javnosti in do vtisa, da gre za skrivanje podatkov ter možnost zlorabljanja.

1.5. Zagotovitev potrebnih sredstev

Sodelovanje javnosti poveča potrebna finančna sredstva, človeške in materialne vire, kar je potrebno upoštevati pri načrtovanju. Dolgoročno gledano so ta dodatna sredstva mnogo nižja, kot so lahko stroški, ki nastanejo zaradi zaustavitve sprejetja odločitve s strani javnosti oz. za saniranje posledic slabih odločitev.

1.6. Priprava načrta obveščanja in soodločanja

Pri pripravi načrta je potrebno upoštevati specifične okoliščine, ki so vezane na posamezen primer. Dobro pripravljen načrt omogoča učinkovito izvedbo postopka, smotno uporabo virov, spremljanje napredka, upoštevanje časovnih mejnikov, doseganje načrtovanih rezultatov in obveščanje o učinkih sodelovanja javnosti ter pridobljenih izkušnjah. Čas, ki ga predvidimo za interaktivno komuniciranje in soodločanje, je različen za posamezne primere, omogočiti pa mora, da je vsaka faza postopka izvedena učinkovito in da lahko interesne skupine ustrezno sodelujejo.

Načrt za sodelovanje javnosti pripravi organ javne oblasti. Vsebuje naj najmanj naslednje vidike:

- jasno opredeli namen sodelovanja javnosti,
- identificira interesne skupine, ki se lahko vključijo v sodelovanje,
- opiše faze postopka sprejemanja odločitve, v katerih se javnost lahko vključi, in časovna obdobja, namenjena sodelovanju javnosti,
- predstavi informacije, ki so zagotovljene, in mesta, kjer jih je mogoče dobiti,
- predstavi oblike pomoči, namenjene sodelovanju interesnih skupin,
- opiše način obravnave pripomb in mnenj javnosti,
- določi čas in mesto, kjer bosta predstavljena poročila o rezultatih in učinkih sodelovanja javnosti ter končni predlog rešitve, o kateri se odloča.

Priporočljivo je že na začetku ustanoviti t. i. projektni svet, to je večpartitno telo, sestavljeno iz predstavnikov oblasti, javnosti, investitorja in strokovnih institucij. Ta

organ skrbi predvsem za to, da informiranje in soodločanje poteka korektno in da se načelni dogovori tudi praktično izvajajo.

2. Interaktivno komuniciranje in soodločanje

2.1. Medijsko komuniciranje

Dosedanje izkušnje kažejo, da so prebivalci najpogosteje pripravljeni sodelovati pri sprejemanju odločitev v primerih, ko menijo, da bo udejanjanje predlagane odločitve nanje učinkovalo negativno. Z enostavnimi, vendar učinkovitimi pristopi je smiselno javnost vzpodbuditi k širšemu sodelovanju pri različnih odločitvah in s tem zvišati kakovost sprejetih odločitev. V začetno fazo stikov z javnostjo sodi medijsko komuniciranje, ki je namenjeno široki distribuciji informacij, celovitemu obveščanju interesnih skupin in spodbujanju široke javne razprave.

Pri tem lahko uporabljamo različne metode:

- redna pisna obvestila novinarjem in urednikom,
- organizacija tiskovnih konferenc,
- neposredne objave v medijih, oglaševanje, časopisne priloge, tiskovna obvestila,
- izdajanje posebnih publikacij, letakov,
- razstave, različni dogodki,
- izobraževalni materiali,
- obveščanje po pošti,
- informativni bilteni, javna obvestila,
- spletne strani ...

Z medijskim komuniciranjem dosežemo odprto in ustvarjalno medijsko obravnavo problematike, identificiramo najširšo paleto stališč o obravnavani tematiki, k sodelovanju pritegnemo kompetentne posameznike in institucije, preprečimo pa tudi nastajanje »teorij zarot«.

2.2. Poglobljeno interaktivno komuniciranje - izvedba javnih srečanj in drugih oblik neposrednega komuniciranja

Medijsko informiranje je nepopolno, saj še ne omogoča neposrednega vpliva zainteresiranih skupin in posameznikov na sprejemanje odločitev, zato ga je nujno potrebno dopolniti z interaktivnim komuniciranjem. Z upoštevanjem manjšinjskih skupin in vključevanjem lokalnih in laičnih informacij in znanj v praksi dosegamo demokratičnost postopkov. Cilj interaktivnega komuniciranja je zagotoviti verodostojnost informacij in legitimnost delovanja.

Predpogoja za uspešno interaktivno komuniciranje sta zanimanje in motivacija, zato je treba zagotoviti ustrezno pomoč interesnim skupinam pri razumevanju problematike oz. vplivov predlagane odločitve na kakovost njihovega življenja.

2.3. Soodločanje - oblikovanje novih predlogov in vključevanje alternativ

Učinkovito sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev zahteva seznanjenost z novimi veččinami (predstavljanja zamisli in stališč, dela v skupinah, identifikacije problemov, določanja prioritet, doseganja konsenza o prioritetah in podobno). Za dvig tovrstne usposobljenosti je treba interesnim skupinam zagotoviti pomoč pri vključevanju v postopke odločanja, pomoč pri razvoju usposobljenosti za sodelovanje in pri vzpostavitvi povezav med interesnimi skupinami. Sodelujoči bodo lažje razumeli problematiko, če bo odprta možnost postavljanja vprašanj in razprav o posameznem izzivu.

Medsebojno povezovanje sodelujočih interesnih skupin pa lahko prispeva k širšemu poznavanju interesov drugih, lažjemu oblikovanju skupnih dogovorov in izmenjavi izkušenj.

Pripombe, informacije, analize, predloge in mnenja sodelujoče javnosti je potrebno zbrati, jih dodati k ostali razpoložljivi dokumentaciji o dejavnosti, o kateri se sprejema odločitve. Zbrano gradivo nam omogoča izdelavo analize vključenih interesnih skupin, analize njihovih predlogov in mnenj, ocene rezultatov sodelovanja ter vpliva različnih interesnih skupin na odločitve, ki se sprejema. Pri tem je izjemno pomemben transparenten in korekten odnos javnih oblasti.

Stalno spremljanje učinkov sodelovanja javnosti med samo izvedbo omogoča morebitne sprotne dopolnitve načrta dela ter odpravo pomanjkljivosti. Najboljši način je, da oblasti povratne informacije na različne razpoložljive načine (ankete, direktni kontakti ...) pridobijo od interesnih skupin in jih vključijo v svoje prihodnje tovrstne dejavnosti.

Metode in tehnike interaktivnega komuniciranja in soodločanja:

- osebni in pisni stiki z interesnimi skupinami,
- javne tribune, na katerih nastopajo vsi zainteresirani,
- posvetovanja, delavnice, »delphi« procedure,
- konference, javne panelne diskusije,
- predstavljanje dobrih praks,
- informacijska pisarna, centri za obiskovalce,
- odprti telefon,
- simulacijske igre, SWOT analize,
- neformalni sestanki, svetovalne skupine,
- intervjuji, anketiranje,
- mediacija - posredovanje tretje, nevtralne strani,
- pogajanja idr.

2.4. Zavzetje stališč do pripomb in predlogov

Organi javne oblasti zavzamejo stališča do pripomb in predlogov interesnih skupin in jih upoštevajo pri sprejemanju končnih odločitev. Končno odločitev objavijo.

Pripravijo in objavijo tudi poročilo o rezultatih sodelovanja interesnih skupin in posameznikov, v katerem prikažejo, kako in v kolikšni meri so bile pripombe upoštevane ali zavrnjene, in obrazložijo razloge. Pri sprejemanju odločitev o izdaji dovoljenj za posege v okolje daje ta navedba (o upoštevanju oz. neupoštevanju pripomb in mnenj) vključenim interesnim skupinam osnovo za morebitno pritožbo na izdano dovoljenje.

Dobra praksa narekuje tudi jasno predstavitev sprememb v končni odločitvi (odločitvi o izdaji dovoljenja za poseg v okolje, sprejetem načrtu, programu ...), ki so bile narejene kot posledica pripomb vključene javnosti. To bo omogočilo, da bodo predstavniki interesnih skupin lažje razumeli razloge za sprejeto odločitev tudi v primerih, ko njihovi predlogi niso bili upoštevani in se s končno odločitvijo ne strinjajo.

Poleg povratne informacije o vplivu sodelovanja interesnih skupin na končno odločitev je dobro tudi oceniti izvedeni postopek sodelovanja. Taka ocena pripomore h kakovostnejšim pristopom v bodoče. V evalvacijo postopka (in ne končne odločitve) morajo biti seveda vključeni predstavniki sodelujočih interesnih skupin.

