



**PRAVNA FAKULTETA**  
**Podiplomski študij Gospodarsko pravo Evropske unije**

**ODNOS PRAVA EU DO VPRAŠANJA DVOTIRNOSTI  
VARSTVA PRED OKOLJSKO ŠKODO PO  
NACIONALNEM PRAVU**

*Magistrska naloga*

Študentka: Petra JERE OSMANOVIĆ

Mentor: redni prof. dr. Rajko KNEZ

Maribor, junij 2016

### **ZAHVALA**

*Za strokovno pomoč, usmerjanje in svetovanje pri izdelavi magistrske naloge se zahvaljujem mentorju red.prof.dr. Rajku Knezu.*

*Posebna zahvala velja družini in mojim najbližjim – še posebej možu in sinu – ki so mi nudili podporo in verjeli vame, da sem lahko dosegla uresničitev svojega cilja.*

## Kazalo

1	UVOD IN PREDSTAVITEV TEME.....	1
1.1	Opredelitev problema .....	1
1.2	Cilji magistrske naloge .....	5
2	ODGOVORNOST ZA OKOLJSKO ŠKODO V EU.....	7
2.1	Mednarodnopravna ureditev odgovornosti za okoljsko škodo.....	7
2.1.1	Deklaracija o okolju in razvoju (Deklaracija Rio).....	7
2.1.2	Luganska konvencija o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno z dejavnostmi, nevarnimi za okolje.....	8
2.2	Razvoj okoljske politike od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti do Lizbonske pogodbe.....	10
2.3	Okoljska politika EU .....	16
2.4	Odgovornost za okoljsko škodo po Direktivi 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode .....	17
2.4.1	Zgodovinsko ozadje: iz civilnega v upravno pravo.....	17
2.4.2	Okoljska škoda .....	19
2.4.2.1	Škoda na zaščiteneh vrstah in habitatih .....	20
2.4.2.2	Škoda na vodah, ki jo zajema Okvirna direktiva o vodah .....	21
2.4.2.3	Onesnaženje tal.....	21
2.4.2.4	Lastništvo naravnih virov .....	22
2.4.3	Povrnitev v prejšnje stanje.....	23
2.4.4	Vrste odgovornosti – krivdna in objektivna odgovornost .....	26
2.4.5	Primarna obveznost izvajalca/odpravljanje škode/zahteva za povračilo stroškov sanacijskih ukrepov.....	32
2.4.5.1	Preventivni ukrepi .....	33
2.4.5.2	Sanacijski ukrepi .....	34
2.4.5.3	Izjeme od odgovornosti za okoljsko škodo .....	40
2.4.6	Osebe – pravica zahtevati ukrepanje .....	41
2.4.6.1	Fizične ali pravne osebe .....	41
2.4.6.2	Nevladne organizacije .....	42
2.4.6.3	Država kot skrbnica za javne naravne vire.....	45
2.4.7	Izjeme, ki jih Direktiva o okoljski odgovornosti ne zajema.....	46
2.5	Neposredna uporabnost in neposredna učinkovitost okoljskih direktiv ter vprašanje neposrednega horizontalnega učinka direktiv .....	47
2.5.1	Neposredna uporabnost in neposredni učinek .....	47
2.5.2	Neposredni učinek in pravica posameznika .....	48
2.5.3	Horizontalni učinek .....	49

2.5.4	Prenos Direktive o okoljski odgovornosti v slovenski pravni red.....	52
2.6	Prenos Direktive o okoljski odgovornosti v pravni red držav članic .....	53
3	DVOTIRNOST ODGOVORNOSTI ZA OKOLJSKO ŠKODO .....	56
3.1	Varstvo okolja – med javnim in zasebnim pravnim varstvom .....	56
3.1.1	Predmet varstva okoljske odgovornosti.....	58
3.1.2	Vloga okoljskih nevladnih organizacij in organizirane civilne družbe .....	61
3.2	Odgovornost za preprečevanje in sanacijo okoljske škode po ZVO-1.....	63
3.2.1	Objektivna odgovornost v primerjavi s krivdno odgovornostjo za okoljsko škodo.....	64
3.2.2	Izvajanje preprečevalnih in sanacijskih ukrepov .....	67
3.2.3	Aplikacija pravil v zvezi z odgovornostjo za preprečevanje in sanacijo okoljske škode po ZVO-1 .....	68
3.2.3.1	Povzročitev onesnaženosti okolja zaradi obratovanja cementarne.....	68
3.2.3.1.1	Odgovornost države .....	69
3.2.3.1.2	Odgovornost po Direktivi o okoljski odgovornosti in ZVO-1 .....	69
3.2.3.2	Okoljska škoda, povzročena tlom.....	70
3.3	Civilnopravna odgovornost za okoljsko škodo po ZVO-1 .....	75
3.3.1	Civilnopravno varstvo in odškodninska odgovornost .....	75
3.3.2	Odgovornost povzročitelja obremenitve .....	76
3.3.3	Narava in vrste zahtevkov po ZVO-1 .....	77
3.3.3.1	Upravičenci do varstva pravic (po 14. členu ZVO-1) .....	80
3.4	Obligacijskopravno varstvo zaradi posegov v okolje po OZ .....	81
3.4.1	Subjektivna odgovornost v primerjavi z objektivno odgovornostjo .....	82
3.4.2	Nevarna stvar ali nevarna dejavnost.....	83
3.4.3	Popularna tožba po 133. členu OZ .....	86
3.4.4	Narava in vrste zahtevkov pri obligacijskem vidiku odgovornosti za okoljsko škodo.....	89
3.4.4.1	Odstranitveni in opustitveni zahtevek (po prvem odstavku 133. člena OZ) .....	90
3.4.4.2	Zahtevek, da se z ukrepi prepreči škodna nevarnost ali vznemirjanje (drugi, tretji in četrti odstavek 133. člena OZ) .....	93
3.4.4.3	Denarni odškodninski zahtevek (tretji odstavek 133. člena OZ).....	96
3.4.4.3.1	Aplikacija primera odškodninske tožbe zaradi onesnaženosti zraka v Zasavju .....	98
3.4.4.4	Zahtevek za prenehanje s kršitvami osebnostnih pravic (134. člen OZ). .....	100
3.4.5	Aplikacija primera zahtevka, da se odstrani škodna nevarnost .....	101
4	ZAKLJUČEK .....	103
5	UPORABLJENA LITERATURA.....	110

## **POVZETEK:**

Pravo varstva okolja je mlajša pravna panoga, ki se je pričela razvijati skupaj z EU. Njen razvoj ni končan, saj EU z namenom varstva okolja in zmanjšanjem onesnaženih območji sprejema nova pravila na tem področju oziroma spreminja že sprejete določbe. Z namenom vzpostavitve okoljske odgovornosti je bila sprejeta tudi *Direktiva o okoljski odgovornosti*, ki vzpostavlja okoljsko odgovornost po načelu »*Povzročitelj obremenitve plača*«, pri čemer se odgovornost v skladu z direktivo nanaša na škodo na okolju samem, tj. zavarovanim vrstam in njihovim habitatom, vodi in tlom. Varstvo pred okoljsko škodo se zagotavlja na dva različna načina: s preventivnimi ukrepi, ki se izvedejo z namenom preprečiti ali čimbolj zmanjšati okoljsko škodo in sanacijskimi ukrepi, ki se izvajajo v primerih, ko je do okoljske škode dejansko že prišlo.

Varstvo okolja se lahko zagotavlja v javnem kot tudi v zasebnem interesu. EU daje velik poudarek vključevanju nevladnih organizacij v postopke varstva okolja. Aktivna legitimacija nevladnih organizacij za zagotavljanje pravnega varstva v zvezi z odgovornostjo za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode po *ZVO-1* je pogojena s pridobitvijo statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki delujejo v javnem interesu. Poleg teh pa delujejo tudi nevladne organizacije, ki takšnega statusa nimajo in je njihova aktivna legitimacija v posameznih postopkih odvisna od vrste postopka oziroma zahtevka, ki se ga poslužijo (npr. prepovedni zahtevek, opustitveni zahtevek, odškodninski zahtevek) in tudi od tega proti komu je takšen zahtevek naperjen (onesnaževalci, država,...). Pri varstvu okolja v javnem interesu je v ospredju restitucija oziroma vrnitev okolja v prejšnje stanje, zahtevki podani v zasebnem interesu pa v ospredje postavljajo odškodnino. Poleg tega pa slovensko civilno pravo pozna tudi preventivne zahtevke, na primer zahtevke za odstranitev škodne nevarnosti, česar v drugih pravnih sistemih ne najdemo. Z *Direktivo o okoljski odgovornosti* pa se varstvo s preventivnimi ukrepi uveljavlja tudi na področju javnega prava.

V sistemu varstva v zasebnem interesu okolje ni posebej izpostavljeno kot varovana dobrina in je določanje odškodnine mogoče samo v okvirih pravno priznanih škod v okviru civilnopravnega varstva. Varstvu okolja kot takemu je namenjen sicer 14. člen *ZVO-1*, ki določa opustitveni oziroma prepovedni zahtevek napram nosilcu posega v okolje, da ustavi poseg če bi ta povzročil ali povzročal čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzročal neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, ali da se mu prepove začeti izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice. Žal pa v sodni praksi ni najti primerov tožb po 14. členu

*ZVO-1*, prav tako je sodna praksa skopa z odločitvami po 133. členu *OZ* v povezavi z varstvom okolja.

Ključne besede: Slovenija / EU / Direktiva o okoljski odgovornosti / zakoni / varstvo okolja / okolje / škoda / odgovornost / civilno pravo / upravno pravo / nevladne organizacije / javni interes / zasebni interes

## **SUMMARY:**

Environmental protection law is a relatively new area of law that begun to develop along with the EU. Its development is not finished as the EU is continuously adopting new regulations or amending existing ones with the aim of protecting the environment and reducing polluted areas. One of such regulations adopted with the aim of instituting environmental responsibility was the *Environmental Liability Directive* that institutes environmental liability under the principle “*Polluter pays principle*”, whereby the liability in accordance with the directive is related to damage on the environment as such, namely protected species and their habitats, water and ground. Protection against environmental damage is assured in two different ways: with preventative measures carried out with the aim of preventing or reducing environmental damage, and corrective measures adopted in cases where environmental damage has already occurred.

Protection of the environment may be pursued in the public or in the private interest. The EU places great emphasis on the inclusion of non-governmental organisations in environmental protection procedures. Legal standing for non-governmental organisations in the assurance of legal protection in relation to liability for prevention or correction of environmental damage pursuant to the *Environmental Protection Act (ZVO-I)* is conditioned by the acquisition of the status of non-governmental organisation in the field of environmental protection, operating in public interest. Some non-governmental organisations active in the field do not have such status, so their legal standing in individual procedures depends on the type of procedure or claim being exercised (e.g. prohibitory injunction, preventive injunction, claim for damages) and the target of such a claim (polluters, the state, ...). In environmental protection in the public interest, the primary aim is restitution or the return of the environment into its previous condition while claims submitted in private interest focus on monetary compensation. Furthermore, Slovenian civil law also provides for preventative claims, such as claims for the removal of risk of damage, a legal remedy not found in other legal systems. With the *Environmental Liability Directive*, protection through preventative measures is also being introduced in public law.

In the system of protection in the public interest the environment is not explicitly listed as a protected good, therefore the determining of compensation is only possible within the constraints of legally recognised damage within civil law protection. Protection of the environment as such is mentioned in Article 14 of *ZVO-I* which determines

prohibitory or preventive injunctions against parties effecting the environment to cease their activities, if they are found to be causing or may cause excessive environmental strain or a direct threat to the life or health of people, or to prevent such a party from commencing an activity that would effect the environment if they are likely to cause such ramifications. Unfortunately legal practice shows no examples of action pursuant to Article 14 of *ZVO-I* and shows very little in terms of decisions based on Article 133 of the *Code of Obligations* pertaining to environmental protection.

Key words: Slovenia / EU / Environmental Liability Directive / laws / environmental protection / environment / damage / liability / civil law / administrative law / non-governmental organisations / public interest / private interest



# 1 UVOD IN PREDSTAVITEV TEME

## 1.1 Opredelitev problema

Med najbolj prepoznavnimi značilnostmi Slovenije so: ohranjena narava, velika biotska raznovrstnost in krajinska pestrost ter bogat rastlinski in živalski svet, vendar pa narava in okolje sčasoma postajata vse bolj ogrožena. Stanje okolja je posledica velikih pritiskov na okolje, ki se kažejo predvsem skozi razvoj človeške dejavnosti in neizmernega izkoriščanja naravnih virov. Priča smo vse večji ogroženosti narave in okolja, kar sproža številna pravna vprašanja, hkrati pa zahteva odgovore in rešitve.

Članstvo Slovenije v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) prinaša potrebo in obvezo sistematičnega in doslednejšega vgrajevanja okoljskih načel, usmeritev in ukrepov državne politike ter obnašanje podjetij, ustanov za zagotovitev pravice do zdravega življenjskega okolja posameznikom pa tudi zaščito zavarovanim vrstam in naravnim habitatom ter naravi kot taki.

Pravo varstva okolja je mlajša pravna panoga, ki se je razvila v prejšnjem stoletju. *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti* (v nadaljevanju: *PEGS*) iz leta 1957 ni vsebovala določb, ki bi se nanašale na okoljsko politiko Evropske skupnosti (v nadaljevanju: Skupnost). Okoljska politika Skupnosti je dobila podlago za svojo uvrstitev med pravne vire EU z *Enotnim evropskim aktom*, danes pa so te določbe uvrščene v XIX. poglavje *Pogodbe o delovanju Evropske unije* (v nadaljevanju: *PDEU*) z naslovom Okolje.

Na področju varstva okolja prevladuje načelo »Povzročitelj obremenitve plača«, kar je določeno že v *PDEU* in je skladno z načelom trajnostnega razvoja. To načelo je tudi temeljno načelo *Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode*<sup>1</sup> (v nadaljevanju: *Direktiva o okoljski odgovornosti*), ki poudarja, da mora biti izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode, finančno odgovoren zanjo. S takšno odgovornostjo bi izvajalce spodbujali k sprejetju ukrepov in razvijanju načinov ravnanja, ki bi čim bolj zmanjšali nevarnost okoljske škode, s tem pa bi se manjšala tudi izpostavljenost izvajalcev finančni odgovornosti.<sup>2</sup> *Direktiva o okoljski odgovornosti* je bila sprejeta zaradi spoznanja, da je na območju EU že zdaj veliko onesnaženih območij, ki predstavljajo večje tveganje za okolje, izjemno pa se je povečala tudi izguba biotske raznovrstnosti.

*Direktivo o okoljski odgovornosti* so morale države članice EU prenesti v svoj pravni red najpozneje do 30. aprila 2007. Tako kot še nekaj držav članic je tudi Republika Slovenija zamudila z izvedbo *Direktive o okoljski odgovornosti*, zato je Evropska komisija vložila tožbo zaradi nespoštovanja prava EU po 258. členu *PDEU* (prej 226.

---

<sup>1</sup> Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (Uradni list EU, L 143/04, L 102/06, L 140/09, L 178/13).

<sup>2</sup> Tako tudi v *Direktivi o okoljski odgovornosti*, druga točka preambule.

člen PES).<sup>3</sup> Državni zbor Republike Slovenije je 27. junija 2008 sprejel *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1B)*<sup>4</sup> in s tem v nacionalni pravni red implementiral *Direktivo o okoljski odgovornosti*.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* vzpostavlja okoljsko odgovornost po načelu »Povzročitelj obremenitve plača« (polluter pays principle). Gre za sistem *sui generis*, pri katerem najdemo le določene vzporednice s tradicionalno civilnopravno odgovornostjo za škodo v okolju.<sup>5</sup>

*Direktiva o okoljski odgovornosti* se nanaša na škodo, ki grozi ali pa je že povzročena naravi, ne posega pa v odgovornost za škodo, ki je urejena v civilnem pravu posameznih držav članic, torej v ureditev tradicionalne odškodninske odgovornosti za osebno škodo in škodo na premoženju. *Direktiva o okoljski odgovornosti* vzpostavlja dva tipa odgovornosti, tj. objektivno in krivdno odgovornost, državam članicam pa je omogočeno, da se odločijo tudi samo za en tip odgovornosti. Slovenski zakonodajalec se je odločil za koncept objektivne odgovornosti za povzročitev nevarnosti za okoljsko škodo oziroma za njen nastanek in s tem sledil že uveljavljenim rešitvam v *Obligacijskem zakoniku* (v nadaljevanju: *OZ*)<sup>6</sup>.

Na področju prava varstva okolja se prepletajo možnosti pravnega varstva prek civilnega, upravnega in kazenskega postopka, ki jih je treba razmejiti. Merilo za razmejitve, ali gre neki spor presojati v upravnem ali civilnem postopku, je v tem, ali gre za poseg v javnopravno ali zasebnopravno civilno sfero.<sup>7</sup> V magistrski nalogi preučujem sistem dvotirnosti pravnega varstva okolja. Varstvo okolja se lahko zagotavlja v javnem in tudi zasebnem interesu. V javnem interesu varstva okolja deluje okoljska inšpekcija pa tudi nevladne organizacije, ki imajo status nevladne organizacije na področju varstva okolja. V zasebnem interesu varstva okolja pa v korist okolja delujejo posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije, ki takšnega statusa nimajo. Okolje samo varstva ne more zagotavljati, zato je toliko pomembnejše, da obstaja zakonodaja, ki pravno varstvo dopušča in tudi ureja možnosti pri varstvu okolja.

Država je sicer skrbnica okolja, a hkrati tudi odloča med različnimi interesi (gospodarstvo, varnost itn.), prav tako je v njeni pristojnosti sprejemanje zakonodaje, kar se lahko odraža tudi pri pravicah in obveznostih, ki jih podeljuje s sprejemanjem posameznih normativnih aktov. Država mora določiti vrste in obseg varovanja okolja, kar neposredno vpliva na izvajanje gospodarske dejavnosti. Dolžna je upoštevati mednarodne in evropske zaveze glede varstva okolja, izpustov toplogrednih plinov, kvot za izpuste in s tem določanje dopustnih vrednosti onesnažil. Prav tako kot skrbnik okolja v javnem interesu nastopajo tudi nevladne organizacije, ki nimajo zakonodajne moči, tako da je njihova vloga v celoti namenjena samo koristim okolja. Gre poudariti,

---

<sup>3</sup> V zadevi C-402/08 Komisija proti Sloveniji, ECLI:EU:C:2009:157, je tožbi Komisije 12. marca 2009 sledila tudi obsodilna sodba, saj Republika Slovenija Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode ni pravočasno prenesla v svoj pravni red. Več o tem gl. V. *Trstenjak*, *Iustitiae oculus vigilat*, Prva obsodba Slovenije pred Sodiščem ES, PP, št. 11/2009, Ljubljana 2009, stran 3.

<sup>4</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 70/08).

<sup>5</sup> T. *Pucelj Vidovič*, *Okoljska odgovornost*, Javna uprava, Inštitut za javno upravo: Gospodarski vestnik, Ljubljana 2007, št. 3/4, stran 99.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>7</sup> S. *Vrbica*, N. *Videtič*, *Pravna sredstva na področju varstva okolja*, Priročnik za nevladne organizacije in civilne iniciative, Pravnoinformativni center nevladnih organizacij – PIC, Ljubljana 2010, stran 3.

da tipična delitev na vrsto v javnem in zasebnem interesu ni povsem primerljiva. Razlikovanje izhaja iz različnih pravnih interesov (javni in zasebni interes), ki jim sledi ena in druga skupina pravnih oseb, to pa zahteva oblikovanje povsem različnih pravnih režimov (javno in zasebno pravo) in s tem različnih pravnih institutov.<sup>8</sup> Pomembna je tudi razlika med naravo oziroma vrsto zahtevka, saj je pri varstvu okolja v javnem interesu v ospredju restitucija oziroma vrnitev okolja v prejšnje stanje, zahtevki, podani v zasebnem interesu, pa v ospredje postavljajo odškodnino.

Ker v sistemu varstva v zasebnem interesu okolje ni posebej izpostavljeno kot varovana dobrina, je določanje odškodnine mogoče samo v okvirih pravno priznanih škod. Krog pravno priznanih škod pa je določen v 132. členu *OZ* kot zmanjšanje premoženja, preprečitev povečanja premoženja in povzročitev katere izmed oblik nepremoženjske škode.<sup>9</sup>

V tretjem odstavku 133. člena *OZ* je določeno, da je glede škode, ki je sicer nastala pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, mogoče zahtevati povrnitev škode, ki presega običajne meje. Tu je treba opozoriti na dejstvo, da takšna škoda ni sama po sebi posledica protipravne dejavnosti, da gre torej za škodo, ki je bila povzročena z dejavnostjo, za katero je pristojni organ izdal dovoljenje. Protipravnost je v tem primeru izkazana z nastankom škode same.<sup>10</sup> Kaj se šteje za splošno koristno dejavnost in kako določiti običajno mejo škode, je prepuščeno sodni praksi. Predlagatelj zakona je izpostavil tudi 149. člen *OZ*, ki ureja škodo, nastalo v povezavi z nevarno stvarjo oziroma nevarno dejavnostjo in ki določa, da njen povzročitelj odgovarja ne glede na krivdo. Zakonodajalec nevarne stvari in nevarne dejavnosti ni podrobneje opredelil, kar pomeni, da gre za pravna standarda, ki ju vsebinsko napolnjuje sodna praksa. Je pa nevarno snov oziroma dejavnost določila *Direktiva o okoljski odgovornosti*, ki v prilogi kot nevarne snovi oziroma dejavnosti opredeljuje naprave, ki lahko povzročajo večje onesnaževanje, ravnanje z odpadki in njihovo čezmejno pošiljanje, izpuste snovi v vode ter ravnanje z vodami, ravnanje z nevarnimi snovmi, s pripravki, fitofarmaceutskimi sredstvi in z biocidni proizvodi, prevoz nevarnih snovi ali snovi, ki onesnažujejo okolje, po cesti železnici, notranjih plovnih poteh, po morju in zraku, ravnanje z gensko spremenjenimi organizmi. V slovenskem pravu gre za odprt sistem, ki omogoča, da se lahko upoštevajo nove nevarnosti, pri čemer ni treba neprestano spreminjati in prilagajati zakonodaje, saj sodna praksa vsebinsko napolnjuje ta pravni standard.

Najbolj splošno pravilo o odškodninski odgovornosti v našem pravu predstavlja subjektivna (krivdna) odškodninska odgovornost, ki jo dopolnjujejo primeri objektivne odgovornosti. Za odškodninsko pravno varstvo okolja se uveljavlja strožja oblika odgovornosti, pri čemer najdemo tri temeljne pristope – od krivdne odgovornosti, pri kateri se okolje pojavlja kot varovana dobrina, do objektivne odgovornosti ali celo objektivne odgovornosti z obrnjenim dokaznim bremenom glede obstoja vzročne zveze, kar po mnenju nekaterih teoretikov pomeni celo najstrožjo obliko odgovornosti.

Sodna praksa je pri uporabi pravnega standarda nevarne stvari in nevarne dejavnosti v zadnjem desetletju bolj stroga, kot je bila nekoč, saj je novejša sodna praksa Vrhovnega

---

<sup>8</sup> R. Bohinc, Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi, GV Založba, Ljubljana 2005, stran 26.

<sup>9</sup> M. Juhart, Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom, Zbornik znanstvenih razprav 2008, letnik LXVIII, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 2008, stran 115.

<sup>10</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja (*ZVO-1B*) – skrajšani postopek – EPA 2032-IV, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 59, Ljubljana 2008, stran 11–12.

sodišča RS oblikovala stališča, ki so razlago (in s tem tudi vsebino) pravnih pravil *OZ* o odškodninski odgovornosti usmerila v smer zoževanja te odgovornosti.<sup>11</sup> Takšno stališče pa je nasprotno smeri, v kateri se gibljejo sodobnejša spoznanja pravne teorije in stališča sodne prakse drugod po svetu, predvsem zaradi spoznanj teorije ekonomske analize prava. Ali so razlogi za zoževanja pojma nevarne stvari ali nevarne dejavnosti upravičeni? Ali ne bi bilo treba pri uporabi pravil *OZ* o objektivni odgovornosti za škodo od nevarne snovi ali nevarne dejavnosti pojem »nevarne dejavnosti« razširiti na vse, zlasti gospodarske podjeme, torej na vse škode, ki so povezane z dejavnostjo, ki jo ti subjekti opravljajo, z namenom ekonomskih koristi?

Nastanek škode je navadno pogoj za nastanek odškodninske odgovornosti. Odškodninsko pravo pa pozna tudi izjemo, tj. zahtevek po odstranitvi škodne nevarnosti, ki pa ni odvisen od nastanka škode. Gre za primer, ko zakon predpisuje, da se odgovarja ne glede na krivdo (tretji odstavek 131. člena *OZ*).<sup>12</sup> Za objektivno odškodninsko odgovornost gre tudi pri odgovornosti za škodo od nevarne stvari ali nevarne dejavnosti. Katera odgovornost je torej predpisana pri varstvu okolja? Odškodninsko pravo določa, kdaj je konkretna škoda podlaga za nastanek odškodninske odgovornosti. Slovensko odškodninsko pravo pa pozna tudi preventivne zahteve, na primer odstranitveni zahtevek po 133. členu *OZ* za odstranitev škodne nevarnosti. Gre za posebnost slovenskega prava, saj podobnih rešitev v primerjalnem pravu ne najdemo. Se pa pravno sredstvo s podobno vsebino kot novost uveljavlja na področju javnega prava z *Direktivo o okoljski odgovornosti* in s tem tudi v slovenskem pravnem redu omogoča varstvo preventivnih ukrepov v javnem interesu.

Prav možnost samostojnega razpolaganja z zahtevki za varstvo posameznikovih premoženjskih in osebnih interesov na tem področju daje poseben pomen civilnopravnemu varstvu okolja.<sup>13</sup> Odškodninsko varstvo je predvsem konkretizacija ustavne določbe 72. člena pravice do zdravega življenjskega okolja. Sodna praksa je pravico do zdravega življenjskega okolja umestila celo med osebne pravice.<sup>14</sup>

Pravno varstvo okolja se zagotavlja tudi na upravnopravnem področju, ki med drugim omogoča izvajanje učinkovitih preventivnih ukrepov s predpisovanjem prepovedi in omejitev glede posegov v okolje. Odškodninsko varstvo okolja torej ni urejeno le v *Obligacijskem zakoniku*, ampak določbe o tej obliki varstva najdemo tudi v *Zakonu o varstvu okolja*.<sup>15</sup> S spremembo *Zakona o varstvu okolja – (ZVO-1B)* je v slovenskem pravnem redu na novo urejena tudi odgovornost za škodo v okolju (okoljska škoda), ki ga je uvedla *Direktiva o okoljski odgovornosti*.<sup>16</sup> Odškodninsko pravno varstvo okolja predstavlja le del pravnih možnosti za varovanje okolja.

<sup>11</sup> Obširneje o tem *N. Plavšak v N. Plavšak, M. Juhart, D. Jadek Pensa, V. Kranjc, P. Grilc, A. Polajnar Pavčnik, M. Dolenc, M. Pavčnik*, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003, stran 715; tako tudi *L. Koman Perenič*, Škoda in odškodnina, Zbirka sodobno pravo, DZS, Ljubljana 2004, stran 39.

<sup>12</sup> *D. Jadek Pensa*, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 763.

<sup>13</sup> Prav tam, stran 762.

<sup>14</sup> VSRS sodba in sklep II Ips 507/92, ECLI:SI:VSRS:1993:II.IPS.507.92.

<sup>15</sup> Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16).

<sup>16</sup> Okoljska škoda je škoda, povzročena zavarovanim vrstam, njihovim habitatom in habitatnim tipom, ki ima večji škodljiv vpliv na doseganje ali ohranjanje njihovega ugodnega stanja po predpisih o ohranjanju narave, ugotovljenih na podlagi predpisanih meril. Okoljska škoda na vodah pomeni škodo z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemijsko in količinsko stanje ali na ekološki potencial vode. Zakon pa

Pravila civilne odgovornosti za okolje *ne morejo nadomestiti* javnopravne ureditve, ampak lahko delujejo kot dopolnilo upravnemu pravu. Varstvo v javnem interesu največkrat pride v poštev ob kompleksnejših okoljskih obremenitvah, ko je prizadet posamezen segment okolja kot celota ter ga preventivno in kurativno varujejo upravni organi (ministrstva, inšpekcije...). Z uveljavljanjem javnopravne okoljske odgovornosti v sistem javnega prava vstopajo klasični civilnopravni instituti objektivne odgovornosti, njene razbremenitve in vzročne zveze.<sup>17</sup>

Osrednji del naloge predstavljata raziskava in primerjava objektivne in krivdne odgovornosti skozi javnopravni vidik in tudi obligacijskopravni oziroma zasebnopravni vidik odgovornosti za okoljsko škodo. Ker odškodninsko pravno varstvo okolja predstavlja le del pravnih možnosti za varovanje okolja, so v magistrski nalogi predstavljeni tudi drugi zahtevki za varovanje okolja oziroma preprečitev nastanka škode na okolju. Magistrska naloga preučuje odgovornost, ki je sicer značilna za civilnopravno odškodninsko odgovornost, postaja pa pomemben segment tudi pri uporabi institutov varstva okolja v javnem interesu.

Varstvo pravice do zdravega okolja lahko posamezniki uveljavljajo v individualnem in skupinskem interesu. Pod pojmom skupinski interesi razumemo upravičenja, pravice, ki pripadajo večjemu številu ljudi in ki se nanašajo na isto ali istovrstno pravno in dejansko podlago.<sup>18</sup> Če se upravičenja uveljavljajo skupinsko, te odločitve vplivajo na pravni red in dejanski položaj posameznika pa tudi drugih članov skupine. Slovensko pravo po *ZVO-I* predvideva skupinsko (popularno) tožbo, za katero je legitimirana neka organizacija (društvo, združenje), ki zastopa interese neke skupine, pri čemer so pogoji za dopustnost popularne tožbe strožji kot pa v primeru 133. člena *OZ*. Sta pa oba zahtevka manj »radikalna« kot razredna tožba, ki se je razvila v ameriškem pravnem sistemu.

## 1.2 Cilji magistrske naloge

Cilj magistrske naloge je skozi raziskovanje pravnih institutov prava EU v povezavi z določbami slovenskega prava in s sodno prakso Sodišča EU pa tudi slovenskih sodišč ugotoviti naslednje:

- Kako je urejena odgovornost za okoljsko škodo v EU in kako v slovenskem pravnem redu; ali je *ZVO-IB* izveden opcijsko, *tel-quel*, ustrezno ali neustrezno pri posameznih vprašanjih?
- Kdo izvaja pravno varstvo okolja, glede na to, da ga samo okolje ne more?
- Kakšen je odnos med sekundarno zakonodajo skupnosti in nacionalnim pravnim redom – neposredna učinkovitost – na primeru omenjene direktive, glede na to, da ne gre za tipične pravice posameznika, ampak za pravice okolja?
- Ali direktiva povzroča nov sistem varstva, ki ga slovensko pravo ne pozna ali ga pozna le delno?

---

posebej govori tudi o okoljski škodi, povzročeni tlom, ki pomeni vsako onesnaževanje z emisijami v tla, na tla ali pod tla, ki lahko ogrozi zdravje ljudi in presega zakonsko predpisane standarde kakovosti.

<sup>17</sup> M. Juhart, Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom, stran 122.

<sup>18</sup> V. Rijavec, Varstvo skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje v pravdnem postopku, Pravne možnosti varovanja skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje: zbornik, Univerza v Mariboru Pravna fakulteta, Institut za civilno, primerjalno in mednarodno zasebno pravo, Maribor 1996, stran 20.

- Ali je civilna odgovornost za škodo v okolju kot institut enakopravno na voljo javni in zasebni sferi oziroma ali je nekje vmes med javnim in zasebnim ter ali je kot institut varstva v zasebnem interesu na voljo posameznikom, skupinam posameznikov in tudi državnim organom?
- Kakšna je razlika med objektivno in krivdno odgovornostjo za okoljsko škodo ter kakšna vrsta odgovornosti naj se uveljavi za povzročitev okoljske škode (katera so merila razmejitve)?
- Komu naj bo priznana pravica zahtevati odpravo škode oziroma odškodnino (procesna legitimacija) in kakšen je v povezavi s tem domet 14. člena ZVO-I?
- Ali sta določbi 14. člena ZVO-I in 133. člena OZ različni strani istega kovanca ali pa se dopolnjujeta/izključujeta?
- Ali je država dolžna vzpostaviti prejšnje stanje oziroma restitucijo in kdaj ter kakšne pravice ji ostanejo v tem primeru?

Skozi odgovore na zastavljena vprašanja bosta potrjeni ali ovrženi tudi glavni raziskovalni tezi, in sicer:

»Zahtevki pri okoljski odgovornosti (odgovornosti za okoljsko škodo) so po svoji naravi tako javni kot zasebni, kar bi *de lege ferenda* lahko pripeljalo do novega sistema pravnega varstva v okviru samostojnega pravnega področja – okoljsko pravo.«

»Objektivno odgovornost za škodne dogodke v/na okolju bi bilo pri gospodarskih podjetjih potrebno razlagati širše, zaradi ekonomskih koristi, ki so povezani z dejavnostjo, ki jo takšni podjetji opravljajo.«

## 2 ODGOVORNOST ZA OKOLJSKO ŠKODO V EU

### 2.1 Mednarodnopravna ureditev odgovornosti za okoljsko škodo

#### 2.1.1 Deklaracija o okolju in razvoju (Deklaracija Rio)

Mednarodno pravo okolja je razmeroma mlada znanstvena disciplina, ki izhaja iz spoznanja, da škodljivi učinki in dejavnosti na ozemlju ene države ne poznajo državnih meja in pogosto prehajajo na ozemlje tretjih držav ali v t. i. mednarodna območja. Osnovno strategijo mednarodnega varstva okolja je na univerzalni ravni prinesla *Deklaracija konference Združenih narodov o človekovem okolju*, ki je potekala v Stockholmu od 5. do 16. junija 1972.<sup>19</sup> S to konferenco je postalo varstvo okolja ena izmed najpomembnejših usmeritev delovanja Združenih narodov. V deklaraciji je navedenih 26 načel za ohranjanje okolja.

V mednarodno prakso, judikaturu in doktrino je prodrlo načelo, ki je zapisano kot 21. načelo v tej deklaraciji: »Države imajo skladno z Ustanovno listino Združenih narodov in načeli mednarodnega prava suvereno pravico izkoriščati svoja naravna bogastva skladno s svojo politiko varstva okolja in so odgovorne za to, da zagotovijo, da dejavnosti pod njihovo pristojnostjo in nadzorom ne povzročijo škode okolju drugih držav ali območjem zunaj meja njihove državne pristojnosti.« V bistvu gre za t. i. splošno pravno načelo *sic utere tuo ut alienum non laedes* (uporabljalj svoje premoženje tako, da ne poškoduješ drugega premoženja), ki ima svoj izvor v rimskem pravu ter je prešlo v načelo za urejanje sosedskih odnosov v pravu na splošno. Danes je njegova mednarodnopravna veljavnost nesporna, saj ga najdemo v številnih ekoloških konvencijah in sporazumih večstranske, območne in dvostranske narave.<sup>20</sup>

Naslednja glavna konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju je bila organizirana v Rio de Janeiro leta 1992, kjer je bila sprejeta *Deklaracija o okolju in razvoju (deklaracija Rio)*, tj. instrument, ki ima pomemben vpliv na razvoj in kodifikacijo mednarodnega okoljskega zakona. Deklaracija predstavlja podporo državam v razmerju med okoljevarstvom in ekonomskim razvojem, medtem ko med drugim vključuje tudi načela o medgeneracijski enakosti, oceno vpliva okolja (EIA), skupno, a hkrati diferencirano odgovornost in javno sodelovanje pa tudi pravico do razvoja. UNCED je pripravil *Agendo 21*, kar je 300 strani dolg program delovanja za doseg trajnostnega razvoja, vključitev katerega nadzoruje Komisija Združenih narodov za trajnostni razvoj (CSD).<sup>21</sup>

V okviru konference Združenih narodov sta bili sprejeti tudi dve pomembni konvenciji – o podnebnih razmerah<sup>22</sup> in biološki raznovrstnosti.<sup>23</sup> *Konvencija o biološki*

---

<sup>19</sup> Podrobneje o tem gl. *M. Škrk*, Mednarodnopravno varstvo okolja od Stockholma 1972 do Rio de Janeiro 1992, Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994, stran 174–179.

<sup>20</sup> Prav tam, stran 177.

<sup>21</sup> *P. Cullet, A. Gowlland - Gualtieri*, Key Materials in International Environmental Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate, 2004, stran 1.

<sup>22</sup> United Nations framework convention on climate change,  
URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (dostopno 11. 11. 2015).

*raznovernosti* poudarja, da so človekove dejavnosti že močno okrnile biološko raznovernost, ki je pomembna za ohranjanje in evolucijo življenjskih sistemov v biosferi. Cilji konvencije so: varstvo biološke raznovernosti, zmerna uporaba naravnih virov, pravična delitev koristi pri uporabi genetskih virov, pravilen prenos tehnologije in ureditev financiranja nalog ter akcij, da bi te cilje uresničevali. S podpisom se vsaka država zaveže za strategijo varstva biotske raznovernosti, ki temelji na stalnem opazovanju narave, zavarovanih območij, na urejanju bioloških virov in prilagajanju razvoja okolju, tako da se ohranijo – ali obnavljajo – ekosistemi, naravni habitati in primerno močne populacije posameznih vrst na njih.<sup>24</sup> Pri uresničevanju ciljev *Konvencije o biološki raznovernosti* so se države podpisnice zavezale tudi k obveščanju in vzajemnih akcijah ob nevarnostih ali povzročeni škodi, tudi kar zadeva obnovo in nadomestilo za škodo.

### 2.1.2 Luganska konvencija o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno z dejavnostmi, nevarnimi za okolje

V okviru dejavnosti Sveta Evrope je bila leta 1993 sprejeta *Konvencija o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno z dejavnostmi, nevarnimi za okolje* (v nadaljevanju: *Luganska konvencija*).<sup>25</sup> Čeprav Svet Evrope ni del EU, je *Luganska konvencija* pomembna tudi z vidika razvoja okoljskega prava v EU, saj je EU pri pripravi *Bele knjige o okoljski odgovornosti* sledila ureditvi v Luganski konvenciji.

Glede na to, da lahko EU skladno s četrtem odstavkom 191. člena in 216. členom *PDEU* podpiše dogovor z mednarodnimi organizacijami, lahko ob takšni odločitvi prenese v svoj pravni red to konvencijo. Okoljska komisija je v preteklosti izrazila podporo temu pristopu zaradi optimalne izrabe časa, ki bi ga EU porabila, da bi sprejel takšno direktivo.<sup>26</sup>

*Luganska konvencija* je prva med mednarodnimi instrumenti na področju odškodnin za ekološko škodo na splošno. Njen cilj je zagotoviti ustrezno nadomestilo za škodo, ki izvira iz dejavnosti, nevarne za okolje, hkrati pa zagotoviti tudi sredstva za preprečevanje in obnovo okoljske škode.

*Luganska konvencija* opredeljuje kot nevarne naslednje dejavnosti:

- dejavnost z nevarnimi snovmi;
- dejavnost z gensko spremenjenimi organizmi;
- dejavnost z mikroorganizmi;
- dejavnost z odpadki;
- dejavnost na območjih za trajno odlaganje odpadkov.

---

<sup>23</sup> Convention on Biological Diversity, URL: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-en.pdf> (dostopno 10. 11. 2015).

<sup>24</sup> A. Lah, Dve konvenciji konference ZN o okolju v Rio de Janeiru leta 1992, Združeni narodi o okolju, Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994, stran 185.

<sup>25</sup> Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment, Council of Europe, ETS No. 150, URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150> (dostopno 10. 11. 2015).

<sup>26</sup> M. Wilde, Civil Liability for Environmental Damaga, A comparave analysis of Law and Policy in Europe anh the United States, Kluwer Law International, Hague 2002, stran 175.



Nevarna snov pomeni snovi ali pripravke, ki imajo lastnosti, ki predstavljajo znatno tveganje za človeka, okolje ali za premoženje; gre za snovi ali pripravke, ki so eksplozivne, oksidativne, zelo lahko vnetljive, lahko vnetljive, zelo strupene, strupene, škodljive za zdravje, jedke, dražilne, povzročajo preobčutljivost, rakotvorne, mutagene, strupene za razmnoževanje ali nevarne za okolje, kar je podrobneje določeno v Prilogi I te konvencije.

Tako kot druge mednarodne konvencije tudi *Luganska konvencija* predvideva odškodnino za škodo, povzročeno ljudem in stvarjem. Vendar je zelo pomembno poudariti, da *Luganska konvencija* predvideva odškodnino tudi za škodo, povzročeno okolju kot takemu. Okolje se po določenih konvencije razume kot skupna dobrina, ki mora biti varovana ne glede na pravice individualne osebe, ki jih ta lahko ima na določenem območju, in neodvisno od njih. Okolje obsega naravne vire, abiotske in biotske, kot so: zrak, voda, tla, živali in rastline, ter medsebojno vplivanje med temi dejavniki, nadalje premoženje, ki je sestavni del kulturne dediščine, in značilne vidike krajine. Glede na to, da okolja ne moremo definirati kot lastnine določene osebe, konvencija ne dopušča denarne odškodnine. Drugi člen določa, da sme odškodnina znašati le toliko, kolikor so znašali dejanski stroški za vzpostavitev prejšnjega stanja ali kakor bodo znašali ti stroški v prihodnosti, kadar prejšnje stanje še ni vzpostavljeno. Gre za eno izmed načel, po katerem je treba obremenitev okolja vedno sanirati.<sup>27</sup>

*Luganska konvencija* določa sistem objektivne odgovornosti. Temeljno načelo je vsebovano v 6. členu, ki določa, da je izvajalec nevarne dejavnosti, kot je opredeljena v prvem odstavku 2. člena te konvencije, odgovoren za škodo, ki je nastala iz te dejavnosti.

Glede na to, da je treba za določitev odgovornosti dokazati dogodek, ki je povzročil obremenitev okolja, in škodo ter vzročno zvezo med obema dejstvoma, lahko sklepamo, da gre za objektivno odgovornost osebe (pravne ali fizične ali osebe javnega prava), ki opravlja takšno aktivnost. Če škodo povzroči večje število izvajalcev, je njihova odgovornost solidarna in neomejena, če sami ne dokažejo, v kolikšnem delu je njihova aktivnost obremenila okolje in povzročila škodo. Če je škoda posledica večjega števila nevarnih dejavnosti, gre prav tako za solidarno odgovornost njihovih upravljavcev, če ti ne dokažejo drugače.

Izvajalec pa se lahko razbremeni odgovornosti za škodo, če dokaže, da je škoda nastala:

- zaradi vojne, sovražnosti, državljanske vojne, upora ali naravne pojava, ki je bil nepričakovan, neizogiben in neustavljiv;
- zaradi dejanja tretje osebe, kljub upoštevanju varnostnih določil za določeno vrsto nevarnosti;
- zaradi posebne odredbe ali prisilnega ukrepa osebe javnega prava;
- z onesnaževanjem na sprejemljivi ravni skladno z običajnimi okoliščinami območja;
- zaradi legalizirane nevarne dejavnosti, ki se je opravljala v interesu osebe, ki je utrpela škodo.

---

<sup>27</sup> R. Knez, *Odgovornost gospodarskih subjektov za obremenjevanje okolja v materialnem in mednarodnem zasebnem pravu*, magistrsko delo, Pravna fakulteta, Inštitut za civilno, primerjalno in mednarodno zasebno pravo, Maribor 1998, stran 38.

*Luganska konvencija* pa vsebuje tudi določilo v obliki smernic, ki je namenjeno sodišču, ki obravnava zadevo in ugotavlja vzročno zvezo, pri čemer naj sodišče upošteva stopnjo nevarnosti škodnega dogodka, ki jo vsebuje nevarnost, in v kolikšni meri je takšna nevarnost povezana s škodnim dogodkom.

*Luganska konvencija* določa, da imajo tudi združenja ali ustanove, ki podpirajo varstvo okolja, pravico zahtevati preventivne ukrepe ali ukrepe za vzpostavitev prvotnega stanja v okolju, in sicer pred sodiščem in upravnimi organi. Izvrševanje te pravice pa je odvisno tudi od pravil nacionalnega prava, ki skladno z določi konvencije lahko določi nadaljnje pogoje za izvrševanje te pravice.

## **2.2 Razvoj okoljske politike od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti do Lizbonske pogodbe**

Med ustanovitvijo Evropske gospodarske skupnosti varstvu okolja ni bila dana velika pozornost, čeprav je zavest o okolju stalno naraščala. *Ustanovitvena pogodba Evropske gospodarske skupnosti* (v nadaljevanju: *PEGS*) varstva okolja ni izrecno obravnavala, tako da sta se teorija in Sodišče EU pri reševanju okoljskih vprašanj opirala na določbe od 30. do 39. člena *Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM)*, ki ureja zdravstveno varstvo ljudi.

Šele s povečano industrializacijo v sedemdesetih letih, ko so bile škode na naravi občutnejše in se je poglobila zavest o okolju, so se pozorneje začela obravnavati tudi ta vprašanja. Takrat je prišlo do spoznanja, da škode nimajo le lokalnega pomena, ampak da delujejo tudi čezmejno. Evropska skupnost ima kot temeljni cilj prost pretok blaga, države članice pa so začele zaradi varstva ljudi za določeno blago določati standarde, ki so bili različni.<sup>28</sup> Tako je zahteva po prostem pretoku blaga posegla v področje varstva okolja. Aktivnost Evropske skupnosti je bila tako najprej povezana z gospodarskimi razlogi, s sprejetjem *Evropskega enotnega akta* leta 1987 (v nadaljevanju: *EEA*) pa je bilo varstvo okolja opredeljeno kot eden izmed ciljev Evropske skupnosti.

Pospešene aktivnosti v okviru Evropske skupnosti so se na področju varstva okolja začele v letu 1972 in so zajemale štiri uspešne akcijske programe. Prvi *Evropski okoljski akcijski program (European Environmental Action Programme – EAP)* je bil sprejet novembra 1973, in sicer kot nadaljevanje stockholmske konference leta 1972, v letu 1977 mu je sledil drugi program, leta 1983 pa še tretji. Glavni cilj je bil razvoj primernih orodij za zaščito in nadzor nad viri onesnaževanja, pri čemer je bilo izpostavljeno načelo »*Povzročitelj obremenitve plača*«. V tem obdobju je bila sprejeta vrsta zakonskih aktov, ki so se v glavnem nanašali na omejevanje onesnaževanja, uvedeni pa so bili tudi minimalni standardi. To je privedlo do sprejetja cele vrste direktiv glede ravnanja z odpadnimi snovmi, zmanjševanja hrupa, zaščite naravnih virov (zrak in voda) in glede ohranjanja narave.<sup>29</sup> Akcijski programi sodijo v sekundarno

---

<sup>28</sup> J. Šinkovec, *Varstvo okolja v Evropski skupnosti, Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994*, stran 186.

<sup>29</sup> Okoljevarstveni ukrepi in politika v EU, EU – Phare business support program SME – FIT, EU Environmental Policies and Guidelines, Ljubljana 2004, URL: <http://www.ueapme.com/business-support%20II/Training%20Tools/Confartigianato/Environment/SL-Environment%20-%20tool%20I.pdf>, (dostopno 16. 11. 2015), stran 4.

(izvedeno) pravo in niso pravno obvezni. Ker so bili akcijski programi politične narave, ne pa obvezne pravne norme, se je kmalu zastavilo vprašanje, na katere pristojnosti iz PEGS-a se Evropska skupnost lahko opre. Politika okolja ni bila izrecno opredeljena kot naloga Skupnosti v 3. členu, vendar je prevladovalo enotno mnenje, da se lahko najde opora v preambuli k Pogodbi in v 2. členu, pa čeprav gre za zelo splošne opredelitve. V preambuli je določeno, da si bo Skupnost stalno prizadevala za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev. V 2. členu pa je govor o harmoničnem razvoju gospodarskega življenja znotraj Skupnosti in siceršnjem razširjanju gospodarstva, k čemur pa sodi tudi politika okolja; to naj bi bil tudi cilj Skupnosti, čeprav ni bil izrecno poudarjen. Po dejstvu, da v Skupnosti velja načelo samoomejevanja glede normiranja, pa je ostalo sporno, ali naj bi bila preambula in 2. člen podlaga za sprejemanje pravnih aktov, kar je bilo odprto vse do sprejetja EEA-ja.<sup>30</sup>

*Prvi akcijski program* iz leta 1973 je kot temeljna pravila uvedel načelo preventive in načelo vzročnosti. Načelo preventive pomeni, da je treba obravnavati primere, ko škoda še ne nastane, in ne šele po njenem nastanku. Najboljša okoljska politika je preprečevanje onesnaževanja pri izvoru, ko se preprečuje onesnaževanje okolja že pri virih onesnaževanja, in ne šele takrat, ko se odpravljajo posledice onesnaževanja. Okoljska politika mora biti združljiva z gospodarskim in s socialnim razvojem, kar velja tudi za tehnični napredek.<sup>31</sup>

Načelo preventive je vsebovano tudi v 7. členu ZVO-1, ki poudarja, da morajo biti mejne vrednosti emisije, standardi kakovosti okolja, pravila ravnanja in drugi ukrepi varstva okolja zasnovani, vsak poseg v okolje pa načrtovan in izveden tako, da povzroči čim manjše obremenjevanje okolja. Za uresničevanje tega se uporabljajo najboljše razpoložljive tehnike, ki so dostopne na trgu. Za preprečevanje škodljivih učinkov na okolje in zdravje ljudi se posegi v okolje usmerjajo tudi z dolgoročno naravnanimi priporočili.

Načelo vzročnosti posega predvsem na področje odškodnin in upravnega prava. Gre za pravilo, ki določa, da vsakdo, ki obremenjuje okolje ali povzroči škodo, trpi stroške obremenjevanja oziroma povrne škodo. Načelo na splošno pomeni odgovornost povzročitelja – stvarno in finančno –, prav tako pa tudi odgovornost odstraniti oziroma odpraviti povzročeno obremenitev okolja.

Še pred sprejetjem EEA je Sodišče EU v pomembnem primeru ABDHU prvič opredelilo varstvo okolja kot cilj Skupnosti:

*... predpisi, ki so bili sprejeti z Direktivo, št. 75/439, o odlaganju odpadnega olja, ne ustvarjajo mej pri trgovanju v Skupnosti, in takšni predpisi, še posebej, če zahtevajo, da morajo biti dovolilnice pridobljene vnaprej, imajo lahko omejujoč vpliv na svobodo trgovanja in konkurence. Predpisi ne smejo biti diskriminatorni niti se ne smejo izogniti omejitvam, ki so upravičene s strani dosege cilja okoljevarstva, ki je v splošnem interesu ...*<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> J. Šinkovec, Varstvo okolja v Evropski skupnosti, stran 187.

<sup>31</sup> Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, Uradni list ES, C 112/73.

<sup>32</sup> Zadeva 240/83, Procureur de la République proti Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU,) ECLI:EU:C:1985:59.

V letu 1987 je bilo z *EEA* v Rimsko pogodbo vneseno celotno poglavje Okolje. Izpostavljeni so bili cilji, ki se nanašajo na okolje ter opredeljujejo ohranjanje, varovanje in izboljševanje kakovosti okolja, prispevanje k varovanju človekovega zdravja ter zagotavljanje skrbne in preudarne rabe naravnih virov. Na podlagi drugega odstavka 130. r člena *EEA* so opredeljena temeljna okoljevarstvena načela, in sicer da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve. S tem je v okoljevarstveno politiko EU vneseno načelo »Povzročitelj obremenitve plača« (*polluter pays principle*). Gre za načelo, po katerem je povzročitelj okoljske škode dolžan nositi celotne stroške v povezavi s preprečevanjem in z odpravo škode, ki jo je povzročil ali ki jo povzroča.

Odgovornost za okolje je torej odvisna od dveh najpomembnejših načel, ki podpirata okoljsko politiko EU, in sicer načelo »Povzročitelj obremenitve plača« in »Načelo preventive«. S tem ko onesnaževalec plača stroške obremenitve okolja, se zadovolji distribucija zahtev ekonomske politike EU. Da bi razumeli, zakaj je to tako, je nujno omeniti cilje načela »Povzročitelj obremenitve plača«, ki so spremljali zamisel, ko je bilo to načelo vpeljano v *Prvem Evropskem okoljskem akcijskem programu*.<sup>33</sup> Poudarjeno je bilo, da mora stroške preprečevanja in odpravljanja škodljivih vplivov na okolje načelno kriti onesnaževalec. Izjeme so dovoljene samo pod pogojem, da nimajo nobenega vpliva na izkrivljanje mednarodne trgovine in naložb. Po mnenju *McIntyre*<sup>34</sup> načelo »Stroške plača povzročitelj« pomeni, da ti končno preidejo na potrošnika in s tem je država izključena ter se posredno izogne podreditvi industrije državi.

Ekonomski argument onesnaževanja oziroma povračila stroškov onesnaževanja poudarja tudi *Bela knjiga o okoljski odgovornosti*.<sup>35</sup> Če mora onesnaževalec plačati škodo, ki jo je povzročil, bo zmanjšal onesnaževanje do točke, ko mejni strošek zmanjševanja preseže nadomestek, ki se ga je izognil. Torej rezultat okoljske odgovornosti predstavljata preventiva škode in vpeljava okoljskega stroška.

Tako je škoda na okolju videti kot strošek proizvodnje, kar se zrcali na ceni blaga in storitev na enak način kot drugi stroški proizvodnje, kot so: delo, davki ter raziskave in razvoj. Cilj mora biti osvojitve čistejše tehnologije, vendar se stroški lahko vračunajo v končno ceno, kar lahko v končnem smislu preide na potrošnika. *Bela knjiga o okoljski odgovornosti* gleda na civilno odgovornost kot na ključno sredstvo za zavarovanje tega cilja. *Wilde*<sup>36</sup> sicer priznava, da je ta teorija nekako preveč poenostavljena, s tem da vedno obstaja možnost, da lahko pridobitev čistejše tehnologije dvigne stroške proizvodnje in da ti ne smejo biti previsoki zaradi katerega koli potencialnega civilnega stroška. Ti stroški tudi ne bodo v celoti upoštevani, če škoda ne vključuje tudi stroškov obnove okolja. Če se stroški osvojitve čistejše tehnologije vračunajo v ceno blaga in storitev, to vedno preide na potrošnika oziroma končnega kupca.

---

<sup>33</sup> Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, 1. del, točka 5.

<sup>34</sup> Več o tem *O. McIntyre*, *European Community Proposals on Civil Liability for Environmental Damage – Issues and Implication*, *Environmental Liability*, 29, Oxford, 1995, stran 30–31.

<sup>35</sup> White Paper on environmental liability COM (2000), 66 final z dne 9. 2. 2000, URL: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el\\_full.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf) (dostopno 11. 11. 2015).

<sup>36</sup> Več o tem *M. Wilde*, *Civil Liability for Environmental Damage*, stran 177–179.

