



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA ZAKONODAJO**

Mestni trg 4, 1000 Ljubljana

T: 01 241 18 00, 01 241 18 02

E: gp.svz@gov.si

www.svz.gov.si

MINISTRSTVO ZA OKOLJE, PODNEBJE IN ENERGIJO

zp.mope/MOPE/GOV

Številka: 354-46/2025/9

Datum: 3. 11. 2025

**Zadeva: Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju**

**Zveza: Vaš dopis št. 007-140/2025/106, ki smo ga prejeli dne 21. 10. 2025**

V zvezi z navedenim dopisom, s katerim ste nam v ponovni pregled posredovali gradivo ter pojasnila k našim pripombam z dne 8. 10. 2025, vam v nadaljevanju tega dopisa pošiljamo pripombe h gradivu z dne 20. 10. 2025.

*Uvodno glede obveznosti izvedbe CPVO*

Kot smo že z dopisom z dne 8. 10. 2025 (dopis št. 354-46/2025/2) opozorili, je treba ob obravnavi predloga Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju vprašanje obveznosti izvedbe celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) presojati v skladu z Direktivo 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje ter sodno prakso Sodišča EU, zlasti sodbo v zadevi C-24/19 (A in drugi proti Flandriji). Po tej sodbi je odločilno, ali akt določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, ne glede na njegovo formalno poimenovanje ali geografsko navezavo. Uredba, ki določa mejne vrednosti kazalcev hrupa, ima v praksi neposreden vpliv na presojo in dovoljevanje projektov, ki povzročajo emisije hrupa v okolje (npr. prometna infrastruktura, industrijski obrati, energetske objekti). Mejne vrednosti, določene v uredbi, se uporabljajo kot merilo pri presoji vplivov na okolje in pri izdaji dovoljenj. S tem uredba vzpostavlja okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, kar po sodni praksi Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče EU) pomeni, da gre za "načrt ali program" v smislu Direktive 2001/42/ES, za katerega je obvezna izvedba CPVO.

*Glede formalnih značilnosti akta*

Stališče MOPE v dopisu št. 007-140/2025 z dne 17. 10. 2025, da uredba ne predstavlja načrta ali programa, ker nima geografske navezave ali neposredne povezave s PVO direktivo, temelji na napačnem, pretirano formalističnem in zastarelem tolmačenju pojma »načrti in programi« ter na očitno zmotni interpretaciji relevantne in zavezujoče sodne prakse Sodišča EU, zlasti sodbe v zadevi C-24/19, in ni skladno z razlago Sodišča EU. MOPE v svojem odgovoru vzpostavlja pravno neutemeljeno razlikovanje, da je predlog uredbe »regulativni akt«, ne pa »načrt ali program«. Takšno razlikovanje je z vidika Direktive 2001/42/ES irelevantno. Pojma »načrti in programi« v smislu točke (a) 2. člena Direktive 2001/42/ES ni mogoče razlagati ozko<sup>1</sup> ali ga omejevati<sup>2</sup> z nacionalnimi pravnimi kategorijami (kot je formalno ločevanje med »podzakonskim

<sup>1</sup> »Vendar je treba ob upoštevanju cilja Direktive 2001/42, ki je zagotavljanje visoke ravni varstva okolja, določbe, ki opredeljujejo področje uporabe te direktive, zlasti pa tiste, ki opredeljujejo akte, predvidene s to direktivo, razlagati široko.« (C-567/10, tč. 37).

<sup>2</sup> Prav tam, tč. 29 in 30.

predpisom« oziroma »regulativnim aktom« in »načrtom«). Gre za avtonomen pojem prava EU, ki ga je treba razlagati glede na njegov namen in cilje Direktive.

Sodišče EU je v sodbi C-24/19 to vprašanje dokončno razjasnilo. V točki 61 je izrecno navedlo, da »splošna narava [akta]... ni ovira za to, da se ta akta opredelita kot »načrti in programi« in da pojem »lahko zajema normativne akte, sprejete v obliki zakona ali drugega predpisa. Prav tako je Sodišče EU že v sodbah (C-24/19<sup>3</sup>, C-290/15<sup>4</sup>, C-567/10<sup>5</sup>) izrecno poudarilo, da je za presojo obveznosti CPVO odločilna *funkcionalna vsebina akta*. Torej, ali akt določa merila, ki se uporabljajo pri dovoljevanju projektov, in ne njegova oblika, naziv ali formalna navezava na PVO direktivo.