3. Spremljanje in ocenjevanje izvajanja načrtovanih ukrepov

Ko je odločitev sprejeta, organi javne oblasti pripravijo načrt izvajanja predvidenih ukrepov. Smiselno je ohraniti dialog z interesnimi skupinami in zainteresirane vključiti v samo izvajanje. Med izvajanjem načrtovanih ukrepov organi javne oblasti pripravljajo in objavljajo redna poročila o doseženih rezultatih ter o tem, kako so predlogi interesnih skupin v procesu sprejemanja odločitve vplivali na vsebine in učinke ukrepov.

Predstavnike interesnih skupin je smiselno vključiti tudi v spremljanje usklajenosti izvedbe z načrti in v oceno učinkov sprejetih odločitev.

Priloga

BESEDILO AARHUŠKE KONVENCIJE

KONVENCIJA O DOSTOPU DO INFORMACIJ, UDELEŽBI JAVNOSTI PRI ODLOČANJU IN DOSTOPU DO PRAVNEGA VARSTVA V OKOLJSKIH ZADEVAH

Besedilo Aarhuške konvencije

Pogodbenice te konvencije

se sklicujejo na 1. načelo Stockholmske Deklaracije o človekovem okolju,

se sklicujejo tudi na 10. načelo Deklaracije o okolju in razvoju iz Ria,

se nadalje sklicujejo na resoluciji Generalne skupščine št. 37/7 o Svetovni listini za naravo z dne 28. oktobra 1982 in št. 45/94 o potrebi zagotoviti zdravo okolje za blaginjo ljudi z dne 14. decembra 1990,

se sklicujejo na Evropsko listino o okolju in zdravju, sprejeto 8. decembra 1989 na prvi evropski konferenci Svetovne zdravstvene organizacije o okolju in zdravju v Frankfurtu ob Majni, Nemčija,

potrjujejo, da je treba varovati, ohranjati in izboljševati stanje okolja in zagotoviti trajnostni in okolju primeren razvoj,

priznavajo, da je primerno varstvo okolja bistveno za blaginjo ljudi in za uresničevanje temeljnih človekovih pravic skupaj s samo pravico do življenja,

priznavajo tudi, da ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, in dolžnost, da sama in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije,

upoštevajo, da morajo imeti državljani, da bi lahko uveljavljali to pravico in izpolnjevali to dolžnost, dostop do informacij, pravico do udeležbe pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ter se v zvezi s tem zavedajo, da državljani za uresničevanje svojih pravic morda potrebujejo pomoč,

priznavajo, da boljši dostop do informacij in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečujeta kakovost in izvajanje odločitev, prispevata k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanjih, dajeta javnosti možnost, da izraža svoje interese, in omogočata organom javne oblasti, da jih ustrezno upoštevajo,

imajo s tem namen povečati odgovornost in preglednost odločanja in okrepiti podporo javnosti pri okoljskem odločanju,

priznavajo, da je preglednost zaželeno v vseh vejah oblasti, in pozivajo zakonodajna telesa, da pri svojih postopkih uresničujejo načela te konvencije,

priznavajo tudi, da mora biti javnost seznanjena s postopki za udeležbo pri okoljskem odločanju, imeti do njih prost dostop ter vedeti, kako jih uporabljati,

priznavajo nadalje pomen vloge, ki jo imajo lahko posamezniki, nevladne organizacije in zasebni sektor pri varstvu okolja,

želijo spodbujati okoljsko izobraževanje za boljše razumevanje okolja in trajnostnega razvoja ter splošno ozaveščanje javnosti in njeno udeležbo pri odločitvah, ki vplivajo na okolje in trajnostni razvoj,

ugotavljajo v zvezi s tem pomen uporabe medijev in elektronskih ali drugih prihodnjih oblik komuniciranja,

priznavajo, da je pomembno v odločanje državnih organov v celoti vključevati okoljske vsebine in morajo zato organi javne oblasti imeti natančne, vsestranske in najnovejše okoljske informacije,

priznavajo, da imajo organi javne oblasti okoljske informacije v interesu javnosti,

se zavzemajo, da bi bili javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov,

ugotavljajo, da je pomembno potrošnikom zagotoviti ustrezne informacije o izdelkih, da bi se tako obveščeni pri izbiri lahko odločali glede na njihove posledice za okolje,

priznavajo zaskrbljenost javnosti zaradi namernega sproščanja gensko spremenjenih organizmov v okolje in potrebo po večji preglednosti in večji udeležbi javnosti pri odločanju na tem področju,

so prepričane, da bo izvajanje te konvencije prispevalo h krepitvi demokracije na območju, ki ga pokriva Gospodarska komisija Združenih narodov za Evropo (ECE),

se zavedajo vloge, ki jo ima pri tem ECE, in se med drugim sklicujejo na Smernice ECE o dostopu do okoljskih informacij in o udeležbi javnosti pri okoljskem odločanju, potrjene v ministrski deklaraciji, ki je bila sprejeta 25. oktobra 1995 na tretji ministrski konferenci "Okolje za Evropo" v Sofiji, Bolgarija,

upoštevajo ustrezne določbe konvencije o presoji čezmejnih vplivov na okolje, sprejete 25. februarja 1991 v kraju Espoo na Finskem, 1991, in konvencije o čezmejnih vplivih industrijskih nesreč in konvencije o varstvu in uporabi čezmejnih vodotokov in mednarodnih jezer, sprejetih 17. marca 1992 v Helsinkih, ter drugih regionalnih konvencij,

se zavedajo, da bo sprejetje te konvencije prispevalo k nadaljnji krepitvi procesa "Okolje za Evropo" in k dosežkom četrte ministrske konference, ki je bila junija 1998 v Aarhusu, Danska,

zato so se dogovorile:

1. člen

CILJ

Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

2. člen

POMEN IZRAZOV

V tej konvenciji:

1. "pogodbenica" pomeni pogodbenico te konvencije, če ni v besedilu drugače določeno;
2. "organ javne oblasti" pomeni:
 - a) vlado na državni, regionalni in drugi ravni;
 - b) fizične ali pravne osebe, ki opravljajo javnoupravne naloge po notranji zakonodaji, vključno s posebnimi nalogami, dejavnostmi ali storitvami v zvezi z okoljem;
 - c) vse druge fizične ali pravne osebe, ki imajo javna pooblastila ali naloge ali opravljajo javne storitve v zvezi z okoljem pod nadzorom organa ali osebe iz pododstavka a) ali b);

- d) institucije katere koli organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje iz 17. člena, ki je pogodbenica te konvencije.

Ta izraz pa ne vključuje organov ali institucij, kadar delujejo v sodni ali zakonodajni pristojnosti;

3. "okoljske informacije" pomenijo vse pisne, vizualne, zvočne in elektronske informacije ali informacije v kakšni koli drugi materialni obliki:
- a) o stanju elementov okolja, kot so zrak in ozračje, voda, prst, zemljišča, krajina in naravna območja, biološka raznovrstnost in njene sestavine, vključno z gensko spremenjenimi organizmi, in o medsebojnem vplivu teh elementov;
 - b) o dejavnikih, kot so snovi, energija, hrup in sevanje, ter o dejavnostih ali ukrepih skupaj z upravnimi ukrepi, okoljskimi sporazumi, politikami, zakonodajo, načrti in programi, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na elemente okolja iz pododstavka a), o analizah stroškov in koristi ter o drugih ekonomskih analizah in predpostavkah, ki se uporabljajo pri okoljskem odločanju;
 - c) o zdravstvenem stanju in varnosti ljudi, življenjskih razmerah ljudi, stanju kulturnih znamenitosti in objektov, če nanje vpliva ali bi lahko vplivalo stanje elementov okolja ali s temi elementi povezani dejavniki, dejavnosti ali ukrepi iz pododstavka b);
4. "javnost" pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine;
5. "vključena javnost" pomeni javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju; šteje se, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.

3. člen

SPLOŠNE DOLOČBE

1. Pogodbenica sprejme potrebne zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, vključno z ukrepi za uskladitev določb za izvajanje določb te konvencije o informacijah, udeležbi javnosti in dostopu do pravnega varstva, kakor tudi ustrezne ukrepe za njihovo izvrševanje, da vzpostavi in ohrani jasen, pregleden in dosleden okvir za izvajanje določb te konvencije.
2. Pogodbenica si prizadeva zagotoviti, da uradniki in organi usmerjajo javnost in ji pomagajo pri iskanju dostopa do informacij, lažji udeležbi pri odločanju in iskanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.
3. Pogodbenica spodbuja izobraževanje ter ozaveščanje javnosti o okolju, zlasti glede možnosti dostopa do informacij, udeležbe pri odločanju in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.
4. Pogodbenica zagotovi ustrezno priznanje in podporo združenjem, organizacijam ali skupinam, ki spodbujajo varstvo okolja, in zagotovi tudi, da je njen notranji pravni sistem skladen s to obvezo.
5. Določbe te konvencije ne vplivajo na pravico pogodbenice, da ohrani ali uvede ukrepe, ki zagotavljajo širši dostop do informacij, večjo udeležbo javnosti pri odločanju in širši dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, kot to zahteva konvencija.
6. Ta konvencija ne zahteva zmanjšanja obstoječih pravic do dostopa do informacij, udeležbe javnosti pri odločanju in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.
7. Pogodbenica spodbuja uporabo načel te konvencije v postopkih mednarodnega okoljskega odločanja in v mednarodnih organizacijah pri zadevah, povezanih z okoljem.