V slovenskem pravnem redu je definicija povzročitelja določena v *ZVO-1*; povzročitelj obremenitve je pravna ali fizična oseba, ki neposredno ali posredno, izključno ali hkrati onesnažuje okolje, rabi naravne dobrine ali povzroča tveganje za okolje ali povzroči okoljsko nesrečo ali okoljsko škodo. Načelo »Povzročitelj obremenitve plača« je tudi temeljno načelo *Direktive o okoljski odgovornosti*, ki določa, da bi moral biti izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode, finančno odgovoren zanj, s čimer bi izvajalce spodbujali k sprejetju ukrepov in razvijanju načinov ravnanja, ki bi čim bolj zmanjšali nevarnost okoljske škode, tako pa bi bila manjša tudi izpostavljenost izvajalcev finančni odgovornosti.<sup>37</sup>

Večina okoljskih ukrepov se sprejema v obliki direktiv, ki so oblikovane za doseganje celotnega zmanjšanja ravni onesnaževanja, ki se sprošča v okolje v normalnih industrijskih procesih. Tak režim pa ne ureja dogodkov, ki nastanejo ob neobičajnem in nenamernem onesnaževanju, torej takšnih, ki nastanejo ob nenadnih obsežnih izpustih škodljivih snovi ali njihovem postopnem kopičenju. Takšni incidenti so pogosto posledica sproščanja visokih koncentracij onesnaževalcev, ki lahko povzročijo škodo na nepremičninah in premičninah, v najekstremnejših primerih pa osebne poškodbe ali celo smrt. Glede posledic na okolje se takšni dogodki precej razlikujejo od onesnaževanja na običajnih ravneh. To pravno neurejeno področje je bilo ugotovljeno med 70. in 80. leti prejšnjega stoletja, ko so nastale številne okoljske katastrofe, ki so se zgodile zaradi uhajanja izjemno škodljivih snovi. Na primer: leta 1976 je prišlo v mestu Seveso, Italija, do izjemno velikega izpusta enega najnevarnejših toksinov, tetraklorodibenzo-p-dioksina (TCDD), iz tovarne ICMESA. Med proizvodnjo triklorofenola je prišlo do nenadzorovane eksotermne reakcije, ki je sprožila odprtje varnostnih ventilov in s tem uhajanje toksinov, ki so se oblikovali v parni oblak, ta pa se je razširil na 1.800 ha gosto naseljenih zemljišč, jugovzhodno od tovarne. Zaradi izpostavljenosti toksinu je veliko ljudi utrpelo poškodbe na koži. Rastline in pridelki so bili poškodovani, treba je bilo zaklati kar 77.000 glav živine. Za spremljanje dolgoročnih učinkov nesreče na zdravje je bil uveden program zdravstvenega nadzora, ki se je končal šele leta 1996, kar 20 let po dogodku.<sup>38</sup> Sodišče v Monzi je v sodbi z dne 24. 9. 1983 obsodilo tehničnega direktorja obrata ICMESA (na 5 let zavora); tehničnega direktorja skupine Givaudan, katere del je bil ICMESA (na 5 let zavora); projektne vodjo obrata ICMESA med gradnjo reaktorja (na 4 let zavora); vodjo inženiringa in sektorja varnostnih sistemov (na 2 leti in pol zavora). Obtoženi in ICMESA so morali plačati odškodnino ogroženim strankam v kazenskem procesu za obnovitev škode.<sup>39</sup>

V ta namen je bila sprejeta *Direktiva 82/501/EGS z dne 24. junija 1982 o nevarnostih večjih nesreč zaradi nekaterih industrijskih dejavnosti*<sup>40</sup> (*direktiva »Seveso«*), ki obravnava preprečevanje večjih nesreč, ki so lahko posledica nekaterih industrijskih dejavnosti, ter omejitev njihovih posledic za človeka in okolje. Direktiva je bila spremenjena z *Direktivo Sveta 96/82/ES o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč*,<sup>41</sup> v katere so vključene nevarne stvari, ki določa minimalne varnostne ukrepe za delovanje industrijskih obratov, ki uporablja nevarne snovi. Kljub slabi izkušnji okoljske nesreče

<sup>37</sup> Točka 2 preambule *Direktive o okoljski odgovornosti*.

<sup>38</sup> Povzeto po *M. Wilde*, *Civil Liability for Environmental Damage*, stran 172.

<sup>39</sup> *A. Postiglione*, *Environmental damage in Italy in relation to Directive 2004/35/EC*, URL: [http://www.inece.org/conference/7/vol1/47\\_Postiglione.pdf](http://www.inece.org/conference/7/vol1/47_Postiglione.pdf), stran 298, (dostopno 16. 11. 2015).

<sup>40</sup> Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities (Uradni list EU, L 230/82).

<sup>41</sup> Direktiva Sveta 96/82/EC z dne 9. decembra 1996 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi (Uradni list EU, L 284/03, L 345/03, L 311/08, L 197/12).

iz obrata ICMESA je bila Italija počasna pri implementaciji *Direktive 82/501/EGS*, zato je Evropsko sodišče sprožilo postopek in ugotovilo, da ne izpolnjuje svojih dolžnosti po pravu Skupnosti.<sup>42</sup>

Program EU za pravno varstvo okolja iz leta 1987 predvideva, da bo Komisija EU s sprejemanjem direktiv urejala področje civilnopravne odgovornosti in zavarovanja hkrati s problemom onesnaževanja okolja, ki sega prek državnih meja. Program nadalje predvideva, da mora Komisija EU poskrbeti za boljšo definicijo civilnopravne odgovornosti na področju pravnega varstva okolja.<sup>43</sup>

Vse to se odraža v namenu uporabe civilne odgovornosti kot sestavnega dela okoljske strategije EU. Tak pristop je bil tudi uradno potrjen s sprejetjem *Petega okoljskega akcijskega programa*,<sup>44</sup> ki poudarja ustanovitev enotnega ukrepa (sistema) okoljske odgovornosti. Pomemben je dvojni vidik koncepta deljene odgovornosti. Na eni strani je pomembno, da si delijo odgovornost za preprečitev nadaljnje škode za okolje, na drugi strani pa obstaja tudi potreba po zaščiti skupnega interesa v okolje, tako da se – če pride do škode v okolju – ta ustrezno odpravi prek obnove. Odgovornost bo ključno orodje kot zadnje sredstvo za kaznovanje onesnaževanja okolja. Poleg tega in skladno s ciljem preprečevanja pri viru bodo zagotovljene zelo jasne ekonomske spodbude za upravljanje in nadzor tveganj, onesnaženja in odpadkov.

Komisija EU je leta 1993 sprejela *Zelena knjigo za sanacijo škode v okolju*,<sup>45</sup> ki vsebuje pregled prava odgovornosti za okolje v različnih članicah EU in pojasnjuje razvoj prava odgovornosti za okolje pa tudi civilnopravno odgovornost za okolje na splošno. *Zelena knjiga za sanacijo škode v okolju* obravnava tudi različne načine določanja odškodnine in ukrepov za preprečitev oziroma odpravo škode. Komisija EU ocenjuje civilnopravno odgovornost kot najpomembnejši del okoljevarstvene politike v EU in kaže smernice razvoja tega področja v prihodnje. Civilnopravno odgovornost ocenjuje kot mogoč način pridobivanja finančnih sredstev za sanacijo škod v okolju. Civilnopravna odgovornost je tako pravni in hkrati tudi finančni instrument, s katerim morajo povzročitelji računati. Kot finančni instrument civilnopravna odgovornost izpolnjuje tudi pomembno nalogo prisile upoštevanja pravnih norm in zmanjševanje škod ter obremenjevanja okolja. Zaradi teh različnih razlogov *Zelena knjiga za sanacijo škode v okolju* pojmuje civilnopravno odgovornost kot sestavino okoljevarstvene politike EU. Prav tako poudarja nevarnost različnih pravnih ureditev, še posebej različne ureditve civilnopravne odgovornosti v državah članicah EU, ki lahko pripeljejo do nelojalne konkurence na skupnem trgu. Sistem civilnopravne odgovornosti za škodo, povzročeno okolju, in na splošno za obremenjevanje okolja, zgrajen v sistemu evropskega prava, bo mednarodnopravno priznan kot temeljno načelo civilnopravne varnosti. Sistem civilnopravne odgovornosti bo grajen na pravnem načelu restitucije oziroma »vzpostavitve prejšnjega stanja«. To načelo je tesno povezano z načelom povzročitelja in načelom preprečitve, ki sta vse od sprejetja *EEA* načeli skupne okoljevarstvene

<sup>42</sup> Zadeva C-336/97, Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki, ECLI:EU:C:1999:314.

<sup>43</sup> R. Knez, *Odgovornost gospodarskih subjektov za obremenjevanje okolja v materialnem in mednarodnem zasebnem pravu*, stran 45.

<sup>44</sup> Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1003 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development – A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, Uradni list ES, C 138/93.

<sup>45</sup> Green paper on remedying environmental damage, COM (93) 47 z dne 14. 5. 1993, URL: [http://aei.pitt.edu/950/01/environmental\\_damage\\_gp\\_COM\\_93\\_47.pdf](http://aei.pitt.edu/950/01/environmental_damage_gp_COM_93_47.pdf) (dostopno 11. 11. 2015).

politike. Civilnopravna odgovornost uporablja načelo povzročitelja, ker je povzročitelj tista oseba oziroma tisti finančni vir, ki mora pokriti nastalo škodo. Načelo preprečitve pride v poštev, ker potencialni povzročitelj ve, da bo moral nositi stroške odškodnine ali restitucije, če bo povzročil škodo, kar je spodbuda, da se ji bo poskušal izogniti.<sup>46</sup>

Komisija EU se je 29. januarja 1997 odločila, da nadaljuje urejanje odgovornosti za okoljsko škodo in začne pripravo *Bele knjige o okoljski odgovornosti*, ki je pomenila nekakšno nadaljevanje *Zelene knjige za sanacijo okoljske škode*, javnega zasedanja Parlamenta in Komisije v novembru 1993, sprejete resolucije Evropskega parlamenta, s katero je bila dana zahteva Komisiji EU za ureditev vprašanja okoljske odgovornosti z *Direktivo o okoljski odgovornosti*. Podporo nadaljnjemu ukrepanju je podal tudi Ekonomsko-socialni odbor, prav tako nekatere države članice.<sup>47</sup> Temeljna načela prava varstva okolja so poudarjena tudi v drugem odstavku 191. člena *PDEU*. Politika EU na področju varstva okolja temelji na načelu previdnosti in načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve. Cilj *Bele knjige* je, kako bi načelo »*Plača povzročitelja obremenitve*« najbolje služilo ciljem okoljske politike EU, ob upoštevanju, da je glavni cilj okoljske politike EU preprečevanje okoljskih škod. *Bela knjiga o okoljski odgovornosti* poskuša najti odgovor, kako bi najbolje oblikovala skupnostni sistem okoljske škode, ter podaja usmeritve, kako bi države članice prišle do kar najbolj poenotenega sistema okoljske odgovornosti.<sup>48</sup>

V letu 2002 je začel teči *Šesti okoljski akcijski program*<sup>49</sup> (2002–2012), ki je v politiko varstva okolja vnesel nove smernice. V glavnem so poudarjena naslednja področja: podnebne spremembe, naravna in biotska raznovrstnost, okolje, zdravje in kakovost življenja, naravni viri in odpadki. Kot cilj *Šestega okoljskega akcijskega programa* se poudarja:

- podnebne spremembe kot pomemben izziv v naslednjih 10 letih in pozneje, in sicer prispevati k dolgoročnemu cilju stabiliziranja koncentracij toplogrednih plinov v ozračju na ravni, ki bo lahko preprečila človekovo nevarno vmešavanje

---

<sup>46</sup> R. Knez, *Odgovornost gospodarskih subjektov za obremenjevanje okolja v materialnem in mednarodnem zasebnem pravu*, stran 47.

<sup>47</sup> White Paper on environmental liability COM (2000), stran 7.

<sup>48</sup> *Bela knjiga o okoljski odgovornosti* kot glavne značilnosti ureditve varstva okolja v EU navaja naslednje:

- prepoved retroaktivnosti (samo zahtevke za prihodnje škode);
- kritje okoljskih škod (kontaminacije tal in škodo na biotski raznovrstnosti) in tradicionalnih škod (škodo na zdravju in lastnini);
- zaprto področje uporabe, povezane z okoljsko zakonodajo EU – onesnaženih območij in tradicionalnih škod, ki morajo biti zajete le, če so od EU določeni kot nevarne ali potencialno nevarne dejavnosti;
- škodo biološke raznovrstnosti, le če so zavarovane kot Natura 2000;
- objektivna odgovornost za škodo, ki je nastala zaradi nevarne dejavnosti, in krivdna odgovornost za škodo na biotski raznovrstnosti, ki je ne povzroča nevarna dejavnost;
- osredinjenost odgovornosti na izvajalca dejavnosti glede nadzora nad dejavnostjo, ki je povzročila škodo; merila za ocenjevanje in spoprijemanje z različnimi vrstami škode;
- nadzor nad porabo odškodnine za obnovo okolja;
- pristop k večjemu dostopu do pravega varstva ob okoljskih škodah;
- usklajevanje z mednarodnimi konvencijami;
- finančno jamstvo za morebitne obveznosti.

<sup>49</sup> Sklep št. 1600/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. julija 2002 o šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti, Uradni list EU, L 242/02.

- v podnebni sistem; dolgoročno bo to zahtevalo globalno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za 70 % v primerjavi z letom 1990, kot je določeno na Medvladnem forumu o podnebnih spremembah (IPCC);
- zaščita, ohranitev, obnova in razvoj delovanja naravnih sistemov, naravnih habitatov, prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, da bi ustavili dezertifikacijo in izgubo biotske raznovrstnosti, vključno z raznovrstnostjo genetskih virov, v EU in po svetu;
  - prispevati k visoki ravni kakovosti življenja in socialni blaginji državljanov z zagotavljanjem okolja, v katerem raven onesnaženosti ne učinkuje škodljivo na zdravje ljudi in okolje ter s spodbujanjem urbanega trajnostnega razvoja;
  - večja učinkovitost virov ter takšno ravnanje z viri in odpadki, ki omogoča bolj trajnostno proizvodnjo in porabo, s čimer se doseže prekinitev povezanosti med rabo virov in nastajanjem odpadkov ter stopnjo gospodarske rasti, in da se zagotovi, da poraba obnovljivih ter neobnovljivih virov ne preseže nosilne zmogljivosti okolja.

S sprejetjem *Direktive o okoljski odgovornosti* pa je bil v prostor EU prinesen nov pristop glede nekaterih tipičnih institutov okoljske odgovornosti. Potreba za določitvi skupnih pravil in ravnanja na tem področju je bila še toliko bolj potrebna, saj v nekaterih nacionalnih pravnih sistemih predpisi o škodi, povzročeni okolju, sploh niso obstajali ali pa notranji standardi vedno ne povezujejo odgovornosti za škodo z obveznostjo, da se prepreči ali popravi nastala škoda.<sup>50</sup>

Evropski svet in Evropski parlament sta konec oktobra 2013 potrdila *Sedmi okoljski akcijski program*. Program bo vodilo za zakonodajne usmeritve Evrope na področju okolja za obdobje do leta 2020. Sprejet okoljski akcijski program vključuje devet prioritet, vključno z varstvom narave in s krepitvijo ekološke vzdržljivosti.<sup>51</sup>

## 2.3 Okoljska politika EU

Prvi odstavek 191. člena *PDEU* določa cilje okoljske politike EU ter pri tem poudarja ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja, varovanje človekovega zdravja, skrbno in preudarno rabo naravnih virov ter spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih in globalnih okoljskih problemov. V drugem odstavku 191. člena *PDEU* pa so določena načela, po katerih si EU prizadeva doseči cilje okoljske politike, ki temeljijo na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve.

Člen 192 določa zakonodajni postopek, ki je potreben za institucije, da se dosežejo cilji okoljske politike, 193. člen *PDEU* pa dovoljuje ohranjanje oziroma uvedbe strožjih varstvenih ukrepov, ki pa vsekakor morajo biti združljivi s Pogodbama EU in uradno sporočeni Komisiji EU.

---

<sup>50</sup> Povzeto po M. Wilde, The EC Commission's white paper on environmental liability *Journal of Environmental Law*, št. 13, Oxford 2001, stran 21-37.

<sup>51</sup> Več o tem Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 »Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta«, Uradni list EU, L 354, 28.12.2013, stran 171–200.



Tudi *Direktiva o okoljski odgovornosti* v 16. členu dovoljuje državam članicam uvedbo strožjih ukrepov. *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne preprečuje državam članicam, da bi ohranjale ali sprejele strožje predpise v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z ugotavljanjem dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije iz te direktive, in ugotavljanjem odgovornih strank. *Direktiva o okoljski odgovornosti* tudi ne preprečuje državam članicam sprejetja ustreznih ukrepov, kakršni so prepoved dvojnega povračila stroškov, v okoliščinah, v katerih bi lahko prišlo do dvojnega povračila zaradi hkratnega ukrepanja pristojnega organa po tej direktivi in osebe, katere lastnina je prizadeta zaradi okoljske škode.

Načelo subsidiarnosti je eno izmed temeljnih načel prava EU. Koncept subsidiarnosti je bil s sprejetjem *EEA* oziroma člena 130 r (4) prvič uveden izključno kot vidik okoljske politike, ki določa, da Skupnost sprejme ukrepe v povezavi z okoljem v obsegu, v katerem se lahko cilji bolje dosežejo na ravni Skupnosti kot na ravni posameznih držav članic. Ta koncept je bil nadomeščen z *Maastrichtsko pogodbo*, ki je izrecno sprejela načelo subsidiarnosti kot splošno načelo prava EU. Spremenjena *Pogodba o Evropski uniji* določa, da za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti, za izvajanje pristojnosti pa veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. V tretji točki 5. člena *PEU* je določeno, da skladno z načelom subsidiarnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali na lokalni ravni, ampak se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

## **2.4 Odgovornost za okoljsko škodo po Direktivi 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode**

### 2.4.1 Zgodovinsko ozadje: iz civilnega v upravno pravo

Sprejetje *Direktive o okoljski odgovornosti* označuje konec dolgoletnega postopka razvoja okoljske odgovornosti v pravu EU. Ta direktiva je rezultat dolgotrajnega sodelovanja v razpravi o okoljski odgovornosti, pa vendar je veliko bolj omejena v področju svojega delovanja kot sistemi v nekaterih državah članicah oziroma sistemu, ki je urejen v *Luganski konvenciji*.

Je pa *Direktiva o okoljski odgovornosti* korak naprej v urejanju okoljske odgovornosti, pri čemer kot cilj določa oblikovanje enotnega okvira za preprečevanje in sanacijo okoljske škode ob primernih stroških za družbo, kar države članice same ne bi mogle zadovoljivo doseči, na ravni EU pa je to lažje doseči. *Direktiva o okoljski odgovornosti* uvaja nov pristop v varstvo okolja, saj nekatere tipične institute okoljskega odškodninskega prava določa kot javnopravne institute.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Več o tem C. Pirote, A brief Overview of Directive 2004/35/CE on Environmental Liability, [http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004\\_en-06.pdf](http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004_en-06.pdf) (dostopno 15. 6. 2012), gl. tudi Bergkamp Lucas, The Proposed Environmental Liability Directive, *European Environmental Law Review*, November 2002.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* uvaja poseben sistem celovite okoljske odgovornosti, ki je neodvisen od splošne civilnopravne odgovornosti. *Direktiva o okoljski odgovornosti* eksplicitno določa, da osebam zasebnega prava ne daje pravice do odškodnine zaradi okoljske škode, prav tako ne zaradi neposredne nevarnosti takšne škode.<sup>53</sup> Vse okoljske škode ni mogoče sanirati le z odškodninskim mehanizmom, saj ta ni primeren za obravnavo širšega in razpršenega onesnaževanja. *Direktiva o okoljski odgovornosti* izrecno poudarja, da se ne uporablja za primere telesnih poškodb, škodo na zasebni lastnini ali za razne oblike gospodarske škode, prav tako ne vpliva na nobeno pravico v povezavi s temi vrstami škod. Vsi ti primeri so kriti s splošno civilnopravno odgovornostjo nacionalnih zakonodaj držav članic in splošnega sistema odškodninske odgovornosti.

Ena najbolj presenetljivih sprememb, ki jih je *Direktiva o okoljski odgovornosti* doživela v zadnjih fazah razvoja, je bil prehod iz civilnega prava v javnopravni odškodninski sistem. *Direktiva o okoljski odgovornosti* v osnovi določa sistem, da javni organ zagotavlja, da onesnaževalec sanira poškodovano okolje. Škoda, ki jo utrpijo zasebni subjekti, zlasti telesne poškodbe, gospodarske škode, t. i. »tradicionalna škoda«, ni krita. Ta upravni pristop *Direktive o okoljski odgovornosti* se pomembno razlikuje od osnutka predloga, ki je obstajal na ravni EU v letih med pripravo te direktive in se je v veliki meri oziral na sistem civilnega odškodninskega prava. Prvi predlog Komisije o okoljski odgovornosti v povezavi z odpadki in *Zelena knjiga za sanacijo škode v okolju* iz leta 1993 o obnovi za sanacijo okoljske škode govorita o individualnih in skupinskih odškodninskih mehanizmi v sistemu civilnega prava. *Bela knjiga o okoljski odgovornosti* (2000) razlikuje med škodo, povzročeno biološki raznovrstnosti in onesnaženim območjem, ter tradicionalno škodo.<sup>54</sup> Ta ostaja v pristojnosti držav članic, čeprav je EU z namenom usklajenosti in povezanosti varstva zdravja ljudi in okolja načrtovala vključitev temeljnih določb o odškodnini za škodo. Vsekakor pa mora biti naloga EU, da države članice zaveže k obnovi biotske raznovrstnosti in odpravi oziroma povrnitvi okoljske škode za obnovo biološke raznovrstnosti ter škode zaradi dekontaminacije tal.

V zaključku *Bele knjige o okoljski odgovornosti* je zapisano mnenje Komisije EU, da je najprimernejša možnost, da se v okviru Skupnosti pripravi okvirna direktiva o okoljski odgovornosti, ki bo zagotavljala objektivno odgovornost z upoštevanjem tradicionalne škode (škoda na zdravju ljudi in premoženju) in okoljske škode (onesnažena območja in škoda, povzročena biološki raznovrstnosti v okviru območij Natura 2000), ki so povzročene z nevarnimi dejavnostmi, in krivdno odgovornost za škodo, nastalo tej biotski raznovrstnosti, ki pa je niso povzročile nevarne dejavnosti.

To v bistvu pomeni, da je želela *Bela knjiga o okoljski odgovornosti* uvesti dve stvari: s tradicionalno škodo nadgraditi obstoječo nacionalno zakonodajo držav članic, ki je določena z mehanizmi civilnega prava, ter uvesti sistem upravnega prava za škodo na biološki raznovrstnosti in onesnaženih tleh. Obnova poškodovanega okolja je bila upravna naloga, na katero so močno vplivale razmere v ZDA, kjer je bila obnova okolja na zvezni ravni v pristojnosti Environmental Protection Agency (tj. Agencija za zaščito okolja). *Zelena knjiga za sanacijo škode v okolju*, *Bela knjiga o okoljski odgovornosti* in

---

<sup>53</sup> Tretji odstavek 3. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*.

<sup>54</sup> Povzeto po G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, *Journal of Environmental Law*, št. 20, Oxford 2008, stran 163–164.

memorandum predloga direktive o okoljski odgovornosti kažejo primerljivost prihodnjega EU-sistema s sistemom v ZDA. Po mnenju Komisije EU je ameriški pristop k upravnemu pravu smiseln, saj bi se tako lahko poskušali izogniti zelo visokim pravnim stroškom.<sup>55</sup>

V tem obsegu se *Bela knjiga o okoljski odgovornosti* ni rešila kritik držav članic, ki so se veliko bolj ukvarjale z vprašanjem tradicionalne škode, ki se je dotikalo njihovih nacionalnih sistemov odškodninskega prava, ki je bil zgrajen in oblikovan skozi sodno prakso več desetletij in celo stoletij. Vsaka država članica želi, da njen nacionalni sistem ostane nedotaknjen, pri čemer dodatne težave za doseg skupnega pristopa povzročajo tudi razlike med sistemom civilnega prava in sistemom običajnega prava (*common law*).<sup>56</sup>

Zaradi različnih ureditev v državah članicah in tudi zaradi velikih pritiskov pravnih strokovnjakov<sup>57</sup> je Komisija EU opustila vse predloge o približevanju nacionalnih sistemov odškodninskega prava v povezavi s tradicionalno škodo in omejila svoj zakonodajni predlog z uvedbo upravne odgovornosti za preprečevanje in odpravo okoljske škode. Komisija EU je iz naslova predloga želela celo črtati besedo »odgovornost«, a se je na koncu odločila, da zaradi politične privlačnosti obdrži izraz »okoljska odgovornost«.<sup>58</sup>

#### 2.4.2 Okoljska škoda

Stališče Komisije EU, kar zadeva uporabo pojma »okoljska odgovornost«, se je skozi čas razvijalo. *Zelena in Bela knjiga o okoljski odgovornosti* sta predlagali, da se instrument okoljske odgovornosti usmeri – med drugim – v povrnitev osebne in gmotne škode. Vendar že delovni osnutek *Direktive o okoljski odgovornosti* iz julija 2001 ni predvidel več takšnega razvoja. Predlog *Direktive o okoljski odgovornosti* in sama *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne predvidevata več odškodnine za škodo na premoženju ali osebah. Edina dejanska oziroma potencialna odškodnina, ki jo predvideva *Direktiva o okoljski odgovornosti*, je namenjena povrnitvi ali preprečevanju okoljske škode. Že v preambuli *Direktive o okoljski odgovornosti* je jasno navedeno, da se *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne uporablja za primere telesne poškodbe, škodo na zasebni lastnini ali za razne oblike gospodarske škode in da ne vpliva na nobeno pravico v povezavi s temi vrstami škod.

Takšna opredelitev je po eni strani razumljiva, saj bi – če bi se uporabljala tudi za telesne poškodbe in škodo na zasebni lastnini ali za gospodarsko škodo – močno posegla v različne sisteme civilnega (odškodninskega) prava posameznih držav članic, ki bi tak poskus unifikacije različno sprejele. Prav tako pa bi težko našli politični konsenz za spremembe v nacionalnih pravnih sistemih držav članic.

---

<sup>55</sup> Prav tam, stran 165.

<sup>56</sup> G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, stran 165.

<sup>57</sup> Gl. tudi M. Wilde, The EC Commission's white paper on environmental liability, Journal of Environmental Law, št. 13, Oxford 2001, stran 21-37.

<sup>58</sup> Prav tam, stran 165.

Definicija okoljske škode, kot jo določa *Direktiva o okoljski odgovornosti*, se odmika od tradicionalnega pojmovanja škode, kot ga poznamo iz odškodninskega prava, saj na mesto premoženjske pravice kot zavarovane dobrine stopa okolje kot celovita kategorija, ki zajema zavarovane vrste ter naravne habitate, vodo in tla.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* opredeljuje tri oblike okoljske škode, in sicer:

- škodo, povzročeno zavarovanim živalskim ali rastlinskim vrstam ter naravnim habitatom; opredeljena je kakršna koli škoda, ki ima večje škodljive vplive na doseganje ali vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti takih habitatov ali vrst;
- škodo na vodah; opredeljena je vsaka škoda z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično in/ali na količinsko stanje in/ali ekološki potencial voda, kakor je opredeljeno v t. i. vodni direktivi;<sup>59</sup>
- škodo, povzročeno tlom; gre za vsako onesnaženje tal, ki predstavlja znatno nevarnost škodljivih vlivov na zdravje ljudi zaradi neposrednega ali posrednega vnosa snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v tla ali pod tla.

Iz opredelitve izhaja, da ni vsak poseg v okolje oziroma vsako poslabšanje naravne dobrine že pravno priznana škoda. Pravno priznana škoda je le merljiva negativna sprememba naravne dobrine in/ali njene funkcije, ki dosega določeno raven.<sup>60</sup> *Direktiva o okoljski odgovornosti* poudarja, da gre za škodo, če ima večji škodljiv vpliv oziroma pomeni znatno nevarnost.

Ena izmed največjih novosti v *Direktivi o okoljski odgovornosti* torej je, da je odgovornost razširjena na okoljsko škodo kot tako. V nasprotju z večino sistemov okoljske odgovornosti, odgovornost ni odvisna od tega, ali naravne dobrine pripadajo nekemu kot lastnina (*someone`s property*). Voda, habitati ali poškodovana tla so lahko v zasebni lasti, vendar to ni nujno potrebno. Primer *Sandoz*<sup>61</sup> bi bil ob novem pristopu obravnavan drugače. Ekosistem reke Ren je bil onesnažen s strupenimi razlitji iz švicarske kemične tovarne, pri čemer je bilo zahtevke za povračilo škode težko upravičiti, ker ekosistem ni bil nikogaršnja last. Zdaj bi oblasti (če bi *Direktiva o okoljski odgovornosti* veljala tudi v Švici) lahko zahtevale od onesnaževalca, da sprejme sanacijske ukrepe. Na drugi strani pa *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne daje zasebnim subjektom pravice do odškodnine zaradi okoljske škode ali neposredne nevarnosti take škode. V takih primerih se je treba sklicevati na obstoječe pravne sisteme civilnega prava posameznih držav.<sup>62</sup>

#### 2.4.2.1 Škoda na zaščitenih vrstah in habitatih

Škoda na zaščitenih vrstah in habitatih je povrnjena le, če je izpolnjen določen prag. Skladno s prvim odstavkom 2. člena *Direktive o okoljski odgovornosti* bo to, če je

---

<sup>59</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike je bila spremenjena z Direktivo 2008/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o okoljskih standardih kakovosti na področju vodne politike, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv Sveta 82/176/EGS, 83/513/EGS, 84/156/EGS, 84/491/EGS, 86/280/EGS ter spremembi Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

<sup>60</sup> T. Pucelj Vidović, *Okoljska odgovornost*, 2007, stran 100.

<sup>61</sup> Onesnaženost reke Rhine po požaru v Sandozovi tovarni.

<sup>62</sup> G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer, *Weighing up the EC Environmental Liability Directive*, stran 168.

poškodba take narave, da ima »večje škodljive vplive na doseganje ali vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti« na habitate ali vrste. Da se ugotovi, ali ima določen dogodek škodljiv vpliv, je treba ovrednotiti stanje naravnih virov po tem, ko se je določen dogodek pripetil, z izhodiščnim stanjem teh naravnih virov pred dogodkom. Izhodiščno stanje je stanje prizadetih naravnih virov, ki bi bilo, če do nesreče, ki je povzročila škodo, ne bi prišlo. V prilogi I te Direktive so smernice, ki predpisujejo, kako ugotoviti, ali je določen dogodek povzročil znatne škodljive spremembe prizadetim naravnim virom in storitvah, ki jih zagotavljajo ti naravnih viri. Eden izmed dejavnikov, ki jih je treba upoštevati, je zmogljivost teh naravnih virov za naravno obnovitev.

Merila za določitev večjih škodljivih vplivov so osnovana na *Direktivi o habitatih*<sup>63</sup>. V tem smislu je mogoče pričakovati, da bo sodna praksa Sodišča EU v povezavi z razlago ustreznih klavzul *Direktive o habitatih* prav tako ustrezna za *Direktivo o okoljski odgovornosti*.<sup>64</sup>

#### 2.4.2.2 Škoda na vodah, ki jo zajema Okvirna direktiva o vodah

*Direktiva o okoljski odgovornosti* zajema tudi škodo na vodah, kakor jo zajema *Direktiva o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike*.<sup>65</sup> Skladno s to direktivo o vodah morajo države članice določiti območja varstva v povodjih, da se zaščitijo površinske in podzemne vode ter za ohranitev habitatov in vrst, neposredno odvisnih od vode.

Škoda na vodah, povodjih, habitatih in na vrstah, neposredno odvisnih od vode, se povrne le, če je poškodba take narave, da »negativno vpliva na ekološko stanje, ekološki potencial in/ali na kemijsko stanje« v teh vodah (b. točka prvega odstavka 2. člena), pri čemer *Direktiva o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike* sama določa merila za določanje, ali je bilo ekološko stanje (ali potencial voda) negativno prizadeto ali ne.

#### 2.4.2.3 Onesnaženje tal

*Direktiva o okoljski odgovornosti* zajema tudi škodo, nastalo zaradi onesnaženja tal. Tovrstna škoda se povrne le, če predstavlja »znatno nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi« (c. točka prvega odstavka 2. člena) in je povzročena na podlagi seznama potencialno nevarnih dejavnosti, ki so posebej določene. Če posamezne nevarnosti niso zajete na seznamu potencialno nevarnih dejavnosti, pa se bo izvajalec izognil odgovornosti (vsaj s pravom EU), saj Direktiva izrecno določa, da se *Direktiva o*

<sup>63</sup> Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (Uradni list EU, L 206/92).

<sup>64</sup> E. H. P. Brans, Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive, Standing and Assessment of Damages, Environmental Law Review, št. 7/2005, stran 94.

<sup>65</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, zdaj spremenjena z Direktivo 2008/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o okoljskih standardih kakovosti na področju vodne politike, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv Sveta 82/176/EGS, 83/513/EGS, 84/491/EGS, 86/280/EGS ter spremembi Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

*okoljski odgovornosti* glede odgovornosti za škodo, ki jo povzročijo druge poklicne dejavnosti, ki niso posebej določene, uporablja samo pri zavarovanih vrstah in naravnih habitatih.

V preambuli *Direktive o okoljski odgovornosti* ni pojasnjeno, zakaj so izvajalci aktivnosti, ki niso na seznamu potencialno nevarnih dejavnosti, izvzeti iz odgovornosti za škodo, nastalo zaradi onesnaženja tal. V primerih, v katerih je škoda povzročena naravnim območjem, ki ne spadajo v zaščitene režime, je to razumljivo, če je škoda povzročena naravnim območjem, ki spadajo v področje uporabe *Direktive o okoljski odgovornosti*, pa ni nobenega razloga, da bi se razlikovalo med škodo onesnaženja tal, povzročeno z dejavnostmi, ki so navedene na seznamu, ali dejavnostmi, ki na seznamu niso navedene. V povezavi z okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, naštetih v prilogi III, in neposredne nevarnosti take škode, ki bi nastala zaradi navedenih dejavnosti, povzročitelj škode odgovarja objektivno, torej ne glede na krivdo. Pri tem *Direktiva o okoljski odgovornosti* posebej ne izpostavlja določene vrste okoljske škode, zato je treba v to okoljsko škodo šteti vso okoljsko škodo, kot je navedena v 2. členu *Direktive o okoljski odgovornosti*, torej tako škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, škodo na vodah pa tudi škodo, povzročeno tlom. Kot je določeno v točki b. prvega odstavka 3. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*, pa se *Direktiva* uporablja tudi v povezavi s škodo, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti, kot so tiste, našete v prilogi III, in v povezavi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti. Če škodo povzročijo druge poklicne dejavnosti, pa gre za krivdno odgovornost povzročiteljev, ki ne zajema vse oblike okoljske škode, ampak samo škodo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom. Varovati je treba celotno okolje in ne privilegirati posameznih naravnih virov, saj je kot zdravo življenjsko okolje pomembno ugodno stanje vrst in naravnih habitatov pa tudi vode in tal.

Ob onesnaženju določenega območja je treba najprej sprejeti ukrepe za čiščenje onesnaženega območja, preden se lahko sprejmejo ukrepi za obnovo in pomoč poškodovanim naravnim virom oziroma ukrepi za vrnitev v izhodiščno stanje. *Direktiva o okoljski odgovornosti* pa meril, ki bi določala škodni prag ob onesnaževanju tal, ne določa podrobno oziroma niso določena natančno. Določenih ni nobenih mejnih koncentracij za snovi, ki onesnažujejo, prav tako ni nobenih objektivnih meril za določitev, ali je čiščenje potrebno ali ne. Po mnenju *Bransa* bi bilo učinkoviteje, če bi *Direktiva* omogočila povrnitev stroškov čiščenja, ki jih je treba sprejeti, da se lahko sprejmejo ukrepi, ki bodo pospešili proces obnove ter pomagali vrniti poškodovane naravne vire in storitve v izhodiščno stanje.<sup>66</sup>

#### 2.4.2.4 Lastništvo naravnih virov

*Direktiva o okoljski odgovornosti* zajema škodo na naravnih virih, in to ne glede na pravni status naravnih virov. Če so prizadeti naravni viri zajeti z *Direktivo o okoljski odgovornosti* in je škoda nad določeno mejno vrednostjo, kot je določeno v prvi točki 2. člena, je treba izvesti ukrepe oziroma zahtevati povrnitev škode skladno s to *Direktivo o*

---

<sup>66</sup> Podrobneje o tem gl. *E. H. P. Brans*, Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive, Standing and Assessment of Damages, *Environmental Law Review*, št. 7/2005, stran 90–109.

*okoljski odgovornosti. Direktiva o okoljski odgovornosti* ne razlikuje med naravnimi viri, in sicer ne glede na to, ali so v zasebni lasti fizičnih oziroma pravnih oseb ali pa kot javno dobro. Gre za eno izmed največjih novosti v *Direktivi o okoljski odgovornosti*, saj je odgovornost razširjena na okoljsko škodo kot tako. Takšna ureditev je z okoljskega vidika napredek, še posebej, če imamo pred očmi okoljske katastrofe, ki so se zgodile v preteklosti. Primer *Sandoz*<sup>67</sup> bi bil ob novem pristopu obravnavan drugače.

Po do zdaj veljavnem škodnem pravu popolno povračilo škode na naravnih virih ni bilo mogoče. Za škodo na naravnih virih, ki niso v lasti posameznih oseb (fizičnih ali pravnih), ni bilo mogoče zahtevati ukrepanja, saj takšna škoda ni bila opredeljena ne kot premoženjska ne kot povračljiva nedenarna ali nematerialna škoda. Do zdaj je prevladovalo mnenje, da nihče ne trpi neposredne izgube, če je škoda povzročena na naravnih virih, ki niso v nikogaršnji lasti, zato tudi ni določb, da lahko kdo toži za škodo, ki je nastala na teh naravnih virih.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* je to neurejeno področje zapolnila z določbo, da lahko zahtevo za ukrepanje zaradi okoljske škode podajo tudi fizične ali pravne osebe, ki imajo dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v povezavi s škodo oziroma je bila kršena kakšna njihova pravica. Gre torej za interes nevladnih organizacij, ki se zavzemajo za varstvo okolja, in sicer ob predpostavki, da izpolnjujejo zahteve, ki jih določijo nacionalne zakonodaje. Gre za posebno obliko »skrbništva« na naravnih virih, ki ga prinaša *Direktiva o okoljski odgovornosti*. Ker ta ne razlikuje med naravnimi viri, ki so v zasebni lasti oziroma so v nikogaršnji lasti, lahko ti »skrbniki« naravnih virov ukrepajo tudi namesto lastnika naravnih virov, ki so v zasebni lasti, če ta ne bo želel sprožiti postopka za škodo ali porabiti denarnega nadomestila za obnovo. Naravni viri so v javno dobro; ne glede na pravni status teh virov javni organi delujejo kot skrbniki teh naravnih virov in imajo pooblastilo, da sprožijo postopek proti izvajalcem, ki povzročajo znatno škodo na teh naravnih virih.

Ne glede na to, da *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne predvideva povračila »tradicionalne škode« (telesne poškodbe, škoda na stvareh in premoženju oziroma izgubljeni dobiček), pa vendarle obstaja izjema pri tem pravilu. Škoda na nepremičninah se povrne skladno z *Direktivo o okoljski odgovornosti*, vendar le, če premoženje sestoji iz naravnega habitata ali vsebuje naravni habitat, ki ga zajema *Direktiva o okoljski odgovornosti*. Ker tak habitat neposredno ali posredno služi v javnem interesu in je zato v javno dobro (*public value*), ni lastnik premoženja tisti, ki ima pravico vložiti tožbo za škodo skladno z *Direktivo o okoljski odgovornosti*, ampak so to javni organi. Ti delujejo kot posebni skrbniki za naravne vire, ki jih zajema sistem, saj naj bi se s tem odpravili problemi nenamenske porabe odškodnine, ki je bila pridobljena za namen obnove.

#### 2.4.3 Povrnitev v prejšnje stanje

Eden glavnih ciljev *Direktive o okoljski odgovornosti* je obnovitev naravnih virov. Obnovitev vodnih virov ter zavarovanih vrst in naravnih habitatov pomeni povrnitev poškodovanega naravnega vira oziroma zmanjšanih funkcij v referenčno stanje, ki bi obstajalo, če do okoljske škode ne bi prišlo, pri škodi, povzročeni tlom, pa obnovitev

---

<sup>67</sup> Onesnaženost reke Rhine po požaru v Sandozovi tovarni. Podrobneje o tem na stran 20.

pomeni odpravo utemeljene nevarnosti pred škodljivim vplivom na zdravje ljudi.<sup>68</sup> *Direktiva o okoljski odgovornosti* zato poudarja obnovo in izbiro stroškov obnove kot glavni in prednostni način ocene škode. Glede na to, da ponovna vzpostavitev naravnih virov v izhodiščno stanje – to je stanje, ki je bilo, preden je prišlo do poškodbe – terja določen čas, to pomeni, da v tem času naravnih virov ni mogoče uporabljati, kar predstavlja določeno izgubo za uporabnike. Temeljna funkcija obnove naravnih virov je vzpostavitev naravnih virov v izhodiščno stanje. Gre za primerljivo institucijo, kot jo pozna odškodninsko pravo v poravnavi škode, tj. restitucija ali vrnitev v prejšnje stanje (*restitutio integrum*). V slovenskem pravu je zakonodajalec uveljavil podobno načelo, kot je v nemškem pravem sistemu, v katerem se favorizira vrnitev v prejšnje stanje.<sup>69</sup> Slovenski zakonodajalec je vzpostavitev prejšnjega stanja in denarno odškodnino opredelil v 164. členu *OZ*, in sicer v odseku o povrnitvi škode v povezavi s povrnitvijo premoženjske škode, kjer je določil:

- 1) *Odgovorna oseba je dolžna vzpostaviti stanje, ki je bilo, preden je škoda nastala.*
- 2) *Če se z vzpostavitvijo prejšnjega stanja škoda ne odpravi popolnoma, je odgovorna oseba dolžna plačati za ostanek škode denarno odškodnino.*
- 3) *Kadar vzpostavitev prejšnjega stanja ni mogoča ali kadar je sodišče mnenja, da ni nujno, da bi to storila odgovorna oseba, odloči, da mora ta izplačati oškodovancu ustrezno odškodnino.*
- 4) *Sodišče prisodi oškodovancu denarno odškodnino, če jo ta zahteva, razen če okoliščine danega primera opravičujejo vzpostavitev prejšnjega stanja.*

V *OZ* je kot primarna oblika povrnitve škode določena restitucija oziroma vzpostavitev stanja, ki je bilo, preden je škoda nastala. Šele ko vrnitev v prejšnje stanje ni mogoča ali ni mogoča vrnitev v popolnoma enako stanje, kot je bilo pred škodnim dogodkom, je predvideno denarno nadomestilo. Takšno stališče je potrdila tudi sodna praksa:

*... odgovorna oseba je dolžna vzpostaviti stanje, ki je bilo, preden je škoda nastala. Le kadar vzpostavitev prejšnjega stanja ni mogoča, sodišče naloži odgovorni osebi, da mora plačati oškodovancu ustrezno vsoto kot odškodnino ...*<sup>70</sup>

Vrhovno sodišče RS je na osnovno pravilo odškodninske prava opozorilo tudi z naslednjo sodbo, ko je v obrazložitvi zapisalo:

*... opozoriti je treba na osnovno pravilo odškodninskega prava: vzpostavitev stanja, kakršno je bilo pred škodnim dejanjem; če vzpostavitev stanja ni mogoča, pa s plačilom denarne odškodnine ...*<sup>71</sup>

*Plavšakova* meni, da iz pravila, določenega v četrtem odstavku 164. člena *OZ*, po katerem sodišče prisodi oškodovancu denarno odškodnino, če jo ta zahteva, razen če okoliščine danega primera opravičujejo vzpostavitev prejšnjega stanja, izhaja splošno pravilo, po katerem ima oškodovanec pravico do izbire med mogočima načinoma povrnitve premoženjske škode.<sup>72</sup> Nasprotno pa je *Cigojevo* stališče, ki pravi, da je vzpostavitev prejšnjega stanja primarna obveznost dolžnika (odgovorne osebe) in da

<sup>68</sup> Petnajsta točka 2. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*.

<sup>69</sup> *L. Koman Perenič*, Škoda in odškodnina, stran 105. Tako tudi *S. Cigoj*, Komentar obligacijskih razmerij, I–IV, ČZ Uradni list, Ljubljana 1984–1986, stran 717; drugače *N. Plavšak*, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 925.

<sup>70</sup> VSRS sodba II Ips 426/96, ECLI:SI:VSRS:1996:II.IPS.426.96.

<sup>71</sup> VSRS sodba II Ips 368/2001, ECLI:SI:VSRS:2002:II.IPS.368.2001.

<sup>72</sup> *N. Plavšak*, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 925.



ima dolžnik (odgovorna oseba) pravico zahtevati, da sam opravi vzpostavitev, oškodovanec pa mu mora to dovoliti.<sup>73</sup>

Pri odpravi škode na okolju oziroma naravnih virih alternativa med denarno odškodnino in vzpostavitvijo v prejšnje stanje ni primerna. Pri odpravi okoljske škode je najprimernejša restitucija oziroma vrnitev v prejšnje stanje, kar potrjuje tudi opredelitev v *Direktivi o okoljski odgovornosti*, saj mora – če je do okoljske škode že prišlo – izvajalec omejiti oziroma preprečiti nadaljnjo škodo in sprejeti potrebne sanacijske ukrepe. Poškodovano okolje je treba vrniti v referenčno stanje, kar pomeni stanje med poškodovanjem naravnega vira in njihovih funkcij, ki bi obstajalo, če ne bi prišlo do okoljske škode. Če bi bila možnost izbire med vzpostavitvijo v prejšnje stanje in denarno odškodnino, menim, da cilja sanacije okoljske škode ne bi bilo mogoče doseči, saj bi obstajal prevelik riziko, da se denarna odškodnina ne bi porabila za namen, za katerega je bila dodeljena, to je povrnitev povzročene škode.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* celo izrecno določa, da ne daje zasebnim strankam pravice do odškodnine zaradi okoljske škode ali neposredne nevarnosti take škode.

Onesnaževalec je odgovoren za povrnitev stroškov obnove teh naravnih virov, nadalje nosi tudi stroške izgube zaradi nemožnosti uporabe storitev teh naravnih virov, prav tako pa tudi administrativne in pravne ter druge stroške, kot so navedeni v šestnajsti točki 2. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*.

Stroški pomenijo stroške, ki so upravičeni zaradi zagotavljanja pravilnega in učinkovitega izvajanja *Direktive o okoljski odgovornosti*, vključno s stroški presoje okoljske škode, neposredne nevarnosti take škode, drugih načinov ukrepanja in z upravnimi stroški, stroški postopka ter stroški izvrševanja ukrepov, stroški zbiranja podatkov in drugimi splošnimi stroški ter stroški spremljanja in nadzora (šestnajsta točka 2. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*). Pristojni organ od izvajalca, ki je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode, med drugim zahteva z jamstvom na premoženju ali z drugimi ustreznimi garancijami povrnitev stroškov, ki jih je imel v povezavi s preventivnimi ali s sanacijskimi ukrepi po tej direktivi (drugi odstavek 8. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*).

Ukrepi zaradi škode po *Direktivi o okoljski odgovornosti* so primerljivi z ukrepi zaradi škode, ki jih določa *Zakon o onesnaženju z nafto v ZDA*.<sup>74</sup> To ni presenetljivo, saj je Evropska komisija pri pripravi *Direktive o okoljski odgovornosti* kot podlago uporabila *Zakon o onesnaženju z nafto* in njegova pravila za ocenitev škode na naravnih virih (pravila NRDA). Med obema predpisoma pa obstajajo razlike, saj *Zakon o onesnaženju z nafto* v nasprotju z *Direktivo o okoljski odgovornosti* predvideva tudi številne zasebne terjatve in daje večji poudarek na izgubi za človeka uporabnih storitev med obnovo, kot npr. izguba rekreacije na plaži, rekreacijskega ribolova itn., v *Direktivi o okoljski odgovornosti* pa je manj poudarka na izgubi uporabe storitev za človeka v času, dokler se poškodovani naravni viri ne vrnejo v izhodiščno stanje.<sup>75</sup> Gre za začasne izgube, ko poškodovani naravni viri oziroma njihove funkcije ne morejo opravljati svojih ekoloških vlog ali zagotavljati delovanja drugim naravnim virom ali javnosti. *Direktiva*

<sup>73</sup> S. Cigoj, Komentar obligacijskih razmerij, stran 717.

<sup>74</sup> Oil pollution Act, URL: <http://epw.senate.gov/opa90.pdf> (dostopno 11. 11. 2015).

<sup>75</sup> E. H. P. Brans, Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive, Standing and Assessment of Damages, stran 100.

*o okoljski odgovornosti* celo izključuje finančno nadomestilo javnosti za čas začasnih izgub, medtem ko *Zakon o onesnaževanju z nafto* v ZDA že v razdelku 1002 določa, da je vsaka stranka, ki je odgovorna za plovilo ali objekt, iz katerega uhaja oziroma obstaja precejšnje tveganje, da bo prišlo do izlitja nafte v plovne vode, sosednje obale ali izključne ekonomske cone, sama odgovorna za stroške odstranjevanja izlite nafte in nastalo škodo, kot npr. naravnim virom, dejanski ali osebni lastniki, izgube dnevne rabe naravnih virov, izgube prihodkov (davkov, avtorskih honorarjev, najemnin, pristojbin itn.), izgube dobička ali zmanjšanje sposobnosti za zaslužek in neto stroške zagotavljanja večjih ali dodatnih javnih storitev med odstranjevanjem posledic, vključno z varstvom pred požarom in nevarnostmi za zdravje, ki so posledica uhajanja nafte.<sup>76</sup>

Na to kaže tudi primer množičnega pogina rib v Savi Bohinjki leta 2012, do česar je prišlo zaradi napake v čistilni napravi.<sup>77</sup> Zaradi onesnaženja vode je avgusta 2012 v Savi Bohinjki poginilo okoli 50 kilogramov rib. Onesnaženje naj bi bilo posledica nepravilnega delovanja v čistilni napravi na Bledu, pri čemer je prišlo do razlitja kemikalij. Ribiška družina kot oškodovanec se je z upravljavcem čistilne naprave dogovorila o povrnitvi škode, kar je bil prvi tovrstni primer. Škoda na ribjem življu zaradi pogina 50 kilogramov rib je znašala okoli 1.000 evrov, večja pa je bila sekundarna škoda, npr. ribolovni turizem, ki pa ni bila zajeta v tej odškodnini. Odgovornost povzročitelja škode na ribah ali ribolovni vodi določa *Zakon o sladkovodnem ribištvu* (Ur. l. RS, št. 61/06; v nadaljevanju: *ZSRib*), ki v 57. členu določa, da se glede povzročitve škode na ribah in odgovornosti za škodo na ribah uporabljajo določbe Obligacijskega zakonika, če *ZSRib* ne določa drugače. Skladno z določbami *OZ* je stvar pravne presoje, kdaj gre za objektivno odškodninsko odgovornost in kdaj za krivdno odškodninsko odgovornost.

Odgovornost za škodo na ribah in vodi pa se ne presoja samo po *OZ*, ampak je z uveljavitvijo *Direktive o okoljski odgovornosti* in s sprejetjem v slovenski pravni red odgovornost za takšno obliko okoljske škode mogoče uveljavljati tudi po *Direktivi o okoljski odgovornosti* oziroma po *ZVO-1*. Ravnanje z odpadki po direktivi o okoljski odgovornosti in *ZVO-1* predstavlja dejavnost, za katero je določena objektivna odgovornost. V navedenem primeru je prišlo do okoljske škode na vodah in tudi bioloških vrstah, za kar bi bilo mogoče odgovornost za sanacijo okoljske škode presojati tudi po določbah *Direktive o okoljski odgovornosti* oziroma *ZVO-1*. Oba pravna akta izrecno določata tudi, da odgovornost za preprečevanje oziroma sanacije okoljske škode ne izključuje odgovornosti povzročitelja okoljske škode proti tretjim osebam skladno z obligacijskim zakonikom. V Savi Bohinjki živijo predvsem salmonidne ribe, ki spadajo med zavarovane živalske vrste po *Uredbi o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah*<sup>78</sup>; varovane so v okviru javnopravnega sistema ureditve, in sicer z *Direktivo o okoljski odgovornosti* pa tudi *ZVO-1*.

#### 2.4.4 Vrste odgovornosti – krivdna in objektivna odgovornost

---

<sup>76</sup> V. Blaznik, *Okoljska politika ZDA*, magistrsko delo, Ljubljana 2011, stran 92.

<sup>77</sup> Zaradi napake v čistilni napravi v Savi Bohinjki množičen pogin rib, URL: <http://www.dnevnik.si/kronika/1042547955> (dostopno 11. 11. 2015).

<sup>78</sup> Uradni list RS, št. 46/04, 109/04, 84/05, 115/07, 32/08 – odl. US, 96/08, 36/09, 102/11 in 15/14.

V *Direktivi o okoljski odgovornosti* sta določena dva vidika odgovornosti, in sicer objektivna in subjektivna odgovornost. Pri objektivni odgovornosti gre za odgovornost za okoljsko škodo, ki nastane zaradi nevarnih poklicnih dejavnosti in neposrednih nevarnosti take škode, ki bi nastale zaradi izvajanja tako določenih nevarnih poklicnih dejavnosti.

Gre za naslednje dejavnosti:

- obratovanje naprav, ki lahko povzročajo/povzročijo večje onesnaženje (in se za njihovo delovanje zahteva dovoljenje IPPC);<sup>79</sup>
- ravnanje z odpadki in njihovo čezmejno pošiljanje (vključno z zbiranjem, s prevozom, predelavo in z odlaganjem odpadkov in nevarnih odpadkov);<sup>80</sup>
- ravnanje z vodami, ki zajema vse izpuste v notranje površinske vode in vse izpuste snovi v podtalnico pa tudi izpuste ali vbrizgavanje onesnaževal v površinsko vodo ali podtalnico, za katere je potrebno dovoljenje, odobritev ali registracija na podlagi Direktive 2000/60/ES in črpanje vode ter njena zajezitev, za katero je potrebna predhodna odobritev po isti direktivi;<sup>81</sup>
- ravnanja z nevarnimi snovmi, s preparati, z biocidnimi proizvodi, s fitofarmaceutskimi sredstvi;<sup>82</sup>
- prevoz nevarnih snovi in snovi, ki onesnažujejo okolje;<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Obratovanje naprav, za katere se zahtevajo dovoljenja skladno z Direktivo Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja. To pomeni vse dejavnosti, navede v prilogi I k Direktivi 96/61/ES, razen naprav ali delov naprav, ki se uporabljajo za raziskave, razvoj in preizkušanje novih izdelkov ali postopkov (1. točka priloge III). Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja je bila razveljavljena z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (Uradni list EU, L 24/08).

<sup>80</sup> Postopki ravnanja z odpadki, vključno z zbiranjem, s prevozom, predelavo in z odlaganjem odpadkov in nevarnih odpadkov, tudi z nadzorom postopkov in dejavnosti po zaprtju mest za odstranjevanje odpadkov, za katere je potrebno dovoljenje ali registracija na podlagi Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih in direktive Sveta 91/689/EGS z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (2. točka priloge III).

<sup>81</sup> Vsi izpusti v notranje površinske vode, za katere se zahteva predhodna odobritev skladno z Direktivo Sveta z dne 4. maja 1976 o onesnaževanju pri odvajanju nekaterih nevarnih snovi v vodno okolje Skupnosti (76/464/EGS); vsi izpusti snovi v podtalnico, za katere je potrebna predhodna odobritev skladno z Direktivo Sveta z dne 17. decembra 1979 o varstvu podzemne vode pred onesnaženjem z določenimi nevarnimi snovmi (80/68/EGS); izpust ali vbrizgavanje onesnaževal v površinsko vodo ali podtalnico, za katero je potrebno dovoljenje, odobritev ali registracija na podlagi Direktive 2000/60/ES; črpanje vode in zajezitev vode, za katero je potrebna predhodna odobritev na podlagi Direktive 2000/60/ES (3.–6. točka priloge III).

