With the support by the EACEA, The EU Commission, Grant Decision 2013 - 2877 / 001 - 001

The University of Maribor Jean Monnet Centre of Excellence

Working Paper Nr. 4/2013

Vpliv pravil o varovanju okolja na poslovanje podjetij

Dr. Rajko Knez, professor at the Faculty of Law University of Maribor
Jean Monnet Centre of Excellence

December 2013

VPLIV PRAVIL O VAROVANJU OKOLJA NA POSLOVANJE PODJETIJ

Prof. dr. Rajko Knez
Pravna fakulteta Univerze v Mariboru

Vsebina

1. *Uvod* 3
2. *Večina zakonodaje s področja varstva okolja nastaja v Evropski uniji* 4
3. *Učinkovanje zakonodajeEU* 4
4. *Pooblaščenec za varstvo okolja* 4
5. *Preplet javnega in zasebnega varstvo na področju varstva okolja* 5
6. *Posebnost sankcij in njihova višina* 8
7. *Zaključek* 10

POVZETEK:
Na podlagi načela integracije okoljska problematika bolj ali manj zadeva vse gospodarske subjekte. Predpisi s področja varstva okolja so pretežno upravnopravne narave oziroma urejajo vertikalnost odnosov med državo kot skrbnikom za okolje in gospodarskimi subjekti. Z zakonodajo EU pa je v slovenski pravni prostor bilo uvedenih tudi nekaj institutov, predvsem s področja odgovornosti za škodo v okolju, ki iz civilnega prava prehajajo v upravnopravno sfero. V Evropi je še vedno prevladujoč sistem *command and control*, vse večjo vlogo pa dobiva kazenska odgovornost. Ob spoznanju, da niti upravnopravni predpisi, niti civilna odgovornost ne morejo zadovoljujoče rešiti problematike varstva okolja, je zakonodajalec dal težo tudi kazenski odgovornosti. V zadnjih letih smo tako priča novi in specifični ureditvi okoljske škode in postroževanju kazenske zakonodaje na tem področju.

Ključne besede:
varstvo okolja, okoljski pooblaščenec, odgovornost za okoljsko škodo, odgovornost za tradicionalno škodo, neposredni učinek določb varstva okolja, inšpekcijsko varstvo

SUMMARY:
By virtue of the principle of integration, rules on environmental protection concern, more or less, all market players. These rules are mostly of the administrative nature and they regulate vertical relations between the State and market players. However, with the implementation of the EU legislation Slovenia adopts some legal concepts which originate from the private law, but are used in the administrative law. It is still the command and control system that prevails in Europe, but also the importance of criminal liability is rising. The legislator gave some emphasis also to criminal law protection since neither the administrative rules nor the private law rules cannot always achieve satisfactory results. New and specific legislation therefore entered in force in the past years with regard environmental liability.

Key words:
Environmental protection, persons authorized for environmental issues, liability for environmental damage, liability for traditional damage (damage to property), direct effect of the measures for the environment, environmental inspections

1. Uvod

Predpisi, ki se neposredno nanašajo ali so posredno povezani z varovanjem okolja, poseganjem v prostor in naravo, so številni. Prav tako so številne direktive evropskega zakonodajalca s tega področja. Področje varovanja okolja je izredno nadnormirano tudi v anglosaksonskem pravnem sistemu in dejansko do kontinentalnega sistema v tem pogledu ni velike razlike. Tudi načela s področja varstva okolja so skupna obema sistemoma, obstajajo pa razlike v njihovi uporabi in intenziteti uporabe.[1]

Ne gre pa samo za številčnost predpisov, ki jih je na tem področju potrebno upoštevati, ampak tudi za njihovo raznolikost. *Načelo integracije* vprašanj in pravil varstva okolja v vse politike, tako na nadnacionalni ravni v Evropski uniji, kot tudi v nacionalnem pravnem sistemu ima za posledico, da če že ne predpise, pa vsaj posamezne določbe s področja varstva okolja srečujemo na zelo različnih področjih. Tako varstvo okolja s svojimi specialnimi določbami tvori del konkurenčnega prava, še posebej pravil o državnih pomočeh.[2] Nadalje so pomembna tudi posebna pravila o odgovornosti za okolje, ki ločujejo med tradicionalno priznano škodo in modernim konceptom ekološke škode,[3] posebna so pravila o umeščanju objektov v prostor o varstvu narave, voda, odpadkov, zraka, hrupa, emisij, trgovanja z emisijskimi kuponi, s pravili o varstvu okolja so povezane nekatere gospodarske javne službe, pooblaščenec za varstvo okolja pri gospodarskih družbah kot posebna institucija, zelo pisana paleta različnih dovoljenj in soglasij, ukrepi pred nesrečami, varstvo pred industrijskimi nesrečami, itd..