8. Pogodbenica zagotavlja, da tisti, ki uresničujejo svoje pravice v skladu z določbami te konvencije, zaradi tega ne smejo biti na noben način kaznovani, sodno preganjani ali nadlegovani. Ta določba ne vpliva na pristojnost državnih sodišč, da v sodnih postopkih dosodijo razumne stroške.
9. V skladu z ustreznimi določbami te konvencije ima javnost dostop do informacij, možnost udeležbe pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah brez razlikovanja glede na državljanstvo, narodnost ali stalno prebivališče, pri pravni osebi pa brez razlikovanja glede na sedež ali dejanski kraj poslovanja.

4. člen

DOSTOP DO OKOLJSKIH INFORMACIJ

1. Če so zahtevane okoljske informacije, pogodbenica v skladu z odstavki tega člena zagotovi, da jih organi javne oblasti v okviru notranje zakonodaje dajo na razpolago javnosti, na zahtevo in pod pogoji iz pododstavka b) pa tudi kopije dejanske dokumentacije, ki take informacije vsebuje ali obsega:
 - a) ne da bi bilo treba navesti interes;
 - b) v zahtevani obliki, razen če:
 - i) ima organ javne oblasti utemeljen razlog, da jih da v drugačni obliki, pri čemer mora navesti razloge, zakaj jih daje v taki obliki, ali
 - ii) je informacija že javno na razpolago v drugačni obliki.
2. Okoljske informacije iz prvega odstavka se dajo na razpolago čim prej in najpozneje v enem mesecu od vložitve zahtevka, razen če obseg in celovitost informacij opravičujeta podaljšanje tega roka do dveh mesecev od vložitve zahtevka. Vložnika je treba obvestiti o vsakem podaljšanju in o razlogih zanj.
3. Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne:
 - a) če organ javne oblasti, na katerega je naslovljen, nima zahtevanih okoljskih informacij;
 - b) če je zahtevek očitno nerazumen ali presplošno izražen ali
 - c) če se nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje, ali na notranje komuniciranje med organi javne oblasti, če tako izjemo predvideva notranja zakonodaja ali običajna praksa, pri čemer je treba upoštevati javni interes za razkritje.
4. Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:
 - a) na zaupnost postopkov organov javne oblasti, če tako zaupnost predvideva notranja zakonodaja;
 - b) na mednarodne odnose, obrambo države ali javno varnost;
 - c) na potek pravnega postopka, možnost osebe, da se ji pravično sodi, ali možnost organa javne oblasti, da izvede kazensko ali disciplinsko preiskavo;
 - d) na zaupnost poslovnih in industrijskih informacij, če tako zaupnost varuje zakon zaradi zaščite legitimnih gospodarskih interesov. V tem okviru pa je treba razkriti informacije o emisijah, pomembne za varstvo okolja;
 - e) na pravice intelektualne lastnine;
 - f) na zaupnost osebnih podatkov in/ali zbirke podatkov, ki se nanašajo na fizično osebo, če ta oseba ne da soglasja za razkritje informacij javnosti in če je taka zaupnost predvidena v notranji zakonodaji;

- g) na interese tretjega, ki je dal zahtevane informacije, ne da bi bil to po zakonu dolžan storiti ali bi bilo po zakonu mogoče to od njega zahtevati, in če ta tretji ne da soglasja za predajo gradiva, ali
- h) na okolje, na katero se informacije nanašajo, kot so na primer kraji razmnoževanja redkih vrst.

Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

- 5. Če organ javne oblasti nima zahtevanih okoljskih informacij, vložniku čim prej sporoči, pri katerem organu javne oblasti jih je po njegovem mnenju mogoče zahtevati, ali pa zahtevek odstopi temu organu in o tem obvesti vložnika.
- 6. Pogodbenica zagotovi, da organi javne oblasti dajo na razpolago preostale zahtevane okoljske informacije, če se informacija, ki se ne razkrije na podlagi pododstavka c) tretjega odstavka in četrtega odstavka tega člena, lahko izloči, ne da bi to vplivalo na zaupnost tako izločene informacije.
- 7. Zahtevek je treba zavrniti pisno, če je bil zahtevek pisno vložen ali če vložnik tako zahteva. V zavrnitvi je treba navesti razloge za zavrnitev in obvestiti o dostopu do revizijskega postopka, zagotovljenega v skladu z 9. členom. Zahtevek je treba zavrniti čim prej oziroma najpozneje v enem mesecu, razen če celovitost informacij opravičuje podaljšanje tega roka do dveh mesecev po prejemu zahtevka. Vložnika je treba obvestiti o vsakem podaljšanju in o razlogih zanj.
- 8. Pogodbenica lahko dovoli, da njeni organi javne oblasti zaračunavajo stroške dajanja informacij, vendar taki stroški ne smejo presežati razumnega zneska. Organi javne oblasti, ki nameravajo zaračunavati dajanje informacij, morajo vložnikom dati na voljo cenik svojih storitev, ki jih lahko zaračunajo, in navesti okoliščine, v katerih lahko zahtevajo plačilo ali se mu odpovejo in kdaj se za dajanje informacij zahteva vnaprejšnje plačilo.

5. člen

ZBIRANJE OKOLJSKIH INFORMACIJ IN NJIHOVO RAZŠIRJANJE V JAVNOSTI

- 1. Pogodbenica zagotovi:
 - a) da organi javne oblasti imajo in sproti dopolnjujejo okoljske informacije, ki se nanašajo na njihove naloge;
 - b) da se vzpostavijo obvezni sistemi za zagotavljanje ustreznega dotoka informacij do organov javne oblasti o predlaganih in obstoječih dejavnostih, ki lahko pomembno vplivajo na okolje;
 - c) da se ob neposredni nevarnosti za zdravje ljudi ali za okolje zaradi dejavnosti ljudi ali zaradi naravnih vzrokov članom javnosti, ki bi jih to lahko prizadelo, nemudoma sporočijo vse informacije, ki jih ima na razpolago organ javne oblasti in bi lahko omogočile javnosti, da prepreči ali ublaži škodo zaradi take nevarnosti.
- 2. Pogodbenica v okviru notranje zakonodaje zagotovi, da je način, na katerega organi javne oblasti dajejo okoljske informacije na razpolago javnosti, pregleden in da so okoljske informacije učinkovito dostopne, med drugim tako da:
 - a) zagotovi, da je javnost dovolj obveščena o vrsti in obsegu okoljskih informacij, ki jih imajo ustrezni organi javne oblasti, o osnovnih določilih in pogojih, pod katerimi so take informacije na razpolago in dostopne, ter o postopku za pridobitev teh informacij;

- b) vzpostavi in vzdržuje praktično ureditev, tako da:
 - i) poskrbi za javno dostopne sezname, registre ali zbirke podatkov;
 - ii) zahteva od svojih uradnikov, da pomagajo javnosti pri iskanju dostopa do informacij po tej konvenciji, in
 - iii) določi točke za stike in
 - c) zagotovi, da je dostop do okoljskih informacij iz seznamov, registrov ali zbirk podatkov, omenjenih v točki i) pododstavka b), brezplačen.
3. Pogodbenica zagotovi, da bodo okoljske informacije postopoma na razpolago v elektronskih podatkovnih bazah, ki so javnosti lahko dostopne po javnih telekomunikacijskih omrežjih. Informacije, dostopne v tej obliki, bi morale vključevati:
- a) poročila o stanju okolja iz četrtega odstavka tega člena;
 - b) besedila okoljske zakonodaje ali zakonodaje, ki se nanaša na okolje;
 - c) okoljske in z okoljem povezane politike, načrte in programe ter okoljske sporazume, kadar je to primerno, in
 - d) druge informacije, če bi njihova dostopnost v tej obliki olajšala uporabo notranje zakonodaje za izvajanje te konvencije,

in sicer če so take informacije že na voljo v elektronski obliki.

