

**Tea Kolar**

**VLOGA PRAVA PRI OHRANJANJU NARAVNIH DOBRIN  
(diplomsko delo)**

**Mentor: prof. dr. Rajko Knez**

**POVZETEK**

Z vidika ekonomskih vprašanj gospodarske rasti in ravnanj gospodarskih subjektov diplomsko delo prikaže, da ekonomska stroka in gospodarska dogajanja v mednarodnem prostoru niso usklajena s fizičnimi omejitvami okolja, četudi številni mednarodni in regionalni pravni dokumenti poudarjajo enakovrednost ciljev gospodarskega, družbenega in trajnostnega razvoja. Ravnanja, ki jih snovalci nacionalnih in mednarodnih ekonomskih politik utemeljujejo s ciljem družbe blaginje, vodijo v neustrezno rabo naravnih dobrin in prekomerno degradacijo okolja, in to kljub zavezam mednarodne skupnosti k uresničevanju trajnostnega načela. Razhajanje med dejanskim in deklariranim ohranjanjem narave diplomsko delo ugotavlja z analizo ravni predpisanega in uresničenega varstva naravnih dobrin, ki izhajajo iz mednarodnih okoljskih pravil in pravil Evropske unije. Te standarde sooča z ureditvijo rabe naravnih dobrin kot suverene pravice držav. Toda v procesu ohranjanja narave imajo pomembno vlogo tudi prizadevanja in dejavnosti institucij civilne družbe. Pri tem so ključnega pomena upravičenja, ki jih nacionalni pravni redi zagotavljajo posameznikom in nevladnim organizacijam. V diplomskem delu so zato preverjene pravne možnosti njihovega sodelovanja z oblastnimi organi in nosilci javnih pooblastil ter možnosti in omejitve civilne družbe, da nadzira njihova ravnanja. Obravnavana je odgovornost za okolje, ki zavezuje države in gospodarske subjekte, in ugotovljen pomen, ki ga ima v procesu ohranjanja narave davčna pravičnost.

**Ključne besede:** mednarodno pravo, pravo Evropske unije, varstvo okolja, ohranjanje narave, naravne dobrine, načelo trajnostnega razvoja, človekova pravica do zdravega življenjskega okolja, koncesije na naravnih dobrinah, davčna pravičnost

---

Besedilo je za potrebe diplomskega dela prirejen prispevek, ki ga je avtorica pripravila v okviru predmeta Pravo varstva okolja pod mentorstvom prof. dr. Rajka Kneza.

## ABSTRACT

From the perspective of economic growth and practice of economic legal entities, the thesis argues that the economic science and actions in international trade are not coordinated with physical limitations of environment, although the number of international and regional legal documents emphasize the equivalence of both imperative goals - a goal of economic and social development and a goal "to defend and improve the human environment". The national and international economic policymakers reason their actions on the basis of welfare society objectives, but in fact this leads toward the inappropriate use of natural assets and excessive degradation of environment. This type of practice is conducted despite the provisions of international, regional and national law that oblige the policymakers to exercise the principle of sustainable development. Therefore the thesis analyses the level of protection of natural resources imposed by international law as well as European Union law and highlights the existing gap between actual and declared conservation of natural resources. Furthermore, the required standards are faced with the sovereign right of states to regulate the use of natural resources on their territory. However, in the process of conservation of nature the role of civil society institutions is equally important. The efforts and actions they provide are of great relevance and the entitlements ensured to natural persons and non-government organizations by the national law are also crucial. Accordingly, the thesis verifies the legal opportunities for the civil society to cooperate with the authorities and a public body entrusted and examines possibilities to supervise their actions as well as limitations of these possibilities. The state liability for preventing and eliminating the damage caused to environment and the liability of economic legal entities is considered and the significance of tax justice in the process of conservation of nature is determined.

**Keywords:** international law, European Union law, protection of environment, conservation of nature, natural resources, the principle of sustainable development, the right to live in a healthy environment, concessions on natural resources, tax justice.