Na naštetih področjih prevladujejo pravila, ki so po svoji naravi upravna pravila oziroma urejajo tako imenovana vertikalna (upravnopravna) razmerja ali tudi razmerja *command and control (predpiši in nadzoruj)*. Vsebujejo javnopravno konotacijo. Tudi pravila o odgovornosti za okolje niso povsem civilno pravne narave, ampak upravnopravne z institucijami civilnega prava. Poleg pravil upravnega prava pa se na področju varstva okolja srečujemo tudi s pravili kazenskega[4] in civilnega prava. Ekološki kriminal na eni strani, ki dobiva vse večje razsežnosti in kjer nelegalno ravnanje z odpadki dosega visoko ceno, ki so jo podjetja pripravljena plačevati, je posledica vse strožjih ukrepov na področju varstva okolja in prizadevanja podjetij, da se tem pravilom izognejo.[5]

Namen prispevka je prikazati vpliv pravil varstva okolja na eni strani in posledično pravno varstvo, ki je omogočeno v primeru nespoštovanja teh pravil. Pri tem vseh gospodarskih subjektov glede tega vprašanja ne moremo enačiti, kajti vprašanje, v kolikšni meri se posamezna pravila uporabljajo za posamezno podjetje, je odvisno tudi od tega, s katero dejavnostjo se podjetje ukvarja. Tako npr. že nekaj časa, vse odkar je v ospredju evropske politike varstva okolja problematika obnovljivih virov energije, zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov itd., morajo podjetja, ki se ukvarjajo z energetiko, računati s precej širšim spektrom pravil. Na drugi strani pa tudi, npr. za popolnoma proizvodno podjetje (npr. bele tehnike), niso pravila glede varstva okolja nič manj pomembna in morajo pri svojem poslovanju upoštevati tako pravila *de lege lata* kot tudi *de lege ferenda*.

To lahko ilustriramo tudi z naslednjim primerom: če eno takšnih podjetij izgradi proizvodno linijo za hladilne naprave, ki jo načrtuje tako, da naprave izdeluje z vrsto plina, za katerega pa ne pričakuje, da bo čez nekaj časa prepovedan (je pa od tega vprašanja odvisna celotna struktura hladilnika, notranji dovodi hladilnih linij itd.), potem lahko takšno podjetje utrpi veliko škodo, kajti proizvodna linija bo neuporabna, hkrati pa bo verjetno moralo poiskati tudi odlagališče odpadkov za nevarne odpadke, kamor se bodo uvrščali takšni aparati.

---

[1] N. de Sadeleer, Environmental Principles (from political slogans to legal rules), Oxford 2005, str. 1-2.

[2] Gl. obvestila Evropske komisije o državnih pomočeh na področju varstva okolja. Evropska komisija jih je od leta 1994 izdala že več, upoštevajoč razvoj področja in sodno prakso. Vir za leto 2008 je: Community guidelines on state aid for environmental protection, (2008/C 82/01).

[3] Direktiva 2004/35/ES z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, UL EU L 143/56 (30.4.2004).

[4] V nadaljevanju članka so navedene ustrezne pravne podlage.

[5] I. Gruden, Odpadki donosni skoraj kot mamila in orožje (intervju s Katjo Eman), v: Okolje in energija, priloga časnika Financ, Marec 2011, št. 2, str. 6-9.

V luči zapisanega uvoda je že mogoče razbrati, da tematika presega okvir zgolj enega vprašanja, temveč da posega na vrsto vprašanj in da je rdeča nit prispevka namenjena sistemskim vprašanjem, ki jih poraja naslov.

2. Večina zakonodaje s področja varstva okolja nastaja v Evropski uniji

Težko je govoriti o odstotku, s katerim bi lahko ponazorili, koliko zakonodaje s področja varstva okolja nastaja v Evropski uniji in koliko v nacionalnih pravnih sistemih, vsekakor pa je ta odstotek izredno visok. Če bi npr. poskušali analizirati Zakon o varstvu okolja,[6] bi skorajda vse njegove določbe lahko povezali z obveznostmi, ki izhajajo iz zakonodaje Evropske unije, predvsem iz direktiv. Direktive so ključni instrument na področju varstva okolja v Evropski uniji in velikokrat vsebujejo tudi klavzulo minimalne harmonizacije, to pomeni, da so nacionalni standardi lahko tudi strožji, vendar brez učinka za mednarodno trgovino. To dejstvo, da večina zakonodaje na področju varstva okolja prenesemo oziroma jo implementiramo iz zakonodaje Evropske unije, pa pomeni tudi, da je za prihodnje ureditve potrebno upoštevati razvoj v Evropski uniji. Podjetje na primer, ki dela načrte za svoj razvoj ali ki investira v določeno proizvodnjo ali infrastrukturo, mora ugotoviti, kakšne so morebitne spremembe oziroma cilji Evropske unije. Takšen primer bi lahko bil zgoraj opisani primer (zadnji odstavek uvoda), pa tudi gradnje različne infrastrukture, kot so sežigalnice ali sosežigalnice (npr. zniževanje emisijskih standardov), malih hidroelektrarn (npr. ureditev minimalnega pretoka), vsaka proizvodnja izdelkov, ki vsebuje nevarne snovi, toplogredne pline, težke kovine, itd..