4. Pogodbenica v rednih časovnih presledkih, ki niso daljši od treh ali štirih let, objavi in razširi v javnosti poročilo o stanju okolja v državi, ki vključuje informacije o kakovosti okolja in informacije o pritiskih na okolje.
5. Pogodbenica v okviru svoje zakonodaje sprejme ukrepe za razširjanje v javnosti, med drugim:
- a) zakonodaje in političnih dokumentov, kot so dokumenti o strategijah, politikah, programih in akcijskih načrtih v zvezi z okoljem, ter poročil o njihovem izvajanju, pripravljenih na različnih vladnih ravneh;
 - b) mednarodnih pogodb, konvencij in sporazumov o okoljskih vprašanjih in
 - c) drugih pomembnih mednarodnih dokumentov o okoljskih vprašanjih, kadar je to primerno.
6. Pogodbenica spodbuja obratovalce, katerih dejavnosti pomembno vplivajo na okolje, da redno obveščajo javnost o vplivih svojih dejavnosti in izdelkov na okolje, kadar je to primerno v okviru prostovoljnega okoljskega označevanja ali programov presoje ravnanja z okoljem ali z drugimi načini.
7. Pogodbenica:
- a) objavlja tista dejstva in analize dejstev, za katere meni, da so ustrezni in pomembni za oblikovanje glavnih predlogov okoljske politike;
 - b) objavlja razpoložljiva pojasnila o svojem ravnanju v odnosu do javnosti v zadevah s področja te konvencije ali omogoča dostop do njih na drugačen način in
 - c) v ustrezni obliki zagotavlja informacije, kako vlada na vseh ravneh opravlja javne funkcije ali zagotavlja javne storitve v zvezi z okoljem.
8. Pogodbenica razvije mehanizme, s katerimi zagotovi, da je javnost dovolj obveščena o izdelkih, da bi se tako obveščeni potrošniki lahko pri izbiri odločali glede na njihove posledice za okolje.

9. Pogodbenica po potrebi z upoštevanjem mednarodnih procesov postopoma vzpostavi medsebojno povezan vsedržavni sistem popisov ali registrov onesnaževanja v strukturirani, računalniški in javno dostopni podatkovni bazi, zbrani na podlagi standardiziranega poročanja. Tak sistem lahko vključuje vnose, izpuste in prenose določenih vrst snovi in izdelkov, vključno s porabo vode, energije in virov, iz določenih vrst dejavnosti v okolje, v proces čiščenja na kraju samem in drugje ter na odlagališča.
10. Nobena določba tega člena ne sme vplivati na pravico pogodbenic, da zavrnejo razkritje določene okoljske informacije v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 4. člena.

6. člen

UDELEŽBA JAVNOSTI PRI ODLOČANJU O POSEBNIH DEJAVNOSTIH

1. Pogodbenica
 - a) pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, naštete v prilogi I, uporablja določbe tega člena;
 - b) v skladu s svojo notranjo zakonodajo uporablja določbe tega člena tudi pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso naštete v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. Pogodbenice v ta namen določijo, ali za tako predlagano dejavnost veljajo določbe tega člena, in
 - c) lahko za vsak primer posebej, če tako predvideva notranja zakonodaja, odloči, da se za predlagane dejavnosti, ki so namenjene obrambi države, ne uporabljajo določbe tega člena, če meni, da bi njihova uporaba škodljivo vplivala na obrambne namene.
2. Vključeno javnost je treba na začetku postopka okoljskega odločanja ustrezno, pravočasno in učinkovito obvestiti z javno objavo ali vsakogar posebej, če je to primerno, med drugim o:
 - a) predlagani dejavnosti in vlogi, o kateri se bo odločalo;
 - b) vrsti možnih odločitev ali o osnutku odločitve;
 - c) organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje;
 - d) predvidenem postopku, in takoj ko je informacija na razpolago, o:
 - i) začetku postopka;
 - ii) možnostih za udeležbo javnosti;
 - iii) času in kraju vsake predvidene javne obravnave;
 - iv) organu javne oblasti, pri katerem je mogoče dobiti ustrezno informacijo, in o tem, kje se ustrezne informacije hranijo, da jih javnost lahko pregleda;
 - v) ustreznem organu javne oblasti ali katerem koli drugem uradnem organu, ki se mu lahko predložijo pripombe ali vprašanja, ter predvidenem roku za predložitev pripomb ali vprašanj in
 - vi) o tem, katere okoljske informacije v zvezi s predlagano dejavnostjo so na razpolago, in
 - e) dejstvu, da je za dejavnost treba pripraviti državno ali čezmejno presojo vplivov na okolje.
3. Zagotoviti je treba ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti v skladu z drugim odstavkom tega člena in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju.
4. Pogodbenica zagotovi udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje.

5. Kadar je to primerno, pogodbenica spodbudi možne vložnike, da preden zaprosijo za dovoljenje, opredelijo vključeno javnost, začnejo razpravo in dajo informacije o ciljnih svoje vloge.
6. Pogodbenica zahteva od pristojnih organov javne oblasti, da vključeni javnosti na podlagi zahtevka, če tako določi notranje pravo, omogočijo dostop do vseh informacij, pomembnih za odločanje po tem členu, brezplačno in takoj, ko so na razpolago, da jih lahko preveri, kar pa ne vpliva na pravico pogodbenic, da zavrnejo razkritje določenih informacij v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 4. člena. Ob upoštevanju določb 4. člena med ustrezne informacije spadajo vsaj:
 - a) opis kraja ter fizičnih in tehničnih značilnosti predlagane dejavnosti skupaj z oceno pričakovanih ostankov in emisij;
 - b) opis pomembnih učinkov predlagane dejavnosti na okolje;
 - c) opis predvidenih ukrepov za preprečevanje in/ali zmanjšanje teh učinkov in emisij;
 - d) poljuden povzetek navedenega;
 - e) prikaz glavnih drugih možnosti, ki jih je vložnik proučil, in
 - f) v skladu z notranjo zakonodajo glavna poročila in nasveti, ki jih prejme organ javne oblasti v času, ko mora obveščati vključeno javnost v skladu z drugim odstavkom tega člena.
7. V postopkih za udeležbo javnosti je treba javnosti omogočiti, da pisno oz. na javni obravnavi ali ob zaslišanju vložnika predloži vse pripombe, informacije, analize ali mnenja, za katere meni, da se nanašajo na predlagano dejavnost.
8. Pogodbenica zagotovi, da se pri odločitvah ustrezno upošteva izid udeležbe javnosti.
9. Pogodbenica zagotovi, da je javnost v skladu z ustreznimi postopki nemudoma obveščena o odločitvi, ki jo je sprejel organ javne oblasti. Pogodbenica omogoči javnosti dostop do besedila odločitve skupaj z razlogi in utemeljitvami, na podlagi katerih je bila odločitev sprejeta.
10. Pogodbenica zagotovi, da se s potrebnimi spremembami, in kadar je to primerno, uporabljajo določbe drugega do devetega odstavka tega člena, kadar organ javne oblasti ponovno prouči ali dopolni pogoje za izvajanje dejavnosti iz prvega odstavka.
11. Pogodbenica za odločitve o tem, ali dovoli namerno sproščanje gensko spremenjenih organizmov v okolje, uporablja v okviru svojega notranjega prava določbe tega člena, kolikor je to izvedljivo in primerno.

7. člen

UDELEŽBA JAVNOSTI PRI NAČRTIH, PROGRAMIH IN POLITIKAH V ZVEZI Z OKOLJEM

Ko pogodbenica javnosti zagotovi potrebne informacije, sprejme ustrezne praktične in/ali druge ukrepe, da zagotovi pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem. Pri tem se uporabljajo tretji, četrti in osmi odstavek 6. člena. Ustrezen organ javne oblasti ob upoštevanju ciljev te konvencije opredeli javnost, ki lahko sodeluje. Pogodbenica si primerno prizadeva zagotoviti možnosti za udeležbo javnosti pri pripravi politik, ki se nanašajo na okolje.

8. člen

UDELEŽBA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI IZVRŠILNIH PREDPISOV IN/ALI SPLOŠNO VELJAVNIH PRAVNO OBVEZUJOČIH NORMATIVNIH AKTOV

Na ustreznih stopnji in ko so možnosti še odprte, si pogodbenica prizadeva spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje.

V ta namen je treba:

- a) določiti dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo,
- b) objaviti osnutek pravil ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti in
- c) dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavniških svetovalnih telesih daje svoje pripombe.

Izid udeležbe javnosti je treba čim bolj upoštevati.

9. člen

DOSTOP DO PRAVNEGA VARSTVA

1. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotavlja, da ima vsaka oseba, ki meni, da njen zahtevek za informacije iz 4. člena ni bil upoštevan, da je bil delno ali v celoti neupravičeno zavrnjen, da je bil odgovor neustrezen ali da njen zahtevek kako drugače ni bil obravnavan v skladu z določbami tega člena, dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom.

Kadar pogodbenica predvidi revizijo pred sodiščem, mora zagotoviti, da ima taka oseba dostop tudi do hitrega brezplačnega ali poceni z zakonom določenega postopka za ponovno obravnavo zahtevka s strani organa javne oblasti ali za revizijo, ki jo opravi neodvisno in nepristransko telo, ki ni sodišče.