#### *Primerljivost z belgijskim primerom*

MOPE v svojem odgovoru navaja, da belgijska uredba in okrožnica, obravnavani v sodbi C-24/19, nista primerljivi s predlagano uredbo. Razlaga MOPE je površinska in v celoti zgreši bistvo sodbe Sodišča EU. Sodišče EU v sodbi C-24/19 ni presojalo *imena* ali *specifične pravne podlage* belgijskih aktov, temveč izključno njihovo *vsebino* in *pravne* učinke. Bistvo sodbe je v odgovoru na vprašanje, ali belgijska akta »določata okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov« v smislu točke (a) drugega odstavka 3. člena Direktive 2001/42/ES. Ključna ugotovitev Sodišča EU se glasi: Pojem »načrti in programi« se nanaša na vsak akt, ki »z opredelitvijo pravil in postopkov nadzora, ki veljajo za zadevni sektor, določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov« (točka 67). Sodišče EU je nato presodilo, da belgijska akta določata tak »velik nabor meril«, ker vsebujeta določbe o senčnem migotanju, varnostnih navodilih in standardih hrupa (točke 69, 72, 79). Enako funkcijo ima tudi predlagana uredba, saj določa mejne vrednosti, ki se uporabljajo kot kriterij pri presoji vplivov na okolje kakor tudi pri dovoljevanju<sup>6</sup> in je v tem oziru še širše aplikativna<sup>7</sup>. Nanaša se na projekte, ki so viri hrupa (npr. ceste, železnice, letališča, industrijski obrati), ki so hkrati projekti iz Prilog I in II Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (v nadaljnjem besedilu: Direktiva PVO), na katero se neposredno sklicuje točka (a) drugega odstavka 3. člena Direktive 2001/42/ES. Trditev MOPE, da Uredba »sploh nima navezave na PVO direktivo«, je zato napačna. Predlagana uredba je pravni okvir, znotraj katerega se presoja sprejemljivost vplivov (hrupa) za projekte z vplivi na okolje. Zato je primerljivost vsebinska in pravno relevantna. Ker pa iz pojasnil MOPE izhaja, da se ta zateka k nepomembnim dejanskim podobnostim in podrobnostim iz primera C-24/19, smo dolžni opozoriti na načelo primarnosti in načelo lojalne razlage pravnih aktov, ki se uresničuje tudi v dolžnosti držav članic, da izvedejo vse potrebne, splošne ali posamične ukrepe, da dosežejo cilje iz direktive. Ta dolžnost se nanaša na vse organe države članice, tudi na sodišča. V relevantnem primeru je v postopku predhodnega odločanja Sodišče EU podalo avtoritativno razlago<sup>8</sup> prava EU, ki učinkuje *erga omnes*<sup>9</sup> in ex

<sup>3</sup> Sodba C-24/19, A in drugi, točke 67–73: Sodišče je pojasnilo, da se pojem "načrti in programi" nanaša na vsak akt, ki z določitvijo pravil in postopkov nadzora določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo projektov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje. Poudarilo je, da ni pomembno, ali gre za splošen ali abstrakten akt, temveč ali ima vsebinski učinek na dovoljevanje projektov.

<sup>4</sup> Sodba C-290/15, D'Oultremont in drugi, točke 40–54: Sodišče je razsodilo, da regulativna uredba, ki določa pogoje za postavitve vetrnih elektrarn (vključno z ravnmi hrupa), spada pod pojem "načrt ali program", saj določa okvir za prihodnja soglasja. Poudarilo je, da se določbe Direktive 2001/42/ES razlagajo široko, da se prepreči drobljenje ukrepov in izogibanje obveznosti presoje vplivov na okolje.

<sup>5</sup> Sodba C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles in drugi, točka 37: Sodišče je poudarilo, da je treba določbe Direktive 2001/42/ES, zlasti tiste, ki opredeljujejo področje uporabe direktive, razlagati široko, da se zagotovi visoka raven varstva okolja. Pojem "načrti in programi" zajema tudi akte, ki niso prostorski načrti v ožjem smislu, če določajo okvir za prihodnja soglasja.

<sup>6</sup> Merila iz predlagane uredbe (mejne vrednosti, metodologije) so pravno zavezujoča za vse prihodnje postopke presoje vplivov na okolje (PVO) in izdajo okoljevarstvenih soglasij (OVS), okoljevarstvenih dovoljenj (OVD) ter gradbenih dovoljenj.

<sup>7</sup> Določa mejne vrednosti kazalcev hrupa (5. člen), opredeljuje območja varstva pred hrupom (4. člen), določa metodologije ocenjevanja (6. člen), opredeljuje ukrepe varstva pred hrupom (2. člen), določa pravila za ugotavljanje čezmerne obremenitve in celo pravne domneve (9. člen). Ta sklop meril je bistveno obsežnejši in pomembnejši od zgolj tehničnih pravil in gre za temeljna pravila za varstvo pred hrupom v državi.

<sup>8</sup> [...] a rule of Community law interpreted in this way must be applied ... even to legal relationships which arose or were formed before the Court gave its ruling" (primer C-453/00, Kühne & Heitz, tč. 22).