3. Učinkovanje zakonodaje EU

Pravilo, da zakonodaja EU, tudi direktive, učinkuje neposredno in da imajo posamezne določbe neposredni učinek tako za organe izvršilne veje oblasti, pravosodne organe (*ex post*) in za zakonodajalca (*ex ante*), je nesporno.[7] Tisto, kar je treba posebej poudariti, je, da je na področju varstva okolja sodna praksa posebej izoblikovala pravilo neposrednega učinkovanja tudi za primere, kadar pravica (ki izhaja iz neke določbe) ni namenjena zgolj posamezniku niti skupini posameznikov (npr. obveznost presoje vplivov na okolje, PVO) ni namenjena posameznikom, ampak okolju samemu. Kljub temu, da je po splošni definiciji neposrednega učinka potrebno, da določba ustvarja pravice za posameznika, pa na področju varstva okolja to ni nujno potrebno. To pa pomeni, da se lahko na določbo sklicujejo (v razmerju proti državi) tudi tisti posamezniki, ki ne morejo izkazati, da določba zanje ustvarja določeno pravico.

V slovenski (predvsem upravni) praksi je srečati mnenja, da direktive neposredno ne zavezujejo.[8] To stališče ni pravilno. Gospodarski subjekti imajo v razmerjih do države »dve pravni podlagi«. Zgolj slovenska zakonodaja – kot edina in ustrezna pravna podlaga – se uporabi, kadar so direktive prenesene popolnoma ustrezno in je ustrezna ne samo transpozicija (prenos), temveč tudi implementacija (*de facto* uporaba).

4. Pooblaščenec za varstvo okolja

Podjetja, ki so zavezanci za IPPC dovoljenje za SEVESO dovoljenje (v skladu s členoma 68 in 86 ZVO-1), morajo imeti pooblaščenca za varstvo okolja. Drugi povzročitelji obremenitev okolja, predvsem manjše družbe in manjša podjetja, se prav tako odločajo za pooblaščenca, kljub temu, da jim zakon tega ne nalaga. To je oseba, katere skrb je integrirati v odločitve, poslovne poteze, razvoj, dejavnost itd. določenega podjetja tiste poglede s

[6] Ur l. RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/2006-UPB1, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008, 108/2009.
[7] Več o tem gl. pri R. Knez, Uporaba in učinkovanje direktiv s področja varstva okolja v upravnih in sodnih postopkih; v: Zbornik Pravne fakultete Univerze v Mariboru, 2009, letn. 5, št. 1, str. 14-33.
[8] Primeri so opisani v članku pod op. 7.

področja varstva okolja, ki lahko na vse naštete procese vplivajo. *Načelo integracije* pravil varstva okolja v politike države[9] pa se tukaj odraža na mikro ravni, kjer je ta integracija povezana z vsakodnevnim srednjeročnim ali dolgoročnim delovanjem določenega podjetja. Naloge pooblaščenca za varstvo okolja so sicer naštete v 30. členu ZVO-1, vendar pa lahko vse naštete točke oziroma naloge uvrstimo pod omenjeno načelo integracije teh vprašanj v vsa ostala vprašanja določenega podjetja.

Pooblaščenec za varstvo okolja je lahko zelo koristna oseba, ki lahko zmanjša stroške napačnih odločitev ali prepreči nesrečo, ki bi imela za posledico ekološko, kot tudi tradicionalno škodo. Rdeča nit ekoloških nesreč je namreč spoznanje, da je preventiva običajno precej cenejša kot kasnejša kurativa, v nekaterih primerih pa tudi kurativa ni mogoča.

Slednje spoznanje se odraža tudi v *slutenjskem modelu* varstva okolja, ki je zadnji izmed modelov, potem ko sta tako teorija kot praksa spoznali, da *kurativni in preprečevalni* model vedno nista uspešna. Slutenjski model sledi načelom previdnosti, kar je strožje od načela preventive. Pri načelu preventive lahko predvidevamo, katere izmed nesreč ali nepričakovanih dogodkov se lahko zgodijo, medtem ko pri načelu previdnosti vseh rizikov ne moremo anticipirati (ali zato ne, ker v sedanjem trenutku ni dovolj znanja, da bi znanstveno lahko dognali določen rizik ali pa o določenem riziku sploh ni mogoče razmišljati in je popolno presenečenje, če bi se zgodil). Da bi se takšnim rizikom izognili, imajo nosilci oblasti pravico prepovedati določeno dejavnost ali promet z določenim blagom.[10]

Ena izmed vlog pooblaščenca za okolje je ravno na podlagi preventivnega in previdnostnega načela preprečevati določen znan ali neznan rizik.[11] V sodni praksi so znani primeri, ko je družba morala v stečaj zaradi pomanjkanja previdnosti pri bodočih dogodkih ali razvoju dogodkov tudi s strani oblastnih organov.[12]

5. Preplet javnega in zasebnega varstva na področju varstva okolja

Ureditev odgovornosti za nespoštovanje pravil varovanja okolja in za posledično okoljsko škodo je v primerjalnih pravnih redih specifična. Specifična je zato, ker okolje kot takšno ne more nastopati kot subjekt, ki bi varoval svoje pravice, niti takrat, kadar prekomerno obremenjevanje okolja in s tem škoda šele grozi, kot tudi ne takrat, kadar je ta že nastala. Specialnost ureditve je značilna tudi za Slovenijo po implementaciji Direktive 2004/35 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode.[13] Ta ureditev je specifična tudi zaradi tega, ker združuje civilno pravne in upravno pravne sankcije, ki jih ima na voljo država kot skrbnik narave in okolja, kar pa je sicer redkost. Običajno so civilnopravne sankcije pridržane zasebnim tožnikom oziroma so na voljo v civilnopravnem odnosu, upravnopravne pa v tako imenovanem vertikalnem oziroma upravnem odnosu, ki ga največkrat izvaja pristojna inšpekcija.

