

Združenje odvetnikov za varstvo okolja Client Earth, s sedežem v Londonu, je 2. novembra 2016 doseglo pomembno zmago na področju preprečevanja onesnaževanja zraka in dolžnosti vsebinskega in učinkovitega izvrševanja pravnih obveznosti državnih organov na področju varstva okolja v Združenem kraljestvu. Pred britanskim vrhovnim sodiščem je združenje uspešno tožilo državo, ki jo je zastopala ministrica za okolje, hrano in podeželje, zaradi kršenja obveznosti, ki izhajajo iz direktive 2008/50/EC o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo, ter tožbo tudi dobilo.<sup>1</sup>

Vrhovno sodišče se je spopadlo s problematiko nižanja stopnje onesnaženosti zraka z dušikovim dioksidom (NO<sub>2</sub>) in vlogo države pri zagotavljanju čistejšega zunanega zraka. Omenjeni plin je nevaren za človekovo zdravje, saj lahko povzroči vnetje dihalnih poti pri popolnoma zdravih ljudeh, pri osebah s kroničnimi obolenji kot je astma pa so posledice še precej hujše. Po nedavnih podatkih britanskega ministrstva za okolje, hrano in podeželje (DEFRA) NO<sub>2</sub> letno na državni ravni povzroči približno 23,500 smrti. Poglavitni onesnaževalci zraka z omenjenim plinom so dizelski avtomobili, katerih prodaja je bila v zadnjem desetletju močno gospodarsko podprta in oglaševana (predvsem zaradi prehoda z uporabe bencinskih na dizelske avtomobile), tako s strani EU kot držav članic.

EU je pomembnost kvalitete zraka za zdravo življenjsko okolje prepoznala in poudarila s prvo direktivo že leta 1996, prenovljena direktiva o kvaliteti zraka iz leta 2008 pa je državam članicam naložila jasno določene obveznosti v primeru kršenja mejnih, t.j. še dovoljenih vrednosti NO<sub>2</sub> v zraku. Posamezna država članica, ki se iz praktičnih razlogov razdeli v več con z različno kvaliteto zraka, mora po 23. členu Direktive v primeru prekoračitve mejnih vrednosti NO<sub>2</sub> v posamezni coni sestaviti t.i. 'Air Quality Plan' (AQP) oz. načrt za kvaliteto zraka. Namen tovrstnega strateškega dokumenta je čim hitrejša in čim bolj učinkovito znižanje stopnje onesnaženosti zraka z NO<sub>2</sub> v posamezni coni, sprva za doseg mejnih in nato varnih, neškodljivih vrednosti v skladu z Direktivo.

Client Earth je aprila 2015 s tožbo na britanskem Vrhovnem sodišču že dosegel za čistost zraka pozitivno odločbo z deklaracijo, da Velika Britanija krši pravo EU na področju izpustov NO<sub>2</sub> v ozračje. Sodišče je takrat določilo, da mora nova vlada, ne glede na njene politične ter finančne načrte in usmeritve poskrbeti, da se kršenje državnih obveznosti na dotičnem področju onesnaževanja zraka preneha. Decembra istega leta je zato ministrstvo za okolje, na videz v skladu z odločitvijo sodišča, objavilo načrt za kvaliteto zraka. Združenje Client Earth je po seznanitvi z vsebino AQP, tudi s podporo londonskega župana, pred vrhovnim sodiščem izpodbijalo zakonitost načrta, saj je v njem prepoznalo izjemno neresnične, pretirano pozitivne napovedi glede izpustov NO<sub>2</sub> v ozračje, ter vsebinsko neupoštevanje ter posledično kršenje nacionalne zakonodaje in prava EU.

Zdaj se lahko osredotočimo na vsebino same odločbe. Tožnik je ministrici očital neustrezno in posledično nezakonito interpretacijo 23. člena Direktive o kakovosti zraka, konkretno prvega odstavka, ki med drugim pravi sledeče: " ... V primeru preseganj teh mejnih vrednosti (NO<sub>2</sub> v ozračju), za katere je rok za doseg skladnosti že potekel, se v načrtih za kakovost zraka *predvidijo ustrezni ukrepi, tako da bo lahko obdobje preseganja čim krajše.*"<sup>2</sup> Zastopnica združenja Client Earth je zatrjevala, da ministrica pri svojem postopanju ni upoštevala niti zahteve o *čim hitrejšem*, niti zahteve o *ustreznem* ukrepanju.