Končna odločitev po tem prvem odstavku je obvezujoča za organ javne oblasti, ki razpolaga z informacijami. Razloge je treba navesti pisno, vsaj kadar je dostop do informacij zavrnjen po tem odstavku.

2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,
 - a) ki imajo zadosten interes oziroma
 - b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb 6. člena, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz petega odstavka 2. člena. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka b) tega odstavka.

Določbe tega drugega odstavka ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka pred upravnim organom in ne vplivajo na zahtevo, da je treba izčrpati vse upravne revizijske postopke, preden se zateče k sodnim revizijskim postopkom, če je taka zahteva predvidena po notranjem pravu.

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.
4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. Odločitve po tem členu morajo biti izdane ali evidentirane v pisni obliki. Odločitve sodišč in po možnosti tudi drugih teles morajo biti javno dostopne.
5. Da bi povečala učinkovitost določb tega člena, pogodbenica zagotovi, da je javnost seznanjena z dostopom do upravnih in sodnih revizijskih postopkov, ter prouči možnosti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči za odpravo ali zmanjšanje finančnih in drugih ovir za dostop do pravnega varstva.

10. člen

SESTANEK POGODBENIC

1. Prvi sestanek pogodbenic se skliče najpozneje eno leto po datumu začetka veljavnosti te konvencije. Nato so redni sestanki pogodbenic najmanj enkrat vsaki dve leti, razen če pogodbenice določijo drugače, ali na pisno zahtevo katere koli pogodbenice pod pogojem, da zahtevo podpre najmanj ena tretjina pogodbenic, v šestih mesecih, potem ko je izvršilni sekretar Gospodarske komisije ZN za Evropo zahtevo sporočil vsem pogodbenicam.
2. Na sestankih pogodbenice stalno spremljajo izvajanje te konvencije na podlagi rednega poročanja pogodbenic in zato:
 - a) pregledujejo politike ter pravne in metodološke pristope glede dostopa do informacij, udeležbe javnosti pri odločanju in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, da bi jih še izboljšale;
 - b) izmenjujejo informacije o pridobljenih izkušnjah pri sklepanju in izvajanju dvostranskih in večstranskih ali drugih sporazumov, pomembnih za namene te konvencije, katerih pogodbenica je ena ali več pogodbenic te konvencije;
 - c) po potrebi prosijo za pomoč ustrezne organe Gospodarske komisije ZN za Evropo kot tudi druga ustrezna mednarodna telesa in posebne odbore na vseh področjih, pomembnih za doseganje namenov te konvencije;
 - d) ustanavljajo pomožna telesa, ki se jim zdijo potrebna;
 - e) po potrebi pripravijo protokole k tej konvenciji;
 - f) obravnavajo in sprejemajo predloge za spremembe te konvencije v skladu z določbami 14. člena;
 - g) obravnavajo in sprejmejo vse dodatne ukrepe, potrebne za doseganje namenov te konvencije;
 - h) na svojem prvem sestanku obravnavajo in soglasno sprejmejo poslovnik svojih sestankov in sestankov pomožnih teles;

- i) na svojem prvem sestanku pregledajo svoje izkušnje pri izvajanju določb devetega odstavka 5. člena in proučijo, kateri ukrepi so potrebni za nadaljnji razvoj sistema iz omenjenega odstavka, pri čemer upoštevajo mednarodne procese in razvoj, vključno s pripravo ustreznega dokumenta o registrih ali popisih izpustov in prenosa onesnaževanja, ki je lahko priloga te konvencije.
3. Na sestanku pogodbenic se po potrebi prouči možnost sklepanja dogovorov o financiranju na podlagi soglasja.
 4. Organizacija združenih narodov, njene specializirane agencije in Mednarodna agencija za atomsko energijo ter tudi vsaka država ali organizacija za regionalno gospodarsko povezovanje, ki ima v skladu s 17. členom pravico podpisati to konvencijo, ni pa pogodbenica te konvencije, in medvladna organizacija, ki je usposobljena za področja, na katera se nanaša ta konvencija, lahko na sestankih pogodbenic sodelujejo kot opazovalke.
 5. Nevladna organizacija, usposobljena za področja, na katera se nanaša ta konvencija, ki je obvestila izvršilnega sekretarja Gospodarske komisije ZN za Evropo, da želi biti zastopana na sestanku pogodbenic, ima pravico sodelovati kot opazovalka, razen če najmanj ena tretjina na sestanku navzočih pogodbenic temu nasprotuje.
 6. Za namene četrtega in petega odstavka tega člena se s poslovnikom iz pododstavka h) drugega odstavka tega člena uredijo postopek za udeležbo in drugi s tem povezani pogoji.

11. člen

GLASOVALNA PRAVICA

1. Pogodbenica te konvencije ima en glas, razen v primerih iz drugega odstavka tega člena.
2. Organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje lahko pri zadevah, ki so v njihovi pristojnosti, uresničujejo svojo glasovalno pravico s številom glasov, ki je enako številu držav njihovih držav članic, ki so pogodbenice te konvencije. Te organizacije pa nimajo pravice glasovati, če to pravico uresničijo njihove države članice, in obratno.

12. člen

SEKRETARIAT

Izvršilni sekretar Gospodarske komisije ZN za Evropo opravlja te naloge:

- a) sklicuje in pripravlja sestanke pogodbenic;
- b) pogodbenicam pošilja poročila in druge informacije, ki jih prejme v skladu z določbami te konvencije, in
- c) druge naloge, ki jih lahko določijo pogodbenice.

13. člen

PRILOGE

Priloge te konvencije so njen sestavni del.

14. člen

SPREMEMBE KONVENCIJE

1. Vsaka pogodbenica lahko predlaga spremembe te konvencije.
2. Besedilo predlagane spremembe konvencije se pisno predloži izvršilnemu sekretarju Gospodarske komisije ZN za Evropo, ki ga pošlje vsem pogodbenicam najmanj devetdeset dni pred sestankom pogodbenic, na katerem naj bi spremembo sprejeli.
3. Pogodbenice si po svojih močeh prizadevajo, da se soglasno dogovorijo o vsaki predlagani spremembi te konvencije. Če so vse možnosti za soglasno sprejetje izčrpane in ni dosežen sporazum, se sprememba v skrajnem primeru lahko sprejme s tričetrtinsko večino glasov pogodbenic, ki so na sestanku navzoče in glasujejo.
4. Depozitar pošlje spremembe te konvencije, sprejete v skladu s tretjim odstavkom tega člena, vsem pogodbenicam v ratifikacijo, odobritev ali sprejetje. Spremembe konvencije razen sprememb prilog začnejo za pogodbenice, ki so jih ratificirale, odobrile ali sprejele, veljati devetdeseti dan od dneva, ko je depozitar od najmanj treh četrtin pogodbenic prejel uradno obvestilo o njihovi ratifikaciji, odobritvi ali sprejetju. Nato pa začnejo za vse druge pogodbenice spremembe veljati devetdeseti dan od dneva, ko pogodbenica deponira svojo listino o ratifikaciji, odobritvi ali sprejetju.
5. Pogodbenica, ki ne more odobriti spremembe priloge te konvencije, o tem pisno uradno obvesti depozitarja v dvanajstih mesecih od dneva sporočila o sprejetju te spremembe. Depozitar o vsakem takem prejetem uradnem obvestilu nemudoma uradno obvesti vse pogodbenice. Pogodbenica lahko svoje predhodno obvestilo kadar koli nadomesti z uradnim obvestilom o sprejetju in za to pogodbenico spremembe take priloge začnejo veljati po deponiranju listine o sprejetju pri depozitarju.
6. Po preteku dvanajstih mesecev od dneva depozitarjevega sporočila iz četrtega odstavka tega člena začne sprememba priloge veljati za tiste pogodbenice, ki depozitarju niso poslale uradnega obvestila v skladu z določbami petega odstavka tega člena, če takega uradnega obvestila ni predložila več kot ena tretjina pogodbenic.
7. V tem členu izraz "pogodbenice, ki so navzoče in glasujejo" pomeni pogodbenice, ki so navzoče in glasujejo za ali proti.

15. člen

PREGLED SKLADNOSTI

Na sestanku pogodbenic se soglasno določijo možni nekonfliktni, nesodni in posvetovalni postopki za pregled skladnosti z določbami te konvencije. Ti postopki naj omogočajo ustrezno vključevanje javnosti in lahko zajemajo tudi možnost obravnavanja sporočil članov javnosti o zadevah, povezanih s to konvencijo.

16. člen

REŠEVANJE SPOROV

1. Pri sporu med dvema ali več pogodbenicami o razlagi ali uporabi te konvencije si pogodbenice prizadevajo za rešitev spora s pogajanjem ali na drug za stranke v sporu sprejemljiv način.