Ločeno od te ureditve je določeno novost doživela tudi kazenskopravna zakonodaja in Kazenski zakonik danes ureja tako *ex ante* kot tudi *ex post* kazensko odgovornost tistega, ki ni preprečil oziroma ki je povzročil škodo v okolju.[14]

---

[9] To načelo se vsebinsko odraža v 5. členu ZVO-1, ki ga je zakonodajalec poimenoval načelo celovitosti, dejansko pa pomeni, da se vprašanja varstva okolja integrirajo v različna vprašanja, ki pa se nato celostno, in ne parcialno, rešujejo.

[10] Več o omenjenih modelih varstva okolja gl. pri N. de Sadeleer, Environmental Principles (from political slogans to legal rules), Oxford 2005, str. 13-19.

[11] Ne gre torej za to, da bi imenovanje takšne osebe bilo oblastno dejanje in da bi država »pooblastila« nekoga, da skrbi za varstvo okolja v določenem gospodarskem subjektu (tako tudi S. Pličanič (ur.), Komentar Zakon o varstvu okolja, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2010, str.268).

[12] Gl. zadevo T-199/96, *Bergaderm*, ZOdl 1998, str. II-2805. O zadevi gl. tudi N. de Sadeleer, prav tam, str. 120.

[13] Gl op. 3 zgoraj.

[14] Določbe 321. in 332. člena KZ-1.

Sicer pa je slovenska zakonodaja koncept škode v okolju zasnovala po modernem pristopu že s predhodnikom zdaj veljavnega zakona o varstvu okolja iz leta 1993, ki škode v okolju ni združeval s škodo na lastnini, kot je to v primeru tradicionalnega pojma škode, temveč se je osredotočil na škodo, ki nastane okolju kot takšnem; torej ne glede na to, kdo je lastnik, škoda pa lahko nastane na habitatih, sami naravi, tlom, vodi, itd. Vprašanje torej, ali je ta odgovornost civilna ali kakšne druge narave, je večplastno, kajti gre za specifično ureditev, ki je zapisana v viru, ki ga ne moremo opredeliti kot civilnopravni predpis, vendar pa so rešitve in sankcije, ki jih predvideva Direktiva 2004/35, zelo podobne civilnopravnim institucijam.[15] Kljub temu torej, da so posledice civilnopravne, pa ne moremo govoriti o tem, da je ureditev civilnopravna. Direktiva je predvsem okoljski ukrep.[16]

Odgovornost za okoljsko škodo zajema škodo, ki je povzročena ***zavarovanim vrstam, njihovim habitatom in habitatnim tipom***. Je tudi škoda, ki ima večji vpliv na doseganje ali ohranjevanje njihovega ugodnega stanja po predpisih o ohranjanju narave, vendar pa od tega obstaja izjema. Kadar je za določeno dejavnost bilo izdano dovoljenje za poseg v naravo ali dovoljenje, ki je dovoljevalo odstopanja od strogega varstva zavarovanih vrst po predpisih o ohranjanju narave, potem se ta škoda ne bo presojala po ZVO-1. Nadalje je okoljska škoda tudi škoda na *vodah*, in sicer tista škoda, ki ima večji škodljivi vpliv na ekološko, kemično količinsko stanje ali ekološki potencial vode. Okoljska škoda *tlom* pa je tista, ki z emisijami v, na ali pod tlemi ogrozi zdravje ljudi in presega predpisane standardne kakovosti. Podrobnejša merila za ugotavljanje škodljivosti vpliva na habitate vode, tla so vsebovana v *Pravilniku o podrobnejših merilih za ugotavljanje okoljske škode*.[17]

Definicijo okoljske škode in njenega ugotavljanja so slovenska pravila povzela po Direktivi 2004/35, ki temelji predvsem na poudarku izvajanja preprečevalnih ukrepov. Preprečevalni ukrepi so tisti, ki jih povzročitelj sprejme in izvede zaradi dogodka dejanja ali opustitve dejanja, ki je ustvarilo neposredno nevarnost za nastanek okoljske škode. Namen – *ratio* – teh preprečevalnih ukrepov je v tem, da preprečijo ali čim bolj zmanjšajo možnost nastanka takšne škode. Večji del določb omenjene direktive je namenjeno ravno preventivi. To je aplikacija načela preventive in tudi vedno bolj uveljavljenega načela previdnosti.