*tunc*<sup>10</sup>, kar pomeni, da jo morajo upoštevati vsa nacionalna sodišča in upravni organi v vseh državah članicah, ne le v zadevi, iz katere izhaja predhodno vprašanje. To izhaja iz načela primarnosti prava EU, kot ga je Sodišče EU vzpostavilo že v zadevi *Costa proti ENEL* (zadeva C-6/64), ter iz zadeve *Simmenthal* (zadeva C-106/77). Poleg tega velja obveznost lojalne razlage nacionalnega prava v luči prava EU, ki jo je Sodišče EU vzpostavilo v zadevi *Von Colson* (C-14/83)<sup>11</sup> in jo je v slovenskem pravnem redu Ustavno sodišče opredelilo kot notranje ustavno načelo (odločba U-I-146/12)<sup>12</sup>. V konkretnem primeru pa je funkcionalna primerljivost med belgijsko uredbo in predlagano uredbo pravno relevantna. Oba akta določata merila, ki se uporabljajo kot obvezna podlaga za presojo in dovoljevanje projektov. Zato je treba razlago iz sodbe v primeru C-24/19 šteti za *acte éclairée*, kar pomeni, da je razlaga že podana in jo je treba uporabiti v vseh podobnih primerih, razen če bi obstajale bistveno drugačne okoliščine, ki bi utemeljevale novo predhodno vprašanje (doktrina CILFIT, zadeva C-283/81). Poleg navedenega pa ima Sodišče EU v pravnem redu EU posebno vlogo, ki presega klasično funkcijo nacionalnih sodišč (ali kot bi lahko razumeli iz interpretacije sodbe, ki jo je v dopisu podal MOPE). Razlagalna in interpretativna funkcija Sodišča EU<sup>13</sup> ni zgolj aplikativna, temveč konstitutivna v smislu dopolnjevanja in oblikovanja prava EU. Ko Sodišče EU razlaga določbo primarnega ali sekundarnega prava EU, ne podaja zgolj mnenja o njeni uporabi v konkretnem primeru, temveč vzpostavlja obvezujočo razlago, ki postane del pravnega reda EU. Ta razlaga je dokončna, avtoritativna in zavezujoča za vse države članice, ne glede na to, ali so bile stranke v postopku ali ne. V tem smislu Sodišče EU dopolnjuje pravo EU, saj razlaga pogosto zapolnjuje normativne praznine, razjasnjuje nejasnosti in usmerja nadaljnji razvoj zakonodaje. Ta razlagalna funkcija je bistvena za zagotavljanje enotne uporabe prava EU in za ohranjanje njegove učinkovitosti (*effet utile*). V nasprotju z nacionalnimi sodišči, ki razlagajo pravo znotraj okvirov nacionalne hierarhije in ustavnosti, Sodišče EU razlaga pravo EU z vidika njegove sistemske koherence, ciljev Unije in načel, kot so primarnost, neposredni učinek in lojalno sodelovanje. Njegove razlage imajo zato normativni učinek, ki je primerljiv z zakonodajnim aktom, saj zavezujejo vse organe držav članic, vključno z zakonodajalcem, upravnimi organi in sodišči<sup>14</sup>.

Zato je treba predlagano uredbo presojati z vidika obveznosti CPVO, saj njena vsebina ustreza merilom, ki jih je Sodišče EU opredelilo kot »načrt ali program« v smislu Direktive 2001/42/ES. Vsako odstopanje od te razlage bi pomenilo kršitev načela primarnosti in načela lojalne razlage, kar bi lahko vodilo tudi do odgovornosti države za kršitev prava EU.

#### *Glede navezave na geografsko območje*

V zvezi z navedbo MOPE, da uredba nima geografske navezave, opozarjamo, da določanje območij varstva pred hrupom po stopnjah (I., II., III. itd.) predstavlja *de facto* coniranje prostora, saj se posamezne stopnje varstva nanašajo na konkretna območja poselitve, rabe prostora in obstoječe prostorske enote. Uredba s tem vzpostavlja prostorski režim, ki se uporablja kot podlaga za presojo dopustnosti posegov v okolje, izdajo soglasij in določanje ukrepov varstva pred hrupom. Takšno določanje območij ima neposredno geografsko navezavo, saj se uporablja v povezavi z zemljišči, objekti in prostorskimi akti, ki so vezani na konkretno lokacijo. V praksi se območja varstva pred hrupom uporabljajo pri izdaji gradbenih dovoljenj, okoljevarstvenih soglasij in pri presoji vplivov na okolje, kar pomeni, da uredba vsebinsko vpliva na prostorsko načrtovanje in ima učinke, primerljive z akti prostorskega urejanja. Če pa omenjeno stališče presojamo z vidika skladnosti s pravom EU, pa zgolj omenjamo, da se je s takšnimi vprašanji Sodišče EU že ukvarjalo v zadevi D'Oultremont (C-290/15), s katero je uvrstilo (sektorske in) normativne določbe nacionalnega predpisa med »načrte in programe« v

<sup>9</sup> »[...] clarifies and defines, where necessary, the meaning and scope of [the EU rule] as it must be or ought to have been understood and applied from the time of its coming into force [...]«, (iz primera C-61/79, *Denkavit italiana*, tč. 16).

<sup>10</sup> »The interpretation which, in the exercise of the jurisdiction conferred on it by Article 234 EC, the Court gives to a rule of Community law clarifies and defines [...] from the time of its coming into force«, (tam, tč. 21).

<sup>11</sup> [...] interpret their national law in the light of the wording and the purpose of the directive [...] (tč. 26) sodbe.

<sup>12</sup> Glej točke 33 do 35 odl. US v zadevi U-I-146/12.