---

<sup>1</sup> Celotna sodba je dostopna na povezavi: <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/high-court-ruling-on-clientearth-no-2-vs-ssefra-uk-air-pollution-plans/>

<sup>2</sup> Direktiva 2008/50/EC z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo je v slovenskem jeziku dostopna na povezavi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0050&from=en>

Ministrica je določila rok za prenehanje kršitev leta 2020. Do takrat naj bi večina con, ki so bile določene kot tiste, ki presegajo mejne vrednosti NO<sub>2</sub>, uspelo ustrezno znižati koncentracijo plina v ozračju. Glede časovne zahteve je sodišče ugotovilo predvsem naslednje: posamezna mesta v Angliji, npr. Birmingham in Nottingham, so sporočila, da bi svoje dolžnosti lahko izpolnila do leta 2018 ali 2019, vendar so bila finančna sredstva razporejena tako, da so se lahko črpala le periodično, torej letno. Sodišče je preko korespondence med ministrico in drugimi državnimi organi (elektronska pošta) ugotovilo, da razlog za to tiči predvsem v dejstvu, da državni organi zavestno niso pričakovali kaznovanega postopka s strani Evropske komisije in morebitnih finančnih posledic zaradi kršitev Direktive o kakovosti zraka pred letom 2020.<sup>3</sup> Tako je ministrica celotni postopek strateško izpeljala po principu čim manjšega letnega stroškovnega bremena. To je seveda v popolnem nasprotju s temeljnimi vrednotami prava EU, saj gre za očitno izigravanje pravnih pravil v korist državnih financ, konkretno pa je tovrstno početje neskladno tudi z namenom in vsebino direktive o kakovosti zraka ter iz nje izhajajočim AQP, kar je v svojem mnenju iz leta 2015 izrazila tudi Evropska komisija: države morajo obdobje preseganja mejnih vrednosti NO<sub>2</sub> v ozračju skrajšati kolikor se le da, pri njihovem početju pa ne gre za obligacijo prizadevanja, temveč obligacijo rezultata.<sup>4</sup> Direktive s svojo vsebino sicer dopuščajo določeno diskrecijo državnim organom kar se tiče izpeljave obveznosti v praksi, tudi s časovnega in finančnega vidika, vendar jih omejujejo z dejstvom, da morajo organi uporabiti sredstva ki ne le potencialno vodijo do določenega rezultata, temveč mora obstajati tudi velika verjetnost, da bodo ukrepi učinkoviti. Stroškovni vidik je sekundarnega pomena pri določanju ukrepov s strani države in ne sme vplivati na predvidene ukrepe do te mere, da ne bi več z veliko verjetnostjo vodili do izpolnjevanja državnih obveznosti v skladu s pravom EU.<sup>5</sup>

Navedeno pa se v obravnavanem primeru pred britanskim vrhovnim sodiščem povezuje še z drugim delom očitka tožnika, t.j. da ukrepi niso *ustrezni*. Ustvarjeni načrt sploh ne ustreza empirično, znanstveno pridobljenim podatkom o onesnaženosti zraka, saj iz njih izhaja, da je onesnaženih con v državi več, kot jih je predvidenih v načrtu, izpust NO<sub>2</sub> iz dizelskih avtomobilov pa je dejansko neprimerljivo večji od zatrjevanega v AQP. Client Earth je svoje trditve podprl z ažurnimi, kredibilnimi podatki iz strokovnih raziskav, ki jih je sodišče sprejelo kot verodostojne in odločujoče dokaze.<sup>6</sup> Kot nazorna primera neverjetnih razlik med državnimi napovedmi in dejanskimi podatki iz znanstvenih raziskav naj na tej točki izpostavimo, da je dejanski izpust NO<sub>2</sub> iz posameznega dizelskega avtomobila kar petkrat višji v primerjavi s podatki, predvidenimi v AQP, število con, ki bi presegle mejne vrednosti NO<sub>2</sub> v ozračju do leta 2020 pa bi po teh podatkih bilo ne le osem, kot je predvideno v načrtu, temveč kar trideset!<sup>7</sup>

Sodnik Garnham, ki je vodil postopek pred vrhovnim sodiščem in tudi spisal odločbo, je preko korespondence iz oktobra 2015 med ministrico in kabinetom ministrov (Cabinet of the United Kingdom) ugotovil, da so državni organi imeli dostop tudi do resničnih, dejanskih podatkov o izpustih NO<sub>2</sub>. Zavedali so se, da je njihov načrt pretirano optimističen in to še preden so ga izdali (decembra 2015). Stopnja poznavanja resničnih podatkov s strani

---

<sup>3</sup> Glej od 62. do 67. točke obrazložitve sodbe.