Civilna odgovornost ima za razliko od pravil upravnega prava zastraševalno funkcijo v tem smislu, da je odškodnina običajno vedno višja, kot bi bili stroški normalnega ali preventivnega delovanja ali delovanja, pri katerem ne nastane škoda. Težko se je strinjati, da ima civilnopravna odgovornost in sankcija odškodnine predvsem poplačilno funkcijo oziroma funkcijo satisfakcije, kajti posreden učinek tega je tudi zastraševalna oziroma preprečevalna funkcija.[18] Upravno pravo tradicionalno loči med odgovornostjo pravne osebe in odgovorno osebo pravne osebe, medtem ko civilno pravo in kazensko pravo na drugi strani zahtevata opredelitev, kdo je oseba, ki je odgovorna za določeno ravnanje oziroma opustitev. To pa ne bo vedno samo uprava ali določen član uprave, temveč tudi druge osebe, ki so imele bodisi pooblastilo odločanja ali pa je odločanje vezano na njihovo delovno mesto oziroma ki niso izvršile določenega ukaza oziroma navodila in je nastala škoda. Sicer je pri objektivni odgovornosti, kjer krivda izgubi na pomenu, običajno kanaliziranje odgovornosti. To pomeni, da odgovarja tisti člen (oseba) v verigi, ki je najvišje v smislu delegiranja pristojnosti odločanja in odgovarja na podlagi odgovornosti za izbiro. To pomeni, da npr. član uprave odgovarja za napako, ki jo je storil npr. vodja določenega oddelka, kljub temu, da sam ni kriv in njegova objektivna odgovornost izvira iz tega, da je zaupal nalogo posamezniku, ki je ni izvršil (*culpa in eligendo*).

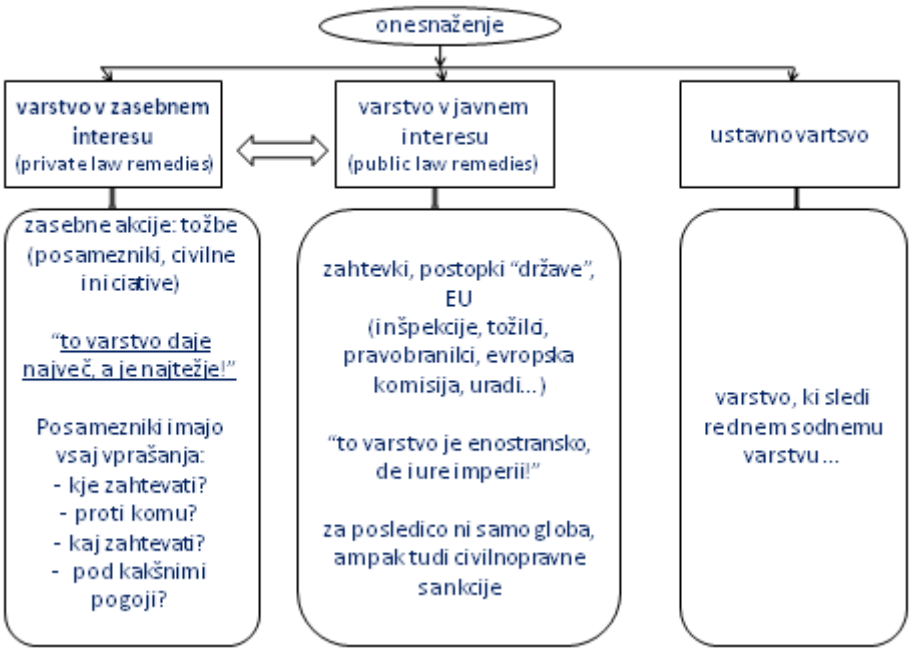
---

[15] Podrobneje o direktivi in njeni implementaciji v ZVO-1 (členi od 110a do 110i) gl. pri D. Pichler, Odgovornost za okoljsko škodo po ZVO-1B, v: PiD, št. 6-7/2009, str. 1312.

[16] C. Pirotte, A Brief Overview of Directive 2004/35/EC on Environmental Liability, www.eagle-law.com/papers/ brussels2004 en-06.pdf.

[17] Ur. l. RS, 46/2009.

[18] Podobno tudi M. Juhart, Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom, Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultet v Ljubljani, leto 2008, str. 109 in tudi tam navedeni viri (op. 7).



Slika 1 – Sistemi varstva

Slika 1 predstavlja tri osnovne sisteme varstva, ki so skupni vsem modernejšim nacionalnim pravnim sistemom. Varstvo pravic običajno nastopa v treh sistemih znotraj državnega ali nacionalnega pravnega sistema. Šele te izčrpane poti omogočajo varstvo na mednarodnih institucijah oziroma na mednarodnih sodiščih. Znotraj slovenskega pravnega sistema so vsi trije sistemi varstva, to je **varstvo v zasebnem, varstvo v javnem interesu in ustavno varstvo,** regulirani tako, da dejansko v nobenem primeru ne moremo govoriti o onemogočanju varstva oziroma o t.i. *denial of justice*. Slednje pomeni, da ima vsakdo, ki išče pravico vsaj v enem sistemu, možnost do postopka, pri katerem bo neodvisni tretji (sodnik) odločil o tem, ali mu pravica gre ali ne. [19]

Varstvo v zasebnem interesu je tisto, kjer se zasleduje zasebni in ne javni interes. To varstvo nudi največ satisfakcije tako po vrsti in kot tudi po vsebini zahtevkov. Možni so prepovedni zahtevki, kot tudi odškodnina. Odškodnina je običajno vedno višja od zneska za situacijo, kjer določeno delovanje gospodarskega subjekta ne bi povzročilo škode in ker bi dejanje bilo preventivno. Ker je mogoče v varstvu o zasebnem interesu zahtevati tako nematerialno kot materialno škodo oziroma odškodnino, višina odškodnine običajno nikoli ni primerljiva s tipično upravnopravno sankcijo, kot je globa.