## KAZALO VSEBINE

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1. DEL: EKONOMIJA IN TRAJNOSTNI RAZVOJ.....</b>	<b>3</b>
1. MAKROEKONOMSKA VPRAŠANJA GOSPODARSKE RASTI IN MIKROEKONOMSKI ODGOVORI .....	3
2. GOSPODARSKA RAST: EKONOMSKA REŠITEV ALI OKOLJSKI PROBLEM?.....	8
2.1. Rast za družbeno blaginjo .....	8
2.2. Pogledi ekonomistov na načelo trajnostnega razvoja .....	11
2.3. Rast v pogubo.....	13
<b>2. DEL: POZITIVNO PRAVO VARSTVA IN RABE NARAVNIH DOBRIN.....</b>	<b>15</b>
1. PRAVILA OHRANJANJA NARAVNIH DOBRIN V MEDNARODNEM PRAVU ....	15
1.1. Temelji področnih in horizontalnih mednarodnih pravil ohranjanja narave.....	15
1.2. Temelji okvirnih mednarodnih pravil ohranjanja narave .....	17
1.3. Raven predpisanega in uresničenega mednarodnega varstva ohranjanja narave ....	22
2. OHRANJANJE NARAVNIH DOBRIN V PRAVNEM REDU UNIJE .....	23
2.1. Oblikovanje pristojnosti in razvoj okoljskega prava Unije.....	24
2.2. Materialno pravo Unije o ohranjanju narave.....	26
2.2.1. Predpisi obvezujoče narave .....	26
2.2.2. Politika Unije za prihodnost .....	27
2.3. Sodišče Evropske unije kot varuh naravnih dobrin.....	27
2.3.1. Pravna narava obvezujočih okoljskih pravil (Locus standi).....	28
2.3.2. Razlaga okoljskih direktiv .....	30
2.3.3. Pravila notranjega trga in pravo okolja.....	31
2.4. Oris varstva narave v širšem evropskem prostoru .....	36
3. RABA NARAVNIH DOBRIN KOT SUVERENA PARVICA DRŽAVE.....	38
3.1. Raba naravne dobrine v javno korist.....	39
3.2. Koncesije na naravnih dobrinah, raba v zasebno korist .....	41
<b>3. DEL: IZGUBLJENE PRILOŽNOSTI IN STRANPOTI MEDNARODNEGA SODELOVANJA .....</b>	<b>43</b>
1. MEDNARODNA PRAVILA OHRANJANJA NARAVE KOT KONSTITUT ODGOVORNOSTI DRŽAVE IN PRAVICE CIVILNE DRUŽBE .....	44
2. RABA NARAVNIH DOBRIN V LUČI SVOBODNE TRGOVINE.....	47
3. IZGUBA NADZORA CIVILNE DRUŽBE, ODGOVORNOSTI GOSPODARSKIH SUBJEKTOV IN MOČI DRŽAVE.....	49
3.2. Odgovornost gospodarskih subjektov .....	51
3.3. Izguba moči države ali davčni vidiki ekološke problematike .....	53
4. QUO VADIS? .....	57
<b>ZAKLJUČEK .....</b>	<b>59</b>
<b>VIRI IN LITERATURA .....</b>	<b>60</b>

## UVOD

Ravnanje z naravnimi viri urejajo pravila ohranjanja narave in rabe naravnih dobrin. Ker pa pravo naravo opredeljuje kot del okolja, je pri obravnavi tega predmeta treba upoštevati tudi generalne določbe o varovanju okolja. Varstvo okolja in ohranjanje narave urejajo mednarodna, regionalna in nacionalna pravila, raba naravnih dobrin pa samo nacionalna. Ker neprimerna raba naravnih dobrin povzroča negativne okoljske posledice globalnih razsežnosti, je tudi probleme neustreznega ravnanja z naravnimi dobrinami mogoče učinkovito reševati le na globalni ravni. Zato bi morala biti nacionalna pravila rabe naravnih dobrin urejena v skladu z mednarodnimi pravili njihovega varstva.

Diplomska delo, ki se osredotoča na vlogo, ki jo ima v procesu ohranjanja narave pravo, bo zato to problematiko obravnavalo s poudarkom na pravilih mednarodnega (in regionalnega) prava. Ugotovljena bo raven predpisanega in uresničenega mednarodnega varstva naravnih dobrin, ti standardi pa bodo soočeni z ekonomskim dogajanjem v mednarodnem prostoru. Pričakovati je mogoče nezadostno mednarodno ureditev varstva in neustrezno nacionalno ureditev rabe naravnih dobrin, ki vodita v razhajanje med postavljenim ciljem njihove trajnostne rabe v javno korist in dejanske (iz)rabe v zasebno korist. Raba naravnih virov v nacionalnem pravu je namreč urejena na način, ki zasebnim subjektom dopušča njihovo rabo, opušča pa skrb za ohranjanje. Pričakovati je mogoče, da se bo mednarodna ureditev tega področja izkazala za nedovršeno in neprimerno, potrebno dopolnitev in sprememb; predvsem sprememb na oblikovni ravni, tako da bi določeni ukrepi, ki jih danes mednarodni dokumenti že določajo, vendar ne zagotavljajo, dobili zavezujoč značaj. Zaradi programske ali deklaratorne formulacije določb v mednarodnih dokumentih je njihova implementacija v nacionalne pravne rede odvisna od (samo)volje nacionalnih zakonodajalcev. Zato pogosto ne dosegajo niti ravni izvedbenih predpisov, še manj uporabnikov prava.