2. Pri podpisu, ratifikaciji, sprejetju, odobritvi konvencije ali pristopu k njej ali kadar koli pozneje lahko pogodbenica pisno izjavi depozitarju, da za spor, ki ni bil rešen v skladu s prvim odstavkom tega člena, sprejema v odnosu do druge pogodbenice, ki sprejema enako obveznost, kot obveznega enega ali oba od spodaj navedenih načinov reševanja sporov:
 - a) predložitev spora Meddržavnemu sodišču;
 - b) arbitražo v skladu s postopkom iz Priloge II.
3. Če so stranke v sporu sprejele oba načina reševanja sporov iz drugega odstavka tega člena, se lahko spor predloži samo Meddržavnemu sodišču, razen če se stranke dogovorijo drugače.

17. člen

PODPIS

Ta konvencija je na voljo za podpis v Aarhusu (Danska) 25. junija 1998, nato pa na sedežu Združenih narodov v New Yorku do 21. decembra 1998 za države članice Gospodarske komisije ZN za Evropo kot tudi za države, ki imajo v Gospodarski komisiji ZN za Evropo svetovalni status v skladu z osmim in enajstim odstavkom resolucije št. 36 (IV) Ekonomsko-socialnega sveta z dne 28. marca 1947, in za organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje, ki so jih ustanovile suverene države članice Gospodarske komisije ZN za Evropo, na katere so njihove države članice prenesle pristojnost za zadeve, ki jih ureja ta konvencija, vključno s pristojnostjo za sklepanje mednarodnih pogodb v zvezi s temi zadevami.

18. člen

DEPOZITAR

Depozitar te konvencije je generalni sekretar Združenih narodov.

19. člen

RATIFIKACIJA, SPREJETJE, ODOBRITEV IN PRISTOP

1. Države podpisnice in organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje ratificirajo, sprejmejo ali odobrijo to konvencijo.
2. Za države in organizacije za regionalno gospodarsko sodelovanje iz 17. člena je konvencija na voljo za pristop od 22. decembra 1998 dalje.
3. Katera koli druga država, ki ni navedena v drugem odstavku tega člena in je članica Združenih narodov, lahko pristopi h konvenciji po odobritvi sestanka pogodbenic.
4. Za organizacijo iz 17. člena, ki postane pogodbenica te konvencije, ne da bi bila tudi katera koli od njenih držav članic pogodbenica te konvencije, veljajo vse obveznosti iz te konvencije. Če je ena ali več držav članic te organizacije pogodbenica te konvencije, se organizacija in njene države članice dogovorijo o svojih nalogah za izvajanje obveznosti po tej konvenciji. V takih primerih organizacija in države članice ne morejo hkrati uresničevati pravic iz te konvencije.
5. Organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje iz 17. člena v svojih listinah o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu navedejo obseg svojih pristojnosti v zvezi z zadevami, ki jih ureja ta konvencija. Te organizacije tudi obvestijo depozitarja o vsaki bistveni spremembi obsega svojih pristojnosti.

20. člen

ZAČETEK VELJAVNOSTI

1. Konvencija začne veljati devetdeseti dan po datumu deponiranja šestnajste listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu.
2. Za prvi odstavek tega člena se listina, ki jo deponira organizacija za regionalno gospodarsko povezovanje, ne šteje kot dodatna k listinam, ki so jih deponirale države članice te organizacije.
3. Za državo ali organizacijo iz 17. člena, ki ratificira, sprejme ali odobri to konvencijo ali k njej pristopi po deponiranju šestnajste listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu, začne konvencija veljati devetdeseti dan po datumu, ko je ta država ali organizacija deponirala svojo listino o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu.

21. člen

ODPOVED

Kadar koli po treh letih od datuma, ko je konvencija za določeno pogodbenico začela veljati, lahko ta pogodbenica konvencijo odpove s pisnim uradnim obvestilom depozitarju. Taka odpoved začne veljati devetdeseti dan po datumu, ko jo je depozitar prejel.

22. člen

VERODOSTOJNA BESEDILA

Izvirnik te konvencije, katerega besedila v angleščini, francoščini in ruščini so enako verodostojna, se hrani pri generalnem sekretarju Združenih narodov.

V POTRDITEV TEGA so podpisani in za to pravilno pooblaščenim podpisali to konvencijo.

SESTAVLJENO v Aarhusu (Danska) petindvajsetega junija tisoč devetsto osemindevetdeset.

Priloga I

SEZNAM DEJAVNOSTI IZ PODODSTAVKA a) PRVEGA ODSTAVKA 6. ČLENA

1. Energetika:
 - rafinerije nafte in plina;
 - obrati za uplinjanje in utekočinjanje;
 - termoelektrarne in druge kurilne naprave z nazivno vhodno toplotno močjo 50 megavatov (MW) ali več;
 - koksarne;
 - jedrske elektrarne in drugi jedrski reaktorji, vključno z razstavitvijo ali razgradnjo takih elektrarn ali reaktorjev¹ (razen raziskovalnih objektov za proizvodnjo in pretvorbo cepljivih in oplodljivih materialov, katerih največja moč ne presega 1 kW stalne toplotne obremenitve);
 - obrati za predelavo ožarčenega jedrskega goriva;
 - obrati:
 - za proizvodnjo ali obogatitev jedrskega goriva;
 - za obdelavo ožarčenega jedrskega goriva ali visokoradioaktivnih odpadkov;

- za končno odlaganje ožarčenega jedrskega goriva;
- izključno za končno odlaganje radioaktivnih odpadkov;
- izključno za skladiščenje (načrtovano za več kot 10 let) ožarčenega jedrskega goriva ali radioaktivnih odpadkov zunaj mesta proizvodnje.

2. Proizvodnja in predelava kovin:

- obrati za praženje ali sintranje rud (vključno s sulfidnimi rudami);
- obrati za proizvodnjo surovega železa ali jekla (primarno ali sekundarno taljenje), vključno s kontinuirnim litjem, z zmogljivostjo več kot 2,5 tone na uro;
- obrati za predelavo železa in jekla:
 - i) obrati za vroče valjanje z zmogljivostjo več kot 20 ton surovega jekla na uro;
 - ii) kovačije, v katerih uporabljena toplotna moč presega 20 MW, in s kladivi, katerih energija je večja od 50 kilodžulov na kladivo;
 - iii) nanašanje zaščitnih prevlek iz staljenih kovin z vložkom več kot 2 toni surovega jekla na uro;
- livarne železa in jekla s proizvodno zmogljivostjo več kot 20 ton na dan;
- obrati:
 - i) za proizvodnjo surovih barvnih kovin iz rude, koncentratov ali sekundarnih surovin z metalurškimi, kemičnimi ali elektrolitskimi postopki;
 - ii) za taljenje in legiranje barvnih kovin, vključno z izrabljenimi izdelki za predelavo (rafinacija, litje itd.) s talilno zmogljivostjo več kot 4 tone na dan za svinec in kadmij ali 20 ton na dan za vse druge kovine;
- obrati za površinsko obdelavo kovin in plastičnih mas z uporabo elektrolitskih ali kemičnih postopkov v kadeh s prostornino več kot 30 m³.

3. Nekovinska industrija:

- obrati za proizvodnjo cementnega klinkerja v rotacijskih pečeh s proizvodno zmogljivostjo več kot 500 ton na dan ali apna v rotacijskih pečeh s proizvodno zmogljivostjo več kot 50 ton na dan ali v drugih pečeh s proizvodno zmogljivostjo več kot 50 ton na dan;
- obrati za proizvodnjo azbesta in azbestnih izdelkov;
- obrati za proizvodnjo stekla, vključno s steklenimi vlakni, s talilno zmogljivostjo več kot 20 ton na dan;
- obrati za taljenje nekovin, vključno s proizvodnjo mineralnih vlaken, s talilno zmogljivostjo več kot 20 ton na dan;
- obrati za izdelavo keramičnih izdelkov z žganjem, posebno strešnikov, opek, ognjevzdržnih opek, ploščic, lončevine ali porcelana, s proizvodno zmogljivostjo več kot 75 ton na dan in/ali z zmogljivostjo peči več kot 4 m³ in vložkom v posamezno peč več kot 300 kg/m³.