Varstvo v zasebnem interesu se izvršuje pred sodišči oziroma neposredno pred nekom, ki je v razmerju do strank neodvisen. V tem varstvu ni primata moči (*de iure imperii* ravnanje), kot je to možnost v javnem interesu, kjer državni organi oziroma organi oblasti delujejo s primatom oblasti. V okviru varstva v zasebnem interesu pa se bosta pravno enakovredno soočili dve stranki, to je povzročitelj okoljske škode ali škode posamezniku in ta, ki zastopa interes okolja oziroma posameznik, ki zastopa svoje interes. *Odškodnina je lahko dvojna – tista, po splošnih pravilih obligacijskega prava (t.i. tradicionalna škoda; t.j. tista škoda, ki ima lastnika) in odškodnina v strošku povrnitve stroškov za vrnitev stanje v referenčno stanje (to je koncept okoljske škode). Tako je potrebno dojeti, da je pojem odgovornosti za okolje po direktivi avtonomen in ga ne gre enačiti s tem, kar pod tem pojmom poznamo v slovenskem obligacijskem pravu.*

[19] Drugo vprašanje pa je, kako ti trije sistemi delujejo v praksi oziroma ali so postopki v praksi izvedljivi v normalnem časovnem roku in učinkovito (effet utile).

Običajno je lažje pričeti z varstvom v javnem interesu, kjer pa je skrb za uresničevanje pravice okolja dana organu oblasti in je za posameznika ali za predstavnika civilne iniciative dovolj, da sporoči oziroma informira pristojni državni organ ter jih pozove k postopanju. Vendar pa takšen državni organ, kot je npr. inšpekcija, postopek sproži na podlagi **diskrecijske ocene in načela oportunitete**. To pa pomeni najprej, da se samostojno odloči, ali bo postopek začel ali ne, pri čemer deluje na načelu oportunitete. Slednje pa pomeni, da mora v tem postopku biti izražena neka korist za širšo skupnost, kamor sodi tudi okolje. Če gre zgolj za korist določenega posameznika ali nekaj posameznikov, potem ne moremo govoriti o zasledovanju javnega interesa in inšpekcije niso dolžne postopati. Običajno se to v zakonih izrazi z besedami, da inšpekcijske službe ***morajo in lahko*** oziroma, ***da imajo pravico in dolžnost*** *hkrati*.[20]

V postopkih v javnem interesu organi, ki so pristojni in hkrati vodijo postopek in o njem odločajo, torej gre za upravni postopek, v katerem je *združena funkcija pregona in odločanja*. Zato temu postopku vedno sledi tudi sodni postopek, ki pomeni možnost, da se odločitev pristojnega državnega organa preveri s strani neodvisnega tretjega, to je sodstva.

Posebnost, ki velja v sistemu varstva v javnem interesu na področju varstva okolja pa je ta, da je to področje, kjer so ***združene civilno pravne in upravno pravne sankcije***. **Poleg globe, ki je tipična upravnopravna sankcija, je mogoče zahtevati preventivne in sanacijske ukrepe, ki pa sta dve značilnosti civilno pravnih sankcij. Zato je postopanje v javnem interesu izredno velikega pomena, kajti državni aparat ima na voljo več možnosti, da te sankcije doseže kot posamezniki ali civilne iniciative**. Področje varstva okolja je torej urejeno s pomembno konotacijo javnega prava, a nima veliko skupnega z odgovornostjo po javnem pravu. **Tako običajni trikotnik – tožnik – sodnik – toženec, zamenja dvostransko razmerje med državo, ki deluje *de iure imperii* in onesnaževalcem.**[21]

Ustavnopravno varstvo je na področju varstva okolja sicer potrebno, vendar pa v prvi vrsti manj zanimivo, tako za posameznike, civilne iniciative, ki želijo v postopkih varovati pravice okolja, kot tudi za državne organe, ki sicer odločajo s primatom moči, kajti potrebno je izčrpati vsa pravna sredstva, preden se lahko doseže varstvo pred ustavnim sodiščem.