<sup>82</sup> Skladno s 7. točko priloge III Direktive o okoljski odgovornosti pod navedeno dejavnost spada proizvodnja, uporaba, skladiščenje, predelava, polnjenje, izpust v okolje in prenos na kraju samem:

- a) nevarnih snovi, kakor so opredeljene v členu 2 (2) direktive Sveta z dne 27. junija 1967 o približevanju zakonov in drugih predpisov v povezavi z razvrščanjem, s pakiranjem in z označevanjem nevarnih snovi (67/548/EGS);
- b) nevarnih pripravkov, kakor so opredeljeni v členu 2 (2) Direktive 1999/45/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. maja 1999 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v povezavi z razvrščanjem, s pakiranjem in z označevanjem nevarnih pripravkov;
- c) fitofarmaceutskih sredstev, kakor so opredeljeni v členu 2 (1) direktive Sveta z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet (91/414/EGS);
- d) biocidnih proizvodov, kakor so opredeljeni v členu 2 (1) (a) Direktive 98/8/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 o dajanju biocidnih proizvodov v promet.

<sup>83</sup> Gre za prevoz nevarnih snovi ali snovi, ki onesnažujejo okolje, po cesti, železnici, notranjih plovnih poteh, po morju in zraku, kakor je opredeljeno v prilogi A k direktivi Sveta 94/55/ES z dne 21. novembra 1994 o približevanju zakonodaje držav članic glede prevoza nevarnega blaga po cesti ali v prilogi k direktivi Sveta 96/49/ES z dne 23. julija 1996 o približevanju zakonodaje držav članic v povezavi s

- obratovanje objektov, ki izpuščajo v zrak snovi, ki onesnažujejo okolje;<sup>84</sup>
- ravnanje z gensko spremenjenimi organizmi, ki zajema vsako uporabo gensko spremenjenih organizmov v zaprtih sistemih, vključno s prevozom,<sup>85</sup> nadalje vsak namerni izpust v okolje, prevoz in dajanje v promet gensko spremenjenih organizmov;<sup>86</sup>
- čezmejno pošiljanje odpadkov po EU<sup>87</sup> in ravnanje z mineralnimi odpadki.<sup>88</sup>

Gre za taksativno naštete dejavnosti, za katere velja objektivna odgovornost, kar pomeni, da ne pridejo v poštev druge dejavnosti oziroma preostale dejavnosti ne zapadejo pod sistem objektivne odgovornosti, ampak za njih velja krivdna odgovornost, pa še ta samo v primerih v povezavi s škodo na zavarovanih vrstah in naravnih habitatih. Države članice sicer lahko ohranijo ali sprejmejo strožje predpise v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode v povezavi z ugotavljanjem dodatnih dejavnosti, vendar menim, da to samo, če gre za dejavnosti, za katere velja objektivna odgovornost. To pomeni, da lahko države članice dejavnosti, za katere velja objektivna odgovornost, samo še povečajo, to se pravi samo strožje nadgradijo določbe *Direktive o okoljski odgovornosti*, nikakor pa ne morejo zmanjšati odgovornosti oziroma že določene dejavnosti podrediti krivdni odgovornosti.

Pri krivdni odgovornosti pa gre za škodo, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti kot tiste, ki so naštete v prilogi III, ter zaradi neposredne nevarnosti škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti.

V tem primeru *Direktiva o okoljski odgovornosti* vzpostavlja krivdno odgovornost le za nastalo ali grozečo škodo na zavarovanih živalskih in rastlinskih vrstah ali habitatih, ne vključuje pa škode zaradi degradacije voda in tal. Takšna ugotovitev izhaja iz b. točke 3. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*, v katerem je določeno, da »... v povezavi s škodo, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti, kakršne so tiste, naštete v prilogi III, in v povezavi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti.«. Določena je škoda nastala zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, niso pa zajete ostale vrste okoljske škode.<sup>89</sup> Drugače pa *Direktiva o okoljski odgovornosti* določa za objektivno odgovornost, saj v a. točki 3. člena govori o okoljski

---

prevozom nevarnega blaga po železnici ali kakor je opredeljeno v Direktivi Sveta 93/75/EGS z dne 13. septembra 1993 o minimalnih zahtevah za plovila, ki plujejo v pristanišča Skupnosti ali iz njih in prevažajo nevarno ali za okolje škodljivo blago.

<sup>84</sup> Gre za obratovanje objektov, za katere se zahteva odobritev skladno z Direktivo Sveta z dne 28. junija 1984 o boju proti onesnaževanju zraka iz industrijskih obratov (84/360/EGS) v povezavi z izpustom v zrak katere izmed snovi, ki onesnažujejo okolje in ki so zajete v direktivah, ki so določene v 8. točki priloge III.

<sup>85</sup> Podrobneje v direktivi Sveta z dne 23. aprila 1990 o uporabi gensko spremenjenih mikroorganizmov v zaprtih sistemih (90/219/EGS).

<sup>86</sup> Glej Direktivo 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive sveta 90/220/EGS.

<sup>87</sup> Gre za čezmejno pošiljanje odpadkov, za katero je potrebna odobritev ali ki je prepovedana v smislu Uredbe Sveta (EGS), št. 259/93, z dne 1. februarja 1993 o nadzoru in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje.

<sup>88</sup> Gre za Direktivo 2006/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti ter o spremembi Direktive 2004/35/ES.

<sup>89</sup> V 2. členu *Direktive o okoljski odgovornosti* so opredeljene tri vrste okoljske škode, tj. škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, škoda na vodah in škoda, povzročena tlom.

škodi in ne razmejuje na posamezne segmente oziroma naravne vire. EU je dala v povezavi s pravno ureditvijo naravnih virov poudarek določenim naravnim virom, med njimi prostoživečim pticam, naravnim habitatom ter prostoživečim rastlinskim vrstam in vodam. V *Direktivi o okoljski odgovornosti* je kot okoljska škoda opredeljena tudi škoda, ki jo povzročijo elementi, prenašajoči se po zraku, če lahko povzročijo škodo vodam, tlom, zavarovanim vrstam in naravnim habitatom. V povezavi z okoljsko škodo povzročeno tlom, *Direktiva o okoljski odgovornosti* ureja samo škodo, povzročeno tlom, ki je nastala zaradi poklicnih dejavnosti, naštetih v prilogi III te direktive, pri čemer gre za objektivno odgovornost. Odgovornost za škodo, povzročeno tlom, ki pa ni posledica poklicnih dejavnosti, za katere velja objektivna odgovornost, tj. krivdna odgovornost, pa ni vključena v sistem pravne ureditve. Onesnaženost tal je lahko posledica onesnaževanja zaradi izvajanja poklicnih dejavnosti, za katere se predvideva objektivna odgovornost, in tudi drugih vrst onesnaževanja. Ravno za te druge vrste onesnaževanja pa *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne predvideva nobene druge vrste odgovornosti. Menim, da bi bilo potrebno, da bi *Direktiva o okoljski odgovornosti* tudi tla kot naravni vir zajela med okoljsko škodo, za katero pride v poštev krivdna odgovornost.

Iz poročila Zavoda za zdravstveno varstvo Ljubljana v povezavi z izpostavljenostjo prebivalcev občin Zagorje ob Savi, Trbovlje in Hrastnik okoljskim onesnažilom, izhaja, da je ravno onesnaženje tal običajno za človeka nevidna grožnja – na videz popolnoma zdrava tla v agrosistemih, v katerih gojimo rastline za posredno ali neposredno prehrano človeka, in v urbanem okolju, v parkih, na igriščih ob vrtcih in šolah. Povečane vsebnosti naravnih snovi v tleh se navadno odražajo tudi v rastlinah in podtalnici; lahko predstavljajo grožnjo za zdravje ljudi.<sup>90</sup> Vsekakor bi bilo prestrogo in neživiljenjsko stališče, če bi se dejavnosti, ki zapadejo pod objektivno odgovornost, razširile še na druge dejavnosti, ki ne izhajajo iz poklicne oziroma gospodarske sfere. Menim pa, da bi bilo potrebno, da bi bila vsaj ob krivdni odgovornosti urejena tudi škoda, ki jo tlom povzročijo druge poklicne dejavnosti. Iz poročila zavoda je razvidno, da lahko določena onesnažila, ki vplivajo na zdravje ljudi, v tla vstopijo ne samo iz industrijske dejavnosti, ampak tudi iz kmetijske dejavnosti; posledično to vpliva na zdravje ljudi, prav tako pa tudi na druge naravne vire. Prav tako bi bilo smiselno med naravne tipe, za katere je določena krivdna odgovornost, ob drugih poklicnih dejavnostih vključiti tudi vode.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* kot okoljsko škodo priznava škodo, povzročeno le zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, ne pa vsem vrstam in habitatom. Primerno je, da okoljska škoda po *Direktivi o okoljski odgovornosti* ne zajema vseh naravnih virov in nestrukturirano, saj je potrebno, da pravna pravila racionalno in sorazmerno omejujejo in prepovedujejo določeno delovanje in odgovornosti ob okoljski škodi, saj bi v nasprotnem primeru postali »sužnji prepovedi«. *Direktiva o okoljski odgovornosti* dopušča državam članicam, da razširijo habitate in vrste, za katere bi veljala ta direktiva, oziroma da okoljsko odgovornost razširijo tudi na druge naravne tipe. Pomembno pa je upoštevati tudi dejavnik, da je zmogljivost naravnih virov, da se sami naravno obnavljajo.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* ne zajema okoljske škode ali neposredne nevarnosti take škode, ki jo povzročijo oboroženi spopadi, sovražnosti in državljanske vojne, prav tako ne škod, ki jo povzročijo izjemni, neizogibni in neustavljivi naravni pojavi.

---

<sup>90</sup> M. Juričič, L. Perharič, T. Čakš in drugi, Izpostavljenost prebivalcev občine Zagorje ob Savi okoljskim onesnažilom – težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega izvora, URL: [http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ\\_tezke\\_kovine\\_Zagorje\\_ob\\_Savi.pdf](http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ_tezke_kovine_Zagorje_ob_Savi.pdf) (dostopno 16. 5. 2015), stran 1.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* se tudi ne uporablja za okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, ki bi nastala zaradi izrednega dogodka, pri kakršnem sta odgovornost in odškodnina urejeni s katero izmed mednarodnih konvencij, prav tako ne v povezavi z jedrsko nevarnostjo ter dejavnostjo, katerih glavni namen je služiti obrambi države ali mednarodni varnosti, niti dejavnosti, katerih edini namen je varstvo pred naravnimi nesrečami.

V Italiji je v veljavi princip krivdne oziroma subjektivne odgovornosti, ki se dokazuje za vsak primer posebej. Objektivna odgovornost predstavlja izjemo, vendar je treba poudariti, da je odgovornost za malomarnost zelo strogo interpretirana v sodni praksi v smislu, da se ne pojavlja samo ob malomarnosti, nepazljivosti ali neizkušenosti, ampak tudi ob neuspešni uporabi preventivnih tehničnih in organizacijskih ukrepov za preprečitev škode. Razen v izjemnih primerih (potresi, poplave) je odgovornost vedno priznana. Iz odgovornosti pa so izvzeti tudi splošni primeri izjem, kot npr. nenamerni dogodek, višja sila, ekonomski razlogi zaradi previsokih stroškov uporabe najboljše dosegljive tehnologije, družbeni razlogi, ki so posledica upada zaposlenih.<sup>91</sup> Zadnja dva razloga sta presenetljiva, saj menim, da ekonomski razlogi nikakor ne bi smeli biti razlog za kakršne koli izjeme od odgovornosti, še posebej ne, če obstaja tehnologija za preprečevanje okoljskih škod in se ne uporablja zaradi previsokih stroškov. Prav tako ne smejo biti razlog za izjeme od odgovornosti družbeni razlogi, kot to dopušča italijanski pravni sistem, prav tako ne ekonomske krize ali varčevalni ukrepi.

Kljub milejši zakonodaji in nekaterim počasnim implementacijam pravnega reda EU pa so italijanska sodišča v nekaterih primerih prisodila kazensko odgovornost za nekatere okoljske nesreče in tudi odškodnino za stroške obnove ter protipravno pridobljen dobiček:

*Beneško sodišče je v svoji sodbi, št. 1286, z dne 27. 11. 2002 spoznalo za kazensko odgovorne vodstvo obrata, ker niso uspešno izvedli potrebnih ukrepov za preprečitev občasnih izpustov strupenih plinov (amonijak), ki so ogrožali zaposlene in naravne vire. Odločitev je pomembna zaradi kriterijev, ki so bili uporabljeni za merjenje civilnih odškodnin. Čeprav je izpust trajal le dve uri, je bila odškodnina določena v višini 225.000 evrov; od tega je bilo 25.000 evrov namenjenih stroškom obnove okolja, 200.000 evrov pa je ustrezalo višini protipravno pridobljenega dobička.*<sup>92</sup>

*Bastijsko sodišče na Korziki je v svoji sodbi, št. 422, z dne 4. 7. 1985 obsodilo italijansko podjetje Montedison zaradi odlaganja nevarnih odpadkov rdečega blata iz Scarlina v Korziški zaliv in določilo odškodnino v višini 180.000 francoskih frankov v prid Prud'Homme ribičem iz Bastije. Sodišče je dosodilo odškodnino zaradi zvišanja stroškov proizvodnje, ker so ribiški čolni morali podaljšati pot, da bi se izognili onesnaženim conam in za škodo zaradi izgube rib. Francoski sodniki so presodili, da dokazno breme leži na tistih, ki trdijo, da so utrpeli škodo glede na splošna načela, s tem da je v okoljskih zadevah treba upoštevati težavnost dokazovanja.*

Glede na to, da je imel primer čezmejne okoljske razsežnosti, je o odlaganju nevarnih odpadkov v morje (*t. i. rdeče blato Scarlina*, gre za odpadke iz industrijskega

---

<sup>91</sup> A. Postiglione, Environmental damage in Italy in relation to Directive 2004/35/EC, URL: [http://www.inece.org/conference/7/vol1/47\\_Postiglione.pdf](http://www.inece.org/conference/7/vol1/47_Postiglione.pdf) (dostopno 16. 11. 2015), stran 295.

<sup>92</sup> Podrobneje o tem A. Postiglione, Environmental damage in Italy in relation to Directive 2004/35/EC, stran 295–296.

procesiranja titanovega oksida, ki ga je odvrгло podjetje Montedison v Tirenko morje) odločalo tudi italijansko sodišče.

Po mnenju *Postigliona* je sodba zelo pomembna, ker:

- obravnava okoljsko dediščino (vključno z odprtim morjem) kot pravno dediščino (saj obstaja zakonodaja, ki jo štiti), neodvisno od tega, komu pripada;
- obravnava okoljsko škodo kot javno škodo, ki jo mora država obnoviti;
- obravnava javne uslužbence, ki so namerno ali zaradi malomarnosti in v nasprotju z njihovimi pristojnostmi povzročili škodo, kot odgovorne za škodo.<sup>93</sup>

Vrhovno sodišče Italije je v tem primeru zavzelo stališče, da gre za obravnavanje okoljske škode kot javne škode, ki jo mora država obnoviti. Sodišče očitno ni sledilo načelu »Povzročitelj obremenitve plača«, ki ga je EU sprejela že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja s sprejetjem *Prvega okoljskega akcijskega programa*. Glede na cilje načela »Povzročitelj obremenitve plača« mora stroške preprečevanja in odpravljanja škode na okolju načelno kriti onesnaževalec. Čeprav gre za »javno škodo« kot škodo na javnem dobrem, to ne pomeni, da mora stroške obnove oziroma odpravljanja škode kriti država, ampak bi ta odgovornost morala bremeniti povzročitelja onesnaževanja, kot je v zgoraj navedeni zadevi odločilo francosko sodišče.

*Postiglione* še navaja, da se okoljska škoda poskuša ustvariti v novem širšem konceptu javne škode skozi sodno prakso, kar pa po mojem mnenju ni skladno z *Direktivo o okoljski odgovornosti*. Ta je uvedla precejšnjo novost, s tem ko je stvar, ki niso konstituirane kot lastnina, podala pravno varstvo. Običajno so rastlinske in živalske vrste ter njihovi habitati, prav tako pa tudi voda v pravnih sistemih opredeljeni kot javno dobro, ki nima lastnika. S sprejetjem *Direktive o okoljski odgovornosti* je tem stvarim podano pravno varstvo, čeprav niso lastninsko opredeljeni oziroma jih opredeljujemo kot »javno dobro«.

Sodišče EU pa je v svoji nedavni razsodbi v okviru treh sporov med italijanskim ministrstvom za okolje ter varstvo krajine in morja, Ministrstvom za zdravje in Ispra Institutom proti trem zasebnim družbam,<sup>94</sup> ki so bile lastnice onesnaženih zemljišč, poudarilo razmejitev načela »Povzročitelj obremenitve plača«, ki je kot cilj okoljske politike EU določen s členom 191 (2) *PDEU* in z *Direktivo o okoljski odgovornosti*, kjer okvir okoljske odgovornosti prav tako temelji na tem načelu. Načelo »Povzročitelj obremenitve plača«, kot ga določa 191 (2) *PDEU*, se nanaša na ukrepanje EU in se posamezniki ne morejo sklicevati na to določbo, da bi z njo lahko izključili uporabo nacionalnih ureditev. Če se v posameznih primerih *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne

---

<sup>93</sup> Prav tam, stran 296.

<sup>94</sup> Zadeva C-534/13 Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero della Salute, Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale proti Fipa Group, S. r. l., in proti Tws Automation, S. r. l., ter Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero della Salute proti Ivan, S. r. l., ECLI:EU:C:2015:140. V navedenem primeru se je postavilo vprašanje, ali lahko pristojni organi od lastnikov zemljišč zahtevajo, da sami izvršijo sanacijske ukrepe oziroma ali so zavezani povrniti stroške v povezavi z ukrepi in v kakšni višini. Sodišče je v zadevi odločilo, da je treba *Direktivo o okoljski odgovornosti* razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki – kadar ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje zemljišča, ali od nje ni mogoče doseči sanacije – pristojnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo preventivnih in sanacijskih ukrepov lastniku tega zemljišča, ki ni odgovoren za onesnaževanje, pri čemer je lastnik zavezan povrniti le stroške v povezavi z ukrepi, ki jih je izvedel pristojni organ, do višine tržne vrednosti zemljišča, določene po izvedbi teh ukrepov.

uporablja kot *ratione temporis* ali *ratione materiae*, tak primer spada v nacionalno pravo, ki lahko za določeno okoljsko škodo ohranjajo ali pa sprejmejo strožje predpise v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode.<sup>95</sup> Italijanska zakonodaja določa, da se lahko v vsakem primeru od lastnika, ki ni povzročil onesnaženja, zahteva, da povrne stroške v povezavi z ukrepanjem, ki so jih izvedli pristojni organi, le do višine tržne vrednosti zemljišča, določene po izvedbi določenih ukrepov.<sup>96</sup> V primerjavi z italijansko ureditvijo slovenski *ZVO-I* tako stroge ureditve nima, saj določa le, da mora lastnik ali drug posestnik zemljišča, na katerem je nastala okoljska škoda, *samo (op. avtorice)* dopustiti izvedbo sanacijskih ukrepov za odpravo okoljske škode. Tudi *Direktiva o okoljski odgovornosti* uvaja nov pristop, saj nekatere tipične institute okoljskega odškodninskega prava, kot je npr. odgovornost, ki je značilna za zasebnopravno odškodninsko odgovornost, določa kot javnopravne ukrepe.

Čeprav se *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne dotika odgovornosti izvajalcev v horizontalnih razsežnostih (obsegov) (tj. v povezavi z drugimi zasebnimi interesi), vpeljuje odgovornost izvajalca v povezavi z javnimi interesi. Izvajalci so dolžni, da preprečijo, prijavijo in omejijo okoljsko škodo.<sup>97</sup> To je precej jasna formulacija po načelu vzročnosti (*causation principle*). Od izvajalca se zahteva, da sprejema preventivne ukrepe, da obvešča pristojne organe in ukrepe upravljanja, ki so v veliki meri odvisni od danih zahtev (pristojnega) javnega organa. Evropski Svet celo poudarja, da izvajalec (uporabnik) v glavnem odgovarja za preventivne ukrepe, obveščanje in za omejevanje škode, ne tega da bi moral biti k temu pozvan. To pomeni, da ima obveznost tako ravnati že po samem zakonu oziroma Direktivi in da ne potrebuje nobenega poziva oziroma ukrepanja pristojnega organa za okolje. Vzpostavitev osnovnih (temeljnih) obveznosti, neodvisnih od upravnih zahtev, je novost v pravni doktrini v veliko državah članicah.<sup>98</sup> Te obveznosti prispevajo k podjetniški kulturi, ki zadevajo, da se v sistem varstva okolja vnese »sistem« lastne odgovornosti, namesto izključno birokratskih odredb.<sup>99</sup>

#### 2.4.5 Primarna obveznost izvajalca/odpravljanje škode/zahteva za povračilo stroškov sanacijskih ukrepov

V okoljskem pravu prihaja do prepletanja javno- in zasebnopravnih mehanizmov, katerega cilj je dosegati večjo učinkovitost ukrepov. To je pomembno še toliko bolj, ker je pri posegih v okolje vrnitev v prejšnje stanje pogosto nemogoča in posledice ne more

---

<sup>95</sup> Kadar med okoljsko škodo in dejavnostjo izvajalca ni mogoče dokazati nobene vzročne zveze, spada ta položaj pod pogoji, navedenimi v točki 46 sodbe v zadevi C-534/13, na področje uporabe nacionalnega prava (gl. v tem smislu sodbo ERG in drugi, C-378/08, ECLI:EU:C:2010:126, točka 59, in sklep Buzzi Unicem in drugi, C-478/08, ECLI:EU:C:2010:129, točki 43 in 48), v točki 50 zadeve C-534/13; gl. tudi Sklepní predlogi generalne pravobranilke J. Kokott, zadeva C-534/13.

<sup>96</sup> Več o tem v 24. točki zadeve C-534/13, ECLI:EU:C:2015:140, ki se sklicuje na 253. člen okoljskega zakonika Italije, zakonska uredba, št. 152, z dne 3. aprila 2006.

<sup>97</sup> Prvi in drugi odstavek 5. člena ter prvi odstavek 6. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*.

<sup>98</sup> Npr. po nemškem upravnem pravu lahko izvajalci svobodno delujejo tako dolgo, dokler ni z upravnim aktom odrejeno drugače. To pomeni, da ima izvajalec pravico onesnaževati okolje v okviru pogojev, ki so jih določile oblasti.

<sup>99</sup> Povzeto po *G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer*, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, stran 168.



odpraviti nobena denarna odškodnina. To kaže na poseben pomen preventivnih ukrepov, ki naj preprečijo nastanek okoljskih škod.<sup>100</sup>

#### 2.4.5.1 Preventivni ukrepi

Preventivne ukrepe mora izvajalec sprejeti, če okoljska škoda še ni nastala, vendar obstaja neposredna nevarnost zanjo. Če obstaja neposredna nevarnost za okoljsko škodo, lahko pristojni organi od izvajalca zahtevajo naslednje ukrepe:

- izvajalec mora zagotoviti podatke o vsaki neposredni nevarnosti okoljske škode, kadar obstaja sum zanjo, pa o neposredni nevarnosti okoljske škode;
- od izvajalca zahteva, da sprejme potrebne preventivne ukrepa;
- izvajalcu da lahko navodila o potrebnih preventivnih ukrepih, ki jih mora ta sprejeti, ali
- sam sprejme potrebne preventivne ukrepe.

Obveznost ukrepanja nastane v trenutku, ko obstaja neposredna nevarnost okoljske škode. Izvedbo preventivnih ukrepov lahko izvajalcu naloži tudi pooblaščen organ na lastno pobudo ali na zahtevo posameznika, ki ga lahko prizadene okoljska škoda ali ima dovolj velik interes v povezavi z njo oziroma obstaja grožnja njegovim zavarovanim pravicam.

Pristojni organ lahko sprejme preventivne ukrepe tudi sam, če izvajalec ne izpolni zahtev, ki mu jih naloži organ. Če izvajalec ne sprejme potrebnih preventivnih ukrepov v primerih, ko obstaja neposredna nevarnost za okoljsko škodo, ali izvajalec preventivnih ukrepov, ki mu jih je naložil organ, ne sprejme ali ne izvede navodil, ki mu jih je podal pristojni organ, pristojni organ sam sprejme take ukrepe. Prav tako pristojni organ sam sprejme ukrepe, če izvajalca ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške po *Direktivi o okoljski odgovornosti*.

S tem ko ima pristojni organ pravico ukrepati že v preventivni fazi, se lahko vnaprej izognemo primerom, ki bi se lahko končali z okoljsko škodo, in jo s takšnim ukrepanjem lahko preprečimo. Da pa takšni ukrepi ne bi ostali breme javnih organov, še posebej v luči stroškov, povezanih z izvedenimi ukrepi, je treba z izvedbenimi predpisi prevaliti to odgovornost oziroma povrnitev stroškov na izvajalca, ki je odgovoren za izvedbo teh ukrepov.

V povezavi s stroški preventivnih ukrepov, ki jih *ZVO-1* imenuje preprečevalni ukrepi, je določeno, da povzročitelj okoljske škode krije stroške preprečevalnih ukrepov. Če pa tako odloči javni organ – ministrstvo, pa je povzročitelj okoljske škode dolžan kriti tudi stroške ugotavljanja okoljske škode ali njene neposredne nevarnosti, nadalje stroške vodenja upravnega postopka in zbiranja podatkov ter stroške spremljanja in nadzora izvajanja ukrepov. Če je ministrstvo samo izvedlo določene ukrepe, pa ima pravico z odločbo zahtevati povračilo stroškov za izvedbo teh ukrepov. Rok, v katerem lahko zahteva povračilo stroškov, je pet let od dne, ko so bili ukrepi izvedeni, oziroma od dne, ko je bil ugotovljen povzročitelj okoljske škode.

---

<sup>100</sup> Povzeto po M. Juhart, *Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim*, stran 107–119.

#### 2.4.5.2 Sanacijski ukrepi

Drugi sklop ukrepov pa se nanaša na sanacijo obremenitev okolja in okoljskih škod. Izvajalec mora nemudoma obvestiti pristojni organ in sprejeti vse potrebne ukrepe, da se lahko vzpostavi nadzor ter odstrani onesnaževanje oziroma druge dejavnike škode. Prav tako je treba omejiti ali preprečiti nadaljnjo okoljsko škodo in škodljive vplive na zdravje ljudi ter sprejeti potrebe sanacijske ukrepe.

Sanacija okoljske škode na vodah ali okoljske škode, povzročene zavarovanim vrstam ali naravnim habitatom, se doseže s povrnitvijo okolja v referenčno stanje. Sanacija okoljske škode lahko poteka v treh različnih oblikah sanacije, in sicer kot primarna sanacija, dopolnilna sanacija ali kompenzacijska sanacija.

Primarna sanacija pomeni vsak sanacijski ukrep, katerega namen je povrniti poškodovane naravne vire in/ali funkcije v referenčno stanje ali se takemu stanju čim bolj približati. Dopolnilna sanacija pride v poštev, če primarna sanacija ni uspešna oziroma ni zmogla v celoti povrniti poškodovanih naravnih virov in/ali zmanjšanih funkcij. Namen primarne sanacije je zagotoviti podobno raven naravnih virov in/ali funkcij, lahko tudi na nadomestni lokaciji, ob upoštevanju koristi prizadetih naravnih virov. Kompenzacijska sanacija pa se izvede z namenom, da se nadomestijo začasne izgube naravnih virov in funkcij pred obnovo.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* v prilogi II določa vrstni red sanacijskih ukrepov. Če primarna sanacija ne povrne okolja v referenčno stanje, se sprejmejo ukrepi za dopolnilno sanacijo, lahko pa se izvaja tudi kompenzacijska sanacija, s katero se nadomestijo začasne izgube. Poudarja, da je treba pri sanaciji okoljske škode na področju voda, zavarovanih vrst ali naravnih habitatov odstraniti tudi vsako znatno nevarnost za prizadetost zdravja ljudi.

Vrste sanacijskih ukrepov in način izbire najustreznejših ukrepov za sanacijo okoljske škode, povzročene zavarovanim vrstam, njihovim habitatom in habitatnim tipom (v nadaljnjem besedilu: habitat), vodam ali tlom (v nadaljnjem besedilu: posebni deli okolja), podrobneje določa *Uredba o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode* (v nadaljevanju: *Uredba za sanacijo okoljske škode*).<sup>101</sup> Določa, da so začasne izgube izgube, ker poškodovani posebni deli okolja oziroma njihove funkcije ne morejo opravljati svojih ekoloških vlog ali zagotavljati delovanja drugim posebnim delom okolja ali javnosti, dokler ne začno učinkovati primarni ali dopolnilni ukrepi, ter poudarja, da začasne izgube ne vključujejo finančnega nadomestila javnosti. To lahko primerjamo z institutom vzpostavitve v prejšnje stanje oziroma odpravo posledic, ne dovoljuje pa denarnega odškodninskega zahtevka, kot je to mogoče po *OZ*.

Manj podrobne pa so po *Direktivi o okoljski odgovornosti* določbe za sanacijo škode, povzročene tlom, in sicer je treba sprejeti ukrepe, ki zagotovijo vsaj to, da se onesnaževala odstranijo, nadzirajo ali da se zmanjša njihova količina ter vse potrebne ukrepe za preprečitev škodljivih vplivov na zdravje ljudi. *Uredba za sanacijo okoljske škode*, ki je v slovenski pravni red dejansko izvedla ukrepe tudi za sanacijo okoljske škode, povzročene tlom, pa je šla korak dlje, saj je določila tudi, da če okoljska škoda, ki je povzročena tlom, neposredno povzroči okoljsko škodo tudi drugim posebnim delom okolja oziroma njihovim funkcijam ali če nastane okoljska škoda drugim

<sup>101</sup> Uredba o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode (Uradni list RS, št. 55/2009).

posebnim delom okolja oziroma njihovim funkcijam posredno zaradi okoljske škode, ki je povzročena tlom, je treba pri pripravi in izbiranju najustreznejših sanacijskih ukrepov zagotoviti izvedbo sanacijskih ukrepov za odpravo posledic okoljske škode tlom in okoljske škode drugim posebnim delom okolja oziroma njihovim funkcijam, in sicer ne glede na to, ali so prisotni vplivi na zdravje ljudi.

*Juhart* poudarja, da *Direktiva o okoljski odgovornosti* v delu, v katerem so določeni ukrepi za odpravo okoljske škode oziroma preventivni ukrepi, ne omenja odgovornosti izvajalca, kar kaže na najvišjo stopnjo objektivne odgovornosti.<sup>102</sup> Način ureditve pravnega razmerja po prenosu *Direktive o okoljski odgovornosti* v *ZVO-1*, kaže na umestitev v javnopravno sfero, saj je za obveščanje ali izvajanje morebitnih ukrepov pristojno ministrstvo po pravilih upravnega postopka. Določena je samo obveznost izvajalca, da mora sprejeti potrebne preventivne ukrepe, če okoljska škoda še ni nastala, vendar obstaja neposredna nevarnost zanjo oziroma – če je do škode prišlo – mora izvajalec nemudoma sprejeti vse izvedljive in potrebne sanacijske ukrepe.

Predpisi, ki urejajo posebne oblike objektivnih neposlovnih odškodninskih odgovornosti, izključujejo uporabo splošnega pravila o (domnevani) krivdi kot predpostavki te odgovornosti na enega izmed naslednjih načinov:

- tako, da izrecno določajo, da gre za objektivno odgovornost, ali
- tako, da celovito uredijo vse predpostavke (posebne) odškodninske odgovornosti in pri tem ne določijo krivde kot predpostavke te odgovornosti.<sup>103</sup>

Pri preventivnih in sanacijskih ukrepih objektivna odgovornost izrecno ni določena, vendar tudi krivda kot predpostavka te odgovornosti ni določena. Podobno (primerljivo) določbo zasledimo pri zahtevi, da se odstrani škodna nevarnost po 133. členu *OZ*, kjer tudi ni izrecno določena objektivna odgovornost, prav tako ni določena krivdna odgovornost. *Direktiva o okoljski odgovornosti* že v 3. členu posebej izpostavlja primer krivdne odgovornosti in to izrecno poudari z navedbo, »če bi izvajalec ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti«, kar se predvideva za krivdno odgovornost, medtem ko v prvem primeru takšna izrecna določba ni podana. Če bi zakonodajalec želel tudi pri določbah preventivnih in sanacijskih ukrepov uzakoniti krivdno odgovornost, bi lahko pri izvajalcu navedel vrsto odškodninske odgovornosti, tako da bi zapisal, da »mora izvajalec, ki bi ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti«, sprejeti preventivne ali sanacijske ukrepe, kot je to izrecno navedeno v b. točki 3. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*. Le tako je lahko razvidna oblika odgovornosti ali drugačen namen določitve vrste odškodninske odgovornosti.

Pravila o okoljski škodi, ki so sprejeta v Veliki Britaniji in se uporabljajo v Angliji, Severni Irski, Škotski in v Welsu, poudarjajo, da se od izvajalcev pričakuje, da bodo sami predlagali sanacijske ukrepe, pred obvestilom o sanaciji pa bo opravljeno posvetovanje z zainteresiranimi strankami. Ob škodi na vodi ali pri zavarovanih vrstah in naravnih habitatih bodo ti ukrepi vključevali ne le »primarno« sanacijo (npr. očiščenje onesnaženega mesta), ampak tudi komplementarno sanacijo (očiščenje drugega mesta, če poškodovanega mesta ni mogoče v popolnosti vrniti v prvotno stanje) in nadomestno sanacijo. Izvajanje drugih ukrepov pa je za zagotovitev alternativnih naravnih virov kot nadomestila za čas, ko je prizadeto mesto v poškodovanem stanju.

---

<sup>102</sup> Tako tudi *M. Juhart*, *Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim*, stran 119.

<sup>103</sup> *N. Plavšak*, *Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del)*, 1. knjiga, stran 745.

Celoten paket ukrepov (primarnih, komplementarnih ali nadomestnih) bo izvedel izvajalec, odgovoren za škodo.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* v a. točki prvega odstavka 3. člena določa uporabo direktive v povezavi z okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, ki so posebej navedene v prilogi, in neposredne nevarnosti take škode, ki bi nastala zaradi navedenih dejavnosti. *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne določa izrecno, da gre za objektivno odgovornost, ampak lahko takšno stališče sprejmemo zaradi b. točke prvega odstavka 3. člena direktive, v katerem je izrecno določeno, da je v povezavi s škodo, ki jo na zavarovanih vrstah in naravnih habitatih povzročijo druge poklicne dejavnosti, kot tiste našteje v prilogi III, in v povezavi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, izvajalec odgovoren, če je ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti, kar napotuje na krivdno odgovornost.

Jasnejša pa je opredelitev v *ZVO-IB*, ki izrecno določa, da gre za objektivno odgovornost, oziroma je določeno, da je povzročitelj obremenitve v povezavi z opravljanjem svoje dejavnosti odgovoren za preprečevanje neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode in preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode ne glede na krivdo.<sup>104</sup>

*Juhart* navaja, da *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne ureja bistvenega problema odškodninskih zahtevkov, to je vprašanja vzročne zveze. Ker naj se uporabijo splošna postopkovna pravila, se zastopa stališče, da je dokazovanje vzročne zveze breme pooblaščenega organa in da ni mogoče preprosto prevzeti domneve iz civilnopravnih predpisov.<sup>105</sup> Pa vendar *Direktiva o okoljski odgovornosti* v peti točki 4. člena določa, da se uporablja samo za okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, ki povzroči razpršeno onesnaževanje, kjer je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med škodo in dejavnostmi posameznih izvajalcev. Odškodninski mehanizem je lahko učinkovit, če obstaja ugotovljiv onesnaževalec; škoda mora biti konkretna in količinsko opredeljiva, med škodo in ugotovljenim onesnaževalcem pa mora obstajati vzročna zveza. Odškodnina torej ni primeren instrument za obravnavo širšega, razpršenega onesnaževanja, pri katerem ni mogoče povezati negativnih učinkov na okolje z dejanji ali brez posameznih akterjev.<sup>106</sup>

Izvajalec ni obvezan kriti stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov (ekskulpacijski razlogi) na podlagi *Direktive o okoljski odgovornosti*, če lahko dokaže, da je:

- okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode povzročila tretja stranka in je škoda nastala, čeprav so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi; ali
- okoljska škoda ali neposredna nevarnost zanjo nastala zaradi izpolnitve obvezujočega ukaza ali navodila organa oblasti, razen ukaza ali navodila, ki bi bilo izdano po emisiji ali dogodku, ki so ga povzročile lastne dejavnosti izvajalca.

Države članice pa lahko dovolijo izvajalcu, da ne krije stroškov sanacijskih ukrepov po *Direktivi o okoljski odgovornosti*, če dokaže, da ni ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti in da je okoljsko škodo povzročila emisija ali dogodek, za katerega je bilo

---

<sup>104</sup> Prvi odstavek 110.a člena *ZVO-IB*.

<sup>105</sup> *M. Juhart*, *Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom*, stran 119.

<sup>106</sup> Zadeva C-378/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi proti Ministero dello Sviluppo economico in drugim*, ECLI:EU:C:2010:126.

izdano dovoljenje za emisije (dovoljenje IPPC) oziroma emisija ali dejavnost oziroma način uporabe proizvoda med dejavnostjo, za katero izvajalec dokaže, da med emisijo ali dogodkom glede na tedanja znanstvena in strokovna dognanja ni veljala kot mogoč povzročitelj okoljske škode.

V obeh primerih gre za pravilo o obrnjenem dokaznem bremenu, zato mora povzročitelj obremenitve dokazati, da vzročna zveza v konkretnem primeru ne obstaja.

Nadomestilo za škodo v naravi, kar zajema vodo, zaščitene živali ali naravne habitate, naj bi bilo izvršeno z vrnitvijo okolja v prvotno stanje s pomočjo sredstev za obnovo naravnih virov ali njihovo zamenjavo z enakimi ali podobnimi naravnimi viri, da bi zmanjšali napredovanje na kraju, na katerem je bila škoda narejena, ali če nam tu ne bi uspelo, na drugem mestu. Nadomestni ukrepi morajo biti definirani na tak način, da vzamejo v obzir napredovanje glede na čas in razvrstitev nadomestnih ukrepov. V vsaki hipotezi mora biti vsakršen riziko resnih, negativnih vplivov na zdravje človeka izločen. Tako identificirani različni nadomestni ukrepi morajo biti združeni v nadomestne možnosti, ki so ovrednotene na osnovi meril, kot so: stopnja pridobljenega nadomestila in možnost uspeha, stroškov, trajanja izvedbe ... Ob nadomestnih ukrepih pri škodi, ki je prizadela prst, Dodatek II *Direktive o okoljski odgovornosti* cilja, da bi zagotavljal najmanj izločitev, kontrolo, zadrževanje ali zmanjševanje omenjenih onesnaževalcev na tak način, da onesnažena prst, če vzamemo v obzir njeno trenutno rabo ali načrtovano v prihodnosti, med storjeno škodo ne predstavlja več nobenega tveganja resnega, negativnega vpliva na človekovo zdravje ob končanem procesu dekontaminacije.

Skladno z načelom »Povzročitelj obremenitve plača« mora izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, načelno kriti stroške potrebnih preventivnih ali sanacijskih ukrepov.<sup>107</sup> Izjemoma izvajalec ni dolžan kriti stroškov preventivnih ali sanacijskih razlogov, če gre za ekskulpacijske razloge v okviru 8. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*.<sup>108</sup>

V zadevi *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi proti Ministero dello Sviluppo economico in drugim*<sup>109</sup> je predložitveno sodišče postavilo vprašanje, ali je načelo »Povzročitelj obremenitve plača«, kot je določeno v členu 174 (2), prvi pododstavek, *PES* in v določbah direktive 2004/35, katere namen je konkretizirati to načelo na področju okoljske odgovornosti, v nasprotju z nacionalno zakonodajo, ki pristojnemu organu omogoča, da izvajalcem naloži ukrepe sanacije okoljske škode, ker so njihove naprave blizu onesnaženega območja, ne da bi prej raziskal, kaj je povzročilo onesnaževanje, in ne da bi ugotovil vzročno zvezo med navedeno škodo in izvajalci oziroma njihov namen in malomarnost.

Sodišče EU je odločilo, da

... *Direktiva 2004/35 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu, ki deluje v okviru te direktive, omogoča, da domneva obstoj vzročne zveze med izvajalci in ugotovljenim onesnaženjem, tudi pri razpršenem onesnaževanju, ker so njihove naprave blizu območja onesnaženja. Vendar mora ta organ, da bi lahko domneval tako vzročno zvezo, skladno z načelom »Plača povzročitelj obremenitve« imeti na voljo verjetne*

---

<sup>107</sup> 18. točka preambule *Direktive o okoljski odgovornosti*.

<sup>108</sup> Podrobneje o tem na strani 36.

<sup>109</sup> Zadeva C-378/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi proti Ministero dello Sviluppo economico in drugim*, ECLI:EU:C:2010:126

dokaze, ki bi lahko podprli njegovo domnevo, kot sta dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaženja in povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih.

Člene 3 (1), 4 (5) in 11 (2) Direktive 2004/35 je treba razlagati tako, da pristojni organ, če odloči, da bo naložil ukrepe sanacije okoljske škode izvajalcem, katerih dejavnosti so naštetje v prilogi III k tej direktivi, ni zavezan ugotoviti krivde, malomarnosti ali namena izvajalcev, katerih dejavnosti se štejejo za odgovorne za okoljsko škodo. Nasprotno, ta organ mora, prvič, predhodno raziskati izvor ugotovljenega onesnaženja, pri čemer ima diskrecijsko pravico glede postopkov, uporabljenih sredstev in trajanja takega raziskovanja. Drugič, ta organ mora skladno z nacionalnimi dokaznimi pravili ugotoviti vzročno zvezo med dejavnostmi izvajalcev, na katere se nanašajo sanacijski ukrepi, in tem onesnaženjem.<sup>110</sup>

Iz petega odstavka 4. člena Direktive o okoljski odgovornosti je razvidno, da je pri razpršenem onesnaževanju treba ugotoviti vzročno zvezo. Prav tako pa tudi drugi odstavek 11. člena Direktive o okoljski odgovornosti določa, da ima pristojni organ nalogo, da ugotovi, kateri izvajalec je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode. To pomeni, da mora pristojni organ tudi v povezavi z okoljsko škodo ugotoviti vzročno zvezo med izvajalcem ter konkretno in količinsko opredeljivo škodo.

Direktiva o okoljski odgovornosti omogoča državam članicam, da sprejmejo določbe, ki so strožje od določb direktive, kar pomeni, da lahko nacionalna zakonodaja strožje uredi določena področja. To pomeni, da je tudi domneva o obstoju vzročne zveze med izvajalcem in ugotovljenim onesnaževanjem pri razpršenem onesnaževanju dovoljena, kot je to določeno v italijanski nacionalni zakonodaji.

Tudi Sodišče EU je razsodilo v prid takšnemu stališču, pri čemer je šlo korak dlje in navedlo, da mora pristojni organ, da bi lahko domneval vzročno zvezo, imeti na voljo verjetne dokaze, ki bi lahko podprli njegovo domnevo, kot sta na primer dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaženja, ter povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih. Z odločitvijo, da ima dopustna domneva vzročne zveze med izvajalci in ugotovljenim onesnaževanjem tudi pri razpršenem onesnaževanju, je sodišče preseglo Direktivo o okoljski odgovornosti.<sup>111</sup> Ta ne opredeljuje, kako je treba ugotoviti vzročno zvezo, pa vendar je v njej določeno, da je vzročno zvezo treba ugotoviti. Če sodišče dopušča domnevo vzročnosti, gre po mojem mnenju za preširoko interpretacijo vzročne zveze Sodišča EU, saj bi morala biti metoda ugotavljanja vzročne zveze pridržana zakonodajalcu.

Glede na zasidranost vzročne zveze na podlagi teorije o *ratio legis* v slovenski pravni doktrini in sodni praksi, nove teorije orjejo ledino in postavljajo izzive.

---

<sup>110</sup> Zadeva C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi proti Ministero dello Sviluppo economico in drugim, ECLI:EU:C:2010:126, odstavek 70.

<sup>111</sup> Primerjaj E. Maitre, Environmental liability and the protection of biodiversity an analysis of European Union and United States Legal regimes, Jean Monnet Working Paper Series, Environment and Internal Market, št. 2012/6, 2012, URL: [http://www.tradenvironment.eu/uploads/maitre\\_working\\_paper\\_2012\\_6.pdf](http://www.tradenvironment.eu/uploads/maitre_working_paper_2012_6.pdf) (dostopno 30. 11. 2015).

*Varanelli* je postavil nov koncept teorije vzročnosti v kateri išče nove odgovore v zvezi z vzročno zvezo med drugimi tudi na področju obolenj, povezanih z domnevno škodljivimi vplivi industrijskih obratov na zdravje okoliških prebivalcev. Po njegovem mnenju so teorije o vzročni zvezi, ki so se v preteklosti širile in razvijale v slovenski sodni praksi, nekonsistentne in nelogične ter onemogočajo odkrivanje naravnih zakonitosti v zahtevnih primerih (rakasta obolenja, vpliv škodljivih emisij na zdravje ljudi).<sup>112</sup> Po njegovem mnenju se pravila o vzročnosti ne skrivajo v pravni normi, temveč v zakonitostih narave, te pa se lahko odkrijejo le z znanstvenimi metodami in pridejo do izraza le v znanstvenem jeziku. Pravna vzročna zveza (še posebej v primerih škodljivih emisij, *op. avtorice*) se opira na naravno vzročno zvezo tako, kot je določeno v izvedenskem mnenju.

Ne gre spregledati tudi zadeve Tatar proti Romuniji,<sup>113</sup> v kateri je sodnik *Zupančič* podal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik *Zupančič* se sicer strinja z odločitvijo večine glede kršitve 8. člena *EKČP*, nasprotuje pa odločitvi večine (105. in 106. odstavku sodbe), da v navedeni zadevi pritožnik ni uspel dokazati vzročne zveze med izpostavljenostjo onesnaženosti in razvojem njegove bolezni, zaradi česar mu tudi ni bila priznana odškodnina. Po njegovem mnenju sodba v tem delu ne vsebuje zadostne obrazložitve.

Sodnik *Zupančič* kritizira uporabo klasične vzročne zveze v zadevah, kot je obravnavana, in jo označi za zastarelo, saj je še zlasti v okoljskih zadevah absolutno vzročno-posledično povezavo praktično nemogoče dokazati. Po njegovem mnenju bi moralo ESČP pri boleznih, ki se lahko razvijajo dlje časa in so posledica več mogočih vzrokov (tudi izpostavljenosti onesnaženosti), uporabiti verjetnostni pristop (z domnevo vzročnosti), pri čemer bi si pri ugotavljanju vzročne zveze lahko pomagalo tudi z izvedenci medicinske stroke ali statističnimi raziskavami. Če bi se ugotovilo, da je izpostavljenost onesnaženosti v obravnavani zadevi najbolj verjeten (sicer ne nujno edini) vzrok obolenja, bi pritožniku morala biti priznana odškodnina. Kot primer navaja pljučnega raka, kjer je nemogoče z gotovostjo dokazati, kateri od več dejavnikov je bil odločilen za razvoj raka, vendar pa je z uporabo raziskav, na podlagi katerih je 92 odstotkov bolnikov z rakom na pljučih kadilcev, mogoče kot najbolj verjeten vzrok opredeliti prav kajenje. Drugače pa je na primer pri prometnih nesrečah, kjer ugotovitev vzročno-posledične povezave vsaj za neposredno škodo iz prometne nesreče ni tako težavna.<sup>114</sup>

V kolikor gre slediti konceptu vzročnosti v naravi in ugotavljanju naravnih zakonitosti z naravoslovno-znanstvenimi metodologijami, potem lahko v nadaljnji fazi to povezavo pravno ocenimo in določimo, ali je določen naravni vzrok tudi pravno relevantni vzrok. Ob tem pa lahko izvedenska mnenja in druga naravoslovna-znanstvena dognanja le podkrepijo domnevo vzročnosti.

Poleg načela »*Povzročitelj obremenitve plača*« se poudarja tudi načelo »*Preventivnega delovanja*« oziroma načelo preventive. Na to temo je v drugi točki preambule direktive poudarjeno, da je »preprečevanje in odpravo okoljske škode treba izvajati ob uporabi

---

<sup>112</sup> L. Varanelli, Vzročna zveza in pravo – oris nove teorije, *Odvetnik*, št. 57, oktober 2012, Odvetniška zbornica Slovenije, Ljubljana 2012, stran 17.

<sup>113</sup> AFFAIRE TĂTAR c. ROUMANIE, 67021/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101

<sup>114</sup> Povzeto po odklonilnem ločenem mnenju sodnika *Zupančiča*, v *Affaire Tătar c. Roumanie*, 67021/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101.

načela »Povzročitelj obremenitve plača«, kot je navedeno v Pogodbi in skladno z načelom trajnostnega razvoja. Temeljno načelo *Direktive o okoljski odgovornosti* je, da bi moral biti izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode, finančno odgovoren zanjo, s čimer bi izvajalce spodbujali k sprejetju ukrepov in razvijanju načinov ravnanja, ki bi čim bolj zmanjšali nevarnost okoljske škode, tako pa bi bila manjša tudi izpostavljenost izvajalcev finančni odgovornosti.« Ta vidik izzove ne le kurativni (sanacijski) vidik odgovornosti, ampak tudi preventivni učinek, ki je z njim povezan.

V okviru načela »Povzročitelj obremenitve plača« *Direktiva o okoljski odgovornosti* določa, da stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov krije izvajalec. *Direktiva o okoljski odgovornosti* opredeljuje pojem »stroški« zelo široko, saj vključuje vse stroške, ki so potrebni, da se zagotovi pravilno in učinkovito izvajanje direktive, vključno s stroški za ocenjevanje škode v okolju, neposredne nevarnosti povzročitve take škode, drugih načinov delovanja pa tudi upravne stroške, stroške postopka in stroške izvrševanja ukrepov, stroške zbiranja podatkov in druge splošne stroške ter stroške za nadzor in spremljanje izvajanja.

#### 2.4.5.3 Izjeme od odgovornosti za okoljsko škodo

*Direktiva o okoljski odgovornosti* razlikuje med primarno obveznostjo izvajalca, da ravna skladno z administrativnimi odločbami in sekundarno obveznostjo, da nosi stroške sanacijskih ukrepov. Izvajalec je prost primarnih obveznosti le, če je to delovanje odobreno v javnem interesu skladno s tretjim in četrtem odstavkom 6. člena ali 16. člena *Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst*, z 9. členom *Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prostoživečih ptic (v nadaljevanju: Direktiva o pticah)*<sup>115</sup> in s sedmim odstavkom 4. člena *Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike*.

V drugih primerih mora izvajalec sam preprečevati, prijavljati in nadzirati vsako škodo, prav tako pa mora to izvajati tudi v primerih, če mu je tako odrejeno.

Izvajalec ni dolžan kriti stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov na podlagi *Direktive o okoljski odgovornosti*, če lahko dokaže, da je:

- okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode povzročila tretja stranka in je škoda nastala, čeprav so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi; ali
- okoljska škoda ali neposredna nevarnost zanjo nastala zaradi izpolnitve obvezujočega ukaza ali navodila organa oblasti, razen ukaza ali navodila, ki bi bilo izdano zaradi emisij ali dogodkov, ki so ga povzročile lastne dejavnosti izvajalca.

V takih primerih države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi se izvajalcu omogoči povračilo stroškov.

---

<sup>115</sup> Direktiva Sveta z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prostoživečih ptic (79/409/EGS) (Uradni list EU, L 103/79).



V četrthi točki 8. člena *Direktive o okoljski odgovornosti* je določeno, da lahko države članice dovolijo izvajalcu, da ne krije stroškov sanacijskih ukrepov, če dokaže, da ni ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti in da je okoljsko škodo povzročila:

- emisija ali dogodek, ki je bil izrecno dovoljen in popolnoma skladen s pogoji dovoljenja, izdanega ali objavljenega na datum emisije ali dogodka skladno z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi za prenos zakonodajnih ukrepov, ki jih je sprejela Skupnost na podlagi priloge III;
- emisija ali dejavnost ali način uporabe proizvoda med dejavnostjo, za katero izvajalec dokaže, da med emisijo ali dogodkom glede na tedanja znanstvena in strokovna dognanja ni veljala kot mogoč povzročitelj okoljske škode.

## 2.4.6 Osebe – pravica zahtevati ukrepanje

### 2.4.6.1 Fizične ali pravne osebe

Fizične in pravne osebe imajo pod določenimi pogoji pravico, da od pristojnega organa zahtevajo ukrepanje, prav tako pa imajo pravico, da pristojnemu organu predložijo vse pripombe v povezavi s primeri okoljske škode ali neposredne nevarnosti take škode, za katero vedo.

Posebni pogoji, ki jih *Direktiva o okoljski odgovornosti* zahteva za fizične oziroma pravne osebe, ki bi od pristojnih organov zahtevali ukrepanje zaradi okoljske škode, so:

- prizadetost ali verjetnost, da bi bile prizadete zaradi okoljske škode, ali
- da imajo dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v povezavi s škodo, ali
- je bila kršena kakšna njihova pravica, če to kot prvi pogoj zahteva pravo o upravnem postopku posamezne države članice.

Določitev, kaj predstavlja »dovolj velik interes« in »kršitev pravice«, je v pristojnosti držav članic. Slovenski zakonodajalec je v *ZVO-IB* določil, da imajo pravico, da ministrstvo obvestijo o primerih okoljske škode in zahtevajo, da ministrstvo ukrepa skladno z določbami zakona, pravna ali fizična oseba, ki je zaradi nastanka okoljske škode prizadeta, in nevladna organizacija, ki ji je z odločbo podeljen status nevladne organizacije. Ni pa posebej v zakonu opredeljen pojem »dovolj velik interes« oziroma »kršitev pravic«. Da ima neka fizična ali pravna oseba dovolj velik interes, se lahko sklepa iz tega, da ji je bil podeljen status nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki delujejo v javnem interesu. V 152. členu *ZVO-I* je določeno, da status nevladne organizacije, ki na področju varstva okolja v Republiki Sloveniji deluje v javnem interesu, lahko pridobi društvo, ustanova ali zavod, če njegov ustanovitelj ni država, občina, druga oseba javnega prava ali politična stranka, in ki izpolnjuje še druge posebej določene pogoje, med drugimi tudi, da je ustanovljena zaradi delovanja na področju varstva okolja in da aktivno deluje na področju varstva okolja najmanj tri leta.

Lastniki naravnih virov, na katerih je bila povzročena škoda, imajo po pravilih civilnega prava pravico tožiti za nastalo škodo, če jim je škodo povzročila tretja oseba. Vendar pa v okviru civilnega prava ni nobene dolžnosti, da se tožba za nastalo škodo dejansko vložijo, prav tako ne obstajajo pravila, ki bi določala, da morajo oškodovanci prejeta nadomestila oziroma odškodnine uporabiti za namen obnove prizadetih naravnih virov.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* oškodovancem ne dodeljuje pravice, da tožijo za škodo, ampak jim, če so prizadeti zaradi okoljske škode, daje pravico, da od javnih organov zahtevajo, da ukrepajo proti onesnaževalcem.

Škoda na naravnih virih pa lahko nastane tudi, če je onesnaževalec lastnik teh naravnih virov. Da se zagotovi obnova poškodovanih naravnih virov, ki so v interesu EU, je bila sprejeta odločitev, da so javni organi pooblašteni, da od onesnaževalcev zahtevajo, da sprejmejo ustrezne sanacijske ukrepe in obnovo ter da pokrijejo stroške, čeprav so naravni viri v njihovi lasti.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* ne preprečuje, da bi osebe, katerih lastnina je bila prizadeta z določenim dogodkom, proti onesnaževalcu vložile zahtevek na podlagi nacionalnega prava. *Direktiva o okoljski odgovornosti* dopušča prepoved dvojnega povračila škode držav članic, in sicer v primerih, v katerih bi prišlo do dvojnega povračila zaradi hkratnega ukrepanja pristojnega organa in osebe, katere lastnina je prizadeta zaradi okoljske škode. Kljub takšni izjemi pa je slovenski zakonodajalec dopustil dvojno povračilo škode, saj je izrecno določil, da odgovornost za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode po *ZVO-1* ne izključuje odgovornosti povzročitelja okoljske škode proti tretjim osebam skladno z obligacijskim zakonikom. Takšna ureditev je edino sprejemljiva, zlasti po tem, ko je s spremembo predloga *Direktive o okoljski odgovornosti* odpadla odgovornost za tradicionalno škodo, ki jo je prvotni predlog *Direktive o okoljski odgovornosti* imel.