Ker številne države niso oblikovale ukrepov, ki bi gospodarskim subjektom preprečevali prekomerno degradacijo okolja, ali pa njihovi ukrepi niso zadostna rešitev za učinkovito preprečevanje in odpravljanje negativnih okoljskih posledic ekonomije prostega trga, je kot pomembno kategorijo pri zagotavljanju ohranjanja naravnih dobrin treba upoštevati tudi stališča in dejavnosti institucij civilne družbe. S tega vidika bo v diplomskem delu preverjena (z)možnost državnih institucij, da v primeru gospodarske rabe naravnih dobrin zagotovijo varstvo javnega interesa. Preverjeno bo, ali državni organi in nosilci javnih pooblastil v primeru, ko je raba naravnih dobrin zasnovana na javno-zasebnem partnerstvu, zmorejo zagotoviti ustrezno transparentnost, dejanski nadzor nad ravnANJI koncesionarjev ter pri tem ohranjati tudi sposobnost učinkovitega samonadzora. Nakazan bo pomen nadzora institucij civilne družbe nad ravnANJI oblastnih subjektov. Preverjene bodo pravne možnosti in omejitve sodelovanja med institucijami civilne družbe in oblastnimi institucijami.

Naloga je oblikovana v tri sklope. V prvem sklopu nakazuje vzroke za neprimerno ravnanje z okoljem. Osredotoča se na globalne gospodarske odnose med državami, njihove težnje po doseganju gospodarske rasti in vlogo, ki jo imajo pri tem dognanja ekonomske vede in ravnanja gospodarskih subjektov. V drugem sklopu se osredotoča na pregled mednarodnopravne ureditve ohranjanja naravnih dobrin in preizkuša njeno ustreznost. Kot primer dobre prakse analizira raven varstva okolja v Evropski uniji

(Uniji), na primeru izbrane nacionalne ureditve pa prikazuje način in možnosti urejanja rabe naravnih dobrin. Osredotoča se na prikaz legalizacije njihovega prisvajanja in analizira pravne institute, ki omogočajo prehajanje bogastva naravnih virov od skupnosti k zasebnikom. V zadnjem, tretjem sklopu na primeru izbranih pravnih institutov problematizira izgubo odgovornosti gospodarskih subjektov, moči države in nadzora civilne družbe. Podaja predloge za oblikovanje ustrežnejše materialne in procesne mednarodnopravne ureditve ohranjanja naravnih dobrin in odgovarja na vprašanje, kdo naj prevzame pobudo za njihovo uresničitev.

# 1. del

## EKONOMIJA IN TRAJNOSTNI RAZVOJ

*Kazalnik bruto domačega proizvoda (BDP) siromašenje in degradacijo narave obračunava kot ekonomski dobiček in gospodarsko rast. Ker vrednost, ki jo ima narava za družbo, ni zajeta v BDP, ne preseneča, da so države nakopičile ogromen ekološki dolg, ki ni zaveden v njihovih nacionalnih bilancah. (Jacqueline McGlade)*

### 1. MAKROEKONOMSKA VPRAŠANJA GOSPODARSKE RASTI IN MIKROEKONOMSKI ODGOVORI

Neoklasična ekonomska misel je z vpeljavo tržnih zakonitosti na vsa področja človekovega delovanja, tudi v odnos do narave in socialnih podsistemov, ustoličila model, ki svoj uspeh črpa iz družbenih in ekoloških kriz. Čeprav danes precejšnji del ekonomske stroke priznava iluzornost dogmatike klasične ekonomije,<sup>2</sup> v ustroj in vrednote tega »najboljšega od možnih gospodarskih svetov« ne dvomi.<sup>3</sup> Nova klasična ekonomska šola (Čikaška šola), ki je v zadnjih treh desetletjih dosegla veliki ekonomski preobrat, še vedno 'veruje' v postulate washingtonskega konsenza. Vzrokov za deviacije sistema pa tudi ekonomisti, ki sledijo neortodoksni klasični doktrini,<sup>4</sup> ne vidijo v kapitalizmu samem. S svojim prepričanjem, da je z ustrezno državno intervencijo mogoče odpravljati ciklične anomalije (gospodarske krize) kapitalizma ter da je družbi uspelo oblikovati institucije (centralne banke), ki zmorejo nadzorovati in preprečevati večje gospodarske odklone in nestabilnosti, sooblikujejo vero v vsemogočnost ekonomske vede, ki da zna in zmore nadzorovati trg. »Če je raven profitabilnosti podjetij nezadostna,« je razmišljal Keynes, »bo povečanje zaposlenosti in potrošnje z drugimi sredstvi, predvsem s trošenjem države, financiranim z državnim dolgom, pripeljalo do blagostanja in nadaljevanja rasti.«<sup>5</sup> Na podlagi te vere v naravno rast tržnega gospodarstva predstavniki neoklasične sinteze (neokeynesianske šole) ter nove in postkeynesianske šole sledijo Keynesovi zamisli, da mora vlada v času gospodarske stagnacije ali recesije pomanjkanje povpraševanja potrošnikov in kapitalskih investicij nadomestiti s pospešenim državnim trošenjem, kritim v prihodnjih davčnih prilivih. Gospodarstvo je treba torej le spodbuditi, potem pa »naravna« težnja kapitalizma po uravnoteženosti prevzame krmilo, dvigne gospodarsko rast, ki ji sledijo dvig zaposlenosti, potrošnje, investicij in davčnih prihodkov. Zadolževanju, ki ima v nacionalnih bilancah ustreznico v javnem dolgu in fiskalnem primanjkljaju, kasneje sledi razdolževanje z močnejšim obdavčenjem rastočega gospodarstva. Zato se keynesovci zadovoljijo z zavrnitvijo retorike neoliberalizma in diagnozo o nezadostnem