6. Posebnost sankcij in njihova višina

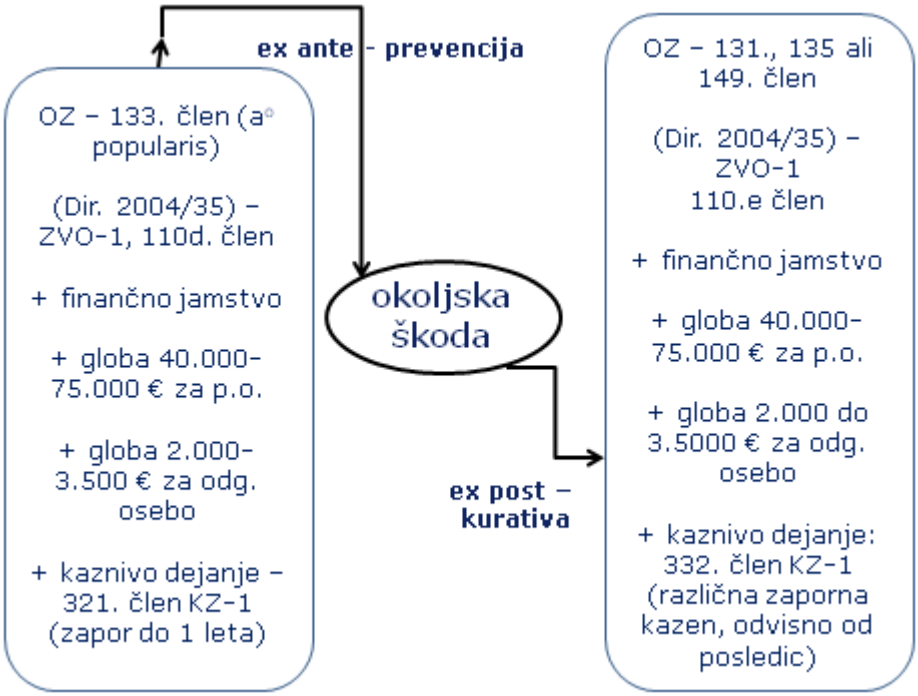
Omenili smo že, da je pri okoljski škodi in ureditvi odgovornosti zanjo ena izmed velikih posebnosti ta, da združuje civilnopravne in upravnopravne sankcije. Iz zgornje slike pa izhaja, da je tako s preventivnega zornega kota kot tudi zornega kota kurative mogoče najti zelo podobne sankcije. Te sankcije so po naravi s področja civilnega prava, upravnega prava in seveda, ločeno, iz kazenskega prava. Slika 2 prikazuje, s kakšnimi sankcijami lahko računa subjekt, ki je odgovoren za nastanek okoljske škode ali odgovorna oseba. Na sliki 1 je prikazano po kakšnih postopkih lahko pride do teh sankcij, na sliki 2 pa so primerjane sankcije same. **Te sankcije so mogoče tako v postopku v sistemu varstva v zasebnem interesu, kot tudi v sistemu varstva v javnem interesu.** Zato za odgovornost za škodo v okolju velja, da *je nekje med civilnim in upravnim pravom* oziroma pravilneje bi bilo reči, da posega *s civilno pravnimi sankcijami na upravno pravo*.[22] To je sedanji pristop k

[20] Npr. 157. člen ZVO-1.

[21] Tudi v okviru Evropske unije Evropska komisija potencialne ali že obstoječe okoljske škode preganja bolj pogosto kot ostale kršitve in se trudi tudi izvedeti zanje bolj pogosto (npr. tožbe Evropske komisije proti državam članicam zaradi kršitve evropskega prava, ki so se končale z denarno kaznijo države, so skoraj vse na področju varstva okolja). Nekatere države, gledano primerjalno, imajo posebne enote znotraj svojega državnega aparata izvršilne veje oblasti, pa tudi znotraj pravosodnega sistema posebna sodišča, ki rotirajo po državi in rešujejo primere s področja varstva okolja glede na specialnost ureditve, zahtevnost teh primerov in ažurnost glede na to, da so to vedno primeri, kjer je potrebno hitro ukrepanje (npr. Vermont v ZDA).

[22] M. Juhart, Okoljska odgovornost – med javnim in zasebnim pravom, Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultet v Ljubljani, leto 2008, str. 108.

varovanju okolja in še desetletje ali dve nazaj je bilo le malo možnosti, da bi v predpisu upravnega prava lahko zasledili tako tipične civilno pravne sankcije. Ta korak naprej je naredila Evropska unija z omenjeno Direktivo 2004/35. Dejansko je to danes slika, ki jo poznajo vse države članice Evropske unije in ki temelji na *načelu polluter pays* (onesnaževalec naj plača)[23] ter tako stroške varovanja okolja internalizira ter odmakne socializaciji stroškov.



Slika 2

Posebnosti ureditve odgovornosti za škodo v okolju, ki kot omenjeno zgoraj, izhajajo iz Direktive 2004/35, so predvsem v tem, da se varuje *okolje kot takšno* in da je okoljska škoda posebej definirana. *Druga (t.i. tradicionalna) škoda*,[24] ki prav tako nastane pri določeni dejavnosti ali pri določenem dogodku, ki povzroči škodo v okolju, se presoja po *splošnih pravilih o odškodninski odgovornosti.* Odvisno od tega, ali gre za škodo iz nevarne dejavnosti ali z nevarno snovjo je tudi vprašanje, ali se bo za presojo uporabila subjektivna ali objektivna odgovornost. Običajno se škode v okolju presojajo po pravilih objektivne odgovornosti, vendar je to vprašanje potrebno presojati od primera do primera in se odločati po kriterijih, ki veljajo za objektivno odgovornost: ali je velika možnost nastanka škode, ki je težko popravljiva določnemu številu ljudi ali pa tudi, ali je možnost nastanka velike škode zgolj posamezniku. To so nekateri izmed kriterijev, na podlagi katerih se bo sodišče v primeru presojanja odločilo, ali bo uporabilo pravila objektivne ali subjektivne odgovornosti.[25]