#### 2.4.6.2 Nevladne organizacije

Pomemben dosežek *Direktive o okoljski odgovornosti* predstavlja pravica zainteresiranih fizičnih ali pravnih oseb, da zahtevajo ukrepanje zoper pravno nedelovanje.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* za fizične ali pravne osebe, ki imajo dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v povezavi s škodo, šteje, da zadošča interes kakšne nevladne organizacije, ki se zavzema za varstvo okolja in ki izpolnjuje zahteve nacionalne zakonodaje. Prav tako imajo te organizacije pravico, da tudi v primerih, ko jim je bila kršena kakšna pravica, pri pristojnih organih sprožijo postopke za ukrepanje. Nevladne organizacije imajo torej pravico, da pristojne organe obvestijo o primerih okoljske škode in od njih zahtevajo ukrepanje.

V primerjavi z *Belo knjigo o okoljski odgovornosti* je položaj nevladnih organizacij (javnih interesnih skupin) bistveno spremenjen, saj so v *Direktivi o okoljski odgovornosti* javne interesne skupine izključene iz pravice zahtevati odškodnino od domnevnega onesnaževalca. Nevladne organizacije nimajo pravice zahtevati ukrepanja neposredno od onesnaževalcev, ampak imajo samo pravico zahtevati ukrepanje od pristojnega organa. Če zahteva za ukrepanje in spremljajoče informacije ter podatki kažejo na »dovolj verjeten« način, da je bila povzročena okoljska škoda, so javni organi dolžni obravnavati zahtevo nevladnih organizacij in jim tudi sporočiti svoje odločitve. Nevladne organizacije imajo tudi pravico, da sprožijo pravne postopke za revizijo odločitev javnih organov v povezavi z njihovo zahtevo za ukrepanje. Sodni postopek ponovnega pregleda odločitev javnih organov je namenjen pregledu procesnih in materialnih zakonitosti odločitev, ravnanj ali opustitev ravnanja javnega organa.

Nevladne organizacije imajo skladno z drugim in s četrtem odstavkom 7. člena *Direktive o okoljski odgovornosti* pravico, da sodelujejo pri odločitvi, kateri sanacijski ukrepi se izvedejo, prav tako pa imajo pravico predložiti pripombe k sanacijskim ukrepom, ki jih pripravi pristojni organ.

Določba 12. člena *Direktive o okoljski odgovornosti* se šteje za osnovo popularne tožbe na področju okoljske odgovornosti. Popularna (skupinska) tožba se uporablja za zaščito pravic, ki pripadajo večjemu številu ljudi in se nanašajo na isto ali istovrstno pravno ali dejansko stanje. Glede na to, da je tudi okolje objekt pravnega varstva, je na mestu ureditev, da je nekomu, ki ima dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v povezavi s škodo, priznana legitimacija za vključitev v postopek. Zahtevo za ukrepanje po 12. členu *Direktive o okoljski odgovornosti* lahko podajo fizične ali pravne osebe, ki so bile prizadete ali bi bile verjetno prizadete zaradi okoljske škode ali pa imajo dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v povezavi s škodo, ali pa tisti, ki prijavijo, da je bila kršena kakšna njihova pravica.

*ZVO-1* v 14. členu določa, da lahko državljanke in državljani kot posameznice ali posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije pred sodiščem zahtevajo, da nosilec posega v okolje ustavi poseg, če bi ta povzročil ali povzročala čezmejno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzročala neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali da se mu prepove začetni izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice. *ZVO-1* oži dostop do pravnega varstva, ko omejuje aktivno legitimacijo z državljani kot posamezniki, njihovimi društvi, združenji in organizacijami. V teoriji se zastopa stališče, da gre pri odstranitvenem in opustitvenem zahtevku po prvem odstavku 133. člena *OZ* za klasično popularno tožbo,<sup>116</sup> po kateri ima tožbeno pravico tudi tisti, ki primarno ni ogrožen, kar pa ni enotno.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* tako široke aktivne legitimacije ne določa, saj imajo pravico do zahtevka osebe, ki so prizadete ali bi bile verjetno prizadete zaradi okoljske škode. *Direktiva o okoljski odgovornosti* daje sicer legitimacijo tudi nevladnim organizacijam, za katere pa ni potrebno, da so prizadete ali bi bile verjetno prizadete zaradi okoljske škode. Pri zahtevi, da bi tudi nevladne organizacije imele pravico do zahtevka, le če so prizadete zaradi okoljske škode, bi bilo nerazumno, saj je ravno namen nevladnih organizacij, da se zavzemajo za varstvo okolja na splošno, čeprav same niso prizadete zaradi okoljske škode.

Pri primerjavi *Direktive o okoljski odgovornosti* in *Aarhuške konvencije*<sup>117</sup> glede predpisov do pravnega varstva javnih interesnih skupin vidimo precejšnjo razliko. V tretjem odstavku 9. člena *Aarhuške konvencije* je določeno, da imajo nevladne organizacije pravico dostopa do upravnih in sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb javnega prava, ki so ravnale v nasprotju z okoljsko zakonodajo, pa tudi

---

<sup>116</sup> D. Jadek Pensa, *Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del)*, 1. knjiga, stran 765, Prim. *M. Krisper Kramberger*, Imisije v novi pravni ureditvi, *Združeno delo*, št. 5/80, Ljubljana, 1980, stran 547, *A. Polajnar Pavčnik*, *Temeljne pravice kot osebnostne pravice*, *Temeljne pravice*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997, stran 157, *T. Frantar*, *Varstvo pred posegi in motnjami – negatoria*, PiD, 5/95, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti: *Zveza Društev pravnikov v gospodarstvu Slovenije: Gospodarski vestnik*, Ljubljana, 1995, stran 566.

<sup>117</sup> Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Ul. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/2004.

zoper dejanja ali opustitve fizičnih in pravnih oseb. Skladno z *Direktivo o okoljski odgovornosti* nevladne organizacije nimajo pravice, da oporekajo dejanjem ali opustitvam oseb zasebnega prava. Ukrepanje in postopek revizije odločitev lahko zahtevajo le zoper odločitve javnih organov, ne pa tudi zoper dejanja in opustitev fizičnih in pravnih oseb.

Glede na dejstvo, da je EU določbe *Aarhuške konvencije* prenesla v pravni red EU<sup>118</sup>, veljajo določbe iz *Direktive o okoljski odgovornosti* za presenetljive. Vendar pa je takšna ureditev mogoča, saj *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne preprečuje državam članicam, da bi obdržale ali sprejele strožje predpise v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode. Države, ki še bodo postale pogodbenice *Aarhuške konvencije*, bodo lahko same sprejele ukrepe za preprečevanje kršitev iz te konvencije.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* določa, da imajo nevladne organizacije pravico predložiti v presojo pristojnemu organu kakršna koli opažanja v povezavi z okoljsko škodo in zahtevajo ukrepanje. Organ mora podati odločbo kot odgovor na njihovo zahtevo (12. člen *Direktive o okoljski odgovornosti*). Ta pravica je odvisna od tega, ali ima nevladna organizacija »dovolj velik interes pri okoljskih odločitvah v povezavi z škodo« (člen 12.1 b *Direktive o okoljski odgovornosti*). Tako kot druga točka 9. člena *Aarhuške konvencije* tudi *Direktiva o okoljski odgovornosti* določa, kaj pomeni »dovolj velik interes« pri nevladnih organizacijah:

... šteje se, da zadošča interes kake nevladne organizacije, ki se zavzema za varstvo okolja in ki izpolnjuje zahteve nacionalne zakonodaje. Šteje se tudi, da take organizacije uživajo pravice, ki so lahko prizadete zaradi kršitev njihovih pravic ...<sup>119</sup>

Ta določba znatno razširja obseg procesnih pravic okoljskih nevladnih organizacij. Vendar pa *Direktiva o okoljski odgovornosti* s to določbo ne posega v predpise držav članic, ki urejajo dostop do sodišč (pravnega varstva), saj drugi odstavek 13. člena omogoča, da države članice ne razširijo tega širokega stališča z upravnega postopka na sodni postopek. Navedeno pomeni, da imajo osebe iz prvega odstavka 12. člena dostop do sodišča ali drugega javnega organa, ki je pristojen skladno s to direktivo, pri čemer ta direktiva ne posega v določbe nacionalne zakonodaje, ki urejajo dostop do sodišča, in določbe, ki zahtevajo, da morajo biti najprej izčrpani vsi upravni postopki, preden se uvede sodni postopek. To je pomemben (pomemben) odstop iz nedavnega naprednega stališča, ki je bil narejen na evropski ravni v povezavi s pravicami nevladnih organizacij do sodne preiskave.<sup>120</sup>

Pa vendar lahko ugotovimo, da je določba 12. člena *Direktive o okoljski odgovornosti* prenesena v slovenski pravni red s 110.g členom *ZVO-I*, ki tako kot *Direktiva o okoljski odgovornosti* določa aktivno legitimacijo za pravne in fizične osebe, ki so zaradi nastanka okoljske škode prizadete ali bi lahko bile prizadete, ter za nevladne organizacije. Določena je pristojnost upravnega organa, medtem ko 14. člen *ZVO-I* določa, da se zahtevki za varstvo pravic do zdravega življenjskega okolja uveljavljajo

---

<sup>118</sup> Uredba (ES) št. 1367/2006, Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (Uradni list EU L 264/06) – v nadaljevanju Uredba o uporabi Aarhuške konvencije.

<sup>119</sup> Prva točka 12. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*.

<sup>120</sup> Povzeto po G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer, *Weighing up the EC Environmental Liability Directive*, stran 172–175.

pred sodiščem. Država s svojim obsežnim strokovnim aparatom lažje dokazuje posamezne elemente odgovornosti (vzročna zveza med ravnanjem in škodno posledico, škodljive posledice itn.), razpolaga s specifičnimi znanji in lažje prevzame breme dragih izvedenskih mnenj. Vzpostavitev upravnopravne odgovornosti za sanacijo in preprečitev okoljske škode je instrument okoljske politike EU, s katerim uveljavlja načelo »Obremenjevalec plača«, hkrati pa ne posega v sistem civilnih odgovornosti, kot ga imajo razvitega posamezne države članice.<sup>121</sup>

#### 2.4.6.3 Država kot skrbnica za javne naravne vire

Skladno 6. členom *Direktive o okoljski odgovornosti* imajo javni organi pravico zahtevati, da izvajalec, ki je povzročil znatno škodo na naravnih virih, sprejme potrebne ukrepe za obnovo. Organ odredi obnovo za vse naravne vire, ki zapadejo pod obseg tega režima, in zajema naravne vire, ki so v lasti koga, pa tudi tiste, ki so v javnem dobrem. *Direktiva o okoljski odgovornosti* tako omogoča javnim organom, da delujejo kot neke vrste skrbnik naravnih virov. V tem pogledu je ureditev EU primerljiva z ameriškimi zveznimi zakoni, ki zagotavljajo pravno podlago za uveljavljanje odškodnine za škodo na javnih naravnih virih (tj. *CERCLA* in *Akt v povezavi z onesnaženjem z nafto*). Skladno s temi zakoni zlasti javni organi nastopajo v imenu javnosti kot skrbniki za nekatere naravne vire ter so usposobljeni za ceno in ugotavljanje škode za poškodbe teh naravnih virov.<sup>122</sup>

Javni organ lahko kadar koli od izvajalca zahteva, da zagotovi dodatne podatke o vsaki škodi, ki je nastala; nadalje lahko od izvajalca zahteva, da sprejme ali da izvajalcu navodila, da naj sprejme vse izvedljive ukrepe, s katerimi bi lahko takoj nadzirali, obvladovali, odstranili ali drugače ravnali z onesnaževali in/ali drugimi dejavniki škode, zato da bi omejili ali preprečili nadaljnjo okoljsko škodo in škodljive vplive na zdravje ljudi ali na nadaljnje zmanjšanje funkcij. Javni organ lahko od izvajalca celo zahteva, da sprejme potrebe sanacijske ukrepe, lahko pa da navodila izvajalcu, ki jih mora ta upoštevati pri izvajanju potrebnih sanacijskih ukrepov.

Če izvajalec ne ravna skladno z zahtevami, lahko pristojni organ sam sprejme potrebne sanacijske ukrepe, nato pa jih izterja od izvajalca.<sup>123</sup> Če izvajalec ne izpolni zahtev, ki jih od njega zahteva javni organ, ali če ga ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške sanacijskih ukrepov, lahko v skrajnem primeru pristojni organ sam sprejme takšne ukrepe. *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne določa, da bi bil javni organ zavezan (dolžan) sprejeti takšne ukrepe, ampak določa le, da jih lahko (je samo upravičen) sam sprejme. Tukaj se pojavi vprašanje, ali bodo države članice od svojih organov zahtevale, da pristopijo k sanaciji na lastne stroške oziroma na stroške države, ali pa se bodo do tega vprašanja obnašale mačehovsko in ne bodo namenjale sredstev za obnovo, če pride do primerov, ko stroškov ne bi bilo mogoče izterjati od onesnaževalcev. To se lahko zgodi, če država ne namenja dovolj sredstev za takšne primere (proračunske omejitve) – zato ker njena politika varstvu okolja ne posveča

---

<sup>121</sup> Povzeto po T. Pucelj Vidović, *Okoljska odgovornost*, Javna uprava, letnik 44, št. 4, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2008, stran 10.

<sup>122</sup> E. H. P. Brans, *Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive, Standing and Assessment of Damages*, stran 97.

<sup>123</sup> Tretji odstavek 6. člena in 8. člen *Direktive o okoljski odgovornosti*.

dovolj pozornosti ali zato ker dopušča, da kapital še vedno prevladuje nad varstvom okolja.

#### 2.4.7 Izjeme, ki jih Direktiva o okoljski odgovornosti ne zajema

V *Direktivi o okoljski odgovornosti* ni zajeta okoljska škoda ali neposredna nevarnost take škode, ki jo povzročijo oboroženi spopadi, sovražnosti, državljanska vojna ali vstaja, prav tako pa tudi izjemni, neizogibni in neustavljivi naravni pojavi. To je načelno sprejemljiva izjema, saj je *Direktiva o okoljski odgovornosti* naslovljena na škodo, ki jo povzročijo ljudje. Večji problem pa se lahko pojavi z naraščanjem frekvenc ekstremnih vremenskih pojavov, saj bodo ti vremenski pojavi zaradi onesnaževanja podnebja postali »naravni« in se bodo morali tako tudi obravnavati.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* se tudi ne uporablja za okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, ki bi nastala zaradi izrednega dogodka, pri kakršnem sta odgovornost in odškodnina urejeni s katero izmed mednarodnih konvencij iz priloge IV.<sup>124</sup>

*Direktiva o okoljski odgovornosti* izključuje iz svoje uporabe tudi okoljsko škodo, ki je nastala zaradi nesreč na morju in v kopenskem prometu z razlitjem nafte in drugih nevarnih snovi. Razlog za izvzetje teh primerov je, da so učinkovito urejeni s številnimi mednarodnimi konvencijami, katere podpisniki so številne države članice. Ureditev, ki jo določajo mednarodne pogodbe, je veliko manj podrobna pri določanju, kdo je odgovoren za sprejetje določenih ukrepov, katere ukrepe je treba sprejeti, kdo krije stroške in – najpomembnejše – kako pripraviti (spodbuditi) neaktivne organe k ukrepanju. To, da *Direktiva o okoljski odgovornosti* domneva, da so te pogodbe zadovoljiva alternativa, je vprašljivo.<sup>125</sup>

Okoljska škoda je v *Direktivi o okoljski odgovornosti* opredeljena kot škoda, povzročena zavarovanim vrstam, naravnim habitatom, vodi in tlam. Zavarovane vrste in naravni habitati so varovani z *Direktivo o okoljski odgovornosti*, le če so opredeljeni v *Direktivi o pticah* in *Direktivi o habitatih*, pri čemer lahko države članice določijo tudi druge vrste in habitate zunaj tega področja. *Direktiva o okoljski odgovornosti* bi morala uvesti popolno harmonizacijo z razširitvijo okoljske škode na vse vrste in habitate, zavarovane po nacionalnem pravu držav članic; glede na čezmejno povezanost/sorodnost vrst in habitatov se predvideva, da bi bilo skladno z načelom subsidiarnosti. V povezavi s škodo na zemljiščih, ki je prepletena drugače kot onesnaženje (kot npr. erozija zemlje), ni zajeta z *Direktivo o okoljski odgovornosti*.

---

<sup>124</sup> Iz *Direktive o okoljski odgovornosti* so izvzete naslednje mednarodne konvencije:

- Mednarodna konvencija z dne 27. novembra 1992 o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno z onesnaževanjem z nafto;
- Mednarodna konvencija z dne 27. novembra 1992 o ustanovitvi Mednarodnega sklada za povrnitev škode, povzročene z onesnaženjem z nafto;
- Mednarodna konvencija z dne 23. marca 2001 o civilni škodi, povzročeni z onesnaženim gorivom;
- Mednarodna konvencija z dne 3. maja 1996 o odgovornosti in nadomestilu škode v povezavi s prevozom nevarnih in za zdravje škodljivih snovi po morju;
- Konvencija z dne 10. oktobra 1989 o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno s prevozom nevarnega blaga po cestah, železnicah in po notranjih plovnihih poteh.

<sup>125</sup> Povzeto po G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer, *Weighing up the EC Environmental Liability Directive*, stran 173.

Poleg tega se onesnaženje tal obravnava kot škoda samo, če predstavlja znatno nevarnost za zdravje ljudi. To omejitev je težko upravičiti. Zaščitene vrste, habitati in vode so zaščiteni skladno z *Direktivo o okoljski odgovornosti* kot taki, in to ne samo takrat, ko bi škoda, ki se jim ustvarja, povzročila tveganje za zdravje ljudi. Zakaj takšno načelo ne velja tudi za onesnaženje tal? Prst ni nič manjša okoljska komponenta kot vrste, habitati in voda in vsekakor bi se lahko štela celo kot (še) pomembnejši okoljski vir.

## **2.5 Neposredna uporabnost in neposredna učinkovitost okoljskih direktiv ter vprašanje neposrednega horizontalnega učinka direktiv**

### 2.5.1 Neposredna uporabnost in neposredni učinek

Sodišče EU je že v 60. letih prejšnjega stoletja v sodno prakso vpeljalo koncept neposrednega učinka, ki je postal ključ za učinkovanje prava v EU. Toda vse do danes je bilo velikokrat nejasno, ali se ta koncept v celoti nanaša tudi na okoljevarstveno zakonodajo in ali morajo neposreden učinek določbam direktiv priznavati državni organi v upravnih postopkih ali je to samo obveznost sodišč v sodnih postopkih. Področje varstva okolja je – do neke mere – posebej razvijalo koncept neposrednega učinka, ker to področje primarno varuje interes varstva okolja kot javni interes in kjer pravice posameznikov niso vedno nedvoumno razvidne iz določb.<sup>126</sup>

Pomembno obrazložitev glede neposrednega učinka določb direktiv na področju varstva okolja je Sodišče EU sprejelo v zadevi *Kraaijeveld*:

*... Kar zadeva pravico posameznika, da se sklicuje na direktivo, in pravico državnega sodišča, da zadevo preuči, je Sodišče EU že izrazilo, da bi bilo nezdržljivo z zavezujočim vplivom, ki je pripisan direktivi v členu 189, da bi izločili v načelu možnost, da bi se na obveznost, ki jo nalaga, sklicevala stran, ki se je to tiče. Še posebej, kjer je uprava Skupnosti z direktivo naložila članicam obveznost, da sledijo poseben način ravnanja, bi bil uporaben vpliv takšnega dejanja zmanjšan, če bi preprečili posameznikom, da bi ga upoštevali kot element zakona Skupnosti, da bi nadzorovali državno zakonodajo v izvajanju izbire, ki je odprta kot oblika in metoda za izvajanje in ki je bila ohranjena v mejah upoštevanj, ki so bila postavljena v direktivi (*Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, paragrafi 22–24)...*<sup>127</sup>

Teorija je navedeno stališče sodne prakse poimenovala kot *doktrino Kraaijeveld*.<sup>128</sup> Sodišče EU je navedeno doktrino razširilo tudi na primere, pri katerih direktive nimajo

<sup>126</sup> R. Knez, Uporaba in učinkovanje direktiv s področja varstva okolja v upravnih in sodnih postopkih, Varstvo narave, Revija za teorijo in prakso ohranjanja narave, Zavod RS za varstvo narave, Letnik 21, Ljubljana 2008, stran 7 in 9.

<sup>127</sup> Prav tam, stran 9; Zadeva C-72/95, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV, e. a., proti Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, ECLI:EU:C:1996:404, odstavek 56.

<sup>128</sup> Več o tem gl. v naslednjih primerih sodne prakse Zadeva C-435/97 World Wildlife Fund (WWF) in drugi proti Autonome Provinz Bozen in drugim, ECLI:EU:C:1999:418; Zadeva C-287/98 Veliko vojvodstvo Luksemburg proti Berthe Linster, Aloyse Linster in Yvonne Linster, ECLI:EU:C:2000:468; Zadeva C-201/02 The Queen, na predlog Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local

domene varstva posameznika, ampak varstvo okolja kot takega – Direktiva o pticah Direktiva o habitatih in dovolilo posameznikom, da se sklicujejo na določbe takšnih direktiv.

V zadevi Waddenzee je Sodišče EU odločilo:

... Glede pravice posameznika, da se sklicuje na direktivo, in nacionalnega sodišča, da jo upošteva, ne bi bilo združljivo z zavezujočim učinkom, ki ga člen 249 ES priznava direktivi, da se načelno izključi možnost, da obveznost, ki jo ta nalaga, lahko uveljavljajo osebe, na katere se nanaša. Zlasti v primerih, ko naj bi organi Skupnosti z direktivo naložili državam članicam, da naj ravnajo na določen način, bi se koristni učinek takega akta zmanjšal, če bi bilo posameznikom onemogočeno, da se sodno sklicuje nanj, in nacionalnim sodiščem, da ga upoštevajo kot del prava Skupnosti, da bi preverila, ali je nacionalni zakonodajalec v okviru možnosti, ki jih ima glede na obliko in sredstva za izvajanje direktive, ostal v mejah proste presoje, ki jo pušča direktiva  
129  
...

To je zelo pomembno, saj tudi *Direktiva o okoljski odgovornosti* varuje okolje kot tako, zato bi lahko trdili, da je lahko v takšnih primerih okolje tudi subjekt pravnega varstva, ne samo objekt varstva. Ker pa samo okolje ne more imeti opravilne sposobnosti, je na mestu ureditev zastopanja prek nevladnih organizacij, ki delujejo kot skrbniki naravnih virov oziroma okolja.

## 2.5.2 Neposredni učinek in pravica posameznika

Sodišče EU je v zadevi *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*<sup>130</sup> odločalo o aktivni procesni legitimaciji oziroma pravici posameznika, ki je zdravstveno ogrožen, da od pristojnih nacionalnih organov iztoži oziroma zahteva ukrepanje. Sodišče EU je odločilo, da imajo posamezniki pravico, da od pristojnih nacionalnih organov iztožijo oziroma zahtevajo ukrepanje, kar je utemeljilo s pravico posameznikov, da se v razmerju do javnih organov sklicujejo na brezpogojne in dovolj natančne določbe direktive.<sup>131</sup> Sodišče EU je poudarilo že večkrat navedeno mnenje, da ne bi bilo združljivo z zavezujočim značajem, ki ga direktivi daje 288. člen *PDEU*, da se načelno izključi možnost zadevnih oseb, da se sklicujejo na obveznost, ki jo ta nalaga. Ta preudarek velja zlasti za direktivo, katere cilj je zagotoviti nadzor in zmanjšanje onesnaženosti zraka in s tem varovanje javnega zdravja.

Svoje stališče je Sodišče EU okrepilo tudi s sklicevanjem na svojo sodno prakso v povezavi z direktivama o kakovosti zraka in pitne vode, s katero je potrdilo pravico

---

Government and the Regions, ECLI:EU:C:2004:12; Zadeva C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee in Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels proti Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ECLI:EU:C:2004:482.

<sup>129</sup> Zadeva C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels proti Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ECLI:EU:C:2004:482, odstavek 66.

<sup>130</sup> Zadeva C-237/07, Dieter Janecek proti Freistaat Bayern, ECLI:EU:C:2008:447.

<sup>131</sup> Gl. tudi sodbo v zadevi 148/78, Criminal proceedings proti Tullio Ratti, ECLI:EU:C:1979:110, odstavek 20, in sodbo v zadevi C-106/89, Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA, ECLI:EU:C:1990:395, odstavek 8.



posameznikov, da se sklicujejo na obvezujoče določbe teh direktiv.<sup>132</sup> V povezavi s predloženo zadevo je zato Sodišče EU odločilo, da morajo imeti fizične in pravne osebe, ki jih nevarnost preseganja mejnih vrednosti neposredno zadeva, možnost pri pristojnih organih zahtevati pripravo načrtov ukrepanja ob obstoju take nevarnosti, in sicer ne glede na to, ali imajo na voljo tudi druge možnosti za ukrepanje, vključno z zahtevo po odredbi konkretnih ukrepov.<sup>133</sup>

Pravica do iztožljivosti čistega zraka pa je vendarle omejena, saj imajo države članice samo obveznost, da v okviru načrta ukrepajo in kratkoročno sprejmejo take ukrepe, ki lahko zmanjšajo nevarnost preseganja mejnih ali alarmnih vrednosti na najmanjšo mogočo mero, ne pomeni pa tega, da bi države članice morale zagotoviti, da mejne vrednosti nikoli ne bi bile presežene, ampak morajo sprejeti takšne ukrepe, ki lahko zmanjšajo nevarnost preseganja in njihovo trajanje na najmanjšo mogočo mero, ob upoštevanju vseh takratnih okoliščin in obstoječih interesov.<sup>134</sup> Poudariti pa je treba, da sodba določa samo obveznost prizadevanja državnih organov k postopni omejitvi in zmanjševanju kritičnih vrednosti onesnaževanja zraka, ne pa k brezpogojnemu zagotavljanju pravice do čistega zraka.<sup>135</sup>

### 2.5.3 Horizontalni učinek

Glede na prakso Sodišča EU, ki je širilo domet neposrednega učinka, se postavlja vprašanje, ali je neposredni učinek mogoč samo v razmerju med posamezniki in državnimi organi oziroma med osebami, ki jih pravo EU šteje v pojem države, ali pa je neposreden učinek mogoč tudi v t. i. horizontalnih primerih, pri katerih gre za odnos med posamezniki.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode omogoča državnim organom odločitev, da povzročitelju obremenitve ni treba popolnoma povrniti določenega okolja v prejšnje stanje, pri čemer pa mora to narediti še vedno na način, da okolje ne predstavlja znatnega rizika za človeško zdravje, vodo ali zaščitene živali oziroma habitatne tipe. Obligacija, da nacionalni državni organi zagotovijo povrnitev v prejšnje stanje odgovornega povzročitelja obremenitve, je nedvomno v vsakem primeru nepogojna in je zmožna neposrednega učinkovanja. Vendar pa je tisti del obveze, ki se nanaša nad minimalno opcijo, pri kateri onesnaževalec krije samo stroške sanacije, ki so potrebni, da okolje ni več nevarno za javno zdravje, nezmožen neposrednega učinkovanja.<sup>136</sup>

Treba je poudariti, da številne ključne določbe niso neposredno uporabne na nacionalnih sodiščih. Na primer: prvi odstavek 5. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*, ki določa: »če okoljska škoda še ni nastala, vendar obstaja neposredna nevarnost take škode, mora izvajalec nemudoma sprejeti potrebne preventivne ukrepe«, ne more imeti ob odsotnosti

---

<sup>132</sup> Podrobneje o tem gl. zadevo C-361/88, Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji, ECLI:EU:C:1991:224, in zadevo C-59/89, Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji, ECLI:EU:C:1991:225.

<sup>133</sup> Povzeto po *M. Smrkolj*, O iztožljivosti pravice do čistega zraka, Pravna praksa št. 33/2008, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2008, stran 28.

<sup>134</sup> Več o tem zadeva Dieter Janecek proti Freistaat Bayern (C-237/07), odstavek 44 in 45.

<sup>135</sup> Tako tudi *M. Smrkolj*, O iztožljivosti pravice do čistega zraka, stran 29.

<sup>136</sup> *R. Knez*, Uporaba in učinkovanje direktiv s področja varstva okolja v upravnih in sodnih postopkih, stran 13.

nacionalnih izvedbenih določb za posledico izvršljivo obveznost za izvajalca. Prav tako se zaradi enakih razlogov domneva, da tudi tretji odstavek 5. člena (pooblastila pristojnega organa, da lahko od izvajalca zahteva določene ukrepe) nima neposrednega učinka. *Direktiva o okoljski odgovornosti* sama po sebi ne zadostuje kot pravna podlaga za pristojne organe, da od izvajalca zahtevajo, da zagotovi potrebne podatke o neposredni nevarnosti okoljske škode oziroma da sprejme potrebne preventivne ukrepe ali da dá izvajalcu navodila o potrebnih preventivnih ukrepih. Nacionalna izvedbena merila so *conditio sine qua non* za izvedbo tretjega odstavka 5. člena *Direktive o okoljski odgovornosti* od pristojnih organov oblasti.<sup>137</sup>

Zapletenejšje je vprašanje mogočega neposrednega učinka 12. in 13. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*. Na podlagi 12. člena imajo določene fizične in pravne osebe »pravico, da pristojnemu organu predložijo vse pripombe v povezavi s primeri okoljske škode ali neposredne nevarnosti take škode, za katero vedo«. Ta pravica v povezavi s pristojnimi organi se zdi dovolj natančna in nepogojna, da izpolnjuje preizkus neposrednega učinka. Pa vendar morajo države članice določiti, kaj predstavlja »dovolj velik interes« in »kršitev pravice«, kar pomeni, da je vsekakor potreben izvedbeni predpis, ki bo ta pojma opredelil, tako da je po mojem mnenju neposredni učinek pododstavka točke b) in točke c) prvega odstavka 12. člena vprašljiv. Nadalje *Direktiva o okoljski odgovornosti* pojasnjuje namen pododstavka b), in sicer določa, da zadošča interes kake nevladne organizacije, ki se zavzema za varstvo okolja in ki izpolnjuje zahteve nacionalne zakonodaje. Ravno to pojasnilo kaže na natančnost in nepogojnost b. točke prvega odstavka 12. člena. To pomeni, da imajo tudi v odsotnosti ustreznih izvedbenih določb osebe pravico, da predložijo svoje pripombe pristojnim organom.

Vendar pa prvi odstavek 12. člen vsebuje tudi druge pravice teh oseb – »pravico, da od pristojnega organa zahtevajo ukrepanje na podlagi te direktive«. Tudi ta določba po mojem mnenju ni dovolj natančna, čeprav se zdi, da je »pravica zahtevati ukrepanje« neposredno učinkovita na enak način kot »pravica, da se predložijo pripombe v povezavi z okoljsko škodo«. Treba bo opredeliti, na kak način lahko oziroma morajo ukrepati pristojni organi, kar bo dalo natančnost tej določbi, vendar bo to mogoče šele po izvedbi direktive v nacionalni pravni red. Če bi »pravica zahtevati ukrepanje« imela neposredni učinek, bi to predstavljalo obrnjen neposredni učinek (inverse direct effect), česar pa sodišče ne dopušča.

Skladno z ustaljeno sodno prakso je, da direktiva sama za posameznika ne more ustvarjati obveznosti in se torej nanjo kot tako proti posamezniku ni mogoče sklicevati. Iz tega izhaja, da celo jasne, natančne in nepogojne določbe direktive, ki posameznikom daje pravice ali jim nalaga obveznost, kot take ni mogoče uporabiti v okviru spora, ki poteka izključno med posamezniki.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Tako tudi *G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer*, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, stran 163–191.

<sup>138</sup> Zadeva C-80/06, Carp Snc di L.Moleri e V Corsi proti Ecorad, S. r. l., ECLI:EU:C:2007:327 ; več o tem gl. sodbe Sodišča EU v zadevi 152/84, Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), ECLI:EU:C:1986:84, točka 48; zadeva C-91/92, Paola Faccini Dori proti Recreb, S. r. l., ECLI:EU:C:1994:292, točka 20; zadeva C-192/94, El Corte Inglés SA proti Cristina Blázquez Rivero), ECLI:EU:C:1996:88, točki 16 in 17; zadeva C-201/02, The Queen on the application of Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, ECLI:EU:C:2004:12, točka 56, in zadeva C-397/01 do C-403/01, Bernhard Pfeiffer in drugi proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, ECLI:EU:C:2004:584, točki 108 in 109.

Iz zadeve Wells<sup>139</sup> jasno izhaja, da nekateri (določeni) horizontalni učinki med fizičnimi osebami niso priznani, nazorno pa je tudi pojasnjeno, da v primerih, ko se tretja stranka uspešno sklicuje na neposredni učinek direktive, lahko to imetnika določene pravice potisne v neugoden položaj. Sodišče EU je v zadevi Wells pojasnilo, da obveznost države članice, da zagotovi, da pristojni organi izvedejo presojo vplivov delovanja kamnoloma na okolje, ni neposredno povezano z izvajanjem vseh obveznosti po *Direktivi 85/337 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje*.<sup>140</sup> Dejstvo, da je treba ustaviti rudarjenje in počakati na ocene vplivov na okolje, je posledica prepozne izvedbe direktive, ki je v obveznosti držav članic. Zato takšna posledica ne more imeti »obratnega neposrednega učinka«. Škodljive posledice neposrednega učinka na imetnika dovoljenja ne izhajajo iz direktive same, ampak iz dejstva, da organi niso izpolnili svojih obveznosti skladno z njo. Če bi bila direktiva pravilno izvedena, organi ne bi mogli izdati dovoljenja brez predhodnih ocen vpliva na okolje.

Sodišče EU je v zadevi Wells poudarilo, da:

*... če ima nepravilna izvedba direktive od pristojnih organov za posledico obveznost oziroma obremenitev posameznikov, to ne more biti obravnavano kot horizontalni učinek in se lahko posameznik sklicuje na posamezne določbe direktive ...*<sup>141</sup>

Primer *Wells* pa kaže tudi na to, da kadar koli so obveznosti organov neposredno povezane z obveznostmi posameznikov, to ovira (neizvedeno) direktivo in bi to lahko vodilo v obrnjen neposredni učinek. Po mnenju nekaterih teoretikov<sup>142</sup> je tako tudi ob 12. členu *Direktive o okoljski odgovornosti*, saj bi se obveznost javnih organov iz 12. člena lahko obravnavala kot neposredno povezana z obveznostmi posameznikov, tako kot je to določeno v prvem odstavku 5. in 6. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*. Po njihovem mnenju se zdi, da to izključuje možnost tretjih strani, da uporabijo doktrino *Wells* za neposredno sklicevanje na *Direktivo o odgovornosti* v povezavi z javnimi organi. V vsakem primeru pa *Direktiva o okoljski odgovornosti* kaže na potrebo po nadaljnji sodni praksi, ki jo je treba razviti, da bi se vzpostavile jasne linije med »samo škodljivimi posledicami« in ustvarjanjem obveznosti za posameznike.

Kljub strogemu stališču Sodišča EU glede neposrednega horizontalnega učinka pa je Sodišče EU v zadevi *Seda Küçükdeveci proti Swedex*<sup>143</sup> naredilo nov korak k širjenju neposrednega horizontalnega učinka. Sodišče EU je sicer vnovič poudarilo, da je glede spora med posamezniki ustaljena sodna praksa Sodišča EU, da direktiva sama za posameznika ne more ustvarjati obveznosti in da se nanjo kot tako v sporu proti posamezniku ni mogoče sklicevati. Vendar je Sodišče EU dodalo, da:

*... obveznost držav članic, ki izhaja iz direktive, da dosežejo rezultat, ki ga ta določa, in dolžnost, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile*

---

<sup>139</sup> Zadeva C-201/02, *The Queen on the application of Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12

<sup>140</sup> Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (Uradni list EU, L 175/85).

<sup>141</sup> Zadeva C-201/02, *The Queen on the application of Delena Wells proti Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12, odstavek 56.

<sup>142</sup> Povzeto po *G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive*, stran 186–188.

<sup>143</sup> Zadeva C-555/07, *Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG.*, ECLI:EU:C:2010:21.

*izpolnjevanje te obveznosti, velja za vse organe teh držav članic, vključno s sodnimi organi v okviru njihovih pristojnosti ...*<sup>144</sup>

Sodišče EU je poudarilo, da mora nacionalno sodišče ob obstoju nacionalne določbe, ki spada na področje uporabe prava EU in po mnenju nacionalnega sodišča ni skladna s posameznimi določbami direktive, opustiti uporabo takšne določbe, ne da bi bilo pred tem dolžno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču EU in ne da bi mu bilo to prepovedano.<sup>145</sup> To pomeni, da če je nacionalno pravo v nasprotju s cilji direktive, lahko nacionalno sodišče tudi v sporu med posamezniki samo uporabi neposredno določbo direktive, pri čemer pa mora biti sicer dovolj konkretno določena pravica. To je velika pridobitev za uporabnost neizvedenih oziroma nepravilno izvedenih direktiv, še posebej pri varstvu okolja, saj lahko na okolju – habitatih, vodah in tleh – zelo hitro nastane velika ekološka škoda, ki lahko prinese dolgoročne, tudi nepopravljive posledice, npr. izumrtje določenih vrst ... Takšno stališče sodne prakse lahko pripomore k hitrejšemu ukrepanju, ko je škoda že nastala, še posebej pa je/bo to učinkovito pri preventivnih ukrepih, da se izognemo ekološkim katastrofam.

#### 2.5.4 Prenos Direktive o okoljski odgovornosti v slovenski pravni red

*ZVO-1B* glede odgovornosti za preprečevanje in sanacijo okoljske škode jasno določa, da je povzročitelj obremenitve v povezavi z opravljanjem svoje dejavnosti odgovoren za preprečevanje neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode in preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode. Tu *ZVO-1B* v primerjavi z *Direktivo o okoljski odgovornosti* izrecno navaja, da gre za objektivno odgovornost oziroma odgovornost ne glede na krivdo, kar *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne navaja tako izrecno, ampak je objektivno odgovornost treba »izluščiti«<sup>146</sup> iz določb samih.<sup>146</sup>

Nadalje *ZVO-1B* drugače kot *Direktiva o okoljski odgovornosti* ureja krivdno odgovornost v povezavi s škodo, ki jo povzročijo druge poklicne dejavnosti, kakršne so tiste, našteje v prilogi III *Direktive o okoljski odgovornosti*, saj *ZVO-1B* širi krivdno odgovornost glede neposredne nevarnosti na celotno okoljsko škodo, medtem ko *Direktiva o okoljski odgovornosti* določa krivdno odgovornost samo za škodo na zavarovanih vrstah in naravnih habitatih, ne pa na vseh vrstah okoljskih škod.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* daje državi članici možnost, da dovolijo izvajalcu, da ne krije stroškov sanacijskih ukrepov po tej direktivi, če dokaže, da ni ravnal namenoma ali zaradi malomarnosti in je okoljsko škodo povzročila emisija ali dogodek, ki je v *Direktivi o okoljski odgovornosti* posebej naveden/-a, česar pa se slovenski zakonodajalec ni poslužil. Gre za ekskulpacijske razloge, če je izdano dovoljenje za emisije skladno z direktivo IPPC.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Prav tam, odstavek 47.

<sup>145</sup> Podrobneje o tem v zgoraj navedeni zadevi.

<sup>146</sup> Bistvo direktive je, da je zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, kar pomeni, da državam članicam ni treba prepisovati določb direktive v nacionalne predpise, ampak morajo ti zagotavljati točno razumevanje pravic in obveznosti uporabnikom ter nacionalnim sodiščem omogočiti varovanje teh pravic; *M. Česnik*, Prenos direktiv v nacionalne pravne rede držav članic, *Evro Pravna praksa*, št. 6, Ljubljana 2004, stran 18.

<sup>147</sup> Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja.

Prav tako *ZVO-1B* ne ureja v celoti zahtevka za ukrepanje fizičnih ali pravnih oseb, kot je to urejeno v *Direktivi o okoljski odgovornosti*, saj je slovenski zakon določil pravico pravnih ali fizičnih oseb ter nevladnih organizacij, da sodelujejo z organi ob obstoju okoljske škode, ne pa tudi ob neposredni nevarnosti okoljske škode, kot to določa *Direktiva o okoljski odgovornosti*. *ZVO-1B* v drugem odstavku 110.g člena izrecno določa, da je treba priložiti podatke, ki izkazujejo obstoj okoljske škode. Takšna ureditev je pomanjkljiva, saj je *Direktiva o okoljski odgovornosti* želela zajeti že povzročeno okoljsko škodo pa tudi neposredno nevarnost takšne škode, torej situacijo, ko obstaja velika verjetnost, da bo v bližnji prihodnosti prišlo do okoljske škode. *Direktiva o okoljski odgovornosti* državam članicam dopušča možnost odločitve, da se ta institut zahteve za ukrepanje ne uporablja za primere neposredne nevarnosti škode.<sup>148</sup> Iz 110.g člena *ZVO-1* ni jasno razvidno ali imajo pravne in fizične osebe in nevladne organizacije pravico ukrepati samo v primeru že nastale okoljske škode ali tudi v primeru neposredne nevarnosti okoljske škode. V kolikor je bil namen zakonodajalca, da to izključi, gre za odstopanje od drugih že sprejetih določb, še posebej od določb na področju civilnega prava. *ZVO-1* v 14. členu in tudi 133. člen *OZ* odstranitveni in opustitveni zahtevki ne pogojujeta z nastankom škode, ampak zadostuje nevarnost škode ali vznemirjanje, ki ga lahko povzroči čezmerna obremenitev okolja ali neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi.

Takšna pomanjkljiva dikcija v slovenskem zakonu pa pomeni, da fizične in pravne osebe ter nevladne organizacije ne morejo sodelovati v primerih, ko grozi neposredna nevarnost, torej ob preventivnih ukrepih, ampak bi se lahko vključile šele, ko bi okoljska škoda že nastala. Sodelovanje drugih fizičnih in pravnih oseb ter nevladnih organizacij pa bi bilo ravno ob grozeči neposredni nevarnosti okoljske škode smiselno, saj je njihovo poslanstvo večkrat ravno z namenom, da se ohranjata zdravo življenjsko okolje in želja po preprečevanju nastajanja škode v okolju.

## **2.6 Prenos Direktive o okoljski odgovornosti v pravni red držav članic**

Komisija EU je oktobra 2010 podala poročilo v povezavi s prenosom *Direktive o okoljski odgovornosti* v nacionalne države držav članic ter njeno izvajanje.

V smislu *Direktive o okoljski odgovornosti* pomenijo zavarovane vrste in naravni habitati, vrste, navedene v drugem odstavku 4. člena Direktive 79/409/EGS, ali vrste, navedene v prilogi I k navedeni direktivi ali v prilogah II in IV k Direktivi 92/43/EGS in habitate vrst, navedene v drugem odstavku 4. člena Direktive 79/409/EGS ali v prilogi I k navedeni direktivi ali v prilogi II k Direktivi 92/43/EGS, in naravne habitate iz priloge I k direktivi 92/43/EGS ter razmnoževališča ali počivališča vrst iz priloge IV k Direktivi 92/43/EGS. *Direktiva o okoljski odgovornosti* omogoča tudi neobvezno razširitev področja uporabe na vsak habitat ali vrsto, ki nista navedena v prilogah, ki ju država članica določi za enakovredne namene, kot so tisti iz Direktive o pticah in habitatih.

Štirinajst držav članic se je odločilo, da med svoje pristojnosti v celoti ali delno vključi vrste in habitate, zaščitene po sistemih nacionalne ali regionalne zaščite (Avstrija,

<sup>148</sup> Peta točka 12. člena Direktive o okoljski odgovornosti.

Belgija, Ciper, Češka republika, Estonija, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Portugalska, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo).<sup>149</sup>

Republika Slovenija te možnosti za zdaj ni izkoristila. Kljub spremembi in dopolnitvi Uredbe o habitatnih tipih<sup>150</sup> je »skromno« določila, da so habitatni tipi, ki so predmet odgovornosti za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode, skladni s predpisi o varstvu okolja, in sicer habitatni tipi »Natura« iz tretjega stolpca priloge 1 te uredbe.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* državam članicam zagotavlja izbiro med zagotavljanjem »ugovora na podlagi dovoljenja« in/ali »ugovora na podlagi stanja«, na katero se lahko sklicujejo izvajalci. Manj kot polovica držav članic se je odločila, da dovoli obe vrsti ugovora: Belgija (na regionalni ravni), Ciper, Češka republika, Estonija (razen GSO), Grčija, Italija, Latvija (razen GSO), Malta, Portugalska, Slovaška, Španija, Združeno Kraljestvo (razen GSO na Škotskem in v Walesu). Prav tako se je manj kot polovica odločila, da jih ne bo uporabljala: Avstrija, Belgija (na zvezni ravni), Bolgarija, Nemčija, Madžarska, Irska, Nizozemska, Poljska, Romunija in Slovenija. Danska, Finska in Litva so se odločile, da bodo dovolile »ugovor na podlagi dovoljenja« in ne »ugovora na podlagi stanja«, medtem ko se je Francija odločila za »ugovor na podlagi stanja«. Švedska pa se je odločila za srednjo pot in dovolila oba ugovora.<sup>151</sup>

Za dejavnosti, ki spadajo pod objektivno odgovornostjo, so nekatere države članice izvzele vnašanje blata iz čistilnih naprav v tla iz postopkov ravnanja z odpadki (Bolgarija, Francija, Latvija, Malta, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Združeno kraljestvo). Številne države članice so v področje uporabe objektivne odgovornosti vključile nadaljnje dejavnosti, ki niso omenjene v prilogi III (Belgija, Danska, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Nizozemska in Švedska).

Glede pravil, kadar je več povzročiteljev, se je večina držav članic odločila za sistem solidarne odgovornosti, medtem ko se je manjšina odločila za sorazmerno odgovornost (Danska, Finska, Francija, Slovaška in Slovenija).

Vsako leto je v Združenem kraljestvu več kot 30.000 primerov okoljske škode. Ocenjuje se, da jih sprejeta okoljska zakonodaja pokrije samo okoli 1 %. Kjer se okoljska pravila uporabljajo, zahtevajo višje standarde sanacije, kot jih določa obstoječa zakonodaja. Po ocenah se stroški posameznega primera gibljejo od 22.000 £ do 105.000 £ za škodo, povzročeno vodi, vendar so stroški večjih okoljski katastrof lahko tudi precej višji.<sup>152</sup> Zakonodajalec se je v Veliki Britaniji odločil za oblikovanje ločenih pravilnikov, ki bodo dopolnjevali obstoječo zakonodajo. Ni se mu zdelo primerno, da bi

---

<sup>149</sup> Report from the Commission to the Council, the European parliament, the European economic and social committee of the regions Under Article 14 (2) of Directive 2004/35/CE on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, URL: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/com\\_2010\\_0581.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/com_2010_0581.pdf) (dostopno 23. 11. 2015).

<sup>150</sup> Uredba o habitatnih tipih (Uradni list RS, št. 112/03, 36/09, 33/13).

<sup>151</sup> Več o tem v Report from the Commission to the Council, the European parliament, the European economic and social committee of the regions Under Article 14 (2) of Directive 2004/35/CE on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, URL: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/com\\_2010\\_0581.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/com_2010_0581.pdf) (dostopno 23. 11. 2015).

<sup>152</sup> Explanatory memorandum to the environmental damage (prevention and remediation) regulations 2009, No. 153, URL: [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/153/pdfs/ukxiem\\_20090153\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/153/pdfs/ukxiem_20090153_en.pdf), točka 7.3 (dostopno 23. 11. 2015).

vse zahteve direktive (npr. komplementarno in nadomestno sanacijo) razširil na vso škodo, ki jo pokriva obstoječa zakonodaja, saj je ta glede nekaterih vrst škode precej pod pragom, ki ga postavlja direktiva. Po drugi strani pa je bila vlada nenaklonjena tudi izgubi precejšnje zaščite, ki jo ponuja obstoječa zakonodaja, *Direktiva o okoljski odgovornosti* pa ne, in sicer zaradi praga škode. Zakonodajalec je v Veliki Britaniji pripravil dve različni regulativi, in sicer posebej za Anglijo in posebej za Severno Irsko, Škotsko in Wales, kjer so okoljsko odgovornost razširili tudi na teritorialno morje okrog teh območij (do 12 milj). Nanašajo se tudi na morje in morsko dno do meja cone obnovljive energije (približno 200 milj od obale) ter na kontinentalni pas.<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> Podrobneje o tem Explanatory memorandum to the environmental damage (prevention and remediation) regulations 2009, No. 153, URL: [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/153/pdfs/uksiem\\_20090153\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/153/pdfs/uksiem_20090153_en.pdf) (dostopno 23. 11. 2015).

## 3 DVOTIRNOST ODGOVORNOSTI ZA OKOLJSKO ŠKODO

### 3.1 Varstvo okolja – med javnim in zasebnim pravnim varstvom

Že vse od rimskih časov je v pravno zavest globoko zakoreninjena delitev med javnim in zasebnim pravom. Z njo skoraj nihče v celoti ne soglaša, a hkrati ni skoraj nikogar, ki je ne bi – vsaj pogojno – uporabljal.<sup>154</sup> Za javno pravo so značilna pravna razmerja, v katerih prevladuje javni interes, medtem ko gre v civilnopravnem sistemu za odnos pravnih subjektov, ki so med seboj enakopravni in uresničujejo lastne (zasebne) interese. Kot je bilo pojasnjeno že v uvodu, se varstvo okolja lahko zagotavlja v javnem in tudi zasebnem interesu, kar nakazuje na dva sistema pravnega varstva okolja, tj. javnopravni in zasebnopravni sistem. Varstvo v javnopravnem sistemu lahko zahtevajo država in organizacije, v zasebnopravnem pa se uveljavljanje zahtevkov na področju varstva okolja lahko zagotavlja z zasebno individualno tožbo ali popularno tožbo (*actio popularis*).<sup>155</sup>

Varstvo okolja v javnem interesu je pripomoglo k sprejetju *Direktive o okoljski odgovornosti* in s tem varstvu okoljske škode, do katere lahko pride na rastlinskih in živalskih vrstah, njihovih naravnih habitatih, na vodi in tleh.

Sistem javnopravnih ukrepov je naravnani na varstvo javnega interesa. Na podlagi *ZVO-I* je v postopke o ukrepih za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode vključeno ministrstvo (kot organ države), ki odloča o odgovornosti za okoljsko škodo in izvedbi preprečevalnih oziroma sanacijskih ukrepov. Katere organizacije in pod katerimi pogoji lahko sodelujejo v javnem interesu, bo predstavljeno v nadaljevanju.

Pri varstvu okolja v zasebnem interesu gre samo za posredno varstvo okolja, saj bo z vidika civilnopravnega varstva okolja navadno obravnavan le tisti poseg v okolje, ki bo povzročil pravno priznano škodo na posameznikovem premoženju ali zdravju. Vendar tudi v sistem civilnopravne odgovornosti za okoljsko škodo posega država kot organ oblasti in z udejanjanjem javnega (splošnega) interesa predpisuje dopustne obremenitve okolja z emisijami ali s predpisovanjem standardov kakovosti okolja, s čimer vpliva na

---

<sup>154</sup> Povzeto po M. Pavčnik, Teorija prava, *Prispevek k razumevanju prava*, 4., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana, 2011, stran 443.

<sup>155</sup> Presenetljiva je odločitev Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-41/94-3 z dne 7. 4. 1994, v kateri je Ustavno sodišče odločilo, da Slovensko ekološko gibanje ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka, saj predstavlja združevanje državljanov v posebno organizacijsko obliko. Drugi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – in 109/12) določa, da je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnica oziroma pobudnik (v nadaljnjem besedilu: pobudnik) predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Po mnenju Ustavnega sodišča imajo različna združenja državljanov za vložitev pobude Ustavnemu sodišču zahtevani pravni interes le, če se neposredno posega v njihovo pravico, kot je varstvo lastnine (njihovo premoženje), pravica do zbiranja in združevanja ter podobno, ne pa v primerih, ko menijo, da uveljavljajo splošen interes. *B. Kuček* je celo zapisal, da iz odločbe slovenskega Ustavnega sodišča US III-35 izhaja ... »saj Ustava ne dovoljuje action popularis«, v odgovornost države za škodo, *Pravna praksa*, št. 3, *Gospodarski vestnik*, d. d., Ljubljana, 1999, stran 25–28.



obseg pravnega varstva pravice do zdravega življenjskega okolja pa tudi odškodninskopravnega varstva zaradi posegov v okolje.

Primerjalne in razvojne analize okoljskega prava kažejo na različne pristope pravnih sistemov pri reševanju okoljske problematike. Države evropskega kontinentalnega prava so se v zgodnji fazi razvoja okoljskih predpisov opirale predvsem na javnopravno sfero in določale predvsem obvezna pravila ravnanj posameznikov. Drugače je šel razvoj v državah anglosaškega pravnega sistema, kjer je že dolgo poudarek na institutih zasebnega prava. V Združenih državah Amerike, na Japonskem in še v nekaterih drugih državah so dolgo gradili sisteme varstva okolja predvsem na pravilih odškodninskega prava. Oba sistema sta se v sodobni družbi, ki pogosto ni več sposobna odgovoriti na vse hujše posledice posegov v okolje, pokazala kot pomanjkljiva. Zato smo v zadnjih letih priča povezovanju obeh polov v enoten sistem. Tako se v državah anglosaškega sistema krepi področje javnopravnega varstva okolja, v evropskih kontinentalnih državah pa se krepijo oblike odškodninskega varstva. Eden ključnih pravnih elementov, iz katerega izhaja možnost pravnega ukrepanja, pa je odgovornost osebe, ki je nosilka ravnanja, ki pomeni poseg v okolje. Odgovornost, ki je sicer značilna za zasebnopravno odškodninsko odgovornost, v zadnjem času postaja pomemben element tudi pri uporabi institutov javnopravnega varstva okolja.<sup>156</sup>

Pravo odgovornosti za okolje ne more nadomestiti javnopravne ureditve, ampak lahko deluje kot dopolnilo upravnemu pravu. Vendar lahko učinek občutka lastne odgovornosti posameznika, predvsem podjetnika, dá le civilno pravo. Grožnja prava odgovornosti za okolje z obveznostjo povrnitve škode in odškodnine za povzročeno nevarnost, neodvisno od prisilnih določb upravnega prava, povzroči zmanjšanje za okolje škodljivih dejavnosti in minimiziranje gospodarskih interesov po izkoriščanju nenadomestljivih naravnih dobrin v zameno za vire, ki se naravno obnavljajo (tako imenovani alternativni viri energije).<sup>157</sup>

Današnje upravno in civilno pravo nista več kos problematiki urejevanja odgovornosti za okolje, zato je bilo treba v okviru varstva okolja in civilnega prava pristopiti k izoblikovanju prava odgovornosti za okolje, ki bo specialno urejalo to vprašanje in imelo tako dvojni učinek. S sprejetjem *Direktive o okoljski odgovornosti* in z njeno implementacijo v slovenski pravni red sta se v slovenskem pravu uveljavila dva vzporedna sistema okoljske odgovornosti – sistem varstva v okviru javnega prava in sistem varstva v okviru zasebnega prava.

Prvi sistem se kaže v zavarovanju okolja pred dejavnostmi, ki ga ogrožajo, drugi pa omogoča pravno varnost vseh oškodovancev pred onesnaževalci in vsemi, ki se ukvarjajo z dejavnostmi, ki ogrožajo okolje in življenje ljudi, in sicer skladno s pravili civilnega prava. Razvoj okoljske odgovornosti je v evropskem pravu do sprejetja *Direktive o okoljski odgovornosti* sicer šel v smeri odškodninske odgovornosti za škodo, ki je nastala okolju, vendar pa je na koncu Evropska komisija takšna prizadevanja opustila. Izpostaviti pa velja širjenje objektivne odgovornosti in prevzemanje klasičnih civilnopravnih institutov v sistem javnopravne okoljske odgovornosti.