<sup>13</sup> Glej 267. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije.

<sup>14</sup> Povzeto po R. Knez, Sodišče Evropskih skupnosti, vrste tožb in postopkov ter A. Kmecl, Reševanje predhodnih vprašanj (postopek za predhodno odločanje), iz Zbirke gradiv Evropsko pravo, Ljubljana, 2004.

smislu Direktive 2001/42/ES: (i) pojem »načrti in programi« zajema tudi normative akte (zakone in podzakonske predpise) (tč. 52); (ii) ni pogoja, da bi šlo za planiranje določenega območja, saj direktiva zajema regionalno in krajevno planiranje na splošno (tč. 45); (iii) standard hrupa, pogoji delovanja, varnost, ipd. imajo »*zadostno težo in obseg pri določanju pogojev za zadevni sektor*«, ker vnaprej določajo pogoje, pod katerimi bodo projekti lahko dovoljeni (tč. 49 do 50), zaradi česar tak akt »postavlja okvir« za prihodnja dovoljenja in spada pod obveznost CPVO (tč. 54). V sami povzeti sodbi je to izraženo izrecno: med merili, ki imajo zadostno težo za opredelitev pogojev sektorja, Sodišče EU našteva tudi »*noise level standards*« (mejne vrednosti hrupa). Iz tega sledi, da je stališče MOPE, po katerem predlagana uredba ne bi bila »načrt ali program« zgolj zato, ker ni vezana na en sam prostorski akt ali ker velja na splošno (npr. na ravni države). Ravno obratno: splošna normativna ureditev, ki za posamezna območja varstva pred hrupom določa mejne vrednosti kazalcev hrupa kot obvezna merila za izdajo dovoljenj, predstavlja tipičen primer akta, ki vzpostavlja materialnopravni okvir za odločanje o projektih in zato pomeni načrt ali program v smislu prve alineje drugega odstavka 3. člena Direktive 2001/42/ES<sup>15</sup>. Posledično mora biti presoja vplivov opravljena *ex ante*, pred sprejemom takšne uredbe, njena odsotnost pa odpira vprašanje veljavnosti in uporabe takšnega akta v postopkih dovoljevanja.

### *Glede različnih virov hrupa*

Pojasnilo predlagatelja, da uredba ne zahteva izvedbe celovite presoje vplivov na okolje, ker so različne mejne vrednosti kazalcev hrupa tehnično utemeljene glede na naravo virov hrupa (npr. industrijski viri znotraj objektov, linijski viri na prostem), predstavlja zamenjavo dveh ločenih vprašanj: vprašanja tehnične vsebine in vprašanja pravne obveznosti postopka. Tehnična utemeljitev razlik med viri hrupa je lahko predmet strokovne razprave, vendar ne vpliva na pravno obveznost izvedbe CPVO, če predpis sam po sebi izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 3. člena Direktive 2001/42/ES. To niso tehnične podrobnosti, to je temeljna politična odločitev, ki pomeni, da se delu prebivalstva (ki živi ob prometni infrastrukturi) *a priori* zagotavlja »nižjo raven varstva pred zdravju škodljivim hrupom«.

Uredba določa mejne vrednosti kazalcev hrupa za različne vrste virov, ki se uporabljajo kot obvezna merila pri izdaji dovoljenj za projekte, ki lahko povzročajo obremenjevanje okolja s hrupom. S tem uredba vzpostavlja materialnopravni okvir za odločanje o projektih, kar pomeni, da ima funkcijo splošnega akta, ki določa pogoje za dovoljevanje posegov v okolje. Pravna obveznost CPVO izhaja iz tega, da uredba določa okvir za prihodnja soglasja, ne glede na to, ali so tehnične razlike med viri hrupa strokovno utemeljene ali ne.

Poleg tega je trditev, da industrijski viri hrupa obratujejo izključno znotraj objektov, strokovno vprašljiva. Številni industrijski viri (npr. kamnolomi, betonarne, žage, manipulativne površine, obratovalnice) obratujejo na prostem ali v odprtih strukturah. Prav tako se pretovor blaga v pristaniščih, logističnih centrih in industrijskih conah (lahko) izvaja znotraj pokritih ali delno zaprtih objektov. Zato je razmejitev med »viri znotraj objektov« in »viri na prostem« terminološko nejasna in ne more predstavljati pravno relevantnega kriterija za izključitev obveznosti CPVO. To ni zgolj tehnično dejstvo, temveč izhodišče za strateško presojo. Dejstvo, da je hrup linijskih virov tehnično težje obvladovati na viru, ne pomeni avtomatično, da morajo biti mejne vrednosti (tiste, ki varujejo zdravje ljudi na lokaciji bivanja) višje. Postopek CPVO bi terjal prav presojo alternativ, ki jih MOPE v svojem odgovoru v celoti ignorira. V postopku bi morali pretehtati npr. naslednja vprašanja, ki se na koncu zlijejo v ustavno zagotovljeno pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen ustave) in načela enakosti pred zakonom (14. člen ustave): »Kakšne so okoljske, zdravstvene in ekonomske posledice uporabe strožjih mejnih vrednosti (po priporočilih SZO), npr. dražja gradnja infrastrukture, potreba po obsežnejših protihrupnih ovirah, omejitve hitrosti, spremembe tras, preusmeritev na druge oblike prometa? Kakšne so posledice uporabe enotnih mejnih vrednosti za vse vire? Kakšno je razmerje med ukrepi na viru (dražji, a učinkovitejši) in ukrepi pri sprejemniku (pasivna zaščita, ki breme prenese na posameznika)? Direktiva 2001/42/ES ne prepoveduje različnih mejnih vrednosti za različne vire hrupa. Zahteva pa, da se odločitev o tem, da bodo meje različne (npr. milejše za