4. Kemična industrija: proizvodnja v okviru kategorij dejavnosti iz tega odstavka pomeni proizvodnjo na industrijski ravni s kemično predelavo snovi ali skupin snovi iz pododstavkov a) do g):

- a) Kemični obrati za proizvodnjo osnovnih organskih kemikalij, kot so:
 - i) enostavni ogljikovodiki (ciklični ali neciklični, nasičeni ali nenasičeni, alifatski ali aromatski);
 - ii) ogljikovodiki z vezanim kisikom, kot so alkoholi, aldehidi, ketoni, karboksilne kisline, estri, acetati, etri, peroksidi, epoksi smole;
 - iii) žveplovi ogljikovodiki;

- iv) dušikovi ogljikovodiki, kot so amini, amidi, dušikove, nitro- ali nitratne spojine, nitrili, cianati, izocianati;
 - v) ogljikovodiki z vezanim fosforjem;
 - vi) halogeni ogljikovodiki;
 - vii) organokovinske spojine;
 - viii) osnovne plastične mase (polimeri, sintetična vlakna in vlakna na osnovi celuloze);
 - ix) sintetične gume;
 - x) barve in pigmenti;
 - xi) površinsko aktivne snovi.
- b) Kemični obrati za proizvodnjo osnovnih anorganskih kemikalij, kot so:
- i) plini, kot so amoniak, klor ali vodikov klorid, fluor ali vodikov fluorid, ogljikovi oksidi, žveplove spojine, dušikovi oksidi, vodik, žveplov dioksid, karbonilklorid;
 - ii) kisline, kot so kromova kislina, fluorovodikova kislina, fosforjeva kislina, dušikova kislina, klorovodikova kislina, žveplova kislina, oleum, žveplasta kislina;
 - iii) lugi, kot so amonijev hidroksid, kalijev hidroksid, natrijev hidroksid;
 - iv) soli, kot so amonijev klorid, kalijev klorat, kalijev karbonat, natrijev karbonat, perborat, srebrov nitrat;
 - v) nekovine, kovinski oksidi ali druge anorganske spojine, kot so kalcijev karbid, silicij, silicijev karbid;
- c) kemični obrati za proizvodnjo fosfornih, dušikovih ali kalijevih gnojil (enostavnih ali sestavljenih);
- d) kemični obrati za proizvodnjo osnovnih sredstev za varstvo rastlin in biocidov;
- e) obrati, v katerih se uporabljajo kemični ali biološki postopki za proizvodnjo osnovnih farmacevtskih izdelkov;
- f) kemični obrati za proizvodnjo eksplozivnih snovi;
- g) kemični obrati, v katerih se s kemičnimi ali biološkimi postopki proizvajajo beljakovinski dodatki krme, encimi in druge beljakovinske snovi.
5. Ravnanje z odpadki:
- obrati za sežiganje, predelavo, kemično obdelavo ali odlaganje nevarnih odpadkov;
 - obrati za sežiganje komunalnih odpadkov z zmogljivostjo več kot 3 tone na uro;
 - obrati za odstranjevanje nenevarnih odpadkov z zmogljivostjo več kot 50 ton na dan;
 - odlagališča, ki sprejmejo več kot 10 ton odpadkov na dan ali s skupno zmogljivostjo več kot 25.000 ton, razen odlagališč za inertne odpadke.
6. Čistilne naprave za odpadno vodo z zmogljivostjo za več kot 150 000 populacijskih ekvivalentov.
7. Industrijski obrati za:
- a) proizvodnjo papirne kaše iz lesa ali podobnih vlaknatih materialov;
 - b) proizvodnjo papirja in lepenke s proizvodno zmogljivostjo več kot 20 ton na dan.
8. a) Gradnja prog za železniški promet na dolge razdalje in letališč² z osnovno dolžino vzletnih stez 2100 m ali več;
- b) gradnja avtocest in hitrih cest;³

- c) gradnja novih štiri- ali večpasovnih cest ali premestitev in/ali razširitev obstoječih dvo- ali manjpasovnih cest v štiri- ali večpasovne ceste, če je neprekinjena dolžina take nove ali premeščene in/ali razširjene ceste 10 ali več km.
9. a) Notranje plovne poti in pristanišča za promet po notranjih plovnih poteh za plovila z nosilnostjo več kot 1350 ton;
 - b) trgovska pristanišča, pomoli za natovarjanje in raztovarjanje, povezani s kopnim, in zunanja pristanišča (razen trajektnih pomolov), ki lahko sprejmejo plovila z nosilnostjo več kot 1350 ton.
10. Črpanje podtalnice ali sistemi za umetno bogatenje podtalnice, če je letna količina načrpane ali obogatene vode enaka ali večja od 10 milijonov kubičnih metrov.
 11. a) Objekti za prenos vode med porečji, če je prenos namenjen preprečevanju morebitnega pomanjkanja vode in če je količina prenesene vode večja od 100 milijonov kubičnih metrov na leto;
 - b) v vseh drugih primerih objekti za prenos vode med porečji, če je večletni povprečni pretok porečja, v katerem se voda črpa, večji od 2000 milijonov kubičnih metrov na leto in če je količina prenesene vode večja od 5 % tega pretoka.

V obeh primerih ni zajet prenos vodovodne pitne vode.

12. Komercialno črpanje nafte in zemeljskega plina, če količina načrpane nafte presega 500 ton na dan in 500 000 kubičnih metrov plina na dan.
13. Jezovi in drugi objekti za zadrževanje ali trajno skladiščenje vode, če nova ali dodatna količina zadržane ali uskladiščene vode presega 10 milijonov kubičnih metrov.
14. Cevovodi za plin, nafto ali kemikalije s premerom več kot 800 mm in dolžino več kot 40 km.
15. Obrati za intenzivno rejo perutnine ali prašičev z več kot:
 - a) 40 000 mest za perutnino;
 - b) 2000 mest za pitance (težje od 30 kg) ali
 - c) 750 mest za plemenske svinje.
16. Kamnolomi in površinski kopi, če pridobivalna površina presega 25 hektarjev, ali kopanje šote, če pridobivalna površina presega 150 hektarjev.
17. Gradnja nadzemne električne napeljave z napetostjo 220 kV ali več in dolžino več kot 15 km.
18. Objekti za skladiščenje nafte, petrokemičnih ali kemičnih izdelkov z zmogljivostjo 200 000 ton ali več.
19. Druge dejavnosti:
 - obrati za predhodno obdelavo (postopki, kot so pranje, beljenje, mercerizacija) ali barvanje vlaken ali tkanin, katerih zmogljivost obdelave presega 10 ton na dan;
 - obrati za strojenje kož, katerih zmogljivost obdelave presega 12 ton končnih izdelkov na dan;
 - a) klavnice z zmogljivostjo zakola več kot 50 ton na dan;
 - b) obdelava in predelava za proizvodnjo živil iz:
 - i) živalskih surovin (razen mleka) s proizvodno zmogljivostjo več kot 75 ton končnih izdelkov na dan;
 - ii) rastlinskih surovin s proizvodno zmogljivostjo več kot 300 ton končnih izdelkov na dan (povprečna četrletna vrednost);

- c) obdelava in predelava mleka, če je količina zbranega mleka več kot 200 ton na dan (povprečna letna vrednost);
 - kafilerije z zmogljivostjo predelave več kot 10 ton na dan;
 - obrati za površinsko obdelavo snovi, predmetov ali izdelkov z uporabo organskih topil, zlasti za apreturo, tiskanje, premazovanje, razmaščevanje, impregniranje proti vlagi, klejanje, barvanje, čiščenje ali impregniranje, s porabo več kot 150 kg na uro ali več kot 200 ton na leto;
 - obrati za proizvodnjo ogljika (antracita) ali elektrografita s sežiganjem ali grafitizacijo.
20. Dejavnost, ki ni omenjena v odstavkih 1 do 19 in za katero je udeležba javnosti v skladu z notranjo zakonodajo predvidena s postopkom presoje vplivov na okolje.
21. Določba pododstavka a) prvega odstavka 6. člena te konvencije se ne uporablja za nobeno od zgornjih naštetih dejavnosti, ki se izvaja manj kot dve leti izključno ali v glavnem za raziskave, razvoj in preizkušanje novih metod ali izdelkov, razen če bi lahko povzročila pomembne škodljive učinke na okolje ali zdravje.
22. Če sprememba ali razširitev dejavnosti sama po sebi izpolnjuje merila/mejne vrednosti, določene v tej prilogi, se zanjo uporablja pododstavek a) prvega odstavka 6. člena te konvencije. Za vse druge spremembe ali razširitev dejavnosti se uporablja pododstavek b) prvega odstavka 6. člena te konvencije.

Opombe:

¹ Jedrske elektrarne in drugi jedrski reaktorji se ne štejejo več za take obrate, če so bili jedrsko gorivo in drugi radioaktivno onesnaženi elementi trajno odstranjeni iz obrata.

² V tej konvenciji "letališče" pomeni letališče, ki je skladno z opredelitvijo v Čikaški konvenciji iz leta 1944, s katero je bila ustanovljena Mednarodna organizacija za civilno letalstvo (Priloga 14).

³ V tej konvenciji "hitra cesta" pomeni cesto, ki je skladna z opredelitvijo v Evropskem sporazumu o glavnih mednarodnih prometnih žilah z dne 15. novembra 1975.