---

<sup>156</sup> M. Juhart, *Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim*, stran 107–108.

<sup>157</sup> R. Knez, *Odgovornost gospodarskih subjektov za obremenjevanje okolja v materialnem in mednarodnem zasebnem pravu*, stran 3.

*Pličanič* poudarja, da smo v obdobju prehoda iz »prava varstva okolja« v »ekološko pravo«, čeprav v ustavnih aktih še vedno prevladuje »okoljevarstvena« terminologija, na novo nastajajoče pravo pa je usmerjeno širše, torej v ohranitev naravnega ravnovesja. Sprejete mednarodne deklaracije (Deklaracija Rio) in ratificirane mednarodne pogodbe (na primer *Konvencija o biološki raznovrstnosti*) terjajo, da se jih upošteva pri razlagi slovenskega prava, tudi Ustave. Temeljno interpretativno načelo je tako *načelo naravno ravnovesje ohranjujočega razvoja*, ki je tudi temelj omenjenih mednarodnih aktov. To pomeni, da predmet ustavnega varstva ni samo človekovo (neposredno) okolje, ampak celotna narava, torej vse, kar človeka na tem planetu obkroža. Gre za živa bitja (živali in rastline), prav tako pa tudi za neživo naravo (vode, mineralne snovi, zrak, zemljišča). Prav tako cilj varstva ni le človekovo zdravje, ampak tudi zdravje drugih živih bitji oziroma ohranjanje naravnega ravnovesja.<sup>158</sup>

*Ustava Republike Slovenije*<sup>159</sup> v 72. členu vsakomur zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja. V drugem odstavku 72. člena *Ustava RS* zavezuje državo, da skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. *Ustava* je s tem določila aktivno vlogo države v povezavi z varstvom okolja. Posegi, do katerih prihaja zaradi izvrševanja obravnavane naloge države, so usmerjeni zlasti v tiste pravice, ki so povezane z opravljanjem (gospodarskih in drugih) dejavnosti. Najbolj je na »udaru« pravica do svobodne gospodarske pobude, ki jo *Ustava* določa v prvem odstavku 74. člena.<sup>160</sup> Ustavno sodišče RS se je že postavilo na stališče, da če normodajalec poseže v obratovalni čas gostinskih obratov, to ne predstavlja kršitve svobodne gospodarske pobude:

*... z razlikovanjem glede možnosti določanja obratovalnega časa gostinskih obratov je normodajalec zagotovil tudi pravico stanovalcem do zdravega življenjskega okolja (zlasti npr. varstvo pred hrupom v nočnem času), določeno v 72. členu. Na podlagi navedene določbe pripada pravica do zdravega življenjskega okolja vsakomur, država pa jo je dolžna zagotavljati. Opustitev normativnega urejanja bi bila torej s tega vidika celo neustavna ...*<sup>161</sup>

Tako si lahko v pravu varstva okolja postavimo vsaj dvoje vprašanj, in sicer: kdo ali kaj mora biti varovan in tudi pred čim mora biti varovan.<sup>162</sup>

### 3.1.1 Predmet varstva okoljske odgovornosti

Posebnost »prava okolja« je, da želi varovati dva subjekta hkrati – okolje kot takšno in posameznika ali skupino ljudi.

Vprašanje je, ali je lahko okolje predmet pravnega varstva – civilnopravnega in/ali upravnopravnega/javnopravnega. *Strojin* postavlja vprašanje, ali sta lahko človekovo okolje in zrak kot izrazito pravno neopredeljena in abstraktna pojma objekt

<sup>158</sup> *S. Pličanič*, Ustavnopravni temelji ekološkega prava, Javna uprava, št. 1, Inštitut za javno upravo: Gospodarski vestnik, Ljubljana 2007, stran 87. Gl. tudi *D. Pichler*, Odgovornost do narave in ekologizacija prava, Podjetje in delo, št. 8, Ljubljana 1997, stran 1291 in nasl.

<sup>159</sup> *Ustava RS* (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99).

<sup>160</sup> *S. Pličanič*, Ustavnopravni temelji ekološkega prava, stran 88.

<sup>161</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-263/95, ECLI:SI:USRS:1999:U.I.263.95.

<sup>162</sup> Tako tudi *J. Šinkovec*, Pravo okolja: Načela in mednarodnopravni prikaz, Zbirka učbeniki, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994, str., 15.

civilnopravnega varstva ali ju je mogoče obravnavati le kot ustavno pravico do življenja v zdravem življenjskem okolju. Človekovo okolje in zrak kot njegov nepogrešljivi sestavni del fizično ne moreta biti v pravnem prometu niti v lastnini. Obravnavati ju je mogoče pred sodiščem v okviru civilnopravnega varstva kot prepoved poseganja ali vsaj motenja posesti v mirni rabi v okviru pravice do zdravega življenjskega okolja. Pravni red s civilnim pravom človekovega okolja in zraka ni uvrščal med objekte varstva, ampak je okolje štel kot naravno pot za širjenje imisij, ki so povzročale običajno in znatno škodo. Torej se človekovo okolje in zrak v klasičnem civilnopravnem pomenu ne bi mogla šteti za objekte civilnega varstva.<sup>163</sup>

Pa vendar upravno/javno pravo okolje šteje za objekt pravnega varstva. *Direktiva o okoljski odgovornosti* ne razlikuje med naravnimi viri glede na lastništvo, saj varuje naravne vire, ki so v zasebni lasti fizičnih oziroma pravnih oseb, in tudi naravne vire, pri katerih lastništvo ni določeno. Gre torej za širjenje pravice pravnega varstva, ko lastništvo objekta varstva ni pomembno, kar je velika novost, zlasti z vidika civilnega prava, ki dolgo časa ni priznaval okolja kot objekta civilnega varstva.

Predmet varstva okoljske odškodninske odgovornosti v naši zakonodaji pa tudi teoriji ni natančno opredeljen. Razvoj je šel v smeri prilagoditve klasičnih institutov s področja civilnega prava, tj. imisijskega prava in civilne odgovornosti za potrebe varovanja okolja. Varstvo okolja in odgovornost za njegovo onesnaževanje ali poškodovanje sta se začela uveljavljati prek pravice do zdravega življenjskega okolja, vendar je šlo v vseh primerih za posredno varstvo okolja, torej prek škode, povzročene ljudem oziroma njihovi lastnini.

EU je okoljsko škodo opredelila v Beli knjigi, v kateri je opredelila dve vrsti škod, tj. škodo, povzročeno okolju, in tradicionalno škodo (škodo na zdravju in lastnini), kar pomeni, da lahko okolje štejejo za objekt pravnega varstva. Če je regulirana okoljska odgovornost, bi morala biti definirana tudi okoljska škoda. To ni tako samoumevno, kot se mogoče zdi; kar nekaj nacionalnih zakonov držav članic EU, ki urejajo »okoljsko odgovornosti«, se je ukvarjalo s tradicionalnim tipom škode, kot je osebna škoda ali škoda na lastnini, ne pa z okoljsko škodo kot takšno. Škoda je zakonsko pokrita, če je povzročena z delovanjem, ki se predvideva kot nevarno za okolje ali če je delovanje povzročeno z vzroki, ki so rezultat (tradicionalne) škode prek okolja (npr. onesnaženje zraka ali vode). Primera takšne zakonodaje sta nemški zakon o okoljski odgovornosti iz leta 1990 in danski zakon o nadomestilu za okoljsko škodo iz leta 1994. Pri nekaterih drugih tradicionalnih zakonih je škoda na okolju poleg tradicionalne škode prav tako varovana, vendar so redko definirani tudi nadaljnji ukrepi, ki bi bili dorečeni v ta namen. V Beli knjigi sta združena dva različna tipa škode pod naslovom »okoljska škoda«, od katerih naj bi bila oba krita v pravnem sistemu EU, in sicer škoda na biološki raznolikosti in škoda v obliki kontaminacije tal.

Večina držav članic še ni začela intenzivno varovati škode na biološki raznolikosti pod njihovimi okoljskimi odgovornostnimi režimi, čeprav imajo sprejeta pravila ali programe, ki se tičejo odgovornosti za kontaminacijo tal. Gre za administrativne zakone, ki težijo k odpravi posledic onesnaženega območja na stroške onesnaževalca (in/ali drugih).<sup>164</sup>

<sup>163</sup> T. Stojin, *Osnove prava okolja*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994, stran 154–155.

<sup>164</sup> Podrobneje o tem White Paper on environmental liability COM (2000), strani 14–15.

Okoljska škoda, kot je opredeljena v *Direktivi o okoljski odgovornosti*, pa se nanaša na škodo,

- a) povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, in sicer kakršno koli škodo, ki ima večje škodljive vplive na doseganje ali vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti takih habitatov ali vrst;<sup>165</sup>
- b) škodo na vodah, ki je vsaka škoda z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično in/ali količinsko stanje in/ali ekološki potencial voda, kakor je opredeljeno v *Direktivi 2000/60/ES*, razen škodljivih vplivov, kadar se uporabljajo določbe člena 4 (7) navedene direktive;
- c) škodo, povzročeno tlom, in sicer vsako onesnaževanje tal, ki predstavlja znatno nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi zaradi neposrednega ali posrednega vnosa snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v tla ali pod tla.

Direktiva o okoljski odgovornosti se izjemoma uporablja tudi za okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, ki jo povzroči razpršeno onesnaževanje, kjer je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med škodo in dejavnostmi posameznih izvajalcev (peta točka 4. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*). *ZVO-I* v 3. členu, kot poseg v okolje, določa vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje tako, da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. *ZVO-I* pa nadalje opredeljuje tudi obremenitev okolja, ki je vsak poseg ali posledica posega v okolje, ki je izključno ali hkrati povzročila ali povzroča onesnaževanje okolja, tveganje za okolje, okoljsko škodo ali rabo naravne dobrine. Kot okoljska škoda pa je opredeljena večja škoda, povzročena posebnim delom okolja, med katere spadajo vode, tla, zavarovane vrste in njihovim habitatom, ki so kot varovani določeni s predpisi o ohranjanju narave.

---

<sup>165</sup> V prilogi 1 *Direktive o okoljski odgovornosti* so podrobneje opredeljena merila za ugotavljanje škode. Pomen škode, ki slabo vpliva na doseganje ali ohranjanje ugodnega stanja habitatov ali vrst, se ovrednoti po stanju ohranjenosti med škodo glede na funkcije, ocenjene po ugodju, ki ga zagotavljajo, in glede na zmožnost naravne obnovitve. Pomembne škodljive spremembe referenčnega stanja se ugotovijo z merljivimi podatki, kakršni so na primer:

- število osebkov, njihova gostota ali površina območja;
- vloga posameznih osebkov ali območja, ki ga je prizadela škoda, glede na ohranitev vrste ali habitata, redkost vrste ali habitata (ocenjeno na lokalni, regionalni in na višji ravni, tudi na ravni Skupnosti);
- sposobnost vrste za razmnoževanje (glede na značilno dinamiko za to vrsto ali populacijo), sposobnost za življenje ali sposobnost habitata za naravno obnavljanje (glede na dinamiko za značilne vrste ali populacijo habitatov);
- zmogljivost vrste ali habitata, da se po nastali škodi v kratkem času in brez drugih posegov kot okrepljenih varstvenih ukrepov povrne v stanje, ki samo zaradi dinamike vrste ali habitata vodi v stanje, šteto kot enakovredno referenčnemu stanju ali bolj od njega.

Škoda, za katero je dokazan vpliv na zdravje ljudi, se oceni kot večja škoda. Kot večja škoda pa se ne predvideva:

- negativnih variacij, manjših od naravnih nihanj, ki veljajo kot naravne za vrsto ali habitat;
- negativnih variacij, nastalih zaradi naravnih vzrokov ali kot posledica posegov, ki spadajo v običajno upravljanje območij, kakšno je opredeljeno v popisu habitata ali ciljnih dokumentih ali kakršno so predhodno izvajali lastniki ali izvajalci;
- škode, povzročene vrsti ali habitatom, za katere je ugotovljeno, da se bodo v kratkem času in brez posegov obnovili do referenčnega stanja ali stanja, ki samo zaradi dinamike vrste ali habitata vodi v stanje, šteto kot enakovredno referenčnemu stanju ali bolj od njega.

Pomembno je tudi pravno varstvo, tj. tradicionalne škode, kot je škoda na zdravju ali premoženju, če je povzročena s kakršno koli nevarno dejavnostjo, saj v velikih primerih tradicionalna škoda in okoljska škoda izvirata iz istega dogodka. Pravno varstvo samo okoljske škode lahko za državo članico pomeni neenotnost, če bi regulacija pravnega varstva zajemala le eno področje (npr. škode na zdravju, ne pa tudi škode na okolju, čeprav je povzročena z enim ali istim dogodkom). Človekovo zdravje je pomemben politični cilj kot temeljna pravica – je interes, ki je tesno povezan z okoljsko zaščito; prvi odstavek 191. člena *PDEU* navaja, da naj bi okoljska politika EU med drugim prispevala tudi k cilju varovanja človekovega zdravja.<sup>166</sup>

### 3.1.2 Vloga okoljskih nevladnih organizacij in organizirane civilne družbe

Nevladne organizacije (v nadaljevanju: NVO) in organizirana civilna družba ključno prispevajo pri varovanju okolja pred škodljivimi ravnanji. Kar se tiče kompetentnosti deležnikov, je na strani civilne družbe mogoče zatrditi, da številne okoljske nevladne organizacije dobro poznajo področje, na katero so usmerjene; široko so kvalificirane tiste, ki imajo status delovanja v javnem interesu na področju okolja, zato so dovolj kompetentne. Ni pa mogoče spregledati dejstva, da v danih razmerah nevladne organizacije finančno težko preživijo in si zato tudi ne morejo privoščiti izdelave strokovnih ekspertiz neodvisnih strokovnjakov za podkrepitev svojih stališč. Samo s prostovoljnimi delom se na tem področju ni mogoče zoperstavljati državnemu aparatu.<sup>167</sup>

V postopkih preprečevanja oziroma sanacije okoljske škode imajo pravico sodelovati tudi nevladne organizacije, ki na področju varstva okolja delujejo v javnem interesu skladno z določbami 152. člena *ZVO-I*. Nevladna organizacija, ki na področju varstva okolja deluje v javnem interesu, ima pravico, da ministrstvo obvesti o primerih okoljske škode in zahteva, da to ukrepa skladno z določbami zakona.

Na Ministrstvu za okolje in prostor RS je objavljen seznam okoljskih nevladnih organizacij, ki zajema kar 236 organizacij. Nevladnih organizacij s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja pa je samo 24.<sup>168</sup>

*ZVO-I* v 152. členu določa, da status nevladne organizacije, ki na področju varstva okolja v Republiki Sloveniji deluje v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu: nevladna organizacija), lahko pridobi društvo, ustanova ali zavod, če njegov ustanovitelj ni država, občina, druga oseba javnega prava ali politična stranka, in:

1. ima zadostno število članov, če gre za društvo, ali zaposlenih, če gre za zavod, ali zadosti premoženja, če gre za ustanovo;
2. je ustanovljen zaradi delovanja na področju varstva okolja;
3. je neodvisen od organov oblasti in političnih strank;
4. aktivno deluje na področju varstva okolja najmanj tri leta.

V Pravilniku o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu,<sup>169</sup> so določeni

<sup>166</sup> Več o tem White Paper on environmental liability COM (2000), stran 15.

<sup>167</sup> S. Vrbica, N. Videtič, Pravna sredstva na področju varstva okolja, stran 6.

<sup>168</sup> Več o tem, Seznam društev/nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju okolja, URL: [http://www.mop.gov.si/si/nevladne\\_organizacije/](http://www.mop.gov.si/si/nevladne_organizacije/) (dostopno 7. 10. 2015).

<sup>169</sup> Pravilnik o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu (Uradni list RS, št. 34/2014).

dodatni pogoji, ki jih mora družba zagotavljati, da se ji podeli status delovanja na področju varstva okolja in s tem delovanje v javnem interesu.<sup>170</sup>

Okoljske nevladne organizacije so pogosto tiste, ki so najbolj angažirane glede varovanja okolja in ki nemalokrat o onesnaževanju okolja seznanjajo javnost in zahtevajo ukrepanje pristojnih organov.

Pravni sistem ločuje med nevladnimi organizacijami s statusom delovanja v javnem interesu in tistimi, ki posebnega statusa nimajo. V pripravi je osnutek *Zakona o nevladnih organizacijah v javnem interesu* (v nadaljevanju *Zakon o NVO v javnem interesu*)<sup>171</sup>, ki opredeljuje nevladno organizacijo kot pravno osebo zasebnega prava, ki so jo ustanovile izključno domače ali tuje fizične ali pravne osebe zasebnega prava in je nepridobitna, neprofitna, neodvisna od drugih subjektov in ni organizirana kot politična stranka, cerkev ali druga verska skupnost, sindikat ali zbornica.<sup>172</sup> Nevladni organizaciji se podeli status v javnem interesu na določenem področju, če njeno delovanje na tem področju presega interese njegovih članov ali ustanoviteljev ter je splošno koristno in izpolnjuje pogoje iz tega zakona.<sup>173</sup>

Osnutek *Zakona o NVO v javnem interesu* eksplicitno ne podeljuje NVO v javnem interesu neposredne aktivne legitimacije v upravnih in sodnih postopkih, temveč določa, da se ta pravica nevladnih organizacij določi s posebnimi zakoni. Tukaj zakonodajalec ni izkoristil možnosti, da bi s tem zakonom NVO v javnem interesu podelil status stranke v upravnih in sodnih postopkih in s tem zakonsko določil podlago za skupinsko (razredno) tožbo.

NVO v sistemu varstva v zasebnem interesu niso posebej opredeljene, niti v slovenski ureditvi ni določen poseben status teh organizacij. *Zakon o pravdnem postopku*<sup>174</sup> (v nadaljevanju: *ZPP*) določa, da je pravdna stranka lahko vsaka pravna oseba, kar pomeni, da bodo NVO v javnem interesu imele aktivno legitimacijo v sodnih postopkih.

---

<sup>170</sup> Poleg tega, da mora imeti nevladna organizacija zadostno število članov, delovati neodvisno ter na področju varstva okolja aktivno delovati najmanj tri leta, mora biti iz njenega delovnega programa in dejavnosti razvidno, da se aktivno zavzema za varstvo okolja, ki vključuje zlasti prizadevanje za trajnostni razvoj, varstvo in trajnostno rabo naravnih dobrin, zmanjševanje onesnaževanja in obremenjevanja okolja z emisijami, odpadki in z nevarnimi snovmi, varstvo naravnih vrednot in ohranjanje biotske raznovrstnosti, zmanjševanje mogočih vplivov na okolje z gensko spremenjenimi organizmi, vključevanje okoljskih politik v preostale sektorje ali snovno učinkovitost.

<sup>171</sup> Priprava osnutka Zakona o NVO v javnem interesu, URL:

[http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nevladne\\_organizacije/priprava\\_osnutka\\_zakona\\_o\\_nvo\\_v\\_javnem\\_interesu/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/priprava_osnutka_zakona_o_nvo_v_javnem_interesu/) (dostopno na dan 11.02.2016).

<sup>172</sup> 2. člen osnutka Zakona o nevladnih organizacijah v javnem interesu, Predlog ZNVO po 14. seji, URL: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nevladne\\_organizacije/priprava\\_osnutka\\_zakona\\_o\\_nvo\\_v\\_javnem\\_interesu/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/priprava_osnutka_zakona_o_nvo_v_javnem_interesu/) (dostopno na dan 11.02.2016).

<sup>173</sup> Prav tam, 6. člen Predloga ZNVO; V drugem odstavku 6. člena je določeno, da se nevladni organizaciji lahko podeli status nevladne organizacije v javnem interesu na področju kulture, vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega varstva, socialnega varstva, izvajanja družinske politike, varstva človekovih pravic, varstva potrošnikov, promocije in organiziranja prostovoljstva, mladinskega sektorja, spodbujanje turizma, varstva naravne in kulturne dediščine, varstva okolja, ohranjanja narave, urejanja prostora, varstva živali, športa, obrambe, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, prometne varnosti, prehrane, zunanjih zadev, razvoja nevladnih organizacij, razvojne pomoči, razvoja demokracije, razvoja informacijske družbe, znanosti ali raziskovanja ali na drugem področju.

<sup>174</sup> Zakon o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US in 48/15 – odl. US).

NVO v zasebnem interesu, katere pa nimajo statusa pravne osebe pa bo moralo sodišče skladno s tretjim odstavkom 76. člena ZPP priznati lastnost stranke v določeni pravdi, v kolikor bo presodilo, da glede na sporno zadevo v bistvu izpolnjujejo glavne pogoje za pridobitev sposobnosti biti stranka, zlasti če imajo premoženje, na katerega je mogoče seči z izvršbo.

Glede na to, da bi NVO v zasebnem interesu v večini primerov nastopale na strani tožeče stranke proti onesnaževalcem, je takšna določba, ki sposobnost biti stranka pogojuje z premoženjem zelo omejujoča. V kolikor bi NVO v zasebnem interesu nastopale na strani tožeče stranke, posebnega premoženja niti ne bi potrebovale, razen za povrnitev pravnih stroškov ob morebitni izgubi tožbe ali za predujme izvedencev, kar pa, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, bi bilo potrebno prevaliti na onesnaževalca kot toženo stranko.

EU je s strategijo Evropa 2020 kot pomemben člen za doseg ciljev strategije Evropa 2020 opredelila tudi NVO. S sprejetjem *Aarhuške konvencije* v pravni red EU pa je omogočeno NVO sodelovanje na področju okolja, podeljena pa jim je tudi aktivna legitimacija za postopke pred Sodiščem EU.

*Uredba o uporabi Aarhuške konvencije* tako podeljuje NVO pravni interes za udeležbo pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih EU. Tako je tudi Ustavno Sodišče RS potrdilo, da *...nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki delujejo v javnem interesu, izkazujejo pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti...*<sup>175</sup>

Drugačno pa je bilo stališče Ustavnega sodišča RS v pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti, ko je odločilo, da *... imajo različna združenja državljanov za vložitev pobude ustavnemu sodišču zahtevani pravni interes le v primerih, če se neposredno posega v njihovo pravico, kot je varstvo lastnine (njihovo premoženje), pravica do zbiranja in združevanja in podobno, ne pa v primerih, ko menijo, da uveljavljajo splošen interes...*<sup>176</sup>

Skladno s sprejetimi pravili tudi na ravni EU pa po mojem mnenju tako ni več dvoma, ali imajo NVO pravni interes za pravno varstvo v okoljskih zadevah, še posebej ne, v kolikor izpolnjujejo pogoje, da delujejo v javnem interesu.

V nadaljevanju bodo aplicirane zadeve, v katerih so ravno nevladne organizacije opozorile na onesnaževanje okolja in zahtevale ukrepanje pristojnih organov.

### **3.2 Odgovornost za preprečevanje in sanacijo okoljske škode po ZVO-1**

Zaradi obveznosti Republike Slovenije do EU in s tem implementacije prava EU v slovenski pravni red, je bilo potrebno spremeniti in dopolniti ZVO-1 in vanj prenesti tudi določbe ureditve odgovornosti za preprečevanje in sanacijo okoljske škode. Gre za

---

<sup>175</sup> USRS odločba U-I-43/13, ECLI:SI:USRS:2014:U.I.43.13.

<sup>176</sup> USRS odločba U-I-41/94, ECLI:SI:USRS:1994:U.I.41.94.

upravnopravno naravo odgovornosti, saj celotna *Direktiva o okoljski odgovornosti* sodi na področje upravnega prava, kljub temu, da direktiva vsebuje elemente, ki so poznani iz klasičnega civilnega prava.

Odgovornost za preprečevanje in sanacijo okoljske škode je namenjena posebnim delom okolja, to je rastlinskim in živalskim vrstam in njihovim naravnim habitatom, vodi in tlu. Gre za t.i. naravne vire, ki do sedaj praktično niso bili varovani ali pa so bili varovani zgolj posredno, kolikor so bili konstituirani kot lastnina. Odgovornost za škodo na teh naravnih virih se lahko uveljavlja ne glede na lastninsko opredeljenost teh naravnih virov. Na drugi strani pa civilnopravni sistem odgovornosti ureja škodo na zasebni lastnini. Namen odgovornosti za preprečevanje in sanacijo okoljske škode, ne vpliva na pravico do običajnih odškodnin v sistemu civilne odgovornosti. To pomeni, da bi lahko oškodovanec morebitno škodo uveljavljal tako v sistemu upravne odgovornosti kot tudi v sistemu civilne odgovornosti, s tem, da bi se v sistemu upravne odgovornosti zahtevek nanašal na naravne vire kot take, v sistemu civilne odgovornosti pa na naravne vire kot del zasebne lastnine.

### 3.2.1 Objektivna odgovornost v primerjavi s krivdno odgovornostjo za okoljsko škodo

*ZVO-1* izrecno določa, da je povzročitelj obremenitve v povezavi z opravljanjem svoje dejavnosti odgovoren za preprečevanje neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode in preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode, in sicer ne glede na krivdo. Gre za tako imenovano objektivno odgovornost. V tem delu je *ZVO-1* izenačil odgovornost za okoljsko škodo z odgovornostjo, kot jo za škodo, povzročeno od nevarne stvari ali dejavnosti, opredeljuje *OZ*. Takšna izenačitev je povsem upravičena, saj ni mogoče razumno utemeljiti, da je škoda, npr. na premoženju, pomembnejša od škode na okolju in da bi jo bilo treba zaradi tega pravno bolje varovati.<sup>177</sup>

Dejavnosti, zaradi katerih je odgovornost za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode objektivna, so naslednje:

- obratovanje naprave, ki lahko povzroča onesnaževanje večjega obsega, za katere je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje;
- ravnanje z odpadki, vključno z zbiranjem, s prevozom, predelavo in z odstranjevanjem odpadkov in nevarnih odpadkov ter ravnanje po zaprtju naprave za odstranjevanje odpadkov in nevarnih odpadkov, za katere je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje ali potrdilo o vpisu v evidenco, razen vnašanja blata iz komunalnih čistilnih naprav v tla, obdelanega do standarda, predpisanega za vnos snovi v tla zaradi kmetovanja;
- izpuščanje nevarnih snovi z odvajanjem odpadne vode v površinske ali pozemne vode, za katero je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje;
- izpuščanje ali vbrizgavanje onesnaževal v površinske ali pozemne vode, za katere je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje;
- obratovanje naprave, ki povzroča onesnaževanje okolja z emisijami snovi v zrak in za katero je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje;

---

<sup>177</sup> Povzeto po *D. Pichler*, *Odgovornost za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode po ZVO-1*, Javna uprava, št. 4, Ljubljana 2008, stran 36.



- proizvodnja, uporaba, skladiščenje, predelava, polnjenje, izpust v okolje ali prevoz znotraj obrata nevarnih snovi ali pripravkov po predpisih o kemikalijah, fitofarmaceutskih sredstev po predpisih o fitofarmaceutskih sredstvih in biocidnih proizvodov po predpisih o biocidnih proizvodih;
- odvzem in zajezitev vode, za katero je predpisana pridobitev vodne pravice po predpisih o vodah;
- ravnanje z rudarskimi odpadki, za katere je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje;
- prevoz nevarnega blaga ali onesnaževal po cesti, železnici, notranjih plovnih poteh, po morju ali zraku;
- delo z genetsko spremenjenimi organizmi v zaprtih sistemih, vključno s prevozom, njihovo namerno sproščanje v okolje ali dajanje v promet skladno s predpisi o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi;
- čezmejno pošiljanje odpadkov, za katero je treba pridobiti dovoljenje, ali je prepovedano po predpisih EU, ki urejajo pošiljanje odpadkov.<sup>178</sup>

Povzročitelj obremenitve, ki izvaja dejavnost, ki ni določena v prejšnjem odstavku, je odgovoren le za povzročitev neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode oziroma za nastanek okoljske škode na zavarovanih vrstah in habitatnih tipih, če je bila storjena namenoma ali zaradi hude malomarnosti.<sup>179</sup> V tem primeru gre za krivdno odgovornost, torej za odgovornost, ki jo je povzročitelj obremenitve storil namenoma ali zaradi hude malomarnosti.

Krivdna odgovornost povzročitelja obremenitve pride torej v poštev ob vseh drugih dejavnostih, ki niso eksplicitno navedene v drugem odstavku 110.a člena *ZVO-I*. Krivdna odgovornost pride v poštev v dveh primerih, in sicer:

- ob povzročitvi neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode ter
- ob nastanku okoljske škode na zavarovanih vrstah in habitatnih tipih.

Krivdna odgovornost pri povzročitvi neposredne nevarnosti se nanaša na vso okoljsko škodo, torej na okoljsko škodo, povzročeno zavarovanim vrstam, njihovim habitatom in habitatnim tipom pa tudi na okoljsko škodo na vodah in okoljsko škodo, povzročeno tlom. V tem primeru gre za širši spekter, ki ga lahko pokrijemo s krivdno odgovornostjo, kot pa je, ko okoljska škoda na zavarovanih vrstah in naravnih habitatih že nastane, kar je določeno v drugem delu tretjega odstavka 110.a člena *ZVO-I*, ko se krivdna odgovornost za nastalo okoljsko škodo nanaša na zavarovane vrste in habitatne tipe.

Krivdno odgovornost za preprečevanje in sanacijo okoljske škode v primerih, ki niso eksplicitno določeni v drugem odstavku 110.a člena *ZVO-I*, lahko razdelimo v dva sklopa, in sicer je povzročitelj obremenitve krivdno odgovoren za povzročitev neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode z dejavnostjo, ki ni eksplicitno določena, prav tako pa je povzročitelj obremenitve krivdno odgovoren tudi za nastanek okoljske škode na zavarovanih vrstah in zavarovanih habitatih.

Ni pa določena krivdna odgovornost ob že nastali okoljski škodi na vodah in okoljski škodi, povzročeni tlom. Zakaj je tako, zakon ne navaja, prav tako drugačnega stališča v

<sup>178</sup> Drugi odstavek 110.a člena *ZVO-I*.

<sup>179</sup> Tretji odstavek 110.a člena *ZVO-I*.

slovenski literaturi ni zaslediti. Gre pa pri tem za odstopanje od določb iz *Direktive o okoljski odgovornosti*, kjer je krivdna odgovornost določena za škodo, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti, kakršne so tiste, določene v prilogi III in v povezavi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti.

Takšno stališče lahko obrazložimo z gramatikalno razlago, saj direktiva v točki a) prvega odstavka 3. člena navaja besedno zvezo »okoljska škoda«, medtem ko je v točki b) tega odstavka navedena »samo« škoda, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti, in v povezavi z neposredno nevarnostjo škode oziroma neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti. Iz krivdne odgovornosti po *Direktivi o okoljski odgovornosti* sta izvzeti škoda na vodah in škoda, povzročena tlom, in ne glede na to, ali gre za škodo, ki je že nastala, ali pa gre za neposredno nevarnost takšne škode. V določbah *ZVO-1* pa je ob povzročitvi neposredne nevarnosti določena okoljska škoda brez eksplicitne navedbe, ali gre za okoljsko škodo na zavarovanih vrstah in habitatnih tipih ali pa tudi za okoljsko škodo na vodah in okoljsko škodo, povzročeno tlom. Glede na to, da je v nadaljevanju pri določbah o nastali okoljski škodi določeno, da gre za zavarovane vrste in habitatne tipe, se zdi utemeljeno, da se ob neposredni nevarnosti šteje okoljska škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, pa tudi škoda na vodah in škoda, povzročena tlom. Okoljska škoda, povzročena vodam in tlom, z *ZVO-1* ni zajeta, kot jo tudi ne zajema *Direktiva o okoljski odgovornosti*.

Sodišče EU je takšno gramatikalno razlago že uporabilo in v eni izmed sodb zapisalo, da:

*... lahko država članica zlasti odloči, da lahko izvajalce drugih dejavnosti, ki niso našteje v prilogi III k Direktivi 2004/35, objektivno šteje za odgovorne za okoljsko škodo; to v smislu člena 2 (1), od a) do c), navedene direktive pomeni ne samo škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, ampak tudi škodo, povzročeno vodam in tlom ...*<sup>180</sup>

Takšno opredelitev lahko uporabimo tudi pri b. točki 3. člena *Direktive o okoljski odgovornosti*, saj *Direktiva o okoljski odgovornosti* že pri opredelitvi pojmov razmejuje okoljsko škodo kot škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, škodo na vodah in škodo, povzročeno tlom. Takšno stališče lahko po mojem mnenju zavzamemo tudi zato, ker so vrste okoljske škode, torej okoljska škoda, povzročena zavarovanim vrstam, nadalje okoljska škoda na vodah in okoljska škoda, povzročena tlom, navedene šele v naslednjem členu, ki določa vrste odgovornosti za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode. Če bi zakonodajalec želel določiti krivdno odgovornost za povzročitev neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode, ki nastane iz dejavnosti, ki niso eksplicitno določene v zakonu, samo za okoljsko škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in habitatnim tipom, bi po mojem mnenju moral to eksplicitno navesti. Glede na to, da je pravno mogoče, da nacionalna zakonodaja posameznih držav članic strožje uredi posamezne določbe, ki jih predpisuje direktiva EU, je takšno stališče utemeljeno. Če zakonodajalec ni imel namena krivdne odgovornosti urediti na tak način, pa menim, da bo moral s spremembo zakona to določneje urediti.

---

<sup>180</sup> Zadeva C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi proti Ministero dello Sviluppo economico in drugim, ECLI:EU:C:2010:126, odstavek 69.

### 3.2.2 Izvajanje preprečevalnih in sanacijskih ukrepov

Ob okoljski škodi, kot je določena z *Direktivo o okoljski škodi* in *ZVO-1*, torej škodo na posebnih delih okolja, kot so zavarovane vrste, njihovi habitati in habitatni tipi, na vodah ter tleh, je povzročitelj škode dolžan ukrepati in sprejeti ukrepe. Ob neposredni nevarnosti za nastanek okoljske škode mora njen povzročitelj izvesti vse potrebne ukrepe, da to škodo prepreči, hkrati pa je o dejanskem stanju okolja in izvedenih ukrepih dolžan obvestiti tudi ministrstvo. Gre za preprečevalne ukrepe, ki jih povzročitelj sprejme in izvede zaradi dogodka, ki je ustvarilo nevarnost za okoljsko škodo, namen preprečevalnih ukrepov pa je v preprečitvi oziroma zmanjšanju možnosti nastanka okoljske škode.

Če že pride do nastanka okoljske škode, pa mora njen povzročitelj nemudoma obvestiti ministrstvo o nastanku okoljske škode in nemudoma sprejeti vse potrebne ukrepe za njeno omejitev. Če povzročitelj ne obvesti ministrstva o neposredni nevarnosti za nastanek okoljske škode oziroma o nastanku okoljske škode ter ne izvede vseh potrebnih ukrepov za preprečitev oziroma omejitev škode, stori prekršek, za katerega se kaznuje z globo do 75 tisoč EUR.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* določa okvir sanacijskih ukrepov, če pride do okoljske škode, prav tako njihovo izvedbo. Na podlagi devetega odstavka 110.e člena *ZVO-1* je bila sprejeta *Uredba za sanacijo okoljske škode*, ki podrobneje določa vrste sanacijskih ukrepov in način izbire najustreznejših ukrepov za sanacijo okoljske škode, ki je bila povzročena zavarovanim vrstam in habitatom, vodam in tlom. Prikazani so tudi primeri vrednotenja ter potek priprave predloga sanacijskih ukrepov, kar pa presega namen te naloge.

Ukrepi za sanacijo okoljske škode so določeni različno, in sicer glede na to, na katerem naravnem viru je škoda nastala. Loči med sanacijo okoljske škode na vodah, zavarovanih vrstah ali habitatih (v nadaljevanju: habitat) in sanacijo okoljske škode, povzročene tlom. Sanacija okoljske škode na vodah in habitatih se izvede s sanacijskimi ukrepi, s katerimi se poškodovani posebni deli okolja oziroma njihove zmanjšane funkcije obnovijo v referenčno stanje.<sup>181</sup> Ukrepi, ki so za to predvideni, so primarna sanacija ter kompenzacijska in dopolnilna sanacija. Poleg obnovitve poškodovanih posebnih delov okolja oziroma njihovih funkcij v referenčno stanja pa je s sanacijskimi ukrepi treba zagotoviti tudi, da je po njihovi izvedbi odstranjena vsaka znatna nevarnost za prizadetost zdravja ljudi. Poleg odprave škode na okolju je treba odpraviti morebitne nevarnosti za zdravje ljudi, kar kaže, da so okolje oziroma naravni viri postali tako pomembni kot zdravje ljudi.

*ZVO-1* in tudi *Uredba za sanacijo okoljske škode* določata tudi ukrepe za sanacijo okoljske škode, povzročene tlom. Sanacija okoljske škode, povzročene tlom, mora zagotoviti vsaj to, da se onesnaževala odstranijo, nadzirajo ali da se zmanjša njihova količina, tako da onesnažena tla ne predstavljajo večjega tveganja zaradi škodljivih vplivov na zdravje ljudi. Če ta okoljska škoda neposredno povzroči okoljsko škodo tudi drugim posebnim delom okolja, je treba zagotoviti tudi sanacijske ukrepe drugim posebnim delom okolja.

---

<sup>181</sup> Referenčno stanje je na podlagi najboljših razpoložljivih informacij ugotovljeno stanje posebnih delov okolja oziroma njihovih funkcij med poškodovanjem, ki bi obstajalo naprej, če ne bi prišlo do okoljske škode ali se temu čim bolj približa.

### 3.2.3 Aplikacija pravil v zvezi z odgovornostjo za preprečevanje in sanacijo okoljske škode po ZVO-1

Iz pravice so zdravega življenjskega okolja izhaja, da prekomerne obremenitve okolja niso dovoljene, hkrati pa onesnaževalci tudi odgovarjajo za morebitno nastalo škodo. Iluzorno bi bilo pričakovati, da zaradi uzakonjene pravice do zdravega življenjskega okolja obremenitev ne bi bilo. Pravna pravila ne prepovedujejo opravljanja dejavnosti, četudi lahko pride do škode na okolju, temveč določajo odgovornost za preprečevanje in sanacijo okoljske škode. Srž problema pa nastane pri dokazovanju odgovornosti posameznega onesnaževalca za nastalo škodo, nadalje ugotavljanje same škode, še posebej, če gre za oddaljene škode, prav tako pa tudi izvedba ukrepov za preprečitev oziroma odpravo nastale škode.

V nadaljevanju bodo skozi posamezne vrste pravnega varstva analizirani nekateri primeri onesnaženosti okolja v Zasavju in njegovi širši okolici. S pojmom Zasavje je zajeto območje občin Hrastnik, Trbovlje in Zagorje ob Savi. Te občine v družbenem in naravnogeografskem pogledu predstavljajo pokrajinska središča zasavske regije. Zasavje je bilo v preteklih desetletjih – in je še vedno – med okoljsko najbolj degradiranimi deli Slovenije, kar je posledica dolgoletnega onesnaževanja in kopičenja onesnažil v okolju.<sup>182</sup> Za Zasavje velja, da je bolj onesnaženo, kot so drugi deli Slovenije, kar je razvidno iz poročil Ministrstva za okolje in prostor – Agencije Republike Slovenije za okolje (MOP – ARSO) o stanju onesnaženosti zraka v Sloveniji.

V Zasavju so pretvorniki energije in industrijska proizvodnja precej razviti, zato je pričakovati tudi večje onesnaževanje okolja. Velika in glede na slovenske razmere nadpovprečna onesnaženost okolja v Zasavju je bila v preteklosti stalnost. Danes je nekoliko boljše. Vzrok je tudi v tem, da med drugimi vsaj osem (8) zasavskih podjetij prilagaja svoje delovanje zahtevam IPPC direktive, tj. celovito preprečevanje onesnaževanja okolja. K izboljšanju kakovosti zraka v Zasavju so še posebej prispevale nove naprave za prečiščevanje odpadnih dimnih plinov v podjetjih TET, d.o.o., in Lafarge cement, d.d.. Kljub temu pa stanje onesnaženosti okolja v Zasavju še zdaleč ni sprejemljivo.<sup>183</sup>

#### 3.2.3.1 Povzročitev onesnaženosti okolja zaradi obratovanja cementarne

Ne moremo mimo primera, za katerega lahko rečemo, da gre za pravni fenomen v slovenskem prostoru, bitke posameznika in nevladnih organizacij proti korporaciji kapitala. Gre za skoraj 10 let trajajoč postopek izdaje okoljevarstvenega dovoljenja družbi Lafarge cement d.o.o. (v nadaljevanju: Lafarge cement), ob dejstvu, da je družba ves ta čas obratovala in dejansko izvajala dejavnost, za katero je pridobivala okoljevarstveno dovoljenje.

---

<sup>182</sup> Vudrag, Marko, Od podrobnejše analize okolja in zdravja v zasavski regiji do odpravljanja razlik v zdravju, Elaborat »Zdravje za Zasavje«, Zavod za Zdravstveno varstvo Ljubljana, URL: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (dostopno 14. 6. 2015), stran 1.

<sup>183</sup> Prav tam, stran 10.

V upravnem sporu zaradi okoljevarstvenega dovoljenja, št. 35407-104/2006-391, z dne 20. 1. 2014 v povezavi z odločbo Ministrstva za kmetijstvo in okolje, št. 35402-8/2014/5, z dne 18. 4. 2014 je Upravno sodišče 21. avgusta 2014 razsodilo v zadevi I U 893/2014-15<sup>184</sup> in razveljavilo okoljevarstveno dovoljenje, s katerim je prvostopenjski upravni organ med drugim opredelil obseg dovoljenja, določil okoljevarstvene zahteve za emisije snovi v zrak, za emisije snovi in toplotne vode, okoljevarstvene zahteve za odpadke in za emisije hrupa ter določil ukrepe za čim višjo stopnjo varstva okolja kot celote.

Kljub neizdaji dovoljenja je cementarna določeno obdobje obratovala. Upravno sodišče je v sodbi I U 893/2014 navedlo, da so podatki študij in analiz, na katere se tožniki v tožbi sklicujejo, lahko dejanska podlaga za ugotavljanje povzročiteljev onesnaženja in njihove morebitne odgovornosti za zatrjevano škodo. Ne gre zanemariti dejstva, da država o izdaji okoljevarstvenega dovoljenja za cementarno odloča že od leta 2006. Če predpostavljamo, da je prišlo do okoljske škode oziroma da obstaja neposredna nevarnost zanj, lahko skozi različne primere odgovornosti prikažem več mogočih postopkov za varstvo tega okolja.

#### 3.2.3.1.1 Odgovornost države

Skladno z *Direktivo o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja*<sup>185</sup> (direktiva IPPC) je treba za industrijske in kmetijske dejavnosti, za katere obstaja veliko tveganje onesnaževanja, izdati dovoljenja. Ta so zakonsko obvezna od 30. oktobra 2007 za vse obrate IPPC, ki so že obstajali na datum pristopa Slovenije k EU. Čeprav je bil od sodbe Sodišča leta 2010 dosežen znaten napredek, pa vse obveznosti še vedno niso izpolnjene. Evropska komisija se je odločila, da proti Sloveniji ponovno sproži postopek pred Sodiščem Evropske unije zaradi neizdaje dovoljenja cementarni, ki kljub temu obratuje. Tovrstna dovoljenja se lahko izdajo šele po izpolnitvi nekaterih okoljskih zahtev. Sodišče je leta 2010 razsodilo, da Slovenija ne izpolnjuje svojih obveznosti glede zagotavljanja, da so vsi obrati skladni s predpisi EU o preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja. Štiri leta po tej sodbi pa je velika cementarna še vedno obratovala brez obveznega dovoljenja, s čimer lahko ogroža zdravje državljanov.<sup>186</sup>

Glede na to, da država oziroma njeni organi (kot npr. inšpekcijske službe) obratovanja cementarni niso prepovedali, menim, da pasivna legitimacija države ni sporna. Država bi morala v okviru pristojnih služb ukrepati skladno s predpisi zaradi obratovanja cementarne. Če o njenem obratovanju ni vedela, pa je bila o tem obveščena skozi pozive lokalnega prebivalstva in nevladne organizacije.<sup>187</sup>

#### 3.2.3.1.2 Odgovornost po Direktivi o okoljski odgovornosti in ZVO-1

<sup>184</sup> UPRS sodba I U 893/2014, ECLI:SI:UPRS:2014:I.U.893.2014.

<sup>185</sup> Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (Uradni list EU, L 24/08).

<sup>186</sup> Več o tem, Evropska komisija – sporočilo za medije, Slovenija zopet na evropski zatožni klopi zaradi neizdaje dovoljenja za obratovanje veliki cementarni, Komisija zahteva denarne kazni, URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4492\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4492_sl.htm) (dostopno 3. 6. 2015).

<sup>187</sup> Inšpektorat za okolje in prostor je marca 2015 prepovedal nadaljnjo proizvodnjo v cementarni, kar se je zgodilo šele po sprožitvi postopka Evropske komisije proti Sloveniji, ker je cementarna delovala brez dovoljenja.

Dejavnost proizvodnje cementa oziroma obratovanje naprav, za katere se zahteva dovoljenje IPPC, skladno z *Direktivo o okoljski odgovornosti* spadajo med dejavnosti, za katere je določena objektivna odgovornost. Pa vendar *Direktive o okoljski odgovornosti* oziroma njenih določb v tem primeru ne moremo neposredno uporabiti, saj v okoljsko škodo po *Direktivi o okoljski odgovornosti* ni zajeta škoda na zraku oziroma onesnaženje zraka. Glede na to, da *Direktiva o okoljski odgovornosti* v uvodnih določbah navaja, da okoljska škoda vključuje tudi škodo, ki jo povzročijo elementi, prenašajoči se po zraku, če lahko povzročijo škodo vodam, tlom, zavarovanim vrstam ali naravnim habitatom, pa bi torej *Direktivo o okoljski odgovornosti* lahko uporabili v primerih, ko bi škoda nastala vodi, tlom, zavarovanim vrstam ali naravnim habitatom kot posledica onesnaženosti zraka. V tem primeru bi bila odgovornost za nastalo škodo objektivna.

Za odgovornost za okoljsko škodo, mora biti izpolnjena predpostavka, da je do okoljske škode sploh prišlo. V postopku ugotavljanja okoljske škode in odločanja o sanacijskih ukrepih je potrebno pridobi strokovno mnenje Zavoda RS za varstvo narave o večjih škodljivih vplivih škodnega dogodka na doseganje ali ohranjanje ugodnega stanja zavarovanih vrst ali habitatnih tipov.

Iz obrazložitve sodbe Upravnega sodišča<sup>188</sup> izhaja, da bi upravni organ v obravnavanem primeru moral opraviti presojo vplivom na okolje, pa tega ni opravil. Sodišče nadalje še opozarja, da upravni organ ni navedel podatkov o kvaliteti zunanjega zraka, zato tudi ni mogoče ocenjevati, ali dovoljena meja vrednost izpusta v obravnavanem primeru ne povzroča čezmerne obremenitve okolja.

Res je sicer, da gre za zelo kompleksna in strokovno težka vprašanja in presoje škodljivih vlivov na okolja, pa vendar to ne sme biti razlog za neopravo teh opravil. Za ugotavljanje odgovornosti za preprečevanje in sanacijo okoljske škode, bi bilo potrebno najprej opraviti analizo in meritve škodljivih vlivov, nato pa izdelati oceno tveganja za zdravje ljudi in okolje. Glede na to, da je meritve škodljivih vlivov nemogoče opraviti za nazaj, bi bilo potrebno izhajati iz že izvedenih meritev in to uporabiti pri izdelavi ocene tveganja.

*ZVO-1* med okoljsko škodo ne šteje tudi škode, ki jo povzročijo elementi, prenašajoči se po zraku, če lahko povzročijo škodo vodam, tlom, zavarovanim vrstam ali naravnim habitatom, kot je to navedeno v uvodnih določbah *Direktive o okoljski odgovornosti*. Pa vendar bi se določbe *ZVO-1* morale razlagati širše, in sicer v luči razširitve na škodo, ki jo povzročijo elementi, prenašajoči se po zraku, kot je to določila tudi *Direktiva o okoljski odgovornosti*. Vsekakor pa bomo morali počakati sodno prakso, kako se bo opredelila v takšnih netipičnih primerih.

Odgovornost za okoljsko škodo zastara, če je preteklo več kot 30 let od dneva vzroka njenega nastanka, in v tem času proti povzročitelju ni bil sprožen noben postopek ugotavljanja njenega nastanka skladno z *ZVO-1*.

### 3.2.3.2 Okoljska škoda, povzročena tlom

---

<sup>188</sup> I U 893/2014, ECLI:SI:UPRS:2014:I.U.893.2014.

Okoljska škoda, povzročena tlom, je vsako onesnaženje z emisijami v tleh, na tleh ali pod tlemi, ki lahko ogrozi zdravje ljudi in presega standarde kakovosti tal, predpisane na podlagi 23. člena *ZVO-I*. Za okoljsko škodo, povzročeno tlom, odgovarjajo izvajalci, ki opravljajo dejavnost, ki je eksplicitno navedena v *ZVO-I* oziroma *Direktivi o okoljski odgovornosti*. Njihova odgovornost je objektivna, in to ne glede na krivdo. Izvajalci, ki opravljajo druge dejavnosti, kot so navedene v *ZVO-I* za okoljsko škodo, povzročeno tlom, ne odgovarjajo, prav tako za škodo ne odgovarjajo osebe, ki ne opravljajo dejavnosti.

Analize podjetja Environ na štirih različnih lokacijah Cinkarne Celje (na območju obstoječih obratov v Celju in Mozirju ter odlagališč Buklovžlak in Za travnikom) so razkrile enormno preseganje kritičnih vrednosti nevarnih snovi v tleh. Izsledki meritev so nekajkrat preseгли kritične vrednosti, ki jih za težke kovine v tleh določa slovenska zakonodaja, in tudi intervencijske vrednosti, ki jih uporablja Nizozemska.<sup>189</sup> Po mnenju okoljevarstvene organizacije Alpe-Adria Green je sanacija prepočasna, prepočasno pa je tudi ukrepanje ministrstva.

Ministrstvo za okolje se je na Osnutek okoljskega skrbnega pregleda odzvalo tudi z zapisom na spletni strani ministrstva, na kateri je zapisalo: »*Zakonodaja na področju varstva tal pa je še pomanjkljiva, kar se je pokazalo kot vrzel pri sprejetju Odredbe o razglasitvi Celjske kotline za degradirano območje, ki je bila že usklajena znotraj delovne skupine. Na področju varovanja tal tudi na ravni Evropske unije še ni ustreznega predpisa. Osnutek Direktive o tleh, ki je bil pripravljen že v letu 2006, še danes ni doživel končne potrditve. Gre za izjemno zahtevno problematiko.*«<sup>190</sup> Ministrstvo za okolje in prostor je še navedlo, da pripravlja Uredbo o tleh, ki bo sprejeta prihodnje leto. Uredba bo nudila pravno podlago za sprejetje ustreznih ukrepov za sanacijo celjske kotline (Odredba o razglasitvi Celjske kotline za degradirano območje). Nesprejetje posameznih izvedbenih predpisov ne more biti vzrok za neukrepanje v posameznih primerih. Sodna praksa je že leta 2005 poudarila, da čeprav Republika Slovenija (še) ni predpisala standardov dopustnega obremenjevanja okolja, se pravno varstvo lahko zagotovi.<sup>191</sup> Za ugotavljanje, kakšna je normalna obremenitev in kakšna je čezmerna obremenitev, pa se je mogoče opreti na že oblikovane standarde držav, ki prav tako kot Republika Slovenija ščitijo pravico do zdravega življenjskega okolja.

Cinkarna Celje opravlja dejavnost, za katero se po *ZVO-I* zahteva okoljevarstveno dovoljenje za obratovanje naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega. Že 110.a člen *ZVO-I* določa, da je povzročitelj obremenitve v povezavi z opravljanjem svoje dejavnosti odgovoren za preprečevanje neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode in preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode ne glede na krivdo. Po *ZVO-I* je okoljska škoda, povzročena tlom, vsako onesnaženje z emisijami v tleh, na tleh ali pod tlemi, ki lahko ogrozi zdravje ljudi in presega predpisane standarde kakovosti tal iz 23. člena tega zakona. Že na podlagi prejšnjega *Zakona o varstvu okolja (ZVO)*<sup>192</sup> je bila sprejeta *Uredba o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednosti*

---

<sup>189</sup> M. Kralj, Nova cinkarna zastruplja, ukrepov pa ni, Dnevnik, Dnevnik, družba medijskih vsebin, 11. 8. 2015, stran 1, gl. tudi M. Marot, Onesnažena celjska kotlina: Ministrica za okolje in prostor naj odstopi, Dnevnik, Dnevnik, družba medijskih vsebin, 28. 7. 2015, stran 9.

<sup>190</sup> Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za okolje in prostor o problematiki onesnaženja v Celju, URL: [http://www.mop.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1328/5779/](http://www.mop.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/5779/), dostopno 7. 10. 2015.

<sup>191</sup> VSL sodba I Cp 710/2005 z dne 12. 10. 2005 ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.710.2005.

<sup>192</sup> Zakon o varstvu okolja, (Uradni list RS, št. 32/93 in 1/96, 56/99 – ZON, 22/00 – ZJS, 67/02 – ZV-1)

nevarnih snovi v tleh,<sup>193</sup> ki skladno z novim ZVO-1 velja do izdaje nove. Imisijske vrednosti iz te uredbe so bile uporabljene tudi pri ugotavljanju emisij na območju Cinkarne.

Tudi ob odgovornosti za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode mora biti ugotovljena okoljska škoda. Že ZVO-1 je določil, kaj pomeni okoljska škoda, povzročena tlom. Gre torej za onesnaženje z emisijami v tleh, na tleh ali pod tlemi, ki lahko ogrozi zdravje ljudi in presega predpisane standarde kakovosti tal. Da gre za preseganje predpisanih standardov kakovosti tal, ni več vprašanje. Da se ugotovi, ali onesnaženje z emisijami lahko ogrozi zdravje ljudi, pa je treba izdelati še oceno tveganja za zdravje ljudi in okolja.

Velja poudariti, da se varstveni ukrepi skladno z načelom previdnosti lahko sprejmejo, kadar se pojavijo negotovosti glede obstoja ali obsega tveganj za zdravje ljudi, ne da bi bilo treba čakati, da sta resničnost in resnost teh tveganj v celoti dokazani.<sup>194</sup> To pomeni, da če povzročitelj ne pristopi k izvedbi sanacijskih ukrepov, lahko ministrstvo z odločbo odredi izvedbo sanacijskih ukrepov.

Sodna praksa<sup>195</sup> je potrdila, da dejstvo, da Republika Slovenija (še) nima predpisov o emisijskih koncentracijah vonjav, ne pomeni, da zato tožena stranka lahko neomejeno obremenjuje okolje oziroma lahko vanj neomejeno posega s tovrstnimi emisijami, ampak je zato treba najprej kot predhodno vprašanje ugotoviti, kakšna je normalna obremenitev in kakšna je čezmerna obremenitev. Za to ugotavljanje pa se je mogoče opreti na že oblikovane standarde držav, ki prav tako kot Republika Slovenija ščitijo pravico do zdravega življenjskega okolja. Sodišče poudarja, da je treba uporabo nemških standardov razumeti v tem smislu in ne kot uporabo tujega prava.

Tabela 1: Obstoječi proizvodni obrat v Kidričevi ulici v Celju  
Onesnaženost tal (mg/kg)

	Najvišja izmerjena koncentracija	Kritična vrednost po slovenski zakonodaji	Preseganje slovenske zakonodaje	Intervencijska vrednost po nizozemski zakonodaji	Preseganje nizozemske zakonodaje
Cink	180.000	720	250,0x	720	250,0x
Antimon	530	/	/	22	24,1x
Arzen	10.000	55	181,8x	76	131,6x
Barij	3200	/	/	920	3,5x
Kadmij	660	12	55,0x	13	50,8x
Baker	160.000	300	533,3x	190	842,1x

<sup>193</sup> Uredba o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh (Uradni list RS, št. 68/96 in 41/04 – ZVO-1).