<sup>15</sup> Sodba D'Oultremont C-290/15, zlasti tč. 45–52, 54.

promet), strateško pretehta v okviru postopka CPVO. Okoljsko poročilo bi moralo obravnavati tudi alternativne možnosti in rešitve. To so natanko tista vprašanja, ki jih mora obravnavati CPVO, ne pa biti vnaprej vsebinsko zaključena brez postopka presoje.

Prav tako argument, da se mejne vrednosti »prilagajajo tehničnim zmožnostim« posameznih virov in da »čiščenja energije ni«, ne more služiti kot izgovor za odsotnost CPVO. CPVO ni mehanizem za kasnejše prilagajanje standardov tehničnim omejitvam, temveč instrument, ki mora zagotoviti, »da se taki vplivi izvajanja načrtov in programov upoštevajo med njihovo pripravo in pred sprejetjem« (uvod in prvi odstavek 4. člen Direktive 2001/42/ES), pri čemer okoljsko poročilo vključuje razumne alternative in omilitvene ukrepe (5. člen in Priloga I). Če je akt zavezujoč v postopkih izdaje dovoljenj (npr. razredi varstva in mejne vrednosti, ki se uporabljajo kot pogoji za gradbeno dovoljenje ali okoljevarstveno soglasje in dovoljenje), potem postavlja okvir za prihodnja dovoljenja, ne glede na to, ali je določen vir hrupa »v stavbi« ali »na prostem«. Razlike v tehničnih možnostih obvladovanja hrupa med viri lahko pridejo v poštev kot vsebina CPVO, npr. pri analizah, omilitvenih ukrepih in alternativah, nikakor pa ne kot razlog, da CPVO ni treba izvesti za normativni akt, ki s hrupnimi razredi in mejnimi vrednostmi dejansko conira prostor in usmerja odločitve o dovoljenjih.

Argumentacija predlagatelja, da se del materije ureja v drugih predpisih (npr. gradbenih), ne odpravi obveznosti CPVO za uredbo o hrupu, če ta sama po sebi določa okoljski okvir. Gre za klasičen primer t. i. delitve sektorjev (*sector-splicing*<sup>16</sup>), ki ga je Sodišče EU že večkrat zavrnilo<sup>17</sup>. Predlagana uredba določa okoljski cilj (npr. mejne vrednosti hrupa), medtem ko gradbeni predpisi urejajo tehnični način doseganja tega cilja za posamezen vir. CPVO je potrebna za presojo samega cilja, ne zgolj tehničnih izvedbenih rešitev.

Pojasnilo predlagatelja, da za hrup kot obliko energije ni tehnik čiščenja, kot so filtri za zrak ali vodo, je pravno irelevantno. Direktiva 2001/42/ES presoja vplive na okolje, ne glede na fizikalno naravo vira. Pravzaprav tak argument dodatno potrjuje potrebo po CPVO, saj v primeru, ko »čiščenje energije« ni mogoče, postane strateška presoja (npr. ali je bolj primeren ukrep na viru, poti ali sprejemniku) še toliko bolj pomembna. CPVO bi morala oceniti, kateri pristop je okoljsko najprimernejši, npr. tišji asfalt, protihrupne ograje ali pasivna zaščita stavb.

Pojasnilo predlagatelja se osredotoča na tehnično utemeljevanje, zakaj so mejne vrednosti za različne vire hrupa nujno različne. Vendar Direktiva 2001/42/ES ne presoja, ali je politika dobra ali slaba, ali so meje tehnično upravičene ali ne. Direktiva zahteva, da se o teh vprašanjih izvede javen in transparenten postopek CPVO, če akt določa okvir za prihodnje projekte. Paradoksalno so prav tiste utemeljitve, ki jih MOPE navaja v svojem odgovoru kot razlog za različne mejne vrednosti, tiste strateške odločitve, za katere Direktiva 2001/42/ES zahteva celovito presojo v transparentnem, javnem postopku in katere bi morale biti predmet presoje v okoljskem poročilu CPVO.