Ugotovimo torej lahko, da je odnos med *command and control* pristopom, to je tako imenovanim upravnopravnim pristopom in na drugi strani, civilnim pravom, zamegljen oziroma se prepleta. Direktiva

[23] E. K. Czech, Liability for Environmental Damage According to Directive 2004/35/EC, Polish J. of Environ. Stud., Vol. 16, No. 2 (2007), str. 321-324.

[24] Več o slednji pri D. Jadek Pensa: Pravica do zdravega življenjskega okolja in denarna odškodnina za nepremoženjsko škodo, v: PiD, št. 6-7/2009, str. 1320

[25] D. Jadek Pensa, komentar k 149. členu OZ, v: M. Juhart, N. Plavšak, Obligacijski zakonik s komentarjem, 1. knjiga, str. 848 – 855.

ZVO-1 je zavzel pravilo o objektivni odgovornosti za natančno določene dejavnosti v 110.a členu ZVO-1 medtem, ko za tiste dejavnosti, ki niso naštete, velja, da se uporabi subjektivna odgovornost. Kot omenjeno, pa to velja samo za okoljsko škodo, medtem ko če bo taisti dogodek povzroči tudi tradicionalno priznano škodo posamezniku in njegovi lastnini, se bo ponovno presojalo ali gre za objektivno ali subjektivno odgovornost. Za povzročitelja škode je seveda subjektivna odgovornost blažja v tem smislu, da lahko dokazuje, da sam za škodo ni odgovoren ali da ni podana vzročna zveza.

2004/35 ne spada v področje civilnega prava, čeravno bi glede na naslov to lahko sklepali. Je upravnopravni predpis s številnimi posebnostmi. Varuje nekaj, kar prej ni bilo varovano (okolje kot takšno, ne glede na lastništvo), razen kolikor ni bilo del lastnine koga. Temelji torej na modernejšem konceptu okoljske škode in varuje tudi habitate oziroma habitatne tipe, ki niso v lastnini nikogar.

7. Zaključek

Številčnost predpisov na področju varstva okolja ne odraža vedno, če pride do kršitev le teh, odškodninsko odgovornost, bodisi za okoljsko škodo ali za tradicionalno škodo.[26] Kadar bo šlo samo za kršitev brez nastanka škode, bo predvsem izvršilna oblast z inšpekcijskimi službami tista, ki bo na podlagi načela diskrecije in oportunitete izvrševala pravno varstvo zoper kršitelje. V tistih primerih, ko pa nastane tudi škoda, pa se lahko uporabijo pravila po pravnem varstvu v javnem in zasebnem interesu. Posebnost teh varstev na področju varstva okolja je v njihovi medsebojni prepletenosti, ki se kaže tako v pravnih institutih, ki se lahko uporabijo za prevencijo ali za sanacijo škode, kot tudi v subjektih, ki lahko te sankcije uporabijo. Gospodarski subjekti, ki povzročijo škodo v okolju, morajo tako računati z opisanima sistemoma varstva in tudi s kazensko odgovornostjo.

S civilnopravnimi pravili na področju varstva okolja je v kontinentalnem pravnem sistemu tradicionalno težko uspešno varovati okolje, čeravno je institut odškodnine v civilnem pravu močno sredstvo, ki ne zasleduje samo kompenzacijske oziroma poplačilne funkcije, temveč tudi preprečevalno funkcijo. Vendar pa je dokazovanje nastanka škode, vzročne zveze med posameznim dogodkom ali vrsto zaporednimi dogodki itd. ter dokazovanje ostalih predpostavk za odškodninsko odgovornost ter upoštevajoč sodne postopke ter potrebo po sodnih izvedencih in strokovnih mnenjih skupaj z drugimi razlogi preprečevalni faktor, ki bi civilno pravo postavil na mesto, ki bi lahko nadgradilo upravno pravo v smislu, da bi uspešneje opravilo funkcijo kot upravnopravni predpisi.[27] Prav tako je potrebno upoštevati, da okolje samo ne more zastopati svojih pravic in da zato potrebuje lastnika oziroma skrbnika (država), kolikor pa ta ni (ustrezno) aktiven, pa civilne iniciative. V primerih, kjer nihče od njiju ne sproži ustreznih postopkov, okolje v nobenem od treh sistemov prava (upravno, civilno, kazensko) ne more samo izvrševati oziroma zastopati svojih interesov.

[26] M. L. Wilde, The EC Commission's White Paper on Environmental Liability: Issues and Implications, "Journal of Environmental Law", 21, 2001.
[27] Več o tem gl. pri M. Gimpel-Hinteregger, Grundfragen der Umwelthaftung, Manz, Wien 1994, str. 20-22.