<sup>194</sup> J. Kokott, sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-534/13, točka 58, ECLI:EU:C:2015:140. V zadevi C-343/09 Afton Chemical Limited proti Secretary of State for Transport, ECLI:EU:C:2010:419, je Sodišče EU odločilo, da kadar se pokaže, da zaradi nezadostnih, neprepričljivih ali nenatančnih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja nevarnosti ali njenega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za javno zdravje, če bi se nevarnost izkazala za utemeljeno, obstaja, previdnostno načelo upravičuje sprejetje restriktivnih ukrepov, če niso diskriminatorni in če so objektivni. Tako tudi v zadevi C-333/08, Komisija proti Franciji, ECLI:EU:C:2010:44, točki 91 in 92.

<sup>195</sup> VSL sodba I Cp 710/2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.710.2005.



Kobalt	770	240	3,2x	190	4,1x
Svinec	45000	530	84,9x	530	84,9x
Nikelj	670	210	3,2x	100	6,7x

Vir: Rezultati skrbnega okoljskega pregleda podjetja Environ\*

\*podatki MOP

Tabela 2: Obstoječi proizvodni obrat v Kidričevi ulici v Celju  
Onesnaženost podtalnice ( $\mu\text{g/l}$ )

	Najvišja izmerjena koncentracija	Kritična vrednost po slovenski zakonodaji	Preseganje slovenske zakonodaje	Intervencijska vrednost po nizozemski zakonodaji	Preseganje nizozemske zakonodaje
Cink	120.000	/	/	800	150,0x
Arzen	2200	/	/	60	36,7x
Kadmij	22	/	/	6	3,7x
Krom	80	/	/	30	2,7x
Kobalt	240	/	/	100	2,4x
Baker	200	/	/	75	2,7x
Svinec	420	/	/	75	5,6x
Živo srebro	2,72	/	/	0,3	9,1x
Molibden	300	/	/	300	1,0x
Nikelj	260	/	/	75	3,5x

Vir: Rezultati skrbnega okoljskega pregleda podjetja Environ\*

\*podatki MOP

Takšno stališče je treba upoštevati tudi v primeru Cinkarne Celje. Napačno je stališče ministrstva, ki se je na ugotovljeno onesnaževanje odzvalo, da tudi na ravni EU ni ustreznega predpisa na področju varovanja tal, samo ministrstvo pa naj bi takšen predpis pripravljajo in tako pripravilo pravno podlago za ukrepanje v tovrstnih primerih. Cinkarna Celje je v sklopu prodajnega postopka naročila izdelavo okoljskega poročila, ki ga je pripravilo mednarodno podjetje. Ne gre spregledati, da so v poročilu upoštevane tako kritične vrednosti, ki jih za težke kovine v tleh določa slovenska zakonodaja, kot tudi intervencijske vrednosti, ki jih uporablja Nizozemska in so vrednosti »tuje države« vključene v analizo, ker se ta merila v Evropi redno uporabljajo za ocenjevanje kakovosti tal in podtalnice.<sup>196</sup> Gre za enormne prekoračitve kritičnih oziroma intervencijskih vrednosti. Ob upoštevanju sodne prakse, ki je že potrdila, da se je mogoče opreti na že oblikovane standarde držav, ki ščitijo pravico do zdravega življenjskega okolja, bi bilo pričakovati, da se tudi v navedenem primeru upoštevajo mednarodne vrednosti, iz katerih izhaja, da gre za prekomerno onesnaževanje in se zato upravičeno pričakuje tudi izvedba sanacijskih ukrepov.

Opozoriti gre tudi na primer kontaminacije tal v Zasavju, kar lahko vpliva na zdravje in življenje ljudi pa tudi na rastlinske in živalske vrste ter njihove habitate. Zavod za zdravstveno varstvo Ljubljana je v letu 2013 izvedel raziskavo v povezavi z

<sup>196</sup> M. Kralj, Nova cinkarna zastruplja, ukrepov pa ni, Dnevnik, Dnevnik, družba medijskih vsebin, 11. 8. 2015, stran 1

izpostavljenostjo prebivalcev občin Zagorje ob Savi, Trbovlje in Hrastnik okoljskim onesnažilom, in sicer težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega izvora.

Po ZVO-I se za okoljsko škodo, povzročeno tlom, šteje vsako onesnaženje z emisijami v tleh, na tleh ali pod tlemi, ki lahko ogrozi zdravje ljudi in presega predpisane standarde kakovosti tal iz 23. člena tega zakona. Gre za standarde kakovosti okolja, ki določajo ciljne, opozorilne, alarmne in kritične vrednosti.

Iz izsledkov raziskave vrednosti težkih kovin v 30 vzorcih tal v občini Zagorje ob Savi je razvidno, da je bila mejna vrednost kadmija dosežena v 47 % vzorcev tal, arzena, cinka in svinca pa v 3 %. Opozorilna vrednost kadmija je bila dosežena v 47 % vzorcev tal, niklja v 7 % in arzena v 3 % vzorcev. Pri oceni tveganja za zdravje zaradi izpostavljenosti težkim kovinam iz doma pridelane zelenjave v občini Zagorje ob Savi je bila posebej izračunana izpostavljenost za vzorce, na katerih so bile izmerjene največje količine posamezne kovine; ugotovili so, da z izjemo cinka izpostavljenost malčkov presega sprejemljive dnevne oziroma tedenske vnose. Izstopa kadmij, kjer bi redno uživanje zelenjave z največjo izmerjeno vsebnostjo kadmija skoraj 3-krat presegló sprejemljivi tedenski vnos, medtem ko bi bil pri svincu sprejemljivi tedenski vnos 2-krat presežen, pri živem srebru 2,5-krat. Uživanje doma pridelane zelenjave bi v teh primerih lahko predstavljalo tveganje za zdravje malčkov.<sup>197</sup> V občini Trbovlje je bila mejna vrednost kadmija dosežena v 33 % vzorcev, za arzen v 7 % vzorcev ter za cink, baker, kobalt in nikelj v 3 % vzorcev. Opozorilna vrednost kadmija je izmerjena v 60 % vzorcev, za svinec in cink v 3 % vzorcev ter v 7 % za baker. Izmerjena pa je bila tudi kritična imisijska vrednost za arzen in cink v 3 % vzorcev tal.<sup>198</sup> Tudi iz analize vsebnosti težkih kovin v tleh v občini Hrastnik izhaja povečana onesnaženost okolja, in sicer je bila mejna vrednost kadmija dosežena v 50 % vzorcev tal, opozorilna vrednost kadmija je bila dosežena v 43 % vzorcev tal, arzena, molibdena, kobalta, cinka in niklja pa v 3 % vzorcev.<sup>199</sup>

*Direktiva o okoljski odgovornosti* med okoljsko škodo uvršča tudi škodo, povzročeno tlom, in sicer vsako onesnaženje tal, ki predstavlja znatno nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi zaradi neposrednega in posrednega vnosa snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v tla ali pod tla. Glede na to, da iz raziskave izhaja, da so bile mejne in tudi opozorilne vrednosti v nekaterih primerih tudi kritične vrednosti nekaterih težkih kovin v tleh, lahko govorimo o okoljski škodi.

Kot je bilo že pojasnjeno, je sodna praksa Sodišča EU<sup>200</sup> že potrdila, da se v okviru *Direktive o okoljski odgovornosti* lahko domneva obstoj vzročne zveze med izvajalci in ugotovljenim onesnaževanjem tudi pri razpršenem onesnaževanju, ker so njihove

---

<sup>197</sup> M. Juričič, L. Perharič, T. Čakš in drugi, Izpostavljenost prebivalcev občine Zagorje ob Savi okoljskim onesnažilom – težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega izvora, URL: [http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ\\_tezke\\_kovine\\_Zagorje\\_ob\\_Savi.pdf](http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ_tezke_kovine_Zagorje_ob_Savi.pdf) (dostopno 15. 6. 2015), strani 15–26.

<sup>198</sup> M. Juričič, L. Perharič, T. Čakš in drugi, Izpostavljenost prebivalcev občine Trbovlje okoljskim onesnažilom – težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega izvora, URL: [http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ\\_tezke\\_kovine\\_Trbovlje.pdf](http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ_tezke_kovine_Trbovlje.pdf) (dostopno 15. 6. 2015), stran 15.

<sup>199</sup> M. Juričič, L. Perharič, T. Čakš in drugi, Izpostavljenost prebivalcev občine Hrastnik okoljskim onesnažilom – težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega izvora, URL: [http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ\\_tezke\\_kovine\\_Hrastnik.pdf](http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ_tezke_kovine_Hrastnik.pdf) (dostopno 16. 5. 2015), stran 15.

<sup>200</sup> Zadeva C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi proti Ministero dello Sviluppo economico in drugim, ECLI:EU:C:2010:126.

naprave blizu območja onesnaževanja. *ZVO-1* pa v zvezi z razpršenim onesnaževanjem določa, da se zanj lahko ugotavlja odgovornost, če je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med okoljsko škodo in dejavnostjo posameznega povzročitelja. Kot je bilo že pojasnjeno, pa je ugotavljanje vzročne zveze sorazmerno težavno. Vsekakor bi bilo lažje se opreti na domnevo, kot sta na primer dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaževanja in povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih. Kot verjetne dokaze bi lahko šteli tudi težke kovine v tleh in živilih rastlinskega izvora, v kolikor izvajalci pri svoji dejavnosti uporabljajo onesnaževala, ki izločajo emisije, ki so bile ugotovljene v vzorcih tal in živil.

Odgovornosti za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode po *ZVO-1* za primere, če izvajalca ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške po *Direktivi o okoljski odgovornosti*, *ZVO-1* ni izvedel. V *ZVO-1* torej ni neposredne določbe, ki bi določala odgovornost države v takšnih primerih. *ZVO-1* sicer v petem odstavku 110.f člena določa, da ima ministrstvo pravico z odločbo zahtevati povračilo stroškov za izvedbo ukrepov po tem zakonu, ki jih je samo izvedlo, in sicer v petih letih od dne, ko so bili izvedeni, oziroma od dne, ko je bil ugotovljen povzročitelj okoljske škode, kar nakazuje na to, da država kljub temu izvede ukrepe za sanacijo okoljske škode.

Tretji odstavek 6. člena *Direktive o okoljski odgovornosti* določa, da lahko, če izvajalca ni mogoče identificirati, pristojni organ v skrajnem primeru sam sprejeme take ukrepe. To bi na nek način pomenilo objektivno odgovornost države. *ZVO-1* takšnega ravnanja države ne predvideva, pa vendar to ne pomeni, da potemtakem odgovornosti države ni. V kolikor *Direktiva o okoljski odgovornosti* ni prenesena v celoti ali nekatere določbe niso prenesene pravilno v pravni red držav članic, to ne more biti razlog, da se tožniki na pravila ne bi mogli sklicevati. Sodišče EU je potrdilo, da se posamezniki lahko tudi v okoljevarstvenih zadevah neposredno sklicujejo na določbe direktive.<sup>201</sup>

### 3.3 Civilnopravna odgovornost za okoljsko škodo po *ZVO-1*

#### 3.3.1 Civilnopravno varstvo in odškodninska odgovornost

Civilnopravno varstvo okolja je avtonomen sistem pravnih pravil, ki pomembno dopolnjuje sistem javnopravnega varstva; šele oba sistema skupaj tvorita nekakšen zaokrožen sistem pravnega varstva okolja pri nas.<sup>202</sup> *Zuljan* meni, da okolje samo po sebi v sistemu civilnopravnega varstva ne nastopa kot samostojna pravna dobrina, ki bi bila deležna neposrednega pravnega varstva, ampak se posegi v okolje obravnavajo v okviru splošnih pravil obligacijskega in stvarnega prava.

---

<sup>201</sup> Zadeva C-72/95, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV, e. a., proti Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, ECLI:EU:C:1996:404 in C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels proti Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ECLI:EU:C:2004:482.

<sup>202</sup> *B. Zuljan*, Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja, Pravna praksa, št. 27/2009, Priloga, stran II, Ljubljana 2009.

ZVO-1 pa s konkretizacijo pravice do zdravega življenjskega okolja v 14. členu kot predmet pravnega varstva postavlja tudi okolje. Pravno varstvo je dano širokemu krogu subjektov, saj lahko tožbo vložijo državljanke in državljani pa tudi njihova društva, združenja in organizacije. Ureditev v 14. členu ZVO-1 kaže na preplet javnega in zasebnega interesa, saj se možnost pravnega varstva podeljuje posameznikom in njihovim organizacijam. Glede na to, da v sodni praksi ni najti niti enega primera take tožbe, se postavi vprašanje, ali lahko govorimo o pravnem varstvu okolja, če se pravica do pravnega varstva ne uveljavlja.<sup>203</sup>

Pa vendar, v kolikor obstajajo pravna pravila in zakonodaja, katera daje pravico do varstva okolja in pravico do zdravega življenjskega okolja takšno stališče ni utemeljeno. Da se pravno varstvo ne uveljavlja gre iskati v vzrokih, ki so lahko zelo različni – od tega da ljudje niso seznanjeni z možnostmi pravnega varstva okolja, prevelikih stroškov postopka, pa tudi, da prevlada materialna eksistenca nad čistim okoljem.

Civilno pravo daje posamezniku kot oškodovancu različne pravne možnosti za varstvo pred posegi v njegovo premoženjsko in osebnostno sfero, od prizadetega posameznika pa je odvisno, kakšno varstvo bo zahteval. Prizadeti posameznik ima pravico zahtevati prepoved onesnaževanja ali pa se zadovolji samo z odškodnino, medtem ko povzročitelj onesnaževanje nadaljuje. S takšno alternativno pravico prizadetega posameznika se zlasti ne bodo strinjali zagovorniki varstva okolja, saj se bo onesnaževanje nadaljevalo v nespremenjenem obsegu, kar pa je vsekakor zaželeno z vidika ekonomije, manj pa z vidika varovanja okolja.

Pravzaprav je edino pravo orožje proti onesnaževanju okolja lahko le prepovedni zahtevek, ki v nekem konkretnem primeru povsem ali deloma prepove določeno vrsto ali obseg onesnaževanja. Uporaba prepovednega zahtevka pa je v našem sistemu civilnopravnega varstva okolja zelo omejena,<sup>204</sup> zlasti ob velikih onesnaževalcih, pri katerih pravni red spodbuja uporabo odškodninskega pravnega varstva. Zakaj taka ureditev, če pa ima povzročitelj možnost, da si proti plačilu odškodnine pravico do onesnaževanja tudi kupi ter si tako izboljša neugoden izhodiščni pravni položaj, ki mu ga določa zakon. Glavni razlog je verjetno v tem, da ni realno pričakovati, da bo do dogovora vedno tudi prišlo, kar pa bi lahko pomembno ogrozilo gospodarski razvoj družbe. Seveda pa takšno izhodišče po drugi strani nujno zahteva, da država prevzame večjo vlogo in določi kritične vrednosti, nad katerimi posegi v okolje niso dovoljeni, ker ogrožajo človekovo zdravje in/ali naravno ravnovesje.<sup>205</sup>

### 3.3.2 Odgovornost povzročitelja obremenitve

ZVO-1 je s spremembami in dopolnitvami zakona v letu 2008<sup>206</sup> vsebinsko posegel v določbo v zvezi z odgovornostjo povzročitelja obremenitve. Po novi ureditvi je povzročitelj obremenitve odgovoren za odpravo vira čezmerne obremenjevanja okolja

---

<sup>203</sup> Tako S. Vrbica, N. Videtič, Pravna sredstva na področju varstva okolja, Priročnik za nevladne organizacije in civilne iniciative, Pravnoinformacijski center nevladnih organizacij – PIC, Ljubljana, 2010.

<sup>204</sup> Tako tudi D. Pichler, T. Pucelj Vidovič, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin, Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2010, stran 200.

<sup>205</sup> B. Zuljan, Civilnoppravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja, stran III.

<sup>206</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja – ZVO-1B (Uradni list RS, št. 70/08 z dne 11. 7. 2008).

in njegovih posledic, ni pa več določena odškodninska odgovornost za čezmerne obremenitve, kot je bilo to po *ZVO* iz leta 1993 in v novem *ZVO-1* do spremembe v letu 2008. Gre za spremembo vrste odgovornosti, ki je bližje upravnopravnemu področju, saj je do spremembe člena prišlo zaradi implementacije *Direktive o okoljski odgovornosti*. Pa vendar ne gre spregledati, da tudi *OZ* kot kodifikacija civilnega prava ureja odstranitvene in opustitvene zahtevke, kateri se lahko konkretno nanašajo na področje varstva okolja. Glede na to, da *ZVO-1* v drugem odstavku 9. člena posebej določa odgovornost povzročitelja obremenitve za preprečevanje in sanacijo okoljske škode in gre za upravnopravno odgovornost, pa prvi odstavek 9. člena napotuje na civilnopravno odgovornost.

### 3.3.3 Narava in vrste zahtevkov po *ZVO-1*

*ZVO-1* v 14. členu daje zakonsko podlago prepovednega zahtevka zaradi obremenjevanja okolja. Gre za enega izmed štirih zakonsko določenih prepovednih zahtevkov, med katere spada tudi prepoved imisij po 75. členu *SPZ*, zahtevek, da se odstrani škodna nevarnost po 133. členu *OZ* in zahtevek po prenehanju kršitev osebnostnih pravic po 134. členu *OZ*.

Po *ZVO-1* je mogoče vložiti civilno tožbo z zahtevkom, da sodišče nosilcu posega v okolje odredi ustavitev posega, če bi ta povzročil ali povzroča čezmerno obremenitev okolja ali neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi. Gre za *opustitveni zahtevek*, da nosilec posega v okolje ustavi poseg. Če do škode še ni prišlo, ampak je izkazana velika verjetnost, da bi do nje lahko prišlo, se nosilcu dejavnosti prepove začeti izvajanje posega v okolje (*prepovedni zahtevek*).

Za uspeh tožbe na podlagi 14. člena *ZVO-1* mora tožnik, na katerem je dokazno breme, izkazati enega izmed alternativno določenih zakonskih pogojev, in sicer:

- da povzročitelj s svojim ravnanjem povzroča čezmerno obremenitev okolja ali da bo povzročil čezmerno obremenitev ali
- da povzročitelj s svojim ravnanjem povzroča neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi ali grozi, da bo povzročil tovrstno nevarnost.<sup>207</sup>

Predpostavka za opustitveni zahtevek po prvem odstavku 14. člena je čezmerna obremenitev okolja ali neposredna nevarnost za zdravje ljudi. Pojem čezmerna obremenitev okolja je opredeljen v *ZVO-1* in določa, da gre za obremenitev, ki presega mejne vrednosti emisije, standarde kakovosti okolja, pravila ravnanja ali dovoljeno rabo naravne dobrine. Država si je tako pridržala pravico, da bo z izvedbenimi akti predpisovala dopustne obremenitve okolja z emisijami ali s predpisovanjem abstraktnih standardov kakovosti okolja in s tem vplivala na obseg pravnega varstva pravice do zdravega življenjskega okolja.

Avtorji komentarja Zakona o varstvu okolja ugotavljajo, da glede na zakonsko opredelitev čezmerne obremenitve že enkratno ali kratkotrajno preseganje mejnih emisijskih vrednosti ali drugačna kršitev predpisanih pravil ravnanja ob izrednih dogodkih v proizvodnji pomeni čezmerno obremenitev okolja.<sup>208</sup> Takšne kršitve pa so v

---

<sup>207</sup> D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin, Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, stran 197.

<sup>208</sup> Prav tam, stran 197.

praksi zelo težko dokazljive, saj so obratovalni monitoringi emisij le redko predpisani dnevno ali celo krajše, prav tako je iz prakse razvidno,<sup>209</sup> da inšpektorji ne prihajajo nenajavljeni ali pa onesnaževalci prekoračujejo dovoljene emisije zunaj uradnih ur uradnikov. Primer onesnaževanja družbe Lafarge cement, d. o. o., nazorno kaže, kako težko je dokazovanje kršitev oziroma kako težko je priti do dokazov, še posebej če izvajalci monitoringa svojega dela ne opravijo takoj, ko so prijave kršitev podane, kar vsekakor ni skladno z ustavno pravico zdravega življenjskega okolja.

V primeru čezmernih posegov v okolje, ti posegi že v načelu ne morejo veljati za dovoljene. Že sam poseg (škodljivo dejstvo) je protipraven, ne le škoda, ki nastane.

Teorija<sup>210</sup> je mnenja, da je prepovedni zahtevek (ustavitev posega v okolje; *op. avtorice*) lahko skladen samo s splošnim načelom sorazmernosti le pri hujših (večjih) ali ponavljajočih se čezmernih obremenitvah okolja. Prepovedni zahtevek bi po njihovem mnenju lahko zaživel zlasti zaradi prekoračitve standardov kakovosti okolja, do katere pride zaradi lokalne občutljivosti okolja, tudi če obremenjevalec upošteva dolžnostno ravnanje.

Na takšno možnost je opozorilo tudi Upravno sodišče RS v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja upravljavcu naprave Lafarge cement, d. o. o., Trbovlje, ko je v obrazložitvi zapisalo:

*... podatki študij in analiz, na katere se tožniki sklicujejo, so lahko dejanska podlaga za ugotavljanje povzročiteljev onesnaževanja in njihove morebitne odgovornosti za zatrjevano škodo ...*<sup>211</sup>

ZVO-1 prepovedni zahtevek veže samo na pojem čezmerne obremenitve in zahtevka ne omejuje z opravljanjem splošno koristne dejavnosti, kot to določa 133. člen OZ. Tako je prepovedni zahtevek mogoč tudi zoper osebe, ki opravljajo splošno koristno dejavnost<sup>212</sup> (tudi gospodarsko), čeprav je subjekt pridobil vsa zahtevana upravná dovoljenja. Po mojem mnenju bi bil primer odškodninske tožbe zaradi onesnaženosti zraka v Zasavju<sup>213</sup> lahko obravnavan drugače, če bi bil tožbeni zahtevek utemeljen na drugi pravni podlagi, kot npr. na 14. členu ZVO-1 (prej 15. člen ZVO), in ne na 156. členu ZOR,<sup>214</sup> seveda pa je treba upoštevati, da so v navedenem primeru toženci zahtevali povrnitev škode oziroma denarno odškodnino zaradi kršitev, kar pa z zahtevkom po 14. členu ZVO-1 ne pride v poštev.

Za presojo pa je zanimiva časovna komponenta, saj opustitveni zahtevek pride v poštev v dveh časovnih momentih, in sicer, če do obremenitev okolja prihaja v nekem trenutku oziroma v obdobju oziroma da bo do njega še prišlo. Ne pride pa opustitveni zahtevek v poštev v kolikor je do posega v okolje že prišlo in je poseg končan. Gre torej za

<sup>209</sup> <http://www.ekokrog.org/2014/10/19/glavna-drzavna-inspektorica-v-lafarge-cementu/#more-3989>; <http://www.ekokrog.org/2014/11/16/smrad-v-trbovljah-med-vikendom/#more-4001> (dostopno 31. 1. 2016).

<sup>210</sup> D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin, Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, stran 196.

<sup>211</sup> UPRS sodba I U 893/2014, UPRS:2014:I.U.893.2014, točka 30.

<sup>212</sup> Podrobneje o tem M. Juhart, Zahtevki zaradi opravljanja splošno koristnih dejavnosti, Podjetje in delo, 2009, št. 6–7, stran 1302–1311.

<sup>213</sup> VSL sklep II Cp 2018/2013, ECLI:SI:VSLJ:2013:II.CP.2018.2013.

<sup>214</sup> Zakon o obligacijskih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 29/78, 39/85, 45/89 – odl. US, 57/89, Uradni list RS, št. 88/99 – ZRTVS-B, 83/01 – OZ, 30/02 – ZPlaP in 87/02 – SPZ).

zahtevke, ki se nanašajo na samo delovanje izvajalcev kot nosilcev posegov v okolje in ne na urejanje »*post festum*« zahtevkov. V takšnih primerih pridejo v poštev samo še odškodninski zahtevki po *OZ* ali zahteva za vrnitev v prejšnje stanje.

Kot predpostavka za prepovedni zahtevek, pa je izkazana velika verjetnost, da bi poseg v okolje povzročil posledice čezmerne obremenitve ali če bi povzročil neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi. Gre za prepovedni zahtevek, ki bi prišel v poštev, v kolikor do posegov v okolje še ni prišlo. Pri presoji bo torej pomembna komponenta, da do posega še ni prišlo in da se z zahtevkom prepoveduje začetni izvajanje posega v okolje.

Bistvena razlika med 14. členom *ZVO-1* in 133. členom *OZ* je neomejenost prepovednega zahtevka zoper obremenjevalca, ki opravlja splošno koristno dejavnost. *OZ* namreč v tretjem odstavku 133. člena izrecno določa, da je pri škodi, ki nastane pri opravljanju splošnokoristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, mogoče zahtevati samo povrnitev škode, ki presega običajne meje.

Pri presoji pojma »običajne meje« gre za pravni standard, ki ga vsebinsko napolnjuje sodna praksa:

*... Obsežni, dovoljeni posegi v vodne površine ekstenzivnih gojišč sladkovodnih rib, ki presegajo normalne meje v tak prostor, dajejo upravljavcu pravico le-teh do odškodnine za utrpelo materialno škodo zraven škode na poginu rib, tudi zaradi triletnega izpada prirasta rib. Sodišče obrazloži, da je v zadevi za odškodnino v posledici dovoljenih imisij po 3. odstavku 156. člena *ZOR* mogoče uveljavljati pravico do škode pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, ki presega običajne meje, saj ni bilo prerekano glede razsežnosti opravljenih del toženke ob gradnji avtoceste z grobimi posegi v navedene vodne površine, da ne gre za preseganje normalne meje posega v prostor vodnih površin gojišč sladkovodnih rib ...<sup>215</sup>*

Prepovedni zahtevek po 14. členu *ZVO-1* pa ni omejen samo na škodo, ki presega običajne meje, ampak mora priti do določene obremenitve okolja. Zakon tako določa pogoj, da pride do čezmerne obremenitve okolja, ki ga tudi pojasnjuje. Gre za obremenitev, ki presega mejne vrednosti emisije, standarde kakovosti okolja, pravila ravnanja ali dovoljeno rabo naravne dobrine.<sup>216</sup> Drugačne narave pa je pojem neposredna nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, saj gre za pravni pojem, ki ga mora napolniti pravna praksa. Glede na to, da avtorici ni poznan primer tožbe na podlagi 14. člena *ZVO-1* (prav tako tudi ne tožba po *ZVO-93*), pa bo na napolnitev tega pravnega pojma treba še počakati.

Pritrditi gre teoriji, ki izpostavlja, da gre pri prepovednem zahtevku za sekundarni zahtevek v razmerju do zahtevka po upravičenih ukrepih, s katerimi je mogoče odpraviti prepovedane posledice; menim, da taka zahteva izhaja iz splošnega načela sorazmernosti, pri čemer mora vršilec posega nositi dokazno breme, da predlagani ukrepi res zadostujejo za odvrnitev čezmerne obremenitve oziroma neposredne nevarnosti za življenje in zdravje ljudi.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> VSM sodba I Cp 55/2005, ECLI:SI:VSMB:2006:I.CP.55.2005.

<sup>216</sup> 6.1. točka 3. člena *ZVO-1*.

<sup>217</sup> Več o tem *D. Pichler, T. Pucelj Vidovič, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin*, Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, stran 200.

### 3.3.3.1 Upravičenci do varstva pravic (po 14. členu ZVO-1)

Uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja je torej urejeno tudi z *ZVO-1*. Pravica zahtevati sodno varstvo je opredeljena v 14. členu, ki aktivno legitimacijo za vložitev tožbe podeljuje državljanom ali državljanom kot posameznicam ali posameznikom ali njihovim društvom, združenjem ali organizacijam.

Aktivno legitimacijo za vložitev popularne tožbe po *ZVO-1* imajo državljani in državljanke kot posamezniki, njihova društva, združenja in organizacije. Aktivna legitimacija je opredeljena ožje kot v *OZ*, saj so aktivno legitimirani le slovenski državljani ter njihova društva, združenja in organizacije. Procesna legitimacija pripada tudi posamezniku, ki nastopa v imenu skupine, čeprav je ta določena in ne gre za nedoločeno število ljudi, kot je to predvideno v prvem odstavku 133. člena *OZ*, kadar je ogrožen objektiviziran javni interes za zdravo okolje.

*ZVO-1* dokazovanja pravnega interesa posebej ne zahteva, saj bo šlo v večini primerov za dajatvene zahteve (dajatev, opustitev, dopustitev ali storitev), pri katerih se pravni interes predpostavlja. Tožnik bo s tožbo po 14. členu *ZVO-1* zahteval varstvo pravic, za katero zatrjuje, da mu po materialnem pravu pripada in da mu jo toženec krši.

Poleg popularne tožbe pa *ZVO-1* uveljavlja tudi organizacijsko tožbo, s katero se varujejo skupinski interesi. To posebno obliko skupinske tožbe – organizacijska tožba – lahko skladno s prvim odstavkom 14. člena *ZVO-1* vloži društvo, združenje ali organizacija, ki uveljavlja pravno varstvo svojih članov ali – tudi širše – pravno varstvo celotne skupine, katerih varstvu je organizacija namenjena.

Pri popularni tožbi po *ZVO-1* lahko tožbo vlaga posameznik ali pa jo vlaga društvo, združenje ali organizacija. Sodišče prizna posamezniku procesno legitimacijo v dveh postopkih, in sicer za ustavitev posega v okolje ali pa za prepovedni zahtevek. Društvo, združenje ali organizacija bi morali izkazati, da nastopajo v javnem interesu oziroma v imenu vseh članov skupine in ne v lastnem interesu. Kljub temu pa *ZVO-1* ne pogojuje popularne tožbe s pridobljenim statusom nevladne organizacije po 153. členu *ZVO-1*, kot se to zahteva za sodelovanje nevladnih organizacij ob okoljskih škodah, povzročenim zavarovanim vrstam in njihovim habitatom, vodam in tlom. Vseeno pa bi morale organizacije, ki nimajo takšnega statusa za vložitev tožbe po 14. členu *ZVO-1*, skladno z *ZPP* postopku izkazati pravni interes za vlaganje tožbe. Izkazan javni interes se kaže v kritični obremenitvi okolja ali neposredni nevarnosti za življenje in zdravje ljudi.

Za varovanje pravice do zdravega življenjskega okolja kot posebnega področja pa je pristojen tudi varuh človekovih pravic. Ta po obstoječi ureditvi nima pravice, da bi v imenu določene prizadete skupine vložil tožbo za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja, lahko pa daje predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki jih naslovi pristojnim organom. Niti v *ZVO-1* niti v *Zakonu o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)*<sup>218</sup> namreč ni predvideno, da bi smel varuh nastopati kot stranka v pravnem postopku.

<sup>218</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02 – ZJU in 109/12).



Slovensko pravo po *ZVO-1* predvideva skupinsko (popularno) tožbo, za katero je legitimirana neka organizacija (društvo, združenje), ki zastopa interese neke skupine, pri čemer so pogoji za dopustnost popularne tožbe strožji kot pa v primeru 133. člena *OZ*. Upravičenci lahko za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja pred sodiščem zahtevajo, da nosilec, ki posega v okolje, ustavi poseg ali da se mu prepove začeti izvajanje posega v okolje. Ustavitev posega v okolje je določeno, če bi ta povzročil čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi. Prepoved začetka izvajanja posega v okolje pa se izvrši, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice.

Najprej gre opozoriti na sporno zakonsko dikcijo, ki pravico do zdravega življenjskega okolja omejuje samo na slovenske državljane in njihova društva in združenja. Kot pravilno opozarja teorija, je s takšno določbo neustavno zanikana aktivna legitimacija oziroma pravno varstvo tujim državljanom, ki živijo na območju RS.<sup>219</sup>

Določba diskriminatorno zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja le slovenskim državljanom in njihovim združenjem. Podrobnejših določb oziroma opredelitev glede društev, združenj in organizacij pa zakon ne opredeljuje. Komentatorji Zakona o varstvu okolja iz leta 2010 izpostavljajo vprašanje, ali zakon v nasprotju z ustaljeno prakso interes članov združenja do zdravega življenjskega okolja priznava kot interes organizacije oziroma združenja. Glede na določbo *ZVO-1*, da lahko »državljanke ali državljani kot posameznice ali posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije« pred sodiščem zahtevajo varstvo pravice do zdravega življenjskega okolja, menim, da bi morala praksa priznati to pravico tudi društvom, združenjem in organizacijam, saj menim, da je bila ureditev skupinskega varstva namen zakonodajalca. Takšno stališče lahko zagovarjamo tudi z dejstvom, da tudi EU s sprejetjem *Direktive o okoljski odgovornosti* podeljuje skupinsko varstvo osebam, ki imajo dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v povezavi s škodo, med katere se uvrščajo nevladne organizacije.

*ZVO-1* ne določa pristojnosti sodišč. Skladno z *ZPP* bi lahko tožbo vložili pri okrajnem oziroma okrožnem sodišču glede na vrednost spora.

### **3.4 Obligacijskopravno varstvo zaradi posegov v okolje po OZ**

Težišče civilnopravnega varstva okolja je prav gotovo utemeljeno na odškodninski odgovornosti povzročiteljev onesnaževanja. Seveda pa škode, do katere je upravičen oškodovanec po civilnem pravu, ne smemo zamenjevati z okoljsko škodo po *ZVO-1*.<sup>220</sup>

Škoda po civilnem pravu je strogo omejena le na pravno priznane oblike premoženjske in nepremoženjske škode po 132. členu *OZ*, in sicer škoda pomeni zmanjšanje premoženja (navadna škoda), preprečitev povečanja premoženja (izgubljeni dobiček) pa tudi povzročitev telesnih ali duševnih bolečin ali strahu drugemu ter okrnitev ugleda pravne osebe (nepremoženjska škoda).

---

<sup>219</sup> D. Pichler, T. Pucelj Vidović, S. Pličanič, R. Pirnat, S. Kelšin, Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, stran 196.

<sup>220</sup> B. Zuljan, Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja, stran V–VI.

Pri neposlovni odškodninski odgovornosti gre za kršitev pravne norme, pri poslovni odškodninski odgovornosti pa v največ primerih za kršitev norme, ki sta jo stranki dispozitivno skupaj dogovorili. V prvem primeru gre torej za kršitev absolutne pravice, v drugem pa za kršitev relativne pravice. Pomembna je tudi ugotovitev, da lahko o poslovni in neposlovni odškodninski odgovornosti govorimo pri subjektivni in tudi objektivni odgovornosti.<sup>221</sup> Z vidika dokaznega bremena v našem pravu ni razlike med neposlovno in poslovno odgovornostjo. Emitent, ki povzroči škodo, odgovarja po načelu predpostavljene krivde, kar pomeni, da sam nosi težo dokazovanja, da ni kriv za nastalo škodo. Kadar je škoda povzročena z nevarno dejavnostjo/snovmi, se uporabljajo pravila o objektivni odgovornosti in dokaz krivde ni potreben.<sup>222</sup>

V vsakem primeru je mogoče škodo uveljavljati že na podlagi splošnih pravil iz 131. člena *OZ*. Šlo bo za krivdno odgovornost povzročitelja z obrnjenim dokaznim bremenom glede krivde (prvi odstavek 131. člena *OZ*) ali objektivno odgovornost povzročitelja z obrnjenim dokaznim bremenom glede vzročnosti, če bo škoda izvirala iz opravljanja nevarne dejavnosti ali nevarne stvari (drugi odstavek 131. člena *OZ* v povezavi s 149. členom *OZ*). V zadnjem primeru je položaj oškodovanca olajšan, saj mu ni treba dokazovati vzročne zveze med nastankom škode in toženčevim ravnanjem, ampak se domneva, da škoda izvira iz določene nevarne dejavnosti ali naprave, ki ima lastnosti, ki bi glede na konkretne okoliščine lahko povzročile takšno škodo.<sup>223</sup>

Po določbi prvega odstavka 131. člena *OZ* gre za sprejeto načelo predpostavljene krivde z obrnjenim dokaznim bremenom, kar pomeni, da dokazno breme tudi pri neposlovnih odškodninskih odgovornosti zadene subjekt, ki je povzročil škodo (*res ipsa loquitur*), če ta ni nastala z nevarno dejavnostjo. Za škodo od stvari ali dejavnosti, iz katerih izvira večja škodna nevarnostjo za okolico, se odgovarja ne glede na krivdo.<sup>224</sup>

Pravo civilne odgovornosti za okolje ne more nadomestiti javnopravne ureditve, ampak lahko deluje kot dopolnilo upravnemu pravu. Varstvo v javnem interesu največkrat pride v poštev ob kompleksnejših okoljskih obremenitvah, ko je prizadet posamezen segment okolja kot celota ter ga preventivno in kurativno varujejo upravni organi (ministrstva, inšpekcije ...). Z uveljavljanjem javnopravne okoljske odgovornosti v sistem javnega prava vstopajo klasični civilnopravni instituti objektivne odgovornosti, njene razbremenitve in vzročne zveze.<sup>225</sup>

### 3.4.1 Subjektivna odgovornost v primerjavi z objektivno odgovornostjo

Predpostavke splošne oblike neposlovne odškodninske odgovornosti so urejene v prvem odstavku 131. člena *OZ*, v katerem je določeno, da kdor povzroči drugemu škodo, jo je dolžan povrniti, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde. Za to (splošno) neposlovno odškodninsko odgovornost je značilno, da je krivda predpostavka za njen nastanek, pri čemer se krivda domneva. Določba prvega odstavka 131. člena *OZ* ima

---

<sup>221</sup> R. Knez, *Odgovornost gospodarskih subjektov za obremenjevanje okolja v materialnem in mednarodnem zasebnem pravu*, stran 6.

<sup>222</sup> Prav tam, stran 6.

<sup>223</sup> B. Zuljan, *Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja*, stran VI.

<sup>224</sup> Tako tudi R. Knez, *Odgovornost gospodarskih subjektov za obremenjevanje okolja v materialnem in mednarodnem zasebnem pravu*, stran 6.

<sup>225</sup> M. Juhart, *Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom*, stran 122.

naravo splošnega pravila o neposlovni odškodninski odgovornosti, zato se lahko v nekaterih primerih odgovornost povzročitelja škode obravnava tudi po pravilih, ki veljajo za krivdno odgovornost.

V sodbi Višjega sodišča v Ljubljani je sodišče odločilo, *da gre v primeru iz določbe 16. člena Zakona o sladkovodnem ribištvu (ZSladR, Ur. l. RSR, št. 25/76) za poseben civilni delikt, ki kot pravno relevantno škodo določa le dejansko, to je navadno premoženjsko škodo, ne pa še izgubljenega dobička. Če zakon ne določa posebej, je šteto, da je odgovornost povzročitelja škode mogoče obravnavati po pravilih, ki veljajo za krivdno odgovornost.*<sup>226</sup>

Elementi odškodninske odgovornosti so pravno priznana škoda, škodni dogodek, vzročna zveza med njima in odgovornost za škodo (splošni civilni delikt). V 16. členu ZSladR je določeno, da odgovarja povzročitelj škode na ribah ali na ribolovni vodi ribiški organizaciji, ki upravlja ribolovno vodo, za dejansko škodo. Škoda na ribah se obračuna po predpisanem odškodninskem ceniku. Gre za specialen predpis, s katerim je urejen poseben civilni delikt, saj navedena določba podeljuje tožnicama aktivno legitimacijo mimo splošnih pravil odškodninskega prava, prav tako pa omejuje vrsto škode, za katero sta upravičeni do odškodnine. Prav tako tožnici nista konkretno opredelili okoliščin, zaradi katerih bi bilo mogoče dejavnost tožene stranke obravnavati kot nevarno, niti nista navedli, da tožena stranka glede na določbo tretjega odstavka 156. člena ZOR povzroča škodo, ki presega normalne meje. Zato je odgovornost tožene stranke mogoče obravnavati le po pravilih krivdne odgovornosti (prvi odstavek 154. člena ZOR).<sup>227</sup>

Za škodo od stvari ali dejavnosti, iz katerih izvira večja škodna nevarnost za okolico, pa se odgovarja ne glede na krivdo (drugi odstavek 131. člen OZ). Gre za objektivno odškodninsko odgovornost, ki ima naravo posebnega pravila.

Ker krivda ni predpostavka objektivne odškodninske odgovornosti, se odgovorna oseba odgovornosti ne more razbremeniti s tem, da dokaže, da ni kriva, ampak mora dokazati, da je vzrok za škodo dogodek oziroma ravnanje, ki je zunaj njene sfere, kar pomeni, da ga ni mogla predvideti oziroma preprečiti njegovih škodljivih posledic. Vzročna zveza med škodljivim dejstvom (škodo, ki je nastala v povezavi z nevarno stvarjo in nevarno dejavnostjo) in nevarno stvarjo ter nevarno dejavnostjo se domneva.

### 3.4.2 Nevarna stvar ali nevarna dejavnost

Z nevarno stvarjo ali nevarno dejavnostjo se srečujemo tako rekoč na vsakem koraku in povsod. »Nismo se zavedali, kako huda je nevarnost,« so besede žrtev jedrskih poizkusov, ki so jih izvajali pred pol stoletja na tihomorskih otočjih v francoski Polineziji in saharski Alžiriji. Vse do danes si nekatere države niso priznale, kakšni nevarnosti so bili izpostavljeni raziskovalni delavci in tudi lokalno prebivalstvo območij, na katerih so se izvajali jedrski poizkusi. Francija – po zgledu ZDA in Velike Britanije – pripravlja zakon, po katerem prizadetim v nasprotju s preteklostjo ne bo

<sup>226</sup> VSL sodba I Cp 711/2002, ECLI:SI:VSLJ:2003:I.CP.711.2002.

<sup>227</sup> VSL sodba I Cp 711/2002, ECLI:SI:VSLJ:2003:I.CP.711.2002.

treba posebej dokazovati, da je določena bolezen posledica izpostavljenosti sevanju, ampak bo morala država pri vsaki zavrjnjeni vlogi dokazati, da ni povezave.<sup>228</sup>

Bistvena značilnost nevarne stvari in nevarne dejavnosti, ki sta vzrok za škode, za katere zakon predpisuje objektivno odgovornost, je ravno okoliščina, da sta nevarni lahko tudi ne glede na način uporabe ali izvajanja dejavnosti. Še tako skrben nadzor ali natančna pravila za uporabo ne morejo preprečiti, da se nevarna stvar nadzoru izmakne, »pobegne« in pri tem povzroči škodo. Zato odgovornost za protipravno ravnanje (ali opustitev), ki je predmet subjektivne odškodninske odgovornosti, ne zadošča za ustrezno porazdelitev rizika tako nastale škode. Porazdelitev rizika nastanka škode v takšnih primerih ustreza načelu, po katerem za škodo odgovarja tisti, ki je povzročil potencialno nevarnost za življenje in okolje – ali da sam uporablja nevarno stvar ali da ima od takšne uporabe ali dejavnosti koristi ali pa jo je preprosto pripeljal v določeno okolje. To pa terjaja opredelitev odgovornosti za vzrok tovrstnih škod (149. člen *OZ*) kot nasprotje odgovornosti za ravnanje (ali opustitev), ki temelji na krivdi povzročitelja za to ravnanje (ali opustitev).<sup>229</sup>

V odškodninskih zadevah, v katerih škoda izvira iz nevarne stvari ali nevarne dejavnosti, krivda ni predpostavka odškodninske odgovornosti. Gre za objektivno odškodninsko odgovornost, pri kateri je značilno, da temelji na odgovornosti za vzrok in ne na odgovornosti za protipravno ravnanje (ali opustitev). Za škodo, nastalo v povezavi z nevarno stvarjo oziroma nevarno dejavnostjo, se šteje, da izvira iz te stvari oziroma te dejavnosti, razen če se dokaže, da ta ni bila vzrok (149. člen *OZ*).

Pri ugotavljanju obstoja vzročnosti je naše pravo zelo toga, saj ne določa posebnih pravil, ki bi oškodovancu na splošno olajševala dokazovanje vzročnosti proti povzročiteljem onesnaževanja. Oškodovanec je tako v položaju, ko bo moral v večini primerov dokazovati obstoj vzročne zveze, razen če bo šlo za škodo od nevarne stvari ali nevarne dejavnosti, kjer bo veljalo pravilo o obrnjenem dokaznem bremenu.<sup>230</sup> Vendar pa tudi ob odgovornosti za nevarno stvar oškodovanec nosi dokazno breme glede dejstva, da je neka nevarna dejavnost oziroma naprava sploh sposobna povzročiti škodo.

Pojma »nevarna stvar« in »nevarna dejavnost« sta pravna standarda, ki ju zakonodajalec ni podrobneje opredelil, kar pomeni, da se vsebina teh pojmov oblikuje skozi sodne odločbe. Pa vendar je nevarne snovi in nevarno dejavnost opredelila tudi *Direktiva o okoljski odgovornosti*, z njeno izvedbo pa tudi *ZVO-IB*, kar pomeni, da niso le sodne odločbe tiste, ki opredeljujejo vsebino teh pojmov.

Katera je nadnormalna ali anormalna škoda, je odvisno od ustrezne razlage pravnega standarda. Sodišče je v enem izmed primerov obrazložilo: najedanje laka na osebnih avtomobilih, ki ga povzroči iz železarne izhajajoči industrijski prah, ni normalna škoda, ki bi jo morali trpeti lastniki vozil, pa čeprav ima železarna obratovalno dovoljenje in čeprav imisije – škodljive snovi – ne presegajo mejnih vrednosti iz posebnih predpisov, ampak je taka celotna škoda nadnormalna, za katero odgovarja onesnaževalec objektivno (sodba Višjega sodišča Maribor, št. Cpg 196/90, z dne 20. 11. 1990). Sodišče je v sodbi VS Slovenije odločilo, da čeprav toženec opravlja splošno koristno dejavnost

<sup>228</sup> Francija si ne zatiska oči pred posledicami sevanja, Delo, 27. marec 2009, stran 7.

<sup>229</sup> D. Jadek *Pensa*, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 848.

<sup>230</sup> B. Zuljan, Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja, stran VI.

z dovoljenjem pristojnega organa, ima tožnik pravico zahtevati odškodnino, ker se je bil prisiljen izseliti iz dotedanjega prebivališča zaradi hrupa nad normalno mejo, saj ni imel pogojev za zdravo življenje, ker je hrup škodljivo vplival na fizično in psihično počutje ljudi, jih oviral pri delu in počitku. Zato ima tožnik pravico do odškodnine v višini vrednosti svojih nepremičnin, s tem da jih prepusti tožencu<sup>231</sup>. Ob ribjem pomoru je tožena elektrarna zaradi visokega vodostaja dvignila zapornice in odplavljene snovi (mulj) so pri razkrajanju odvzele reki kisik, kar je povzročilo množičen pogin rib. VS RS je razsodil, da je bil dvig zapornice potreben in v okviru dovoljenega obratovanja, toda mulj bi morala elektrarna odstranjevati v akumulacijskem jezeru sproti, zato odgovarja za škodo zaradi pogina rib.<sup>232</sup> Iz navedenih sodnih primerov izhaja tudi zakonska ureditev, da se za normalno škodo ne zahteva subjektivna odgovornost, ampak objektivna odgovornost povzročitelja, opredeljena v 149. členu *OZ* (ker gre za nevarne stvari oziroma dejavnosti).

Pri tem je posebnost ureditve »emisijske odgovornosti« v tem, da protipravnost kot klasični pogoj odškodninske odgovornosti ni obvezna predpostavka, saj je škodno dejanje lahko dovoljeno, škoda pa ne<sup>233</sup>. Tudi eskulpacijske razloge iz 177. člena *ZOR* (zdaj 153. člen *OZ*) za objektivno odškodninsko odgovornost je treba tolmačiti zelo ozko (to so višja sila, ravnanje tretjega ali samega oškodovanca). Uporabnik na primer visokega opornega zidu ali velikanske vodne pregrade na jezu se ne bo mogel zagovarjati na izjemno deževje, poplavo, potres, saj se morajo ti naravni pojavi upoštevati pri gradnji in varnostnih ukrepih zaradi usodnosti razlitja velikanskih količin zajete vode po naseljeni dolini. Upravljevec jedrskega obrata se ne bo mogel sklicevati na nepravilno ravnanje nepoklicane osebe, saj ji s strogim nadzorom ne sme dovoliti pristopa oziroma nepravilnosti.<sup>234</sup>

Iz posameznih odškodninskih primerov jasno sledi, da za opredelitve povečane nevarnosti niso pomembne le značilnosti same stvari, ampak tudi druge okoliščine, zlasti tiste, v katerih ljudje (pravimo) tako ali drugače prihajajo v stik z določeno stvarjo. Stvar je nevarna, če zaradi svojih lastnosti, položaja, načina in mesta uporabe pomeni nevarnost za nastanek škode. Glede na lastnosti same stvari so nevarni strupi, kemikalije, eksplozivi, orožje, zbrana velika količina vode (na primer akumulacijsko jezero). Z nevarno dejavnostjo razumemo človekovo aktivnost, iz katere izvira povečana nevarnost, ne glede na to, ali povečana nevarnost izvira iz uporabe nevarne snovi ali same nevarnosti.<sup>235</sup> Kot nevarna dejavnost se med drugimi v praksi šteje tudi delo s kemikalijami, z eksplozivi in drugimi nevarnimi snovmi.

Novejši razvoj odškodninske odgovornosti za škodo od nevarnih stvari ali nevarne dejavnosti se je z novejšo sodno prakso Vrhovnega sodišča RS preusmeril v povsem drugo smer, kot pa jo je začrtala prejšnja (starejša) sodna praksa, in sicer v smer zoževanja te odgovornosti. Po mnenju *Končina - Peternel* je širjenje pojma nevarne stvari in nevarne dejavnosti v nasprotju s temeljnimi načeli in funkcijo odškodninskega

---

<sup>231</sup> VSS, sodba, II Ips 367/82 z dne 12. 5. 1983.

<sup>232</sup> Povzeto po *V. Planinšec*, Ureditev civilnopravnega varstva okolja (s sodno prakso), Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994, stran 195; VSS-sodba, III Ips 8/90, z dne 9. 3. 1990.

<sup>233</sup> VSRS, sodba III Ips 1/88 z dne 3. 2. 1988.

<sup>234</sup> *V. Planinšec*, Ureditev civilnopravnega varstva okolja (s sodno prakso), Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994, stran 195.

<sup>235</sup> *D. Jadedk Pensa*, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 851.

prava.<sup>236</sup> Nasprotno pa meni *N. Plavšak*, saj je po njenem mnenju zoževanje odškodninske odgovornosti diametralno nasprotno smeri, v kateri se gibljejo sodobna (sodobnejša) spoznanja pravne teorije in stališča sodne prakse drugje po svetu.<sup>237</sup>

*Direktiva o okoljski odgovornosti* dejavnosti, za katere je določena objektivna odgovornost, eksplicitno navaja. Ne dopušča odprtega sistema, da bi se skozi sodno prakso pravni standard »nevarne stvari in nevarne dejavnosti« za posamezno nevarno stvar ali nevarno dejavnost naknadno vključil. Nove nevarne stvari oziroma nevarnosti, ki spadajo pod *Direktivno o okoljski odgovornosti*, se v samo *Direktivo o okoljski odgovornosti* vključujejo s spremembami te direktive. *Direktiva o okoljski odgovornosti* je bila že trikrat spremenjena, od tega kar dvakrat zaradi vključitve oziroma razširitve z novi nevarnimi stvarmi oziroma nevarnimi dejavnostmi. To potrjuje stališče, da pri *Direktivi o okoljski odgovornosti* ne gre za odprt sistem, ki bi dopuščal, da nevarne stvari in nevarne dejavnosti dopolnjuje sodna praksa.

Zoževanje objektivne odgovornosti po mojem mnenju ni najboljša rešitev, saj se dejavnosti in stvari na gospodarskem področju na novo razvijajo. Družba je postala zelo inovativna, gospodarski razvoj gre v smeri širjenja in odkrivanja novih stvari, tudi na škodo okolja, zato bi bilo dobro, da bi sodna praksa dopustila širjenje pojma nevarne stvari oziroma nevarne dejavnosti. Glede na to, da *Direktiva o okoljski odgovornosti* navaja posamezne dejavnosti, četudi gre za upravno pravno področje, pa menim, da bi civilno sodišče moralo upoštevati, katere dejavnosti so v tej direktivi opredeljene kot nevarne dejavnosti. Ne pomeni pa to, da ne bi mogla sodišča kot nevarne stvari ali nevarne dejavnosti določiti tudi dejavnosti oziroma stvari, ki jih direktiva ne določa. Potrebno bi bilo upoštevati stroko in v kolikor ugotovi, da je določeno dejavnost oziroma stvar treba kvalificirati kot nevarno, bi moral pravni sistem na vseh področjih takšno kvalifikacijo upoštevati.

### 3.4.3 Popularna tožba po 133. členu OZ

Varstvo pravice do zdravega okolja lahko posamezniki uveljavljajo v individualnem in skupinskem interesu.

Glede na to, da je pravdni postopek v prvi vrsti namenjen reševanju spora med dvema strankama glede njunih medsebojnih razmerij (premoženjskih in drugih civilnopравnih pravic), pravila postopka niso prilagojena varstvu skupinskih interesov. Vendar to še ne pomeni, da pravica do sodnega varstva ni mogoča. Prav z namenom varstva skupinskih pravic in interesov so se v različnih pravnih sistemih razvile različne oblike skupinske tožbe (*group action*).

Primerjalnopravno je ureditev skupinskih tožb, kamor uvrščamo tudi razredno tožbo (*class action*), urejena različno, pri čemer je ravno razredna tožba najekstremnejše razvita procesna oblika skupinske tožbe. Najstarejša in najbolj poznana je ameriška ureditev razredne tožbe, ki je uzakonjena že od leta 1966 s Federal Rules of Civil Procedure. Gre za postopek, pri katerem skupino (razred) posameznikov zastopa njen

---

<sup>236</sup> Podrobneje o tem gl. *M. Končina - Peternel*, Novejši razvoj odškodninske odgovornosti: Pojem nevarne stvari in nevarne dejavnosti, PiD, št. 6/1999, GV Založba, Ljubljana 1999, stran 1298 in naslednje.

<sup>237</sup> Več o tem gl. *N. Plavšak*, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 715.

predstavnik, izid pravde pa je zavezujoč za vse njene člane.<sup>238</sup> Po opredelitvi razreda v sklepu sodišča se članstvo v njem domneva, posamezniki pa imajo možnost, da se izločijo (sistem *opt-out*) in tako preprečijo, da bi učinek pravnomočnosti sodbe veljal tudi zanje.

Načelno je razredna tožba mogoča v vseh civilnopravnih postopkih, v katerih obstaja dejansko ali pravno vprašanje, ki je skupno veliki skupini ljudi. Za uveljavljanje denarnih zahtevkov z razredno tožbo zakon dodatno zahteva, da pravna ali dejanska vprašanja, ki so skupna celotnemu razredu, prevladujejo nad vprašanji, ki zadevajo le posamezne člane razreda, ter da je razredna tožba primernejša kot katera koli druga oblika pravnega varstva, ki bi bila članom razreda sicer na voljo.<sup>239</sup> Tožbo lahko v imenu celotnega razreda vloži eden ali več članov razreda, pri čemer tožba dobi status razredne tožbe šele, ko jo sodišče potrdi kot razredno tožbo.

Še posebej je skupinska tožba smiselna zaradi posegov v okolje, saj skupinska tožba omogoča večjemu številu tožnikov, da vložijo eno samo tožbo, s katero uveljavljajo enako pravno varstvo proti istemu tožencu z namenom doseči eno samo odločbo, pri čemer tožnik ne zastopa samo svojih interesov, ampak točno opredeljene interese skupine ali razreda ljudi. Civilno procesno pravo v Sloveniji ne vsebuje posebne ureditve uveljavljanja skupinskih interesov. S posameznimi zakoni se uveljavljajo posebni zahtevki, ki omogočajo varstvo skupinskih interesov, npr. popularna tožba po *OZ*, posebna različica popularne tožbe po *ZVO-I*.