Pojasnilo MOPE, da »tehničnih možnosti preprečevanja širjenja hrupa za vire, ki obratujejo na odprtem, ni na voljo« je dejansko nepravilna in si celo sama nasprotuje v nadaljevanju besedila, kjer MOPE kot primer navaja tišje asfalte, ukrepe na tirih, protihrupne ograje in pasivno zaščito stavb. Vse to so prav tehnični ukrepi na viru, na poti in pri sprejemniku. V EU so ukrepi na odprtem dobro dokumentirani: za ceste nizkohrupne vozne površine, hitrosti, pnevmatike; za železnice brušenje tirov, absorberji oziroma dušilci (t.i. rail dampers), tišje zavorne obloge; za zrakoplovni promet postopki letenja, nočne omejitve; ter klasične protihrupne ograje. To potrjujejo evropska poročila in vodila (EEA<sup>18</sup>, JRC/CNOSSOS<sup>19</sup>, UIC<sup>20</sup>) in znanstveni pregledi ter dejanska praksa držav članic. Vprašanje ni ali ukrepi obstajajo, temveč kateri so optimalni za

<sup>16</sup> V zadevi Inter-Environnement Bruxelles (C-671/16): »It is necessary to avoid strategies which may be designed to circumvent the obligations laid down in the SEA Directive by splitting measures, thereby reducing the practical effect of that directive.« (tč. 55).

<sup>17</sup> Sodba v zadevi D'Oultremont in drugi, C-290/15, EU:C:2016:816, točka 48 in navedena sodna praksa.

<sup>18</sup> <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/sustainability-of-europes-mobility-systems/transport-noise>

<sup>19</sup> Common Noise Assessment Methods in Europe (CNOSSOS-EU), dosegljivo preko <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC72550>

<sup>20</sup> [https://uic.org/IMG/pdf/railway\\_noise\\_in\\_europe\\_state\\_of\\_the\\_art\\_report.pdf](https://uic.org/IMG/pdf/railway_noise_in_europe_state_of_the_art_report.pdf)

dano okolje in kako jih utemeljujemo v CPVO in akcijskih načrtih oziroma operativnih programih varstva pred hrupom.

V svojih pojasnilih se predlagatelj pri utemeljevanju visokih mejnih vrednosti sklicuje na prakso drugih držav EU (ki so prav tako nad ravnmi SZO) in navaja, da se pri političnih odločitvah upoštevajo »izvedljivost, stroški in podobno«. Ob tem pa v odgovoru na pripombe k 5. členu izrecno zapiše: »V Sloveniji še nismo izvedli pogovora o izvedljivosti in stroških prilagajanja mejnih vrednosti kazalcev hrupa k intervencijskim vrednostim iz WHO smernic«. Po našem mnenju je takšna izjava priznanje kršitve Direktive 2001/42/ES. Pogovori o izvedljivosti in stroških v primerjavi z alternativami (npr. smernicami SZO) in posledicami za zdravje ljudi je temeljna vsebina okoljskega poročila v postopku CPVO. Poleg tega je takšna izjava (kakor tudi že opozorjena rešitev) problematična tudi z vidika ustavnega testa sorazmernosti, kot ga je razvilo Ustavno sodišče. Po ustaljeni sodni praksi mora zakonodajalec oziroma predlagatelj predpisa, ki posega v ustavno pravico, v tem primeru pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave RS), izvesti tristopenjski test sorazmernosti, ki vključuje presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Ustavno sodišče<sup>21</sup> je poudarilo, da mora biti vsak poseg v ustavno pravico vsebinsko utemeljen, in da mora predlagatelj predpisa pretehtati, ali je izbrani ukrep res najmilejši možni način za doseg legitirnega cilja, ob upoštevanju vplivov na pravice posameznikov. Pri tem je relevantna tudi Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09), ki v VI. poglavju določa, da mora pripravljavec predpisa preučiti različne možnosti za doseg ciljev predpisa, vključno z alternativami, prav tako zahteva oceno posledic predpisa, zlasti če gre za predpise, ki vplivajo na okolje, zdravje ali temeljne pravice. Resolucija tudi poudarja pomen javne razprave, ki mora biti izvedena tako, da omogoča vsebinsko obravnavo predlaganih rešitev in alternativ. Če predlagatelj priznava, da takšna presoja ni bila izvedena, niti v okviru CPVO niti v okviru ustavnega testa sorazmernosti, to pomeni, da ni bila zagotovljena ustavnopravna in normativna skladnost predpisa. Upoštevanje smernic SZO kot alternativne možnosti bi moralo biti predmet javne razprave in strokovne presoje, ne pa izključeno iz postopka priprave predpisa. Njihova izključitev brez vsebinske obravnave pomeni odstop od načel normativne dejavnosti, kot jih določa Resolucija.

Dejstvo je tudi, da Direktiva 2002/49/ES ne harmonizira mejnih vrednosti in zato nacionalni pragovi variirajo. Vendar EU harmonizira kazalnike in načine ocenjevanja. Hkrati pa Smernice SZO (2018) spodbujajo k strožjim ciljem. Ta razpršenost ne pomeni, da zunanjih tehničnih rešitev ni, prej obratno. Obstoječe skupne metode in vodila (npr. nizkohrupne površine) so namenjena prav sistematičnemu zmanjševanju prometnega hrupa.

Zato opustitev postopka CPVO ni zgolj formalna kršitev. Je vsebinska kršitev, s katero se je predlagatelj izognil strokovni presoji temeljnih strateških odločitev, ki jih uredba prinaša.