<sup>4</sup> Glej od 46. do 54. točke obrazložitve sodbe, kjer je vključena tudi interpretacija 23. člena Direktive s strani Evropske komisije, s poudarkom na obligaciji rezultata v 47. točki, ter primer pred Sodiščem Evropske unije Dieter Janeck proti Freistaat Bayern iz leta 2008 (ECR I-6221), 46. točka obrazložitve.

<sup>5</sup> Glej 50. točko obrazložitve sodbe, kjer sodnik jasno razmeji, kaj je primarnega pomena – učinkovitost ukrepov je vselej pred finančnim vidikom.

<sup>6</sup> Glej od 74. do 80. točke obrazložitve sodbe.

<sup>7</sup> Glej 77. točko obrazložitve sodbe.

državnih organov je šla celo tako daleč, da je delovni dokument kabineta predvideval, da bo 23 con do leta 2020 še vedno presegalo dovoljeno stopnjo onesnaženosti zraka z NO<sub>2</sub>, kar pa se seveda bistveno ne razlikuje več od predvidenih 30 con po znanstvenih raziskavah omenjenih v prejšnjem odstavku.<sup>8</sup> Vpletene državne organe dejanski podatki očitno niso zmotili pri objavi AQP.

Sodnik je pritrdil vsem bistvenim trditvam tožnika in na podlagi interpretacije 23. člena Direktive in prevladujočih dokazov izdal ukaz, da se objavljeni načrt za kvaliteto zraka razveljavi. Ministrica mora doseči zahteve iz Direktive v čim krajšem obdobju in izbrati ukrepe za novi AQP, ki z veliko verjetnostjo ter v čim krajšem časovnem obdobju vodijo do zahtevanih rezultatov. Sodnik je razglasil, da je ministrica naredila napako tako pri določitvi leta 2020, do katerega naj bi se cone vrnile v sprejemljive vrednosti NO<sub>2</sub> v ozračju, kot pri zavestni objavi ekstremno optimističnega Air Quality načrta ob poznavanju precej bolj resnih podatkov iz znanstvenih raziskav.

Odločba Vrhovnega sodišča je v angleškem *common law* sistemu zelo pomembna, saj ima moč precedensa za prihodnje odločitve. Vsaka pravna zmaga združenja Client Earth ali druge okoljevarstvene organizacije zatorej predstavlja zanesljiv korak naprej. Kar pa je še posebej pomembno za slovenski pravni sistem je, da je tudi Združeno kraljestvo (še vedno) članica EU in da s svojo interpretacijo prava EU in odločbami sodišč na področju varstva okolja ustvarja pravno in sodno prakso v celotnem evropskem območju. Konkretni primer lahko predstavlja posredni precedens in zgled za nacionalna sodišča, da na področju onesnaževanja zraka ali kateregakoli drugega področja varovanja zdravega življenjskega okolja ali okolja nasploh tožnike vzamejo resno in vsak primer, ki ima kvalitetno pravno podlago in argumentacijo, dosledno in strokovno analizirajo, kakor je to storil sodnik Garnham.

Državni organi namreč pogosto postopajo v skladu z delovanjem ministrice in preostalih vpletenih državnih organov Združenega kraljestva v predstavljenem primeru. Eden izmed razlogov za tovrstno ravnanje je seveda pravna narava direktiv EU, ki vselej določajo rok za njihovo implementacijo, kar seveda zasleduje legitimen cilj – možnost držav članic, da imajo prilagoditveno obdobje na nove zahteve EU. Vendar se je postopanje po številnih državah sprevrglo v odlašanje z implementacijo direktiv v nacionalne pravne rede do tako rekoč zadnje minute pred začetkom sankcijskih postopkov s strani Evropske komisije, katerih bistvo so dnevne finančne kazni dokler se pravno stanje ne uredi. Posamezne določbe direktiv, kot je 23. člen v Direktivi o kvaliteti zraka, lahko določajo še dodatne možnosti držav članic, da podaljšajo prehodno obdobje in v sprejemljivem času dosežejo izpolnjevanje obveznosti po samih direktivah. Vendar, kot razberemo iz predstavljenega primera, je tudi to lahko predmet izkoriščanja državnega aparata za podaljševanje implementacije, pogosto zaradi finančnih razlogov ali preprosto zaradi političnih prepričanj in usmeritev.