Ob skupinskem ali javnem interesu sme po našem pravu vsakdo zahtevati od drugega, da odstrani vir nevarnosti, od katerega grozi njemu ali določenemu številu oseb večja škoda, in da se vzdrži dejavnosti, iz katere izvira vznemirjanje ali škodna nevarnost, če nastanka vznemirjanja ali škode ni mogoče preprečiti z ustreznimi ukrepi (prvi odstavek 133. člena *OZ*). Popularne tožbe po *OZ* pa ni mogoče vložiti z zahtevkom za povrnitev škode, ampak le z zahtevkom za preprečitev nevarnosti ali vznemirjanja.

Po mnenju teorije je v okviru popularne tožbe mogoče zahtevati tudi, da sodišče naloži ustrezne ukrepe za preprečitev vznemirjanja in odstranitev vira nevarnosti (npr. uporabo prečiščevalnih naprav).<sup>240</sup> Lahko se zgodi, da posameznik utrpí le majhno škodo, če se škoda presoja za celotno območje, pa je lahko ogromna. Tako lahko ob popularni tožbi nastopa oseba, katere škoda je majhna, tudi v imenu drugih prizadetih oseb.

Opozorila bi predvsem na težavnost dokaznega bremena,<sup>241</sup> uspeh in na stroške sodnih postopkov. Gre za področje, ko se dokazovanju z izvedenci – strokovnjaki – na okoljskem, zdravstvenem in na biološkem področju ne bo mogoče izogniti, hkrati pa bo to pomenilo tudi veliko finančno breme za tožnika. Na mestu bi bilo razmisliti o

---

<sup>238</sup> N. Betetto, I. Jeraj, Skupinsko uveljavljanje zahtevkov, PP, št. 48, Ljubljana 2008, stran II.

<sup>239</sup> N. Betetto, I. Jeraj, Skupinsko uveljavljanje zahtevkov, stran II; Podrobneje N.M. Pace, Class actions in the United States of America: an Overview of the Process and the Empirical Literature, URL: [http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/USA\\_\\_National\\_Report.pdf](http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/USA__National_Report.pdf) (dostopno 30. 11. 2015).

<sup>240</sup> V. Rijavec, Varstvo skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje v pravnem postopku, stran 25.

<sup>241</sup> Včasih je tožnik zaradi pomanjkljivosti znanstvenih spoznanj o vzrokih in posledicah postavljen pred nalogo nemogočega ali vsaj zelo težkega dokazovanja. Kot primer lahko vzamemo vprašanje onesnaženosti zraka v Zasavju, VSL sklep II Cp 702/2002, VSL sklep II Cp 2018/2013, kar je podrobneje pojasnjeno tudi v podpoglavju 3.4.4.3.1. magistrske naloge.

instrumentih za zmanjšanje finančnega bremena, ki prizadete subjekte odvrča od iskanja varstva pravic.

Prav tako je velikokrat vprašljiv uspeh tožbe, saj gre v veliko primerih za izjemno razpršene emisije, pomanjkljive in vprašljive podatke o stanju okolja,<sup>242</sup> še težje je dokazati vzroke in posledice onesnaževanja. Vse to tožnika kot posameznika, še bolj pa kot tožnika za varstvo skupinskih interesov odvrča od iskanja varstva pravic do zdravega življenjskega okolja.

OZ v 133. členu določa, da lahko vsakdo zahteva od drugega, da odstrani vir nevarnosti, od katerega grozi njemu ali nedoločenemu številu oseb večja škoda, in da se vzdrži dejavnosti, iz katere izvira vznemirjanje ali škodna nevarnost, če nastanka vznemirjanja ali škode ni mogoče preprečiti z ustreznimi ukrepi.

V 76. členu ZPP je določeno, da je pravdna stranka lahko vsaka fizična ali pravna oseba, s tem da se lahko s posebnimi predpisi določi, da je poleg fizičnih ali pravnih oseb pravdna stranka tudi kdo drug.

V določbi 133. člena OZ je določeno, da lahko vsakdo zahteva od drugega, da odstrani vir nevarnosti, od katerega grozi njemu ali nedoločenemu številu oseb večja škoda, kar po mojem mnenju pomeni, da se lahko potrdi široka interpretacija navedene določbe. Zahtevek po odstranitvi škodne dejavnosti gre v korist tudi nedoločenemu številu oseb, v korist katerih se postopek vodi, kar bi moralo pomeniti, da imajo lahko aktivno legitimacijo tudi društva in nevladne organizacije, saj ni pričakovati, da bi posamezniki vlagali postopke v korist nedoločenemu številu ljudi, predvsem zaradi morebitnih nepovrnjenih stroškov pravde in tveganja glede uspeha v pravdi.

Predvsem ni realno pričakovati, da bi posamezniki množično vlagali tožbe proti industrijskim in drugim povzročiteljem širšega onesnaževanja, s katerimi bi jih prisilili, da preprečijo ali zmanjšajo škodljive posledice onesnaževanja. V večini teh primerov gre za oblike onesnaževanja z emisijami, pri čemer po naravi stvari škodljive posledice niso omejene samo na tožnika, ampak gre za širši okoljski problem. Ker bi imeli koristi od morebitne uspešne pravde tudi tisti, ki v tožbi niso sodelovali, pa ni razumno pričakovati, da bi posameznik prevzel nase vse stroške pravde in tveganje, da jih ne bo dobil povrnjene, če pravdo izgubi. Ta problem tožbene iniciative rešuje v nekaterih tujih ureditvah institut razredne tožbe, ki pa ga slovensko procesno pravo ne pozna.<sup>243</sup>

Glede na to, da brez ustreznih procesnih rešitev skupinskega uveljavljanja zahtevkov in brez ustrezne razdelitve pravnih stroškov med člane skupine ni mogoče rešiti, je na mestu razmišljanje ureditve *de lege ferenda* razredne tožbe ali legitimacije nevladnih organizacij tudi v sistemu civilnega prava.

Kljub dejstvu, da zakonodaja daje možnost posameznikom in njihovim društvom, združenjem in organizacijam aktivno legitimacijo za uresničitev pravice do zdravega življenjskega okolja, so eden izmed negativnih faktorjev za neuveljavljanje aktivne legitimacije tudi stroški postopkov. *Direktiva o okoljski odgovornosti* daje državam

---

<sup>242</sup> Le redko so obratovalni monitoringi emisij predpisani vsakodnevno ali urno, prav tako izvajalci monitoringa ne prihajajo nenajavljeni ali interventno, čeprav pride do obvestil npr. o prekomernem onesnaževanju zraka.

<sup>243</sup> B. Zuljan, *Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja*, stran V.



članicam možnost, da same določijo pavšalno izračunavanje upravnih stroškov, stroškov postopka, stroškov izvrševanja ukrepov in drugih splošnih stroškov.

ZVO-1 posebnih določb v zvezi s stroški postopkov aktivnih legitimirancev nima, zato je treba upoštevati splošne določbe glede stroškov, ki so jih dolžne nositi stranke postopkov. Določeno je, da povzročitelj okoljske škode krije tudi stroške ugotavljanja okoljske škode ali njene neposredne nevarnosti ter stroške vodenja upravnega postopka, vendar se lahko te stroške povzročitelju naloži šele po ugotovljeni odgovornosti za povzročeno škodo. Tudi *Zakon o upravnem postopku*<sup>244</sup> in *Zakon o upravnem sporu*<sup>245</sup> določata, da stroške krije stranka, ki je povzročila postopek in se je ta končal v njeno škodo oziroma ki jih je povzročila po svoji krivdi. Glede na takšno ureditev, ki je seveda povsem ustrezna za postopke v civilnih in upravnih zadevah, pa je vprašljivo, v kolikšnem obsegu se bodo posamezniki in organizacije odločali za začetek postopka v zvezi z okoljsko škodo. Določbe o stroških postopkov povezavi z okoljsko škodo bi bilo tako primerno spremeniti oziroma dopolniti.

Primerne določbe v luči razbremenitve tožnikov kot posameznikov in organizacij so določene v *Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1)*,<sup>246</sup> pri čemer lahko sodišče v postopkih individualnih delovnih sporov odloči, da mora delodajalec kriti vse stroške za izvedbo dokazov, tudi če delavec v sporu ni v celoti uspel oziroma če je delavec v postopku sodeloval brez pooblaščenca, pa v sporu ni v celoti uspel, lahko sodišče odloči, da vsaka stranka krije svoje stroške zastopanja. V sporih o obstoju ali prenehanju delovnega razmerja pa je delodajalec dolžan kriti svoje stroške postopka ne glede na izid postopka. Tudi v postopkih v socialnih sporih o pravicah do socialnih zavarovanj ter iz socialnih zavarovanj in socialnega varstva krije zavod svoje stroške ne glede na izid postopka, prav tako zavod krije stroške za izvedbo dokazov z izvedencem ne glede na izid postopka.

Tudi v postopkih z okoljsko škodo bi bila na mestu takšna ureditev, v kateri bi se razbremenilo tožnike. Vedeti moramo, da ob okoljskih škodah posamezniki in organizacije največkrat nastopajo za skupni interes, kot nekakšni varuhi okolja, kot nekdo, ki se v dobro okolja bori zanj. Seveda se tudi izvajalcem dejavnosti, ki bi bili potencialno odgovorni za morebitno okoljsko škodo, ne sme naložiti prevelikega bremena, zato bi bila po mojem mnenju pravična porazdelitev stroškov, tako da vsaka stranka nosi svoje stroške, če tožnik tožbo izgubi. Glede na to, da so lahko stroški za izvedbo dokazov z izvedencem pri odkrivanju in dokazovanju okoljske škode zelo dragi, bi moral izvajalec kriti stroške za izvedbo dokazov ali pa bi jih v fazi postopka morala založiti država.

#### 3.4.4 Narava in vrste zahtevkov pri obligacijskem vidiku odgovornosti za okoljsko škodo

---

<sup>244</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

<sup>245</sup> Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US in 109/12).

<sup>246</sup> Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (Uradni list RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US in 43/12 – odl. US).

#### 3.4.4.1 Odstranitveni in opustitveni zahtevek (po prvem odstavku 133. člena OZ)

Potrebe po varstvu zdravega življenjskega okolja na civilnopravnem področju so presegle možnosti, ki jih ponuja pravo imisij kot del stvarnega (sosedskega) prava, zato se je poleg lastninskopravnega varstva vpeljalo še odškodninsko pravno varstvo. Poudarjena je preventivna naravnost zahtevkov, ki konkretizira temeljno načelo *OZ* – prepoved povzročanja škode ali *neminem laedere*. Gre namreč za možnost realizacije sodnega varstva že pred nastankom škode. Če je škoda že nastala, pa naj zahtevki omogočijo učinkovito preprečitev nastajanja bodoče škode.<sup>247</sup>

Za izjemo od povzročitve škode kot izvora odškodninske obveznosti pa slovensko odškodninsko pravo pozna tudi preventivne zahtevke, npr. odstranitveni zahtevek po 133. členu *OZ*. Gre za zahtevo, da se odstrani škodna nevarnost oziroma vir nevarnosti, od katerega grozi določeni osebi ali nedoločenemu številu oseb večja škoda, oziroma da se vzdrži dejavnosti, iz katere izvira vznemirjenje ali škodna nevarnost.

Nastanek škode je praviloma pogoj za nastanek odškodninske odgovornosti. Odstranitveni zahtevek po prvem odstavku 133. člena *OZ* pa ni odvisen od nastanka škode, ampak zadostuje škodna nevarnost oziroma vznemirjanje.

Poudarjajo se posebnosti omenjenega zahtevka v primerjavi s splošnim civilnim deliktom:

- zahtevek ni odvisen od nastanka škode – zadostuje konkretna škodna nevarnost ali vznemirjenje;
- škoda ne izvira iz protipravnega ravnanja – škoda, ki nastane pri opravljanju splošnokoristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje za to pristojni organ, ni protipravna, če škoda ne presega običajne meje;
- odgovornost – vprašanje krivde ni podlaga za ta odškodninski zahtevek.

Pri tem zahtevku krivda ni predpostavka nastanka odškodninske odgovornosti. Gre za primer, ko zakon predpisuje, da se odgovarja ne glede na krivdo (tretji odstavek 131. člena *OZ*). V teoriji je zaslediti stališče, da je odgovornost v tovrstnih primerih objektivna,<sup>248</sup> pa čeprav ne gre za primere nevarnega obratovanja. Tudi sodna praksa je enotna, da za odškodninski zahtevek v tovrstnih primerih krivda ni predpostavka.<sup>249</sup>

*... Za pravno varstvo po 156. členu ZOR (zdaj 133. člen OZ) je značilno, da je široko v subjektivnem in objektivnem smislu: aktivno legitimiran v sporu je širok krog zaradi imisij prizadetih oseb, toženec pa vsakdo, iz katerega sfere izvira oziroma grozi nevarnost; oblike pravnega varstva so različne; spor je odškodninski, pravno varstvo pa se lahko daje, še preden škoda v običajnem pomenu besede nastane, in je dovolj, če ta le grozi; pogoj za uveljavljanje zahtevka po prvem odstavku 156. člena ZOR je v zvezi s škodo le, da preti večja škoda, podlaga odgovornosti pa je v načelu vzročnosti, to je v objektivni odgovornosti ...*<sup>250</sup>

<sup>247</sup> D. Jadek Pensa, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 763.

<sup>248</sup> S. Cigoj, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 584.

<sup>249</sup> D. Jadek Pensa, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 763.

<sup>250</sup> VSRS sklep II Ips 191/98, ECLI:SI:VSRS:1998:II.IPS.191.98.

V primerjavi s pojmom vznemirjanja, ki presega krajevno običajne razmere po 75. členu SPZ, je pojem vznemirjanja po 133. členu OZ širši, saj se po vsebini ne omejuje samo na motenje izvrševanja lastninske pravice, po intenzivnosti pa ni omejen s krajevno običajno mejo.

Odstranitveni in opustitveni zahtevek sta zahtevka preventivne narave, saj se lahko zahtevka uporabita ob grozeči nevarnosti oziroma vznemirjanju ali škodni nevarnosti iz dejavnosti, torej v primeru, ko obstaja nevarnost škode, ni pa škoda še dejansko nastala. Pri opustitvenem zahtevku zakon ne postavlja pogoja, da bi vznemirjanje ali škodna nevarnost morala biti določene intenzivnosti, le odstranitveni zahtevek (odstranitev vira nevarnosti) veže na »večjo škodo«. Brez dvoma bo šlo za večjo škodo, če bo ogroženo človekovo zdravje ali naravno ravnotežje v življenjskem okolju, konkretne primere pa bo presojala sodna praksa, ki bo napolnjevala ta pravni standard.

Odstranitveni in opustitveni zahtevek po prvem odstavku 133. člena OZ prideta v poštev, če nastanka vznemirjanja ali škode ni mogoče preprečiti z ustreznimi ukrepi. Odstranitveni in opustitveni zahtevek sta subsidiarne narave, kar je potrdila tudi že sodna praksa:

*... odstranitev vira nevarnosti po 156. členu ZOR (zdaj 133. člen OZ) je subsidiarne narave. Ta ukrep se lahko uporabi le, če ni druge možnosti za preprečitev grozeče škode. Sodišče je zavzelo stališče, da mora biti izvor nevarnosti po 156. členu ZOR (zdaj 133. člen OZ) konkreten in gotov in da mora pomeniti neposredno nevarnost za nastanek škode na premoženju in ljudeh ...<sup>251</sup>*

Takšno stališče bi lahko zavzeli tudi ob prepovednem zahtevku po 14. členu ZVO-1, čeprav zakon prepovednega zahtevka ne opredeljuje kot sekundarnega. Gre opozoriti, da je ZVO iz leta 1993 določal, da sodišče prepoved ali ustavitev posega odredi le, če posledic ni mogoče preprečiti z drugimi ukrepi, zato bi bilo mogoče tudi drugačno stališče, pa vendar je treba upoštevati splošno načelo sorazmernosti, če se lahko poseg v okolje zmanjša ali odpravi z drugimi instrumenti. Če bi obveljalo stališče, da prepovedni zahtevek ni sekundarni zahtevek, bi npr. lahko posameznik zahteval zaprtje oziroma ustavitev tovarne, ki čezmerno obremenjuje okolje, čeprav bi se mogoče obremenjevanje lahko zmanjšalo z določenimi tehnološkimi posegi, kar je vsekakor bolj logično kot samo ukrep »prepovedi ali ustavitve posega«.

Glede na to, da opustitveni oziroma odstranitveni zahtevek pride v poštev le subsidiarno, bo moral tožnik svoj interes primarno zavarovati z zahtevkom za izvedbo ustreznih preventivnih ukrepov skladno z drugim odstavkom 133. člena OZ.

Pravico do odstranitvenega in opustitvenega zahtevka ima vsakdo ne glede na razmerje do povzročitelja škode. Gre za *popularno tožbo*, ki jo lahko vloži tudi posameznik, ki ne utрпи nobene škode; prav tako bi morala imeti pravno legitimacijo (pravico do zahtevka) tudi pravna oseba oziroma nevladna organizacija na področju varstva okolja, kot to določa ZVO-1.

V pravnem postopku se lahko zahteva le izvršitev tistih ukrepov, ki so v pristojnosti odgovorne osebe. Ker mora tožba obsegati določen zahtevek, bosta morala biti

---

<sup>251</sup> VSRS sodba II Ips 337/99, ECLI:SI:VSRS:2000:II.IPS.337.99.

odstranitveni in opustitveni zahtevek konkretizirana na primer z opisom konkretne dejavnosti, iz katere izvira vznemirjanje. Več težav utegne povzročati konkretizacija ustreznih ukrepov, ki naj preprečijo vznemirjanje ali škodno nevarnost.<sup>252</sup> V teoriji je zaslediti stališče, da pretirana strogost pri presoji določenosti zahtevkov v procesnopравnem pogledu – zelo konkretna opredelitev ukrepov, ki naj preprečijo nastanek škode ali vznemirjenja – ni najprimernejša, sodna praksa pa velike nedoslednosti ne dopušča:

*... pravdno sodišče tožniku v pravdnem postopku ne bo odreklo sodnega varstva z zavrženjem tožbe, npr. v primeru, če bo podan dejanski stan npr. iz 5. člena ZTLR, 156. člena ZOR, sodno varstvo proti nosilcu posega v okolje je mogoče tudi po 15. členu ZVO itd., seveda pa bo uspeh sodnega varstva v vseh navedenih primerih mogoč le v primeru, če bodo izpolnjeni materialnopravni pogoji za zahtevano sodno varstvo in seveda tudi pogoji, ki veljajo za obravnavanje zadev v pravdnem postopku. Z drugimi besedami to pomeni, da bo moral biti tožbeni zahtevek po svoji vsebini tak, da bo o njem smelo odločati pravdno sodišče, naperjen bo moral biti proti tisti fizični ali pravni osebi, kateri pravdno sodišče lahko naloži, da mora nekaj storiti, dopustiti ali opustiti, sama tožba bo morala biti sestavljena tako, kot določa 180. člen veljavnega ZPP, utemeljenost zahtevka pa bo seveda odvisna od tega, ali je tisti, proti kateremu bo tožbeni zahtevek naperjen, res posegel v z veljavnim pravnim redom zagotovljene pravice tožnikov...<sup>253</sup>*

Kot je bilo že obrazloženo, iz 133. člena OZ izhajata dva zahtevka – odstranitveni in opustitveni zahtevek. Predpostavka za odstranitveni zahtevek je večja škodna nevarnost. Gre za pravni standard, ki ga zakonodajalec ni podrobneje opredelil. Ker je to določilo konkretizacija ustavne pravice do zdravega življenjskega okolja, bo šlo za večjo škodno nevarnost vedno takrat, ko bo ogroženo zdravje ljudi ali naravno ravnotežje v okolju.<sup>254</sup>

Predpostavka za opustitveni zahtevek pa je vznemirjanje ali škodna nevarnost, pri čemer gre za vprašanje iskanja in opredeljevanja meja tolerance, ki jih terjata sožitje ljudi na določenem prostoru. Sodna praksa je odločila, da:

*... tudi intenziven in trajen smrad bistveno vpliva na življenjske pogoje v določenem okolju in lahko predstavlja resno motnjo, ki vpliva na kvaliteto življenja, lahko pa ogroža tudi zdravje prizadetega. Zato je mogoče zahtevati tudi varstvo pred škodo zaradi smradu.*

*Tožena stranka je zatrjevala, da ima Republika Slovenija številne predpise, ki urejajo področje emisij in vpliva emisij na okolje. To je res in določene od predpisov, ki so razvidni iz komentarja, ki ga je tožena stranka priložila pritožbi, je izvedenka v svojem mnenju tudi citirala, vendar pa je ugotovila, da se noben od teh ne nanaša na emisije in imisije vonjav. Tudi pritožbeno sodišče ugotavlja, da se omenjeni predpisi (in tudi drugi, ki urejajo kakovost zraka) ne nanašajo na emisijo vonjav, pač pa določenih plinov ali snovi v zrak (npr. žveplovega dioksida, dušikovega dioksida, ozona, dima, lebdečih delcev, prahu in prašnih usedlin, organskih in anorganskih spojin, rakotvornih snovi in drugo). Nenazadnje se tudi pritožbi tožene stranke priloženi komentar sklicuje na nemške standarde in ne slovenske predpise, ki so sicer predhodno citirani. Vendar pa dejstvo, da Republika Slovenija (še) nima predpisov o emisijskih koncentracijah*

<sup>252</sup> Povzeto pa D. Jadek Pensa, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 765.

<sup>253</sup> VSRS sklep II Ips 420/2000, ECLI:SI:VSRS:2001:II.IPS.420.2000.

<sup>254</sup> Podrobneje o tem M. Krisper Kramberger, Imisije v novi pravni ureditvi, stran 547–548.

*vonjav, ne pomeni, da zato tožena stranka lahko neomejeno obremenjuje okolje oziroma lahko vanj neomejeno posega s tovrstnimi emisijami. Pritožbeno sodišče je že ob prvem odločanju poudarilo, da je zato treba najprej kot predhodno vprašanje ugotoviti, kakšna je normalna obremenitev in kakšna je čezmerna obremenitev. Za ugotavljanje teh pa se je mogoče opreti na že oblikovane standarde držav, ki prav tako kot Republika Slovenija ščitijo pravico do zdravega življenjskega okolja. Zato pritožbeno sodišče ponovno poudarja, da je treba uporabo nemških standardov razumeti v tem smislu in ne kot uporabo tujega prava...*<sup>255</sup>

#### 3.4.4.2 Zahtevek, da se z ukrepi prepreči škodna nevarnost ali vznemirjanje (drugi, tretji in četrti odstavek 133. člena OZ)

Če nastane škoda pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, je zahtevek za opustitev ali odstranitev vznemirjanja ali škodne nevarnosti izključen. Prav tako bo v odnosu do dovoljenih obratov izključen tudi prepovedni zahtevek po SPZ<sup>256</sup> iz naslova prepovedanih imisij, kar je potrdilo tudi sodišče:

*... za prepovedano vznemirjenje v smislu drugega odstavka 5. člena ZTLR ne gre, kadar to temelji na pravnem naslovu, kakršen pomen ima tudi oblastno dovoljenje (kar pa seveda ne izključuje odškodninskega zahtevka po določbah Zakona o obligacijskih razmerjih). Po določilu tretjega odstavka 156. člena ZOR lahko prizadeti zahteva samo povrnitev škode, ki presega normalne meje, če nastane škoda pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ. Ker predstavljajo sporne dejavnosti oblastno dovoljeno splošno koristno dejavnost, tožnika nimata zahtevka na prepoved te dejavnosti ...*<sup>257</sup>

Sodišče je v obrazložitvi citirane sodbe<sup>258</sup> še zapisalo, da se tudi v smislu četrtega odstavka 156. člena ZOR (zdaj četrti odstavek 133. člena OZ), če so podane predpisane predpostavke, tudi ob splošni koristni dejavnosti, dopušča zahtevek za preprečitev nastanka škode ali zahtevek za njeno zmanjšanje.

Gre za zakonsko določbo tretjega odstavka 133. člena OZ, ki določa, da če nastane škoda pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, je mogoče zahtevati samo povrnitev škode, ki presega običajne meje. Nadalje pa je v četrtem odstavku 133. člena OZ določeno, da se lahko tudi v primeru iz tretjega odstavka zahtevajo upravičeni ukrepi za preprečitev nastanka škode ali za njeno zmanjšanje.

Po stališču teorije in tudi sodne prakse je med upravičene ukrepe ob obremenjevanju okolja s splošno koristno dejavnostjo mogoče zahtevati tudi restitucijski zahtevek. Gramatikalna razlaga tretjega in četrtega odstavka 133. člena OZ bi govorila v prid stališču, da je izbira med denarnim odškodninskim zahtevkom (tretji odstavek) in zahtevkom, da se izvršijo upravičeni ukrepi, da se prepreči nastanek škode ali da se doseže njeno zmanjšanje (četrti odstavek), prepuščena oškodovancu. Ker gre pri

<sup>255</sup> VSL sodba I Cp 710/2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.710.2005.

<sup>256</sup> Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13).

<sup>257</sup> VSRS sodba II Ips 213/2000, ECLI:SI:VSRS:2000:II.IPS.213.2000.

<sup>258</sup> Glej VSRS sodba II Ips 213/2000, ECLI:SI:VSRS:2000:II.IPS.213.2000.

upravičenih ukrepih iz četrtega odstavka tudi za obliko povračila škode, pa se je treba vprašati, ali ne gre morebiti za vzpostavitev v prejšnje stanje, ki pa je primarna oblika povrnitve premoženjske škode.<sup>259</sup> Stališče, da gre pri ukrepih po četrtem odstavku za povračilo škode z vzpostavitvijo v prejšnje stanje, je sprejela sodna praksa, ko je ugodila podrejenemu zahtevku, in sicer je *sodišče naložilo povzročitelju, da namesti na delovne strojne naprave strokovno primerne dušilne naprave, s katerimi se bo od delovanju stroja zmanjšal hrup na zakonito dopustno mero največ 55 dB/A ter da je dolžan povzročitelj imeti ta stroj v pogonu izključno v zaprtem prostoru, ki bo protihrupno tesno zaščiten, tako da ob delovanju ne bo povzročal na nepremičnini oškodovanca hrup preko dopustne mere.*<sup>260</sup>

Sodišče pa je oblikovalo tudi stališče glede povračila nastale škode, če je do posega v osebne pravice že prišlo:

*... Pravico do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave) je treba šteti kot osebno pravico in ji nuditi pravno varstvo. Kolikor je do posega v osebno pravico že prišlo (v konkretnem primeru zaradi hrupa, ki je presegal dovoljeno mejo hrupa), pa je treba zagotoviti prizadetemu možnost zahtevka za povračilo nastale škode. Po 1. odst. 200. člena ZOR predstavljajo pravno priznana negmotno škodo tudi duševne bolečine zaradi okrnitve pravice osebnosti, odvisno od stopnje bolečin in njihovega trajanja. Pojem duševnih bolečin treba razlagati široko, tako da obsega vsako psihično neugodje, Za zaključek, da ima pravico do odškodnine le tisti, ki ima zaradi posegov v osebne pravice na zdravju, v zakonu ni podlaga...*<sup>261</sup>

Sodišče je v primeru hrupa, ki ga povzroča industrijski kovinski obrat, in presega meje normale za stanovanjske prostore, zavzelo stališča, da ima restitucijski zahtevek oziroma zahtevek za vzpostavitev v prejšnje stanje podlago v prvem odstavku 164. člena ter v tretjem in četrtem odstavku 133. člena OZ.

Podrobneje pa je takšno stališče obrazložijo tudi Višje sodišče, ko je izrecno zapisalo, da:

*... določba 4. odstavka 156. člena ZOR ne izključuje možnosti, da oškodovanec uveljavlja restitucijski zahtevek. Utemeljenost oziroma družbeno opravičenost restitucijskega zahtevka je vprašanje, ki ga je treba reševati v vsakem konkretnem primeru. Kadar preti škodna nevarnost t.i. dovoljene dejavnosti oziroma širše vzeto iz dovoljenega objekta, je v skladu s 156. členom ZOR mogoče uveljavljati tako denarno kot nedenarno odškodninsko sankcijo. Pri tem denarni zahtevek nima nobene prednosti pred nedenarnim, ravno nasprotno. V skladu s temeljnim načelom 16. člena ZOR (prepoved povzročanja škode) je prednostna odškodninska sankcija tista, ki škodo opravlja oziroma jo preprečuje, Z vidika specialne odškodninske ureditve glede t.i. dovoljene oziroma splošno koristne dejavnosti po 156. členu ZOR, sicer ta prednost nedenarne odškodninske sankcije pred denarno ni uzakonjena kot pogoj ali celo predpostavka, a vendar to še zdaleč ne pomeni, da je zakonodajalec dal prednost denarni odškodninski sankciji. Res je, da nedenarna odškodninska sankcija po 4. odst. 156. člena ZOR ni enaka restituciji, saj zakonska določba govori o družbeno opravičenih ukrepih za preprečitev nastanka škode ali za njeno zmanjšanje. Vendar pa to še ne pomeni, da oškodovanec nikoli ne more zahtevati prav restitucije. Pojem družbeno opravičenih ukrepov namreč pomeni, da je treba v vsakem primeru*

<sup>259</sup> D. Jadek Pensa, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 769.

<sup>260</sup> VSRS sodba in sklep II Ips 507/92, ECLI:SI:VSRS:1993:II.IPS.507.92.

<sup>261</sup> VSRS sodba in sklep II Ips 507/92, ECLI:SI:VSRS:1993:II.IPS.507.92.

*ugotavljati, ali je podano ustrezno sorazmerje med nastajajočo škodo, koristnostjo dovoljene dejavnosti ter zahtevanimi ukrepi ...*<sup>262</sup>

Prizadeti posameznik lahko v okviru tretjega odstavka 133. člena *OZ* uveljavlja le škodo, in sicer v obsegu, ki presega običajne meje. Takšno stališče je zavzelo tudi Vrhovno sodišče, ko je zapisalo:

*... da ni pravilno stališče nižjih sodišč, da so oškodovanci v situacijah, ko škoda presega normalne meje, upravičeni dobiti odškodnino za vso škodo. Nastanek škod preko normalne meje upravičuje odškodnino samo za škod, ki to presega ...*<sup>263</sup>

Pri presoji pojma »običajna meja« je sodišče pojasnilo, da:

*... lahko tudi intenziven in trajen smrad bistveno vpliva na življenjske pogoje v določenem okolju in lahko predstavlja resno motnjo, ki vpliva na kvaliteto življenja, lahko pa, kot izhaja iz izvedeniškega mnenja, ogroža tudi zdravje prizadetega. Zato je mogoče zahtevati tudi varstvo zaradi smradu. Sodišče je sprejelo izvedeniško mnenje, v katerem je ocenjeno razvrednotenje okolja pete stopnje, kar pomeni, da je okolje razvrednoteno za živali, rastline in ljudi, da so razmere nesprejemljive in da obstaja vpliv na ljudi. Navedena ocena je najvišja možna ocena, kar pomeni, da slabše kot je, ne more biti. Izvedenka je povedala, da je na kraju, kjer tožnik živi, prisoten tako intenziven smrad po prašičih, da ne bi zaznala smradu, tudi če bi tožnik imel 100 krav v hlevu, ter da je vonj prašičev specifičen, oster, intenziven, prašiči oziroma njihovi iztrebki oddajajo specifične vonjave zaradi specifičnega prehranjevanja, v plinu so amoniak, sulfiti, nitrati...*<sup>264</sup>

Zahtevek, da se z ukrepi prepreči škodna nevarnost ali vznemirjanje, je v razmerju do odstranitvenega in opustitvenega zahtevka iz prvega odstavka 133. člena *OZ* primaren, kar navadno za povzročitelja pomeni manjše breme.

Predpostavka za ta zahtevek je, prav tako kot za odstranitveni in opustitveni zahtevek, nedopustno vznemirjanje ali škodna nevarnost. *Obligacijski zakonik* teh pravnih pojmov ne določa, zato je treba njihovo vsebino najti v *predpisih s področja varstva okolja*.

*ZVO-1* v 3. členu določa, da je poseg v okolje vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje, tako da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. Poseg v okolje se nanaša zlasti na rabo naravnih dobrin, onesnaževanje delov okolja, gradnjo in uporabo objektov, proizvodnje in druge dejavnosti ter na dajanje izdelkov na trg in njihovo porabo.

Kot obremenitev okolja se smatra vsak poseg ali posledica posega v okolje, ki je izključno ali hkrati povzročila ali povzroča onesnaževanje okolja, tveganje za okolje, okoljsko škodo ali rabo naravne dobrine. Čezmerna obremenitev okolja pa pomeni obremenitev, ki presega mejne vrednosti emisije, standarde kakovosti okolja, pravila ravnanja ali dovoljeno rabo naravnih dobrin.<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> VSL sklep I Cp 609/2002, ECLI:SI:VSLJ:2003:I.CP.609.2002.

<sup>263</sup> VSRS sklep III Ips 9/94, ECLI:SI:VSRS:1994:III.Ips.9.94.

<sup>264</sup> VSL sodba I Cp 710/2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.710.2005.

<sup>265</sup> 6. in 6.1. točka 3. člen *ZVO-1*.

Onesnaževanje okolja je neposredno ali posredno vnašanje snovi ali energije v zrak, vodo ali tla ali povzročanje odpadkov in je posledica človekove dejavnosti, ki lahko škoduje okolju ali človekovemu zdravju ali posega v lastninsko pravico, tako da poškoduje ali uniči predmet lastninske pravice ali posega v njeno uživanje ali v pravico do rabe okolja.<sup>266</sup>

#### 3.4.4.3 Denarni odškodninski zahtevek (tretji odstavek 133. člena OZ)

Tretji odstavek 133. člena *OZ* opredeljuje denarni odškodninski zahtevek, če nastane škoda pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ. Protipravna je škoda, ki presega običajne meje, ne glede na to, da izvira iz dovoljene in splošno koristne dejavnosti. Gre za širjenje odškodninskega varstva na primere, ko škoda izhaja iz opravljanja zakonite dejavnosti. Gre za civilnopravno različico pomembnega načela varstva okolja »*Povzročitelj obremenitve plača*«, s to razliko, da se omejuje le na obseg škode, ki presega običajno mejo.

Glavna težava za tožnika, ki bo uveljavljal povračilo škode na podlagi tretjega odstavka 133. člena *OZ*, bo dokazovanje dejstva, da je nastala škoda, ki presega običajno mejo, ter dejstev, ki dokazujejo obseg te čezmerne škode. Gre za pravni standard, ki ga ni mogoče zamenjevati s pravnim standardom »*Krajevno običajne mere*« iz 75. člena *SPZ*.<sup>267</sup>

Prvi odstavek 9. člena *ZVO-I* odškodninsko odgovornost povezuje s čezmerno obremenitvijo okolja. To je obremenitev, ki presega mejne vrednosti emisije, standarde kakovosti okolja, pravila ravnanja ali dovoljeno rabo naravne dobrine.<sup>268</sup> Tretji odstavek 133. člena *OZ* opredeljuje škodo, ki presega običajne meje. Kot je že poudarila *Jadek Pensa*, naj se pojem škode, ki presega običajne meje, presoja kot pojem škode, ki presega normalne meje, saj besedilo tretjega odstavka 133. člena *OZ* ne omejuje škode na »krajevno običajne meje«, ampak na »običajne meje«. Drugačno mnenje je razbrati v smislu komentarja *Cigoja*, ki pravi, da se pod škodo, da je pri presoji poseganja normalnih meja treba upoštevati tiste okvire, ki niso običajni in tolerantni v sodobnem urbanističnem okolju, z vsemi škodnimi imisijami, ki jih mora posameznik sprejeti z življenjem v takem okolju. Drugačno pa je stališče sodne prakse, ki je odločila, da:  
... opredelitev okolja kot urbanega ali kot neurbanega za odločitev o podlagi zahtevka ni relevantna. Pritožbeno sodišče pojasnjuje, da opredelitev urbanega ali neurbanega okolja ne vpliva na odločitev o podlagi zahtevka. Strinja pa se s pritožbo tožene stranke, da je od te opredelitve lahko odvisna tudi višina odškodnine, saj je od tega odvisna stopnja preseganja emisije vonjav, ta pa vpliva lahko na ugotovitev obsega škode in s tem na višino odškodnine...<sup>269</sup>

Glede ugotavljanja čezmernih posegov v okolje je sodišče zavzelo stališče, da:  
... da pri ugotavljanju obremenitve okolja z emisijami – ali smrad v posameznih primerih presega dopustne okvire, je strokovno vprašanje in je za pravilen odgovor

<sup>266</sup> 6.5. točka 3. člen *ZVO-I*.

<sup>267</sup> B. Zuljan, Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja, stran VI.

<sup>268</sup> 6.1. točka 3. člena *ZVO-I*.

<sup>269</sup> VSL sodba I Cp 710/2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.710.2005.



*potrebno razpolagati z ustreznim strokovnim znanjem katerega lahko poda ustrezen strokovnjak, saj sodišče z njim ne razpolaga...*<sup>270</sup>

Podobno je sodišče odločilo tudi v naslednjem primeru:

*... upoštevano je, da življenje v urbanem okolju sicer terja od posameznikov ustrezno prilagoditev in toleranco do emisij (hrup, vibracije, onesnaženje zraka), vendar le do normalnih meja. Kadar emisije presežejo mejne vrednosti, pa je mogoče govoriti o takšnem vplivu na osebne pravice posameznika, ki utemeljuje nastanek pravno priznane škode in s tem tudi odškodninske odgovornosti...*<sup>271</sup>

Čezmerni posegi v okolje že v načelu niso dovoljeni, zato so že sami po sebi protipravni, ne le škoda, ki nastane. Čeprav so sprejeti upravni predpisi o dovoljenih količinah emisij, sodišče nanje ni vezano:

*... dejstvo, da Republika Slovenija (še) nima predpisov o emisijskih koncentracijah vonjav, ne pomeni, da za to tožena stranka lahko neomenjeno obremenjuje okolje oziroma lahko vanj neomejeno posega s tovrstnimi emisijami, pač pa je zato treba najprej kot predhodno vprašanje ugotoviti, kakšna je normalna obremenitev in kakšna je čezmerna obremenitev. Za ugotavljanje teh pa se je mogoče opreti na že oblikovane standarde držav, ki prav tako kot Republika Slovenija ščitijo pravico do zdravega življenjskega okolja.*

*Pri odločitvi o primerni odškodnini je treba upoštevati tudi, da je izvedenka pri kriteriju »razvrednotenje okolja« ocenila, da gre za peto stopnjo razvrednotenja okolja. Ta ocena pomeni, da je okolje razvrednoteno za živali, rastline in ljudi, da so razmere nesprejemljive in da obstajajo vplivi na ljudi...*<sup>272</sup>

Kot že navedeno, srečamo v teoriji stališče, da je pojem škode, ki presega normalne meje, širši in da se ne omejuje na škodo, ki nastane zaradi čezmerne obremenitve okolja.<sup>273</sup>

Vrhovno sodišče je v zadevi II Ips 390/2006 z dne 21. februar 2006 pojasnilo, da *... določitev mejnih vrednosti dopustne obremenitve okolja z upravnimi predpisi ne izključuje možnosti ugotavljanja škodljivih vplivov npr. vira sevanja v pravdi. Upravni predpisi o dovoljenih količinah emisij so orientacija, vendar sodišče v principu nanje ni vezano ...*<sup>274</sup>

Drugačno stališče pa je sodišče zavzelo v sodbi, ko je zavzelo stališče, da *... dopustno obremenjevanje okolja še ne vzpostavlja odškodninske odgovornosti v smislu ZVO. Pojasnilo je, da prvi odstavek 9. člena ZVO v okviru temeljnih načel tega zakona, med katerimi je tudi načelo o odgovornosti povzročitelja obremenitve, omejuje odškodninsko odgovornost le na povzročitev čezmerne obremenitve okolja, ker pomeni, da dopustno obremenjevanje okolja še ne vzpostavlja odškodninske odgovornosti. Taka ureditev je torej primerljiva z ureditvijo iz tretjega odstavka 156. člena ZOR ...*<sup>275</sup>

<sup>270</sup> VSL sklep I Cp 4774/2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.4774.2005.

<sup>271</sup> VSRS sodba II Ips 940/2007, ECLI:SI:VSRS:2008:II.IPS.940.2007.

<sup>272</sup> VSL sodba I Cp 710/2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.710.2005.

<sup>273</sup> Podrobneje o tem gl. D. Jadek Pensa, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 770.

<sup>274</sup> VSRS sodba II Ips 390/2006, ECLI:SI:VSRS:2008:II.IPS.390.2006.

<sup>275</sup> VSRS sodba II Ips 140/2009, ECLI:SI:VSRS:2009:II.IPS.140.2009.

Ne glede na to, da prvi in drugi odstavek 133. člena OZ izrecno ne omenjata denarnega odškodninskega zahtevka, to ne pomeni, da je ta izključen, če je nastala premoženjska ali nepremoženjska škoda. Obširna sodna praksa potrjuje, da oškodovancem pripada odškodnina za nepremoženjsko škodo zaradi čezmernih posegov v njihove osebnostne pravice.

Takšno stališče je nazorno obrazložilo Vrhovno sodišče v svoji sodbi:

*... Revizijsko sodišče soglaša s toženo stranko, da Obligacijski zakonik (v nadaljevanju: OZ) ne uporablja pravne terminologije Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO), pritrjuje pa tudi sodišču prve stopnje, da mejne, zagotovo pa kritične vrednosti hrupa presega običajne meje hrupa, ki ga povzroča cestni promet in jih je mogoče subsumirati pod pravni standard škode, ki presega običajne meje iz tretjega odstavka 133. člena OZ. Argument za tako stališče navkljub različni pravni terminologiji, ki jo uporabljata OZ in ZVO, nudi prav jasna definicija ZVO, da je kritična obremenitev s predpisom določena vrednost obremenitve, nad katero so škodljivi vplivi na človekovo zdravje za vse prebivalce verjetni že pri kratkotrajni izpostavljenosti in pri kateri so potrebni takojšnji ukrepi. Da gre v konkretnem primeru za preseganje običajnih (normalnih) meja, ne more biti dvoma. Pri tem ni relevantno, kako močan hrup je postal običajen v življenjskem okolju tožnikov. Tako izhodišče bi pomenilo, da noben hrup ne presega običajne meje in da torej nobeden od oškodovancev ni upravičen do odškodnine zaradi kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja ...*

*... Tudi glede odmere odškodnine za škodo, kakršno trpijo tožniki, je revizijsko sodišče že zavzelo stališče: ta se, če je pravno priznana, odmerja po kriterijih iz 179. člena OZ. Oškodovanci so torej upravičeni do pravične denarne odškodnine za telesne bolečine, za duševne bolečine in za strah, ki izvirajo iz posega v njihovo pravico do zdravega življenjskega okolja, ki je ustavna pravica pozitivnega statusa: pripada vsakomur, država pa jo mora zagotavljati ...<sup>276</sup>*

#### 3.4.4.3.1 Aplikacija primera odškodninske tožbe zaradi onesnaženosti zraka v Zasavju

Kako kompleksno področje je varstvo okolja, nam nakazuje pravdna zadeva, v kateri tožniki iz Zasavja zahtevajo plačilo odškodnine za premoženjsko škodo, ki jim je nastajala v letih 1991–2002 zaradi (sicer dovoljenega) obratovanja in s tem povezanega onesnaževanja štirih toženih strank. Pravni spor traja že več kot 18 let, pri čemer pa do pravnomočne odločbe še ni prišlo.

Pravna podlaga za odškodninski zahtevek povrnitve škode je podana v tretjem odstavku 156. člena ZOR (zdaj je to tretji odstavek 133. člena OZ), ki določa, da če nastane škoda pri opravljanju splošne koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, je mogoče zahtevati samo povrnitev škode, ki presega običajne meje. Komentiranje postopka pravde ni predmet te naloge, pri čemer pa se ne moremo izogniti določenim vprašanjem oziroma posameznim prvinam, ki jih je v sklepu VSL, sklep II Cp 2018/2013, izpostavilo Višje sodišče. Sodišče v svojem sklepu poudarja, da je treba odločiti o vseh prvinah odškodninskega zakonskega stanu iz tretjega odstavka 156. člena ZOR, kar je relevantno tudi za zdajšnji tretji odstavek 133. člena OZ, in sicer

<sup>276</sup> VSRS sodba II Ips 409/2009, ECLI:SI:VSRS:2010:II.IPS.409.2009.

ugotovitev o obstoju škode, ki presega običajne meje, ugotovitev vzročne zveze med to škodo in opravljanjem dejavnosti ter ugotovitev o pravnih subjektih tega pravnega razmerja.

Kot je pojasnjeno v prejšnjem poglavju, škoda, ki presega običajne meje, pomeni pravni standard, ki ga napolnjuje sodna praksa. Vrhovno sodišče je ob povzročitvi hrupa, ki ga povzroči cestni promet, pri ugotavljanju obstoja škode, ki presega običajne meje, *pritrnilo sodišču prve stopnje, da mejne, zagotovo pa kritične vrednosti hrupa presegajo običajne meje hrupa, ki ga povzroča cestni promet in jih je mogoče subsumirati pod pravni standard škode, ki presega običajne meje iz tretjega odstavka 133. člena OZ. Argument za tako stališče navkljub različni pravni terminologiji, ki jo uporabljata OZ in ZVO, nudi prav jasna definicija ZVO, da je kritična obremenitev s predpisom določena vrednost obremenitve, nad katero so škodljivi vplivi na človekovo zdravje za vse prebivalce verjetni že pri kratkotrajni izpostavljenosti in pri kateri so potrebni takojšnji ukrepi. Da gre v konkretnem primeru za preseganje običajnih (normalnih) meja, ne more biti dvoma.*<sup>277</sup>

Takšno izhodišče bi se lahko uporabilo tudi pri ugotavljanju obstoja škode, ki presega običajne meje v odškodninski tožbi zaradi onesnaženosti zraka, pri čemer bi bilo treba ugotoviti mejne in kritične vrednosti onesnaženja zraka ter jih primerjati z običajnimi in dovoljenimi mejami onesnaženja. Iz sklepa Višjega sodišča II Cp 2018/2013<sup>278</sup> izhaja, da je izvedensko mnenje ugotovilo emisije škodljivih snovi pa tudi dovoljene mejne vrednosti, iz česar je treba ugotoviti, ali škoda presega normalne meje. Najprej je treba ugotoviti objekt škode, kar je sodišče poimenovalo razvrednotenje okolja. Čeprav je objekt škode okolje samo, se v okviru 133. člena OZ presoja ugotovitev o obstoju škode samim subjektom (kot posameznikom) in ne okolju kot takemu. 133. člen OZ določa oziroma nudi pravno podlago, ko gre za škodo posameznikom, ne pa za okoljsko škodo. Vseeno pa ima takšno varstvo lahko posreden vpliv na sanacijo okolja, če se odškodnina uporabi za restitucijo samega okolja.

Položaj oškodovanca, ko škoda izvira iz delovanja več oseb skupaj, olajšuje tretji odstavek 186. člena OZ, ki določa, da solidarno odgovarjajo za povzročeno škodo tudi tisti, ki so jo povzročili, delali neodvisno drug od drugega, če ni mogoče ugotoviti njihovih deležev pri povzročenih škodi.

Ta določba olajšuje oškodovančev položaj, saj ga s solidarno odgovornostjo sopovzročiteljev varuje pred nemogućnostjo dokazovanja deleža posameznega povzročitelja pri nastali škodi. Za presojo o solidarni odgovornosti sopovzročiteljev po omenjenem določilu bi morala zadostovati dovolj konkretizirano predstavljena nemogućnost porazdeliti nastalo škodo med zatrjevane sopovzročitelje, ki je razumna in življenjsko sprejemljiva. Morebitno izpodbijanje te možnosti pa ne bi smelo zaiti v dolgotrajno dokazovanje posameznih deležev, saj bi bil s tem izničen namen predpisane solidarne odgovornosti. Posamezni zatrjevani sopovzročitelj škode se bo seveda lahko razbremenil solidarne odgovornosti, če bo dokazal, da k nastanku škode niti delno ni pripomogel.<sup>279</sup>

<sup>277</sup> VSRS sodba II Ips 409/2009, ECLI:SI:VSRS:2010:II.IPS.409.2009.

<sup>278</sup> VSL sklep II Cp 2018/2013, ECLI:SI:VSLJ:2013:II.CP.2018.2013.

<sup>279</sup> D. Jadek Pensa, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 771–772.

Višje sodišče v Ljubljani je v predstavljenem primeru v svojem sklepu II Cp 2018/2013<sup>280</sup> podalo usmeritev sodišču prve stopnje in poudarilo, da v primerih, ko škoda nastaja zaradi obratovanja več različnih onesnaževalcev, pogosto ni mogoče natančno razmejiti, kolikšen delež je k škodi prispeval vsak posamezen onesnaževalec ali pa je z vidika oškodovanca to vsaj nesorazmerno težko.

Pritrditi gre mnenju sodišča, da ob razlagi določbe tretjega odstavka 186. člena *OZ* v luči načela varstva oškodovanca ter v luči specialnega položaja pri čezmernem vplivu na okolje, kjer se deleži nujno ne seštevajo, ampak celo potencirajo, pomeni, da bi bilo lahko to pravilo uporabno tudi v predstavljenem primeru.

Postavi pa se vprašanje, ali lahko sodišče ob nerazdelnem (solidarnem) postavljenem zahtevku za plačilo odškodnine razsodi na razdelno plačilo. Sodišče druge stopnje je v nasprotju z odločitvijo pritožbenega sodišča v prejšnjem postopku mnenja, da ni podanih procesnih ovir za razdelno obsodbo. Poudarilo je, da ni enotne sodne prakse, ki bi potrdila kršitev načela dispozitivnosti (2. člen Ustave), ko stranka zahteva nerazdelno plačilo, obsodba pa se glasi na razdelno plačilo.<sup>281</sup>

Tako je sodišče nakazala na dve možnosti obsodbe na plačilo, in sicer nerazdelno (solidarno) ali pa razdelno plačilo. Koga izmed štirih tožencev je sploh utemeljeno šteti za povzročitelja škode, še posebej glede na količino škodljivih izpustov in zapozneno ugotavljanje škode, je skoraj nemogoče ugotoviti. Iz izvedenskih mnenj sicer izhaja, da je delež škodljivih emisij, ki odpadejo na dve izmed toženih strank, sorazmerno majhen, kar bi bilo govorilo v prid razdelni obsodbi po deležih. Glede na to, da pa ni z gotovostjo mogoče ugotoviti, kakšen delež dejansko odpade na posamezno toženo stranko, bi bila solidarna odgovornost razumna in življenjsko sprejemljiva, hkrati pa lažja za tožnike. V primeru nerazdelne (solidarne) odgovornosti namreč dokazno breme pade na tožence, da dokažejo, da k nastanku škode niti delno niso pripomogli in se tako razbremenijo solidarne odgovornosti.

#### 3.4.4.4 Zahtevki za prenehanje s kršitvami osebnostnih pravic (134. člen *OZ*)

Gre za »četrti« zahtevki na podlagi prepovednega zahtevka v povezavi z obremenjevanjem okolja. *OZ* je na področju zahtevkov za uresničitev pravnega varstva osebnostnih pravic po 134. členu poleg opustitvenega zahtevka izrecno opredelil še prepovedni in odstranitveni zahtevki. Teorija je opozarjala, da je varstvo osebnostnih pravic na področju odškodninskega prava samo z opustitvenim zahtevkom, ki ga je poznal 157. člen *ZOR*, preozko. Prav tako je sodna praksa že pred uveljavitvijo *OZ* zavzela stališče, da je v okviru 157. člena *ZOR*, če naj določba doseže namen, treba dopustiti tudi prepovedni zahtevki, upošteva pri tem naravo kršitve in nevarnost, da se bodo kršitve ponovile. *OZ* je prepovednemu zahtevku dodal še odstranitvenega, ki pa ga natančneje ne definira.<sup>282</sup>

<sup>280</sup> VSL sklep II Cp 2018/2013, ECLI:SI:VSLJ:2013:II.CP.2018.2013.

<sup>281</sup> VSL II Cp 3959/2008, ECLI:SI:VSLJ:2009:II.CP.3959.2008; VSL II Cp 694/2009, ECLI:SI:VSLJ:2009:II.CP.694.2009 in VSL III Cp 3057/2010, ECLI:SI:VSLJ:2011:III.CP.3057.2010.

<sup>282</sup> D. Jadek Pensa, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, stran 788.

Pravica do zdravega življenjskega okolja je osebna pravica, ki ima podlago že v Ustavi. Tudi sodna praksa je potrdila, da gre za osebno pravico, zato je zahtevek po 134. členu OZ uporabljen tudi ob kršitvah zaradi obremenjevanja okolja.

*... Pravica do zdravega okolja (72. člen Ustave) je osebna pravica. Če je do posega v osebno pravico (v konkretnem primeru zaradi hrupa, ki je presegal dovoljeno mejo hrupa in ki mu je bila oseba izpostavljena v daljšem časovnem obdobju) že prišlo, gre prizadetemu zahtevek za povračilo nastale škode. Po 200. členu ZOR so pravno priznana škoda tudi duševne bolečine zaradi okrnitve pravice osebnosti, odvisno od stopnje bolečin in njihovega trajanja, pri čemer ni potrebno, da bi zaradi posega v osebno pravico prišlo do okvare zdravja ...*<sup>283</sup>

### 3.4.5 Aplikacija primera zahtevka, da se odstrani škodna nevarnost

V kolikor primer Lafarge cement apliciramo na pravna pravila v sistemu obligacijsko pravnega varstva, bi bilo potrebno najprej opredeliti vrsto zahtevka, ki bi prišel v poštev, s tem pa tudi vrsto odškodninske odgovornosti. Skladno s 133. členom OZ bi prišel v poštev odstranitveni oziroma opustitveni zahtevek, s katerim bi se zahtevalo, da izvajalec odstrani vir nevarnosti, od katerega grozi njemu ali nedoločenemu številu oseb večja škoda oziroma, da se vzdrži dejavnosti, iz katere izvira vznemirjanje ali škodna nevarnost. V povezavi s tretjim odstavkom 133. člena OZ je v primeru nastale škode pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, mogoče zahtevati samo povrnitev škode, ne pa tudi odstranitev oziroma opustitev dejavnosti. Pa vendar je potrebno v preučevanem primeru ugotoviti ali gre za opravljanje splošne koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ.

Pri presoji uporabe tretjega odstavka 133. člena OZ sta torej pomembni dve predpostavki: ali gre za opravljanje splošno koristne dejavnosti in ali je za opravljanje dejavnosti pristojni organ dal dovoljenje? Na prvo vprašanje gre odgovoriti pritrnilno, ne gre pa pritrniti predpostavki, da je pristojni organ dal dovoljenje za opravljanje dejavnosti. Lafarge cement za enkrat še ni pridobil okoljevarstvenega dovoljenja in je v postopku pridobivanja le tega, kljub temu pa je dejavnost že opravljal. Tako se primer ne bi smel presojati po tretjem odstavku 133. člena OZ.

Lafarge cement je okoljevarstveno dovoljenje sicer že imel, vendar je v letu 2006 zaprosil za spremembo dovoljenja, hkrati pa tudi že pričel z izvajanjem dodatne dejavnosti. In ravno zaradi spremenjene dejavnosti – uporabo alternativnih goriv v povezavi s sežigom odpadkov – je treba presojati dejansko stanje.

Tako bi torej v zgoraj navedenem primeru cementarne lahko posamezniki oziroma organizacije podale tožbeni zahtevek zoper cementarno, da se vzdrži dejavnosti, iz katere izvira vznemirjanje ali škodna nevarnost. Opustitveni zahtevek, da se vzdrži nevarnosti po prvem odstavku 133. člena OZ, je subsidiarne narave, kar pomeni, da se lahko uporabi le, če ni druge možnosti za preprečitev škode. Pa vendar bi bilo potrebno v obravnavanem primeru upoštevati, da je cementarna obratovala, kljub neizdanemu okoljevarstvenemu dovoljenju, ki bi ga za opravljanje dejavnosti moral imeti. Tako bi opustitveni zahtevek, da se vzdrži nevarnosti, prišel v poštev vsaj do izdaje okoljevarstvenega dovoljenja.