*Pripombe k posameznim členom*

## **K 2. členu**

Obrazložitev izključitve ladij kot vira hrupa iz uporabe uredbe, ki temelji na navedbi, da hrup ladij ni zajet v Direktivi 2002/49/ES in da ga ne ureja noben mednarodnopravni ali pravni akt EU, je pravnosistemskega pomanjkljiva. Direktiva 2002/49/ES resda v svojem 2. členu določa, da se uporablja za hrup, ki izhaja iz cestnega, železniškega in zračnega prometa ter industrijskih dejavnosti, vendar pa je sklep, ki ga predlagatelj izpelje iz tega dejstva, namreč, da je to razlog za izključitev ladij iz nacionalne zakonodaje, napačen. Predlagatelj zamenjuje načelo minimalne harmonizacije z maksimalno mejo regulacije. Direktiva 2002/49/ES določa zgolj minimalni skupni obseg virov, ki jih morajo države članice obvezno ocenjevati in upravljati na harmoniziran način. Direktiva v nobenem členu ne prepoveduje državam članicam, da bi v svojem nacionalnem pravnem redu presegle ta minimum in regulirale tudi druge, neharmonizirane vire hrupa, kot je hrup ladij. Nasprotno, primarno pravo EU takšno ukrepanje izrecno spodbuja. 193. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije določa načelo »višje stopnje varstva« in navaja, da varstveni ukrepi, sprejeti na ravni Unije, »državam članicam ne preprečujejo ohranitve ali

<sup>21</sup> Glej npr. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03 in OdlUS XII, 86; 25. točka obrazložitve.

uvedbe strožjih varstvenih ukrepov«. Ker hrup ladij na ravni Direktive 2002/49/ES ni harmoniziran, ohranja Republika Slovenija polno pristojnost za njegovo nacionalno ureditev. Sklicevanje na direktivo kot na razlog za neukrepanje je zato pravno zavajajoče in neutemeljeno. Direktiva predstavlja zgolj minimalni standard, ne pa ovire za izpolnjevanje nacionalnih ustavnih obveznosti varovanja zdravja ljudi in okolja.

Prav tako je za obravnavano problematiko ključnega pomena, kar je predlagatelj očitno spregledal, da neposredno veljavna Uredba (EU) 2023/1805 vpeljuje obveznost<sup>22</sup>, da morajo kontejnerske ladje in potniške ladje, težje od 5 000 bruto ton, od 1. januarja 2030 dalje v glavnih pristaniščih EU (pristanišča omrežja TEN-T) med privezom uporabljati kopensko oskrbo z električno energijo (Onshore Power Supply - OPS). Hrup ladij na privezu v pristanišču primarno izvira iz neprekinjenega delovanja njihovih pomožnih dizelskih motorjev (generatorjev), ki proizvajajo električno energijo za delovanje ladijskih sistemov. Uporaba OPS pomeni, da ladja te motorje popolnoma izklopi in se priklapi na kopensko električno omrežje. Tehnične specifikacije te rešitve potrjujejo, da OPS vodi v »100% eliminacijo hrupa motorja in vibracij« na privezu. Zato je argument predlagatelja, da je edini možni ukrep »zaprtje pristanišča«, pravzaprav lažna dilema, ki služi zgolj preusmerjanju pozornosti od realnih in že uveljavljenih tehničnih rešitev. Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, je tehnologija OPS (Onshore Power Supply) zrela, komercialno dostopna in se po svetu že uporablja za drastično zmanjšanje emisij in hrupa v pristaniščih. Argument o praktični neizvedljivosti je torej tehnično in pravno zmoten. Rešitev ni zaprtje pristanišča, temveč njegova tehnološka posodobitev z implementacijo OPS, kar pa, kot navedeno zgoraj, pravo EU (Uredba (EU) 2023/1805) od leta 2030 tako ali tako nalaga.

V tem kontekstu je treba opozoriti še na ustavno načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena ustave), po katerem je normodajalec dolžan enake položaje obravnavati enako, različne pa različno. Če uredba regulira hrup, ki ga povzročajo drugi prometni viri (ceste, železnice, letališča), bi morala, ob enakem vplivu na okolje in zdravje ljudi, regulirati tudi hrup ladij, zlasti v pristaniščih. Ni razumno, da prebivalci ob pristaniščih trpijo večjo obremenitev s hrupom kot prebivalci ob drugih prometnih infrastrukturnih objektih, zgolj zato, ker vir hrupa ni zajet v določeni direktivi EU. Takšna razlika v obravnavi ni objektivno utemeljena in lahko pomeni kršitev načela enakosti. Pri tem razlikovanju je treba izpostaviti test sorazmernosti, kot ga je razvilo Ustavno sodišče (že citirano zgoraj). Normodajalec mora pri vsakem posegu v ustavno pravico, v tem primeru pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen ustave), tehtati, ali je ukrep: (i) primeren za doseg legitimnega cilja, (ii) nujen, tj. ali obstajajo milejši ukrepi z enakim učinkom, (iii) sorazmeren v ožjem smislu, tj. ali koristi ukrepa pretehtajo nad posegom v pravico.