Nacionalna sodišča, predvsem najvišjih instanc (pri nas tu prideta v poštev predvsem Ustavno in Vrhovno sodišče RS), imajo kot predstavniki sodne veje oblasti ključno vlogo pri nadzoru zakonitosti delovanja upravnih, torej državnih organov. Zato je bistveno, da svoje delo opravijo s potrebno resnostjo. Sodniki so, kot vsi ostali, ljudje z lastnimi vrednotami. Morda med njimi še ni vzknila za današnje čase ključna vrednota ohranjanja zdravega življenjskega okolja človeka in vseh ostalih živih bitij, s katerimi si delimo naš planet. Tu pa pridejo na vrsto civilna družba in nevladne organizacije, katerih vloga je jasna. Neutrudno in dosledno morajo opazovati in spremljati delovanje državnih organov, ugotoviti kršitve kadar se te zgodijo in jih javno predstavljati. Kadar ni možnosti rešitve problema z dialogom, je

---

<sup>8</sup> Glej od 81. do 84. točke obrazložitve sodbe.

vloga okoljevarstvenih organizacij, da tako kot Client Earth, tožijo kršitelje pred nacionalnimi sodišči. Argumenti v tožbi morajo biti kvalitetno in strokovno sestavljeni in posameznega sodnika prepričati o resnosti kršitev. Trenutno je tovrstno početje še vedno sprejeto kot nekaj aktivističnega, borba za vrednote ki navidezno niso skupne vsem ljudem, pa ima kot tako lahko zelo pogosto negativni prizvok. Vendar se z vsako zmago na posameznem nacionalnem sodišču države članice EU naredi premik naprej, tako z vidika precedensov in pravnih argumentov za bodoče primere, kot glede okoljevarstvenih vrednot, ki nam preprosto morajo postati domače, če želimo ohraniti naše okolje takšno kot je tudi za prihodnje generacije.

Slovenci zelo radi pogledamo čez mejo za vzgled, za boljše in bolj učinkovite sisteme, tudi za uporabo tuje sodne in pravne prakse v našem nacionalnem pravnem redu (Ustavno sodišče RS v svojih odločbah zelo rado citira svojega nemškega ekvivalenta). Kot članica EU se nam v skupnem evropskem pravnem okolju jasno izrisujejo smernice, po katerih naj posamezna država postopa. Zmaga Client Earth pred britanskim vrhovnim sodiščem Združenega kraljestva, ki je sicer po moči v nacionalnem pravnem redu izenačen z našim Ustavnim sodiščem, predstavlja nove, močne in kvalitetne pravne argumente, ki jih lahko uporabimo tudi na naših sodiščih. Težko je pričakovati, da bodo državni organi spremenili svoje ravnanje čez noč ali brez določene prisile. Zato so tu sodišča, da jim na pobudo različnih organizacij enostavno prepovejo nezakonita ravnanja, ter jim jasno in argumentirano naložijo in razložijo, kako morajo ravnati, da bodo delovali v skladu s pravili - tako po nacionalnem pravu kot (z velikim poudarkom) po pravu EU.

Veter se počasi obrača, sodna praksa se vrsti, nejasna ali še ne obrazložena pravna pravila iz evropskih direktiv in uredb pa se preko naknadnih interpretacij Evropske komisije, Sodišča EU in nacionalnih sodišč najvišjih instanc počasi brusijo v nedvoumna in ostra orožja za ukrepanje proti nezakonitemu delovanju državnih organov. Zato je na tej točki primerno opozorilo za bodoče kršitelje, ki nameravajo postopati podobno kot angleška ministrica: navidezno izpolnjevanje zahtev EU in neposredno ter prazno prepisovanje direktiv v nacionalne pravne rede brez resnih in uresničljivih ciljev ne bo več dolgo nosilo vode; potrebno je začeti uporabljati znanstveno pridobljene podatke iz resničnega sveta in na njihovi podlagi oblikovati ukrepe, ki bodo z veliko verjetnostjo vodili do zahtevanih rezultatov<sup>9</sup>. Ob vsem tem pa stroškovni vidik nikakor ne sme predstavljati primarnega izhodišča za določanje ukrepov ali za določanje časovnega okvirja njihove izvedbe.

Zmaga Client Earth je le ena izmed številnih v prihodnosti; prakso državnih organov je potrebno spremeniti čim prej, dokler se ta ne spremeni, pa se moramo za to neutrudno boriti, ter predvsem zmagovati – za okolje in za nas.

Pripravil: Aljoša Petek, dipl.prav.

---

<sup>9</sup> Obligacija rezultata! Glej opombo št. 4.