---

<sup>283</sup> VSRS sodba in sklep II Ips 507/92, ECLI:SI:VSRS:1993:II.IPS.507.92.

Upravno sodišče je v sodbi I U 893/2014 ugotovilo, da so podatki študij in analiz, na katere se tožniki sklicujejo, lahko dejanska podlaga za ugotavljanje povzročiteljev onesnaženja in njihove morebitne odgovornosti za zatrjevano škodo, vendar to ni bilo predmet upravnega spora. Zato bi bilo treba v morebitni popularni tožbi po 133. členu *OZ* ugotoviti škodo oziroma škodno nevarnost ter ali ta škoda oziroma škodna nevarnost presega zakonsko dovoljene emisije. Prav tako pa bi bilo treba ugotoviti tudi vzročno zvezo med škodo in opravljanjem dejavnosti. Vpliv na javno zdravje je vsebovan v pravilih, ki se nanašajo na emisije, kakovost zraka, varstvo rastlin, na ravnanje z odpadki itn., kar pomeni, da je treba upoštevati mejne vrednosti, ki so predpisane s temi pravili z namenom omejiti škodljiv vpliv posameznih onesnaževal na okolje ter s tem na zdravje in življenje ljudi.<sup>284</sup>

Pri odstranitvenem in opustitvenem zahtevku po 133. členu *OZ* denarni odškodninski zahtevki ni omenjen, kar pa ne pomeni, da bi bil izključen, če bi prišlo tudi do premoženjske ali nepremoženjske škode. Pa vendar ne smemo spregledati dejstva, da če bi državne ustanove, med njimi tudi inšpektorat za varstvo okolja, že prej opravile svoje delo in preprečile nezakonito onesnaževanje, ne bi bili potrebni morebitni obligacijski zahtevki.

---

<sup>284</sup> Podrobneje o tem pri Aplikaciji na primer v poglavju 3.2.3.

## 4 ZAKLJUČEK

Okolje in narava sta najpomembnejša segmenta človekovega življenja, zato je prav, da je njuno varstvo tudi normativno urejeno. Ker okolje samo varstva ne more zagotavljati, je toliko bolj pomembno, da obstaja zakonodaja, ki ne samo da pravno varstvo dopušča, temveč tudi da je takšno varstvo učinkovito. EU je z *Direktivo o okoljski odgovornosti* normativno uredila odgovornost zaradi neposredne nevarnosti za okoljsko škodo in tudi odgovornost zaradi že povzročene škode okolju – tj. zavarovanim vrstam in njihovim habitatom, vodi in tlom. Gre torej za preventivne in sanacijske ukrepe, pri čemer se preventivni ukrepi izvedejo z namenom preprečiti ali čim bolj zmanjšati okoljsko škodo, sanacijski ukrepi pa se izvajajo v primerih, ko je do okoljske škode dejansko že prišlo. *ZVO-IB* je v slovenski pravni red prenesel določbe te direktive, pri čemer gre izpostaviti, da je direktiva dala možnost za strožjo ureditev, ki pa se je slovenski zakonodajalec v večini primerov ni poslužil (vključitev dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije, razširitev objektivne odgovornosti na dodatne dejavnosti oziroma določitev širšega kroga nevarnih dejavnosti oziroma nevarnih stvari). Izvedba je zato t.i. gold plating.<sup>285</sup>

Gre pa izpostaviti opredelitev okoljske škode povzročene tlom, kjer zakonodajalec poleg tega, da gre za onesnaženje z emisijami zahteva izpolnitev dodatnih pogojev – ogrožanje človekovega zdravja in preseganje standardov kakovosti tal, pri čemer gre za kumulativno določena pogoja. Direktiva pa se ne sklicuje na kakršnekoli standarde kakovosti tal, zato je takšna opredelitev lahko problematična. V primeru onesnaženosti tal v Celjski kotlini (onesnaženje tal v neposredni bližini Cinkarne Celje) je država oziroma ministrstvo, svoje neukrepanje opravičevalo s sklicevanjem na nesprejete standarde kakovosti tal, kar pa ne bi smel biti razlog za ne ukrepanje, še posebej, če gre za neustrezen prenos določb direktive v pravni red države članice.

Odgovornost za preprečevanje in sanacijo okoljske škode temelji na načelu *povzročitelj onesnaževanja plača (polluter pay principle)* in od povzročitelja zahteva ukrepanje in tudi obvestilo pristojnemu organu v zvezi z neposredno nevarnostjo oziroma že nastalo okoljsko škodo. Pravico zahtevati ukrepanje pa imajo tudi osebe, ki so zaradi okoljske škode prizadete, in nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu. Direktiva tudi ne razlikuje med lastništvom naravnih virov in je odgovornost razširjena na okoljsko škodo kot tako, ne glede ali so naravni viri v zasebni lasti fizičnih oziroma pravnih oseb ali pa kot javno dobro.

*Direktiva o okoljski odgovornosti* določa dve vrsti odgovornosti (subjektivno in objektivno odgovornost), pri čemer gre pri objektivni odgovornosti za odgovornost za okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti in neposrednih nevarnosti take škode, ki bi nastale zaradi izvajanja takšnih poklicnih dejavnosti. Te poklicne dejavnosti so v *Direktivi o okoljski odgovornosti* izrecno opredeljene in države članice nimajo

---

<sup>285</sup> Več o tem G. Winter, J. H. Jans, R. Macrory and L. Krämer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, stran 187 in nas.; Environment, Food and Rural Affairs Committee, Implementation of the Environmental Liability Directive, URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenvfru/694/694.pdf> (dostopno 27.04.2016); R.K.A. Morris, The application of the Habitats Directive in the UK: Compliance or gold plating?, Land Use Policy št. 28, 2011, stran 361–369.

opcije, da bi te dejavnosti ne upoštevale kot dejavnosti, ki zapadejo pod sistem objektivne odgovornosti. *Direktiva o okoljski odgovornosti* daje možnost, da države članice razširijo nabor dejavnosti, ki zapade pod objektivno odgovornost, nimajo pa države članice možnosti dejavnosti, ki so določene s to direktivo, izvzeti iz sistema objektivne odgovornosti. Gre za poklicne dejavnosti, ki so tvegane za zdravje ljudi ali okolja.<sup>286</sup> *Direktiva o okoljski odgovornosti* je bila že dvakrat spremenjena zaradi širjenja poklicnih dejavnosti, za katere velja objektivna odgovornost. Pojem »nevarna stvar« in »nevarna dejavnost« sta v slovenski nacionalni zakonodaji opredeljena kot pravna standarda, ki se oblikujeta skozi sodno prakso, pri čemer je novejša sodna praksa Vrhovnega sodišča RS oblikovala stališča v smeri zoževanja te odgovornosti. V obravnavanih primerih v magistrski nalogi, gre za škodne dogodke onesnaženja okolja, katere so povzročili izvajalci, ki opravljajo, določene gospodarske dejavnosti (tj. gospodarski podjemi). Gospodarske družbe v svoji osnovi zasledujejo cilj ekonomske rasti in povečevanja ekonomskih koristi, tj. dobička. V kolikor pa se obseg delovanja posameznega gospodarskega subjekta poveča, se poveča tudi verjetnost nastanka škodnih dogodkov. S povečanim obsegom delovanja pa se, praviloma, povečajo tudi ekonomske koristi.<sup>287</sup> Če ima potencialni povzročitelj (odgovorna oseba) pravno možnost, da se razbremeni odškodninske odgovornosti, t.j. kadar ravna z dolžno ravnijsko skrbnosti, potem ne bo ustrezno motiviran, da pri odločanju o obsegu njegovega delovanja upošteva posledice celotnega (potencialnega) obsega škod, ki ga lahko povzroči takšno delovanje na določeni ravni (ob določenem) obsegu. Vsako povečanje obsega delovanja bo povzročalo skupni znesek pričakovanega obsega škod pri dani (konstantni) ravni skrbnosti. V sistemu objektivne odgovornosti za škode iz takšnega delovanja, pa mora povzročitelj škode sam nositi breme teh škod in zato omeji svoj obseg delovanja na družbeno optimalno raven.<sup>288</sup> Posledica tega je, da sistem objektivne odgovornosti daje potencialnim povzročiteljem škod optimalno spodbudi za vlaganje v raziskave in za razvoj tehnologije za obvladovanje novih pojavnih oblik tveganj.

Potencialnim oškodovancem sistem objektivne odškodninske odgovornosti ne nalaga nobene obveze oziroma dokazovanja. Po drugi strani ima v sistemu krivdne odgovornosti samo potencialni oškodovanec ustrezno spodbudo za zbiranje informacij o možnih preventivnih ukrepih, saj nosi celotno breme negativnih posledic škodnega dogodka. Povzročitelj se namreč lahko razbremeni te odgovornosti, če ravna z dolžno skrbnostjo, zato je zainteresiran, da omeji vlaganja (stroške) v zvezi s pridobivanjem informacij samo na takšen obseg, kot je v skladu z oblikovanim standardom dolžne skrbnosti.<sup>289</sup> Gre za ekonomsko teorijo prava, ki je v sistemu tradicionalnega prava novost. Zgolj ekonomska korist ne more biti razlog za objektivno odgovornost.

---

<sup>286</sup> Osmo točka Preambule Direktive o okoljski odgovornosti.

<sup>287</sup> Obravnavan primer Lafarge cement v poglavju 3.3.3 oziroma 3.4.3 razkriva interes po dodatnih ekonomskih koristih, saj je družba zaradi izvajanja dodatne dejavnosti, ki ji bi prinesla dodatne ekonomske koristi, pri čemer pa bi ta dejavnost imela dodaten vpliv na okolje in nevarnost preseganja zakonsko dovoljenih emisij. Družba je v želji dodatnih ekonomskih koristi, pričela z izvajanjem dodatne dejavnosti, hkrati pa je to povzročilo dodatno onesnaženje okolja in nevarnost preseganja zakonsko dovoljenih emisij, pri čemer za izvajanje te dodatne dejavnosti družba ni imela ustreznih dovoljenj.

<sup>288</sup> N. Plavšak, *Obligacijski zakonik s komentarjem* (splošni del), 1. knjiga, stran 720-721.

<sup>289</sup> Prav tam, str. 722; Podrobneje S. Sullivan, »... or should have known«: On Forseeability and Paradox in Law and Economics, URL: <http://econwpa.repec.org/eps/le/papers/0004/0004003.pdf> (dostopno 26.06.2016); G.D. Mattiacci, *Tort Law and Economics*, <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=997085004006094121123112084100107125058064002040052074078090067068100067102005003061117012048011025112008082113054007092078067115069090099101011026118070072095013047066079085117093011009121025083122006123010073124086121113009067074119004093064&EXT=pdf> (dostopno 26.06.2016).



Razširitev objektivne odgovornosti na vse gospodarske podjeme bi bila tako preširoka, bi pa bilo potrebno nevarne dejavnosti razširiti na vse dejavnosti, pri katerih obstaja verjetnost nastanka škodnih dogodkov z vplivom na okolje. Obratovanje z nevarno dejavnostjo oziroma opravljanje nevarne dejavnosti ni nekaj, kar bi bilo na splošno nedopustno, nedopustna je škoda, ki izvira iz takega dogodka. Zaradi ekonomskih koristi, ki jih gospodarske družbe pridobivajo tudi na račun okolja, bi bilo pravila potrebno razširiti, npr. z odvzemom ekonomskih koristi, ki jih gospodarski subjekt pridobi na račun škode povzročene okolju.

Varstvo okolja se lahko zagotavlja v javnem kot tudi v zasebnem interesu, s tem pa tudi različni pravni instituti. V pravu okolja sicer prevladuje upravnopravni značaj, pa vendar so zelo pomembni tudi civilnopravni instituti, ki jih v Sloveniji ureja *OZ* in tudi *ZVO-I*. Pri varstvu okolja v javnem interesu je v ospredje postavljena restitucija oziroma vrnitev okolja v prejšnje stanje, zahtevki v zasebnem interesu pa v ospredje postavljajo odškodnino.

Civilno pravno varstvo v smislu 133. člena *OZ* lahko zahtevajo posamezniki kot oškodovanci kot tudi organizacije, pri čemer gre izpostaviti, da je civilnopravno varstvo namenjeno predvsem posameznikom pri zagotavljanju njihovih premoženjskih in osebnih interesov. To pomeni, da je varstvo okolja oziroma sanacija škode na okolju kot premoženju posameznika (npr. na gozdu, ki je v lasti oškodovanca) odvisna tudi od zavesti posameznika ali bo prisojeno odškodnino namenil sanaciji okolja. Zaščito okolju samemu oziroma normativno ureditev odgovornosti za preprečevanje in sanacijo okoljske škode, ki ne vpliva na pravico do običajnih odškodnin, pa je prinesla *Direktiva o okoljski odgovornosti*.

Pravno varstvo po prvem odstavku 133. člena *OZ* pa lahko zahteva vsakdo, kar pomeni, da gre za klasično popularno tožbo, pa vendar takšno stališče v teoriji ni enotno, prav tako se to vprašanje še ni izostrilo v sodni praksi. Upravičenci do pravnega varstva okolja po *ZVO-I* so lahko tako posamezniki kot tudi njihova društva, združenja in organizacije. Da gre tudi v tem primeru za popularno tožbo pa je potrdila teorija<sup>290</sup>, saj sodne prakse na tem področju še ni.<sup>291</sup> Popularna tožba tako daje tožbeno pravico tudi tistim, ki naravnost niso ogroženi. Nevladne organizacije tako povezujejo oba načina varstva okolja – javnopravni in zasebno pravni sistem - saj nastopajo tako v javnem kot zasebnem interesu.

Glavna pozornost 14. člena *ZVO-I* je namenjena varstvu okolja kot takemu, posredno s tem pa ima vpliv tudi na zdravo življenjsko okolje ljudi samih. Prepovedni zahtevek po 14. členu *ZVO-I* je mogoč tudi zoper osebo, ki opravlja splošno koristno dejavnost, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, če gre za obremenitev okolja ali neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi. Tako je določba 14. člena *ZVO-I* širša od zahtevka po odstranitvi škodne nevarnosti po tretjem odstavku 133. člena *OZ*, ki zoper osebe, ki opravljajo splošno koristno dejavnost, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, dopušča zgolj povrnitev škode, ki presega običajne meje.

Močno podporo oziroma pomoč pri varstvu okolja oziroma uveljavljanju zahtevkov zoper onesnaževalce lahko posameznikom dajo nevladne organizacije, ki delujejo v

---

<sup>290</sup> J. Čebulj, D. Pichler, A. Prančič, Zakon o varstvu okolja s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1994, stran 84.

<sup>291</sup> Več o tem na strani 43.

sferi varstva okolja. Aktivna legitimacija nevladnih organizacij za zagotavljanje pravnega varstva v zvezi z odgovornostjo za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode po *ZVO-I*, je pogojena s pridobitvijo statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki delujejo v javnem interesu. Nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu, imajo že po samem zakonu priznan pravni interes in aktivno legitimacijo v posameznih postopkih. *ZVO-I* v prvem odstavku 110.g člena izrecno določa, da lahko pri obveščanju o okoljski škodi in zahtevi za ukrepanje, ki je naslovljena na ministrstvo in s tem na državo, nastopa le nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu, prav tako pa je v 73. členu določeno, da ima pravni interes, da zaradi varstva pravic vstopi v postopek za izdajo oziroma spremembo okoljevarstvenega dovoljenja, nevladna organizacija, ki ima status delovanja v javnem interesu. Nevladne organizacije, ki delujejo na področju varstva okolja in nimajo statusa delovanja v javnem interesu, bi položaj stranke v zgoraj navedenih postopkih sicer lahko uveljavljale na podlagi določb ZUP, pri čemer pa bi morale izkazati svoj pravni interes, kar pa je v praksi zelo težko. To pomeni, da v postopkih proti državi oziroma na upravnopravnem področju varstva okolja lahko nastopajo le nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu. Pridobitev statusa delovanja v javnem interesu, pa sicer ni pogoj za vložitev tožbe po 14. členu *ZVO-I* oziroma 133. členu OZ, pa vendar, ker sodna praksa o tem še ni podala odgovora, je po mojem mnenju, zgolj iz previdnosti, bolje, da bi v tožbi nastopala nevladna organizacija s statusom delovanja na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu.<sup>292</sup>

Za ustrezno pravno varstvo pred okoljsko škodo pa je odgovorna država, ki je dolžna vzpostaviti ustrezen zakonodajni, administrativni in sodni sistem za zaščito pravice do zdravega življenjskega okolja. Država je dolžna zagotoviti, da se prepreči omejevanje pravice do zdravega življenjskega okolja tudi s strani gospodarskih subjektov, kar pa do sedaj ni naredila, še posebej ne v takšni meri, kot se je od nje pričakovalo. To sicer ne pomeni, da bi morala država vsakomur zagotavljati zdravo življenjsko okolje oziroma da bi morala odškodninsko odgovarjati zaradi čezmernih posegov v okolje. V kolikor pa država ne izpolnjuje svojih obveznosti, ki jih nalaga pravni red EU in hkrati dopušča nezakonito onesnaževanje in s svojim administrativnim aparatom ne ukrepa ali ukrepa prepočasi, pa mora za to odgovarjati. Evropska komisija je proti Sloveniji vložila že več tožb zaradi kršitve okoljske zakonodaje oziroma neizpolnitve obveznosti države, čemur je pritrdilo tudi Sodišče EU.<sup>293</sup> Izpostavljeni so bili primeri težkega onesnaževanja s strani industrije v Zasavju in celjski kotlini, saj se že več kot stoletje v teh krajih vlaga le v »razvoj« industrije, le malo pa v odpravljanje stranskih posledic. Ne gre spregledati izdatne podpore države takšnemu onesnaževanju, ki je z ukrepanjem pričela šele po tem, ko je EU zahtevala denarne sankcije proti državi (9.009,00 EUR dnevne denarne kazni in pavšalni znesek 11.604.603,00 EUR).<sup>294</sup> Gre za odgovornost države kot članice EU za kršitev prava EU. Zakone in uporabljive predpise je dolžna

---

<sup>292</sup> Ustavno sodišče je v postopku ustavnosti in zakonitosti, ki ga je vložila nevladna organizacija s statusom delovanja v javnem interesu, odločilo, da splošni interes, ki naj bi ga pobudniki varovali v okviru dejavnosti, ki jih opravljajo, pa glede na uveljavljeno ustavnosodno presojo za priznanje njihovega pravnega interesa ne zadošča. Pobudnik nima pravnega interesa, če ne izkaže, da izpodbijana določba neposredno posega v njegov pravni položaj; USRS odločba U-I-316/12, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.316.12.

<sup>293</sup> Zadeva C-49/10, *Evropska komisija proti Republiki Sloveniji*, ECLI:EU:C:2010:597; Zadeva C-140/14, *Evropska komisija proti Republiki Sloveniji*, ECLI:EU:C:2015:501.

<sup>294</sup> Slovenija zopet na evropski zatožni klopi zaradi neizdaje dovoljenja za obratovanje veliki cementarni, Komisija zahteva denarne kazni, URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4492\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4492_sl.htm) (dostopno 20.02.2016).

pripraviti in sprejeti le država. Z neučinkovitim ukrepanje v zvezi s sanacijo okoljske škode, preprečitvijo čezmernega onesnaževanja in sanacijo degradiranih območji, tako krši svojo ustavno dolžnost, da zagotovi zdravo življenjsko okolje.

Tudi proti državi bi se lahko vložila tožba, s katero bi se zahtevalo učinkovito ukrepanje v primerih, ko je kršena pravica do zdravega življenjskega okolja, kar je v osnovi določeno že v 72. členu Ustave RS. Tožbo napram državi zaradi opustitvenega ali neaktivnega ravnanja bi lahko podali tako posamezniki, lokalna skupnost, nevladne organizacije in zahtevali konkretne ukrepe države (npr. sprejetje odlokov v zvezi z degradiranim okoljem, izvajanje operativnih programov, izvedba sanacij onesnaženih območji). Država pa je subsidiarno odgovorna tudi v primerih čezmerne obremenitve okolja na podlagi 11. člena *ZVO-I* (država skrbi za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja in krije stroške odprave teh posledic, če jih ni mogoče naprtiti določenim ali določljivim povzročiteljem ali ni pravne podlage za naložitev obveznosti povzročitelju obremenitve ali posledic ni mogoče drugače odpraviti). Temeljno pravilo sicer je, da mora posledice čezmerne obremenitve odpraviti povzročitelj, pa vendar lahko v praksi pride do situacij, ko povzročitelja ni mogoče odkriti ali pa mu ni mogoče naprtiti obveznosti, da odpravi posledice čezmerne obremenitve, in tako mora odgovornost prevzeti država. Tako lahko napram državi na podlagi 11. člena *ZVO-I* nastopijo tako posamezniki, društva, združenja, torej vsi upravičenci, ki bi lahko nastopili proti dejanskemu onesnaževalcu. Pravica do zdravega življenjskega okolja pripada vsakomur, država pa jo je dolžna zagotavljati. Pravna sredstva po 14. členu *ZVO-I*, 133. in 134. členu *OZ* pa lahko posamezniki, društva, združenja, organizacije – torej vsakdo – uporabi tudi napram državi, kot nosilcu posega v okolje. Nevladne organizacije se lahko vključijo v postopke za varstvo okolja<sup>295</sup> oziroma imajo že po samem zakonu priznan pravni interes za vstop v postopek,<sup>296</sup> pri čemer pa zakon to delovanje nevladnih organizacij pogojuje s pridobljenim statusom delovanja v javnem interesu. Proti državi tako lahko nastopajo samo nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu. Iz tega *a contrario* izhaja, da so zahtevki proti državi na podlagi 14. členu *ZVO-I* dovoljeni le nevladnim organizacijam s statusom delovanja v javnem interesu.

Subsidiarna odgovornost države za odpravljanje čezmernih obremenitev pa ne zajema odškodninskih zahtevkov zaradi posledic čezmerne obremenitve. To pa ne pomeni, da je izključena odškodninska odgovornost države za zagotovitev zdravega življenjskega okolja. Sodna praksa<sup>297</sup> je že potrdila odgovornost države zaradi posegov v pravico do zdravega življenjskega okolja in s tem tudi odškodninsko odgovornost države.

Pravni sistem posamezne države ne predstavljajo zgolj sprejeta pravna pravila, temveč ga oblikuje tudi sodna praksa, ki se lahko razvija več desetletji in celo stoletji. Že *Direktiva o okoljski odgovornosti* je rezultat dolgoletnih postopkov razvoja okoljske odgovornosti v pravu EU, ki pa je zaradi različnih ureditev v državah članicah in pritiskov pravnih strokovnjakov, doživela v svojem nastajanju korenite spremembe. Osnutek predloga *Direktive o okoljski odgovornosti* je predvideval tako individualne kot

---

<sup>295</sup> Peti odstavek 51. a člena *ZVO-I* določa, da lahko nevladna organizacija vložiti pritožbo zoper sklep v zvezi s presojo vplivov na okolja in pridobitvijo okoljevarstvenega dovoljenja. Prav tako lahko nevladne organizacije zahtevajo ukrepanje države oziroma ministrstva tudi v zvezi s sanacijo okoljske škode po prvem odstavku 110. g člena *ZVO-I*.

<sup>296</sup> Drugi odstavek 64. člena in drugi odstavek 73. člena *ZVO-I*.

<sup>297</sup> VSRS sodba II Ips 940/2007, ECLI:SI:VSRS:2008:II.IPS.940.2007.

skupinske odškodninske mehanizme v sistemu civilnega prava, sprejeta direktiva pa je uvedla namesto civilne »zgolj« upravno odgovornost za preprečevanje in odpravo okoljske škode. Še težje pa je s spreminjanjem celotnega pravnega področja, ki ga je neka država gradila in oblikovala vrsto let. Tudi zaradi samih razlik med sistemom civilnega in upravnega prava, bi nov sistem pravnega varstva v okviru samostojnega pravnega področja – okoljsko pravo – skoraj iluzorno pričakovati. Bolj realna rešitev bi po mojem mnenju lahko bila v strukturnem preoblikovanju pravnega varstva, ki bi že na normativni ravni omogočil lažji dostop strank do pravnih sredstev. Prav tako bi bilo potrebno preoblikovati izkazovanje pravnega interesa in prevailitev stroškov dokazovanja (študij, elaboratov, izvedencev). Večji ukrepi se pričakujejo tudi od države, ki bi morala pristopiti k strukturni odpravi problema. Pravno varstvo pred okoljsko škodo po slovenskem pravu, je sicer zagotovljeno, pri čemer pa gre opozoriti na učinkovitost samih pravnih pravil oziroma zakonskih določb v praksi oziroma pri uveljavljanju pravic pred upravnimi in sodnimi organi. Zakonske določbe same po sebi ne zadostujejo, temveč mora za učinkovitost teh določb v praksi obstajati pravni sistem, ki je dostopen in primeren, da se posledice okoljske škode čim hitreje odpravijo oziroma da oškodovanci dejansko prejmejo povračilo škode, ki jim je nastala ali da se posegi v okolje ustavijo že prej, da do dejanske škode sploh ne pride. Izpostaviti gre neenak položaj strank v postopku, prevelike stroške postopka, oteženo dokazovanje ter izkazovanje pravnega interesa.<sup>298</sup>

Za odškodninsko odgovornost morajo biti kumulativno izpolnjene vse predpostavke, ki se zahtevajo za določeno vrsto odškodninske odgovornosti – protipravno ravnanje (ali opustitev), škoda, vzročna zveza in krivda (v kolikor ne gre za objektivno odškodninsko odgovornost). Škodljivo dejstvo in vzročna zveza pa samih zakonskih določbah nista opredeljena v obliki pravnega pravila, zato je njuna razlaga in uporaba lahko zelo odvisna od same interpretacije teh dveh postavk.

Dokazovanje okoljske škode, s tem pa tudi ugotavljanje vzročne zveze med to škodo in opravljanjem dejavnosti pomeni izredno breme za tožnika, ki je v praksi nemalokrat postavljen pred nalogo nemogočega dokazovanja. V teoriji se sicer iščejo poti, ki bi olajšale položaj oškodovanca (od obrnjenega dokaznega bremena, ugotavljanja vzročne zveze po prostem preudarku, o standardu verjetnosti pri dokazovanju vzročne zveze in podobno), pa vendar bi lahko zakonodajalec to presekal z normativno ureditvijo tega vprašanja. Ena izmed rešitev bi lahko bila v obrnjenem dokaznem bremenu povzročitelja, ki bi moral nato dokazovati, da njegova odškodninska odgovornost iz ustreznega razloga ne obstoji oziroma da opravljanje določene dejavnosti ne povzroča škodne nevarnosti oziroma vznemirjenja. Prav tako bi vzročno zvezo v primerih škodljivih emisij oziroma onesnaževanja okolja bilo moč iskati oziroma jo opreti na naravno vzročno zvezo,<sup>299</sup> ki bi bila ugotovljena v izvedenskem mnenju. Nadaljnja

---

<sup>298</sup> Tako tudi S. Bagari, T. Baloh, N. Bizjak, L. Devjak, P. Golija, M. Petrovič, G. Repe, U. Rotar, U. Ušeničnik, Onesnaženost zraka s PM<sub>10</sub>, Ljubljana:Pravna fakulteta, 2014, stran 85, URL: <http://www.pf.uni-lj.si/media/onesnazenost.zraka.s.pm10.pdf> (dostopno 04.05.2016).

<sup>299</sup> Pri boleznih, ki so posledica izpostavljenosti onesnaženosti, bi si pri ugotavljanju vzročne zveze pomagali z izvedenci medicinske stroke ali statističnimi raziskavami. Če bi se ugotovilo, da je izpostavljenost onesnaženosti v obravnavani zadevi najbolj verjeten (sicer ne nujno edini) vzrok obolenja, bi oškodovancu morala biti priznana odškodnina. Naravna vzročna zveza se ugotavlja z neposrednim izkustvenim spoznanjem oziroma z znanstvenometodološkimi kriteriji, pri čemer *Varanelli* poudarja, da ugotavljanje naravne etiološke povezave med dvema stanjema predpogoj za pravno obravnavanje zadeve; Več o tem L. Varanelli, Vzročna zveza in pravo – oris nove teorije, *Odvetnik*, št. 57, oktober 2012, *Odvetniška zbornica Slovenije*, Ljubljana 2012, stran 12 in nasl.;

rešitev bi lahko bila tudi v znižanju stroškov postopka ter stroškov dokazovanja in plačila izvedencev za tožnika. Razbremenitev tožnikov bi se lahko doseglo s porazdelitvijo stroškov, tako da bi vsaka stranka nosila svoje stroške postopka, četudi bi tožnik tožbo izgubil. Stroški za izvedbo dokazov z izvedencem pri odkrivanju in dokazovanju okoljske škode pa bi se prevzalili na izvajalce, ki bi krili stroške za izvedbo dokazov ali pa bi jih v fazi postopka založila država oziroma pristojna ministrstva za okolje.

Ne glede na to, da v sodni praksi ni najti niti enega primera tožbe po 14. členu *ZVO-I*, prav tako je sodna praksa skopa z odločitvami po 133. členu *OZ* v povezavi z varstvom okolja, gre pritrđiti, da je varstvo pred okoljsko škodo zagotovljeno. V kolikor obstajajo pravna pravila in zakonodaja, katera daje pravico do varstva okolja in pravico do zdravega življenjskega okolja, gre pritrđiti, da je pravno varstvo zagotovljeno. Da pa se pravno varstvo ne uveljavlja, gre iskati v vzrokih, ki pa so lahko zelo različni – od tega, da ljudje niso seznanjeni z možnostmi pravnega varstva okolja, prevelikih stroškov postopka, pa tudi da prevladajo materialni interesi nad čistim okoljem. Tako se več pričakuje od nevladnih organizacij, predvsem tistih s statusom delovanja v javnem interesu, da nastopijo na strani posameznikov proti onesnaževalcem in/ali državi.<sup>300</sup>

---

<sup>300</sup> Tako tudi S. Bagari, T. Baloh, N. Bizjak, L. Devjak, P. Golija, M. Petrovič, G. Repe, U. Rotar, U. Ušeničnik, *Onesnaženost zraka s PM<sub>10</sub>*, Ljubljana: Pravna fakulteta, 2014, stran 83, URL: <http://www.pf.uni-lj.si/media/onesnazenost.zraka.s.pm10.pdf> (dostopno 04.05.2016).

## 5 UPORABLJENA LITERATURA

### Seznam uporabljene literature

Bagari Sara, Baloh Tadej, Bizjak Nejc, Devjak Lea, Golija Polona, Petrovič Maja, Repe Maja, Rotar Urška, Ušeničnik Urša, Onesnaženost zraka s PM10, Ljubljana: Pravna fakulteta, 2014, URL:

<http://www.pf.uni-lj.si/media/onesnazenost.zraka.s.pm10.pdf> (dostopno 04.05.2016).

Bergkamp Lucas, The Proposed Environmental Liability Directive, European Environmental Law Review, November 2002.

Betto Nina, Jeraj Irena, Skupinsko uveljavljanje zahtevkov, PP, št. 48, Ljubljana 2008.

Blaznik Vanja, Okoljska politika ZDA, magistrsko delo, Ljubljana 2011.

Bohinc Rado, Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi, GV Založba, Ljubljana, 2005.

Brans Edward H. P., Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive, Standing and Assessment of Damages. Environmental Law Review, št. 7, 2005.

Cigoj Stojan, Komentar obligacijskih razmerij, I.–IV. knjiga, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana 1984–1986.

Cullet Philippe, Gowlland - Gualtieri Alix, Key Materials in International Environmental Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2004.

Čebulj Janez, Pichler Dušan, Prančič Ana, Zakon o varstvu okolja s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1994.

Česnik Meta, Prenos direktiv v nacionalne pravne rede držav članic, Evro Pravna praksa, št. 6, Ljubljana 2004.

Frantar Tone, Varstvo pred posegi in motnjami – negatoria, PiD, 5/95. Inštitut za delo pri Pravni fakulteti: Zveza Društev pravnikov v gospodarstvu Slovenije: Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1995.

Juhart Miha, Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom, Zbornik znanstvenih razprav 2008, Letnik LXVIII, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 2008.

Juhart Miha, Zahtevki zaradi opravljanja splošno koristnih dejavnosti, Podjetje in delo, 2009, št. 6–7, Ljubljana 2009.

Juričič Mojca, Perharič Lucija, Čakš Tomaž in drugi, Izpostavljenost prebivalcev občine Zagarje ob Savi okoljskim onesnažilom – težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega

izvora, URL: [http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ\\_tezke\\_kovine\\_Zagorje\\_ob\\_Savi.pdf](http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ_tezke_kovine_Zagorje_ob_Savi.pdf) (dostopno 16. 5. 2015).

Juričič Mojca, Perharič Lucija, Čakš Tomaž in drugi, Izpostavljenost prebivalcev občine Trbovlje okoljskim onesnažilom – težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega izvora, URL: [http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ\\_tezke\\_kovine\\_Trbovlje.pdf](http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ_tezke_kovine_Trbovlje.pdf) (dostopno 15. 6. 2015).

Juričič Mojca, Perharič Lucija, Čakš Tomaž in drugi, Izpostavljenost prebivalcev občine Hrastnik okoljskim onesnažilom – težkim kovinam v tleh in živilih rastlinskega izvora, URL: [http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ\\_tezke\\_kovine\\_Hrastnik.pdf](http://www.ekokrog.org/wp-content/uploads/2013/11/ZZVLJ_tezke_kovine_Hrastnik.pdf) (dostopno 16. 5. 2015).

Knez Rajko, Odgovornost gospodarskih subjektov za obremenjevanje okolja v materialnem in mednarodnem zasebnem pravu, Pravna fakulteta, Inštitut za civilno, primerjalno in mednarodno zasebno pravo, Maribor 1998.

Knez Rajko, Uporaba in učinkovanje direktiv s področja varstva okolja v upravnih in sodnih postopkih, Varstvo narave, Revija za teorijo in prakso ohranjanja narave, Zavod RS za varstvo narave, letnik 21, Ljubljana 2008.

Koman Perenič Lidija, Škoda in odškodnina, Zbirka sodobno pravo, DZS, Ljubljana 2004.

Končina-Peternel Mateja, Novejši razvoj odškodninske odgovornosti: Pojem nevarne stvari in nevarne dejavnosti, PiD, št. 6/1999, GV Založba, Ljubljana 1999.

Kralj Marjeta, Nova cinkarna zastruplja, ukrepov pa ni, Dnevnik, Dnevnik, družba medijskih vsebin, 11. 8. 2015, str. 1, 3.

Krisper Kramberger Marija, Imisije v novi pravni ureditvi, Združeno delo, št. 5/80, Ljubljana, 1980.

Kukec Bojan, Odgovornost države za škodo, Pravna praksa, št. 3, Gospodarski vestnik, d. d., Ljubljana, 1999.

Lah Avguštin, Dve konvenciji konference ZN o okolju v Rio de Janeiru leta 1992, Združeni narodi o okolju, Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994.

Maitre Eléonore, Environmental liability and the protection of biodiversity an analysis of European Union and United States Legal regimes, Jean Monnet Working Paper Series, Environment and Internal Market, št. 2012/6, 2012, URL: [http://www.tradeenvironment.eu/uploads/maitre\\_working\\_paper\\_2012\\_6.pdf](http://www.tradeenvironment.eu/uploads/maitre_working_paper_2012_6.pdf) (dostopno 30. 11. 2015).

Guiseppe Dari Mattiacci, Tort Law and Economics, <http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=99708500400609412112311208410010712505806400204005207407809006706810006710200500306111701204801102511200>

8082113054007092078067115069090099101011026118070072095013047066079085  
117093011009121025083122006123010073124086121113009067074119004093064&  
EXT=pdf (dostopno 26.06.2016).

McIntyre Owen, European Community Proposals on Civil Liability for Environmental Damage – Issues and Implication, Environmental Liability, št. 29, Oxford 1995.

Morris Roger K.A, The application of the Habitats Directive in the UK: Compliance or gold plating?, Land Use Policy št. 28, 2011.

Pace Nicholas M., Class actions in the United States of America: an Overview of the Process and the Empirical Literature, URL: [http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/USA\\_\\_National\\_Report.pdf](http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/USA__National_Report.pdf) (dostopno 30. 11. 2015).

Pavčnik Marijan, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 4., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana, 2011.

Pichler Dušan, Odgovornost do narave in ekologizacija prava, Podjetje in delo, št. 8, Ljubljana 1997.

Pichler Dušan, Odgovornost za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode po ZVO-1, Javna uprava, št. 4, Ljubljana 2008.

Pichler Dušan, Pucelj Vidović Tanja, Pličanič Senko, Pirnat Rajko, Kelšin Sonja, Komentar Zakona o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2010.

Pirotte Charles, A brief Overview of Directive 2004/35/CE on Environmental Liability, [http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004\\_en-06.pdf](http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004_en-06.pdf) (dostopno 15. 6. 2012).

Planinšec Viktor, Ureditev civilnopravnega varstva okolja (s sodno prakso), Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994.

Plavšak Nina, Juhart Miha, Jadek Pensa Dunja, Kranjc Vesna, Grilc Peter, Polajnar Pavčnik Ada, Dolenc Mile, Pavčnik Marijan, Obligacijski zakonik s komentarjem (splošni del), 1. knjiga, GV Založba, Ljubljana 2003.

Pličanič Senko, Ustavnopravni temelji ekološkega prava, Javna uprava, št. 1, Inštitut za javno upravo: Gospodarski vestnik, Ljubljana 2007.

Polajnar Pavčnik Ada, Temeljne pravice kot osebne pravice, Temeljne pravice, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997.

Postiglione Amadeo, Environmental damage in Italy in relation to Directive 2004/35/EC, URL: [http://www.inece.org/conference/7/vol1/47\\_Postiglione.pdf](http://www.inece.org/conference/7/vol1/47_Postiglione.pdf) (dostopno 16. 11. 2015).

Pucelj Vidović Tanja, Okoljska odgovornost, Javna uprava, št. 3/4, Inštitut za javno upravo: Gospodarski vestnik, Ljubljana 2007.



Pucelj Vidović Tanja, Okoljska odgovornost, Javna uprava, št. 4, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2008.

Rijavec Vesna, Varstvo skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje v pravnem postopku, zbornik Pravne možnosti varovanja skupinskih interesov ljudi za zdravo okolje, Pravna fakulteta, Inštitut za civilno, primerjalno in mednarodno zasebno pravo, Maribor 1996.

Smrkolj Maja, O iztožljivosti pravice do čistega zraka, Pravna praksa, št. 33, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2008.

Strojin Tone, Osnove prava okolja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994.

Sullivan Steven, »... or should have known«: On Foreseeability and Paradox in Law and Economics, URL: <http://econwpa.repec.org/eps/le/papers/0004/0004003.pdf> (dostopno 26.06.2016).

Šinkovec Janez, Pravo okolja: načela in mednarodnopravni prikaz, Zbirka učbeniki, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994.

Šinkovec Janez, Varstvo okolja v Evropski skupnosti, Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994.

Škrk Mirjam, Mednarodnopravno varstvo okolja od Stockholma 1972 do Rio de Janeira, Zbornik Okolje v Sloveniji, Tehniška založba Slovenije, Ljubljana 1994.

Šturm Lovro, Komentar Ustave RS, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.

Trstenjak Verica, Iustitiae oculus vigilat, Prva obsodba Slovenije pred Sodiščem ES, PP št. 11/2009, Ljubljana 2009.

Varanelli Luigi, Vzročna zveza in pravo – oris nove teorije, Odvetnik, št. 57, oktober 2012, Odvetniška zbornica Slovenije, Ljubljana, 2012.

Vrbica Senka, Videtič Nuša, Pravna sredstva na področju varstva okolja, Priročnik za nevladne organizacije in civilne iniciative, Pravnoinformacijski center nevladnih organizacij – PIC, Ljubljana, 2010.

Vudrag Marko, Od podrobnejše analize okolja in zdravja v Zasavski regiji do odpravljanja razlik v zdravju, Elaborat »Zdravje za Zasavje«, Zavod za Zdravstveno varstvo Ljubljana, URL: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=2324> (dostopno 14. 6. 2015).

Zuljan Boštjan, Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja, Pravna praksa, št. 27/2009, Priloga, str. II, Ljubljana 2009.

Wilde Mark, Civil Liability for Environmental Damage, A comparative analysis of Law and Policy in Europe and the United States, Kluwer Rights Reserved, Hague 2002.

Wilde Mark, The EC Commission's white paper on environmental liability  
Journal of Environmental Law, št. 13, Oxford 2001.

Winter Gerd, Jans Jan H., Macrory Richard and Krämer Ludwig, Weighing up the EC  
Environmental Liability Directive, Journal of Environmental Law, št. 20, Oxford 2008.

## **VIRI**

### **Seznam uporabljenih pravnih virov**

Council Directive 82/501/EEC of 24 June 1982 on the major-accident hazards of certain  
industrial activities (Uradni list EU, L 230/82).

Convention on Biological Diversity, URL: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>  
(dostopno 10. 11. 2015).

Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the  
environment, Council of Europe, ETS No. 150, URL:  
<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150> (dostopno 10.  
11. 2015).

Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of  
the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on  
the programme of action of the European Communities on the environment (Uradni list  
ES, C 112/73).

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o  
določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (Uradni list EU, L  
327/00, L 331/01, L 81/08, L 348/08, L 140/09, L 226/13, L 353/13, L 311/14).

Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski  
odgovornosti v povezavi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (Uradni list EU,  
L 143/04, L 102/06, L 140/09, L 178/13).

Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih  
projektov na okolje (Uradni list EU, L 175/85).

Direktiva Sveta z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prostoživečih ptic (79/409/EGS)  
(Uradni list EU, L 103/79).

Direktiva Sveta 96/82/EC z dne 9. decembra 1996 o obvladovanju nevarnosti večjih  
nesreč, v katere so vključene nevarne snovi (Uradni list EU, L 284/03, L 345/03, L  
311/08, L 197/12).

Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in  
nadzorovanju onesnaževanja (Uradni list EU, L 257/96).

Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o  
celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (Uradni list EU, L 24/08).

Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (Uradni list EU, L 206/92).

Direktiva Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih (75/442/EGS) (Uradni list EU, L 194/75, L 114/06).

Direktiva Sveta z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (91/689/EGS) (Uradni list EU, L 337/91, L 312/08).

Direktiva Sveta z dne 4. maja 1976 o onesnaževanju pri odvajanju nekaterih nevarnih snovi v vodno okolje Skupnosti (76/464/EGS), (Uradni list ES, L 129/76, L 64/06).

Direktiva Sveta z dne 17. decembra 1979 o varstvu podzemne vode pred onesnaženjem z določenimi nevarnimi snovmi (80/68/EGS) (Uradni list ES, L 20/80).

Direktiva Sveta z dne 27. junija 1967 o približevanju zakonov in drugih predpisov v povezavi z razvrščanjem, pakiranjem in označevanjem nevarnih snovi (67/548/EGS), (Uradni list ES, L 196/67).

Direktiva 1999/45/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. maja 1999 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v povezavi z razvrščanjem, pakiranjem in označevanjem nevarnih pripravkov (Uradni list ES, L 200/99).

Direktiva Sveta z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet (91/414/EGS) (Uradni list ES, L 230/91, L 309/09).

Direktiva 98/8/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 o dajanju biocidnih proizvodov v promet (Uradni list ES, L 123/98, L 167/12).

Direktiva Sveta 94/55/ES z dne 21. novembra 1994 o približevanju zakonodaje držav članic glede prevoza nevarnega blaga po cesti (Uradni list ES, L 319/94, L 260/08).

Direktiva Sveta 96/49/ES z dne 23. julija 1996 o približevanju zakonodaje držav članic v povezavi s prevozom nevarnega blaga po železnici (Uradni list ES, L 235/96, L 260/08).

Direktiva Sveta 93/75/EGS z dne 13. septembra 1993 o minimalnih zahtevah za plovila, ki plujejo v pristanišča Skupnosti ali iz njih in prevažajo nevarno ali okolju škodljivo blago (Uradni list ES, L 247/93, L 208/02).

Direktiva Sveta z dne 28. junija 1984 o boju proti onesnaževanju zraka iz industrijskih obratov (84/360/EGS) (Uradni list ES, L 188/84, L 377/91).

Direktiva Sveta z dne 23. april 1990 o uporabi gensko spremenjenih mikroorganizmov v zaprtih sistemih (90/219/EGS) (Uradni list ES, L 117/90, L 125/09).

Direktiva 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS (Uradni list ES, L 106/01, L 268/03, L 81/08, L 68/15).

Direktiva 2006/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti ter o spremembi Direktive 2004/35/ES (Uradni list ES, L 102/06).

Direktiva 2008/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o okoljskih standardih kakovosti na področju vodne politike, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv Sveta 82/176/EGS, 83/513/EGS, 84/156/EGS, 84/491/EGS, 86/280/EGS ter spremembi Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta (Uradni list ES, L 348/08).

Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (Uradni list EU, L 24/08).

Explanatory memorandum to the environmental damage (prevention and remediation) regulations 2009, No. 153, URL: [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/153/pdfs/ukxiem\\_20090153\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/153/pdfs/ukxiem_20090153_en.pdf) (dostopno 23. 11. 2015).

Green paper on remedying environmental damage, COM (93) 47 z dne 14. 5. 1993, URL: [http://aei.pitt.edu/950/01/environmental\\_damage\\_gp\\_COM\\_93\\_47.pdf](http://aei.pitt.edu/950/01/environmental_damage_gp_COM_93_47.pdf) (dostopno 11. 11. 2015).

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/2004).

Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo).

Oil pollution Act, URL: <http://epw.senate.gov/opa90.pdf> (dostopno na dan 11. 11. 2015).

Osnutek Zakona o nevladnih organizacijah v javnem interesu, URL: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nevladne\\_organizacije/priprava\\_osnutka\\_za\\_kona\\_o\\_nvo\\_v\\_javnem\\_interesu/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/priprava_osnutka_za_kona_o_nvo_v_javnem_interesu/) (dostopno na dan 11.02.2016).

Pravilnik o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu (Uradni list RS, št. 34/2014).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu okolja (ZVO-1B) – skrajšani postopek – EPA 2032-IV, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 59, Ljubljana 2008.

Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development – A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development (Uradni list ES, C 138/93).

Report from the Commission to the Council, the European parliament, the European economic and social committee of the regions Under Article 14 (2) of Directive

2004/35/CE on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, URL: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/com\\_2010\\_0581.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/com_2010_0581.pdf) (dostopno 23. 11. 2015).

Sklep št. 1600/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. julija 2002 o šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti (Uradni list EU, L 242/02).

Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 »Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta«, (Uradni list EU, L 354, 28. 12. 2013).

Stvarnopravni zakonik (Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13).

United Nations framework convention on climate change, URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (dostopno 11. 11. 2015).

Uredba Sveta (EGS), št. 259/93, z dne 1. februarja 1993 o nadzorovanju in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje (Uradni list ES, L 30/93, L 190/06).

Uredba (ES) št. 1367/2006, Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (Uradni list EU L 264/06).

Uredba o habitatnih tipih (Uradni list RS, št. 112/03, 36/09, 33/13).

Uredba o mejnih, opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh (Uradni list RS, št. 68/96 in 41/04 – ZVO-1).

Uredba o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode (Uradni list RS, št. 55/2009).

Uredba o zavarovanih prostoživečih živalskih vrstah (Uradni list RS, št. 46/04, 109/04, 84/05, 115/07, 32/08 – odl. US, 96/08, 36/09, 102/11 in 15/14).

Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99).

Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (Uradni list RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US in 43/12 – odl. US).

Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B in 46/14).

Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US in 48/15 – odl. US).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 70/08).

Zakon o obligacijskih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 29/78, 39/85, 45/89 – odl. US, 57/89, Uradni list RS, št. 88/99 – ZRTVS-B, 83/01 – OZ, 30/02 – ZPlaP in 87/02 – SPZ).

Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US in 109/12).

Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12).

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, 56/99 – ZON, 22/00 – ZJS, 67/02 – ZV-1 in 41/04 – ZVO-1).

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13 in 56/15).

Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02 – ZJU in 109/12).

White Paper on environmental liability, COM(2000) 66 final z dne 9. 2. 2000, URL: [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el\\_full.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf) (dostopno 11. 11. 2015).

### **Seznam drugih virov**

Benzene, URL: <http://www3.epa.gov/ttn/atw/hlthef/benzene.html> (dostopno 22.02.2016).

Benzene TEACH Chemical Summary,  
URL: [http://archive.epa.gov/region5/teach/web/pdf/benz\\_summary.pdf](http://archive.epa.gov/region5/teach/web/pdf/benz_summary.pdf) (dostopno 22.02.2016).

Environment, Food and Rural Affairs Committee, Implementation of the Environmental Liability Directive,  
URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmenvfru/694/694.pdf> (dostopno 27.04.2016).

Evropska komisija – sporočilo za medije, Slovenija zopet na evropski zatožni klopi zaradi neizdaje dovoljenja za obratovanje veliki cementarni, Komisija zahteva denarne kazni, URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4492\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4492_sl.htm) (dostopno 3. 6. 2015).

Glavna državna inšpektorica v Lafarge Cementu, URL: <http://www.ekokrog.org/2014/10/19/glavna-drzavna-inspektorica-v-lafarge-cementu/#more-3989> (dostopno 31. 1. 2016).

Marot Mojca, Onesnažena celjska kotlina: Ministrica za okolje in prostor naj odstopi, Dnevnik, Dnevnik, družba medijskih vsebin, 28. 7. 2015, str. 9.

Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za okolje in prostor o problematiki onesnaženja v Celju, URL: [http://www.mop.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1328/5779/](http://www.mop.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/5779/) (dostopno 7. 10. 2015).

Okoljevarstveni ukrepi in politika v EU, EU – Phare business support program SME – FIT, EU Environmental Policies and Guidelines, Ljubljana 2004, URL: <http://www.ueapme.com/business-support%20II/Training%20Tools/Confartigianato/Environment/SL-Environment%20-%20tool%20I.pdf> (dostopno 16. 11. 2015).

Priprava osnutka Zakona o NVO v javnem interesu URL: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nevladne\\_organizacije/priprava\\_osnutka\\_za\\_kona\\_o\\_nvo\\_v\\_javnem\\_interesu/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/priprava_osnutka_za_kona_o_nvo_v_javnem_interesu/) (dostopno 11. 02. 2016).

Seznam društev/nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju okolja, URL: [http://www.mop.gov.si/si/nevladne\\_organizacije/](http://www.mop.gov.si/si/nevladne_organizacije/) (dostopno 7. 10. 2015).

Slovenija zopet na evropski zatožni klopi zaradi neizdaje dovoljenja za obratovanje veliki cementarni, Komisija zahteva denarne kazni, URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4492\\_sl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4492_sl.htm) (dostopno 20.02.2016).

Smrad v Trbovljah med vikendom, <http://www.ekokrog.org/2014/11/16/smrad-v-trbovljah-med-vikendom/#more-4001> (dostopno 31. 1. 2016).

Zaradi napake v čistilni napravi v Savi Bohinjki množičen pogin rib, URL: <http://www.dnevnik.si/kronika/1042547955> (dostopno 11. 11. 2015).

## **Uporabljena in citirana sodna praksa Sodišča EU**

Sodba 148/78, ECLI:EU:C:1979:110.

Sodba 240/83, ECLI:EU:C:1985:59.

Sodba 152/84, ECLI:EU:C:1986:84.

Sodba C-361/88, ECLI:EU:C:1991:224.

Sodba C-59/89, ECLI:EU:C:1991:225.

Sodba C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395.

Sodba C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292.

Sodba C-192/94, ECLI:EU:C:1996:88.

Sodba C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404.

Sodba C-336/97, ECLI:EU:C:1999:314.

Sodba C-435/97, ECLI:EU:C:1999:418.

Sodba C-287/98, ECLI:EU:C:2000:468.  
Sodba C-397/01 do C-403/01, ECLI:EU:C:2004:584.  
Sodba C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482.  
Sodba C-201/02, ECLI:EU:C:2004:12.  
Sodba C-80/06, ECLI:EU:C:2007:327.  
Sodba C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447.  
Sodba C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21.  
Sodba C-333/08, ECLI:EU:C:2010:44.  
Sodba C-378/08, ECLI:EU:C:2010:126.  
Sodba C-402/08, ECLI:EU:C:2009:157.  
Sodba C-478/08, ECLI:EU:C:2010:129.  
Sodba C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419.  
Sodba C49/10, ECLI:EU:C:2010:597.  
Sodba C-534/13, ECLI:EU:C:2015:140.  
Sodba C-140/14, ECLI:EU:C:2015:501.

### **Uporabljena in citirana sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice**

67021/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101.

### **Uporabljena in citirana sodna praksa sodišč v RS**

USRS odločba U-I-41/94, 07.04.1994, ECLI:SI:USRS:1994:U.I.41.94.  
USRS odločba U-I-263/95, 18.03.1999, ECLI:SI:USRS:1999:U.I.263.95.  
USRS odločba U-I-316/12, 21.02.2013, ECLI:SI:USRS:2013:U.I.316.12.  
USRS odločba U-I-43/13, 09.10.2014, ECLI:SI:USRS:2014:U.I.43.13.  
VSRS sodba in sklep II Ips 507/92, 25.03.1993, ECLI:SI:VSRS:1993:II.IPS.507.92.  
VSRS sklep III Ips 9/94, 12.05.1994, ECLI:SI:VSRS:1994:III.Ips.9.94.  
VSRS sodba II Ips 426/96, 11.09.1996, ECLI:SI:VSRS:1996:II.IPS.426.96.  
VSRS sklep II Ips 191/98, 23.12.1998, ECLI:SI:VSRS:1998:II.IPS.191.98.  
VSRS sodba II Ips 337/99, 30.03.2000, ECLI:SI:VSRS:2000:II.IPS.337.99.  
VSRS sodba II Ips 213/2000, 26.10.2000, ECLI:SI:VSRS:2000:II.IPS.213.2000.  
VSRS sklep II Ips 420/2000, 24.05.2001, ECLI:SI:VSRS:2001:II.IPS.420.2000.  
VSRS sodba II Ips 368/2001, 20.03.2002, ECLI:SI:VSRS:2002:II.IPS.368.2001.  
VSRS sodba II Ips 390/2006, 21.02.2008, ECLI:SI:VSRS:2008:II.IPS.390.2006.  
VSRS sodba II Ips 940/2007, 24.01.2008, ECLI:SI:VSRS:2008:II.IPS.940.2007.  
VSRS sodba II Ips 140/2009, 26.02.2009, ECLI:SI:VSRS:2009:II.IPS.140.2009.  
VSRS sodba II Ips 409/2009, 18.02.2010, ECLI:SI:VSRS:2010:II.IPS.409.2009.  
VSL sklep I Cp 609/2002, 09.04.2003, ECLI:SI:VSLJ:2003:I.CP.609.2002.  
VSL sodba I Cp 711/2002, 15.01.2003, ECLI:SI:VSLJ:2003:I.CP.711.2002.  
VSM sodba I Cp 55/2005, 04.07.2006, ECLI:SI:VSMB:2006:I.CP.55.2005.  
VSL sodba I Cp 710/2005, 12.10.2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.710.2005.  
VSL sklep I Cp 4774/2005, 14.12.2005, ECLI:SI:VSLJ:2005:I.CP.4774.2005.  
VSL sodba II Cp 3959/2008, 10.02.2009, ECLI:SI:VSLJ:2009:II.CP.3959.2008.  
VSL sodba II Cp 694/2009, 02.09.2009, ECLI:SI:VSLJ:2009:II.CP.694.2009.  
VSL sodba III Cp 3057/2010, 26.01.2011, ECLI:SI:VSLJ:2011:III.CP.3057.2010.  
VSL sklep II Cp 2018/2013, 23.10.2013, ECLI:SI:VSLJ:2013:II.CP.2018.2013.  
UPRS sodba I U 893/2014, 21.08.2014, ECLI:SI:UPRS:2014:I.U.893.2014.