Priloga II

ARBITRAŽA

1. Če se spor predloži v reševanje arbitraži v skladu z drugim odstavkom 16. člena, morajo stranka ali stranke v sporu obvestiti sekretariat o predmetu arbitraže in zlasti navesti člene konvencije, katerih razlaga ali uporaba je sporna. Sekretariat pošlje prejete informacije vsem pogodbenicam te konvencije.
2. Rzsodišče sestavljajo trije člani. Tožeča stranka ali stranke in druga stranka ali stranke v sporu imenujejo po enega rzsodnika in tako imenovana rzsodnika sporazumno določita tretjega rzsodnika, ki bo predsednik rzsodišča. Ta ne sme biti državljan nobene od strank v sporu, ne sme imeti običajnega prebivališča na njihovem ozemlju, ne sme biti pri njih zaposlen, niti se ni s to zadevo kakor koli drugače ukvarjal.
3. Če predsednik rzsodišča ni bil določen v dveh mesecih od imenovanja drugega rzsodnika, imenuje predsednika izvršilni sekretar Gospodarske komisije za Evropo na zahtevo ene od strank v sporu v naslednjih dveh mesecih.
4. Če ena od strank v sporu ne imenuje rzsodnika v dveh mesecih po prejemu zahteve, lahko druga stranka o tem obvesti izvršilnega sekretarja Gospodarske komisije za

- Evropo, ki v naslednjih dveh mesecih določi predsednika razsodišča. Ko je predsednik razsodišča določen, zahteva od stranke, ki ni imenovala razsodnika, da to stori v dveh mesecih. Če tega ne stori v tem roku, predsednik o tem obvesti izvršilnega sekretarja Gospodarske komisije za Evropo, ki imenuje razsodnika v naslednjih dveh mesecih.
5. Razsodišče sprejme svojo odločitev v skladu z mednarodnim pravom in določbami te konvencije.
 6. Vsako razsodišče, ustanovljeno v skladu z določbami iz te priloge, pripravi svoj poslovnik.
 7. Razsodišče sprejme odločitev o postopku in vsebini z večino glasov svojih članov.
 8. Razsodišče lahko sprejme vse potrebne ukrepe za ugotovitev dejstev.
 9. Stranke v sporu morajo olajšati delo razsodišča, z vsemi razpoložljivimi sredstvi pa morajo predvsem:
 - a) priskrbeti vso ustrezno dokumentacijo, sredstva za delo in informacije;
 - b) omogočiti razsodišču, da po potrebi vabi priče ali izvedence in pridobi njihovo pričevanje.
 10. Stranke in razsodniki varujejo tajnost podatkov, ki jih prejmejo kot tajne med postopkom razsodišča.
 11. Na zahtevo ene od strank lahko razsodišče predlaga začasne odredbe.
 12. Če ena od strank v sporu ne pride pred razsodišče ali če ji ne uspe zagovarjati njenega primera, lahko druga stranka zahteva, da razsodišče nadaljuje postopek in sprejme končno odločitev. Odsotnost stranke ali dejstvo, da ji ni uspelo zagovarjati njenega primera, ne sme biti ovira za nadaljevanje postopka.
 13. Razsodišče lahko obravnava in določi nasprotno zahtevke, ki izhajajo neposredno iz predmeta spora.
 14. Če razsodišče zaradi posebnih okoliščin primera ne določi drugače, krijejo stroške razsodišča, vključno z denarnim nadomestilom za njegove člane, stranke v sporu v enakih deležih. Razsodišče vodi evidenco vseh svojih stroškov in predloži strankam končni obračun stroškov.
 15. Vsaka pogodbenica te konvencije, ki ima pravni interes v sporni zadevi in jo odločitev v tej zadevi lahko prizadene, lahko s soglasjem razsodišča vstopi v postopek.
 16. Razsodišče izda razsodbo v petih mesecih od datuma, ko je bilo ustanovljeno, razen če ugotovi, da je treba ta rok podaljšati, vendar le za obdobje, ki ne sme biti daljše od petih mesecev.
 17. Razsodbi razsodišča je treba priložiti utemeljitev. Razsodba je dokončna in zavezujoča za vse stranke v sporu. Razsodišče pošlje razsodbo strankam v sporu in sekretariatu. Sekretariat pošlje prejete informacije vsem pogodbenicam te konvencije.
 18. Morebiten spor med strankami zaradi razlage ali izvršitve arbitražne odločbe lahko katera koli stranka predloži razsodišču, ki je razsodbo izdalo, če pa to ni več mogoče, pa drugemu razsodišču, ki se v ta namen ustanovi na enak način kot prvo.

Angleška različica besedila Aarhuške konvencije je na voljo na spletni strani:
<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

VIRI IN LITERATURA

1. Ulrich Beck: Družba tveganja: na poti v neko drugo moderno. Ljubljana: Krtina, 2001.
2. Jurgen Habermas: Strukturne spremembe javnosti. Ljubljana: Humanitas, ŠKUC in FF, 1989.
3. Vladimir Iljič Lenin: Država in revolucija. Ljubljana: CZ, 1972.
4. Andrej Lukšič: Rizične tehnologije, Izziv demokraciji. ČKZ, št. 193 (1999).
5. Milada Mirković: Priporočila za implementacijo Aarhuske konvencije v Sloveniji. Ljubljana: Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC, 2000.
6. Claus Offe: Contradiction of the Welfare State. London, Melbourne, 1984.
7. Claus Offe: Družbena moč in politična oblast. Ljubljana: DE, 1985.
8. Claus Offe: Nova družbena gibanja: izziv mejam institucionalne politike. Ljubljana: DE, 1987.
9. Aarhuska konvencija in relevantni pravni predpisi slovenskega pozitivnega prava.
10. Vilko Androjna: Upravni postopek in upravni spor. Ljubljana: Ur. l. RS, 1992.
11. Janez Čebulj, Dušan Pichler, Ana Prančič: Zakon o varstvu okolja s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1994.
12. Tone Jerovšek: Pomen načel v upravnem postopku. IV. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani: Dnevi javnega prava, 1998.
13. Milada Mirković: Dostop do informacij o okolju. Ljubljana: Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC, 1998.
14. Rajko Pirnat: Upravni aspekti javnega pooblastila. Ljubljana: Pravna fakulteta, Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, 1998.
15. Miha Pogačnik: Mednarodne pogodbe kot vir notranjega prava države. Ljubljana, 1999.
16. V. Dnevi javnega prava. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
17. Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz, Jerzy Jendroska: The Aarhus Convention (An Implementation Guide). New York, Geneva: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2000.
18. Tone Stojin: Postopek pred upravnim organom – instrument varstva pravic ali njihovih omejitev. Pravniki/ 52 (1997). 4-5.
19. Lojze Ude: Posebni upravni in sodni postopki v novejši slovenski zakonodaji. Podjetje in delo/6-7/2000/XXVI (2000).
20. Stane Vlaj: Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Ljubljana: Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani, 2001.
21. Drago Čepar, Tomaž Ilešič, Metoda Orehar: Sprejemanje podzakonskih predpisov. Ljubljana: Pravno-informacijski center nevladnih organizacij (PIC), 2000.
22. Nacionalni program varstva okolja. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor - Uprava RS za varstvo narave, 1998.
23. Marko Simić et al.: Naravovarstvene smernice za urejanje prostora na območju predlaganega Notranjskega regijskega parka. Ljubljana: Zavod za varstvo naravne in kulturne dediščine, 1993.
24. Zakon o ohranjanju narave. Ur. l. RS, št. 56/99, popravek Ur. l. RS, št. 31/2000.
25. Public Participation in Making Local Environmental Decisions, The Aarhus Convention Newcastle Workshop. London: Good Practice Handbook, Department of the Environment, Transport and Regions, 2000.
26. Branko Kontić et al.: Trajnostno regionalno razvojno načrtovanje. Zbornik rezultatov projekta. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo, 2000.
27. Juergen Habermas: The Theory of Communicative Action (I & II). Cambridge, Oxford: Polity Press in Beacon Press, 1987/91.
28. Drago Kos: Spreminjanje ekološke zavesti in vidiki ekološke mobilizacije. Ljubljana: Ekološke sondeže, FDV-IDV, 1993.
29. Drago Kos et al.: Dolgoročna rešitev odlaganja komunalnih odpadkov v občini Grosuplje. Ljubljana: Univerza v Ljubljani/Inštitut Jožef Stefan, 1992.
30. Niko Toš (ur.): Ekološke sondeže. Ljubljana: FDV-IDV, 1993.
31. Sarah Trenholm: Persuasion and Social Influence. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1989.

32. Mirjana Ule: Socialna psihologija. Ljubljana: ZPS, 1992.
33. Ulrich Beck: Ecological Politics in an Age of Risk. Cambridge: Polity press, 1995.
34. Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scott Lash: Reflexive modernization. Cambridge: Polity Press, 1994.