Če uredba izključuje ladje kot vir hrupa, ne da bi bila opravljena presoja vplivov na zdravje ljudi v obalnih urbanih območjih in ne da bi se preučile alternativne možnosti regulacije, ni izpolnjen test sorazmernosti. Predlagatelj bi moral izkazati, da je izključitev ladij nujna in sorazmerna, kar pa iz obrazložitve ne izhaja.

#### **K 9. členu**

Obrazložitev predlagatelja, da sta osmi in deveti odstavek 9. člena nastala kot odziv na investicijski krč po črtanju prvega odstavka 94. člena ZVO-1, je razumljiva z vidika potrebe po zagotavljanju izvedljivosti infrastrukturnih projektov. Trditev MOPE, da določbi »zadovoljivo ščitita interese tako prebivalcev... kot tudi investitorjev« pa je v očitnem protislovju sama s sabo, saj določba izrecno dovoljuje preseganje mejnih vrednosti hrupa pri prebivalcih v korist investitorjev. Uvajanje pravne domneve (»šteje se«), ki legalizira preseganje mejnih vrednosti, je v nasprotju z načelom pravne države (2. člen ustave), načelom enakosti (14. člen ustave) in načelom »povzročitelj plača«. Tudi to tehtanje med stroški zaradi zdravljenja »investicijskega krča« bi moralo biti predmet transparentnega postopka CPVO. Implicitno takšno stališče in predlagana ureditev pomeni, da se strateško postavlja ekonomske interese nad objektivne standarde varovanja zdravja. Poleg tega pa je treba opozoriti, da takšna rešitev pomeni poseg v ustavno pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen ustave), ki jo je treba presojati po

<sup>22</sup> Glej 54. uvodno izjavo in 9. člen Uredbe 2023/1805/EU.

strogem testu sorazmernosti (že omenjeno zgoraj). Takšna ureditev pomeni odstop od objektivnih meril varstva okolja, ki so sicer določena v uredbi, in s tem poseg v pravico prebivalcev do varnega in zdravega življenjskega okolja. Zato bi moral predlagatelj izkazati, da je takšna ureditev nujna, da ni mogoče doseči cilja z blažjimi ukrepi (npr. prostorsko načrtovanje, pasivna zaščita, sprememba trase idr.), in da koristi za investitorje presegajo negativne učinke za zdravje ljudi.

#### **K 25. členu**

Namen Direktive 2015/996 (Cnossos-EU) je jasen; nadomestiti obstoječe nacionalne »začasne« metode, kot je francoska NMPB-Routes-96, da se zagotovi poenotenje, primerljivost in predvsem večja natančnost ocenjevanja hrupa po vsej Evropski uniji. Sam obstoj Direktive 2015/996 je dokaz, da nacionalne metode niso dajale enakih ali primerljivih rezultatov, temveč so povzročale neprimerljivost podatkov med državami članicami. Vendar pa MOPE v pojasnilu priznava, da je sprejetje Cnossos-EU »velik korak naprej v smislu poenotenja« in da so jo leta 2025 prvič uporabili za izdelavo strateških kart hrupa. Ta izjava je v neposrednem logičnem nasprotju s trditvijo, da so rezultati »enaki«. Če bi bili rezultati enaki, »velik korak naprej« ne bi bil potreben. Argument MOPE o »merilni negotovosti  $\pm 2$  dB« je strokovno zgrešen in pravno zgrešen poskus minimiziranja materialne razlike. Pojasnjevanje o »enakih rezultatih« metodologij je tehnično napačen in v neposrednem nasprotju z namenom Direktive 2015/996/EU. Posledično je premisa, na kateri MOPE gradi argumentacijo k 25. členu, tj. da je »nesmiselno popravljati« projektno dokumentacijo, ker so rezultati enaki, napačna. Menimo prav nasprotno. Prav zato, ker rezultati niso enaki, je nujno zahtevati uporabo nove, natančnejše metodologije Cnossos-EU, da se ugotovi dejanska obremenitev okolja in zagotovi ustrezno varstvo zdravja ljudi. V našem mnenju z dne 8. 10. 2025 je bilo jasno izpostavljeno, da 25. člen uvaja arbitrarno neenakost in krši načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena ustave. Dva identična infrastrukturna projekta, ki bosta obratovala in vplivala na okolje v prihodnosti (npr. v letu 2028), bosta tako obravnavana po popolnoma različnih metodoloških standardih, kar bo neposredno vplivalo na raven varstva okoliških prebivalcev. To razlikovanje ne temelji na nobenem stvarnem razlogu, povezanem z varovanjem okolja, temveč na povsem administrativnem kriteriju, datumu naročila projektne dokumentacije. Splošno načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena ustave zahteva, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako. Ustavno sodišče v svoji stalni praksi (npr. v zadevi Up-1181/18) poudarja, da če zakonodajalec enake položaje ureja različno, mora za to obstajati "razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja" (ustavno dopusten razlog).

S spoštovanjem,

Rado C. Fele  
DIREKTOR