<sup>2</sup> Dogme o naravni nagnjenosti kapitalizma k ravnotežnemu stanju, nagnjenosti kapitalizma k rasti ter o svobodnem trgu kot neosebni sili, podobni naravnim zakonom (dogma o nevidni roki trga).

<sup>3</sup> P. Mattick, Vse po starem, str. 31.

<sup>4</sup> Neortodoksni ekonomisti (J. C. L. de Sismondi, T. Malthus, K. Marx, J. M. Keynes, P. Krugman, D. Harvey, G. Cooper, R. Skidelsky, H. P. Minsky in drugi) priznavajo možnost neravnotežja kapitalističnega sistema.

<sup>5</sup> J. M. Keynes, Splošna teorija zaposlenosti, obresti in denarja, str 32.

povpraševanju, z zahtevami po regulacijski, lastniški in distributivni »vrnitvi« države v gospodarstvo, sanaciji (pre)zadolženosti delavskega razreda,<sup>6</sup> reformi plačila bančnikov,<sup>7</sup> predvsem pa regulaciji k nestabilnosti nagnjenega finančnega sektorja.<sup>8</sup>

Kljub temu, da obe danes prevladujoči ekonomski struji (neoliberalna in keynesovska) vladam predlagata diametralno nasprotno ukrepe, zasledujeta enake cilje. Ti so dvig potrošnje in investicij ter povečanje profitabilnosti gospodarskih subjektov. Tudi razlog za gospodarske odklone (anomalije sistema) oboji pripisujejo vzrokom, ki so zunaj tržnega sistema samega. Ti so bodisi naravnega izvora, kot so vreme, bolezen ali slaba letina, bodisi psihološkega, ko potrošnik ne želi ali ne more z zadostnim trošenjem poganjati gospodarstva. Vedno pa tudi politični, ko vlade z neustreznimi posegi v ekonomsko, monetarno, fiskalno, razvojno, socialno in okoljsko politiko ter nepravilnimi normativnimi, spodbujevalnimi, distribucijskimi, razvojnimi in drugimi ukrepi dušijo kapitalizmu inherentno gospodarsko rast. Po mnenju prvih<sup>9</sup> se država nikoli ni dovolj umaknila iz družbenega življenja, predvsem gospodarstva, po mnenju drugih<sup>10</sup> se je preveč. V teh okvirih na probleme sodobnega sveta odgovarjajo z dogmo o ekonomski rasti kot edini možni alternativni razvoja človeške družbe.<sup>11</sup>

Kljub temu, da ekonomska veda očitno »ni /.../ sklop teoretičnih izhodišč, o katerih bi se strinjali tisti, ki se z njo ukvarjajo,«<sup>12</sup> države sledijo njihovim pozivom k zviševanju gospodarske rasti. Zato so potem, ko se je izkazalo, da kapitalistično gospodarstvo kot sistem zasebnih podjetij ne more samo omogočiti ravni blaginje, ki bi zagotavljala politično zaželeno raven družbenega zadovoljstva, rast omogočale z lastnimi investicijami.<sup>13</sup> Združene države so postale vodilni svetovni izvoznik investicijskega kapitala v Evropo (Marshallov plan), Japonsko in Južno Korejo (spodbude v času vietnamske vojne). Velik dvig proračunskih sredstev pa jim je omogočila tudi spremenjena definicija »mirne dobe«, ki je vključevala vietnamsko vojno in povečevanje obrambnih izdatkov.<sup>14</sup> Vir državnih investicij v razvitih gospodarstvih je zagotovila tudi nova vloga države v ekonomskem in socialnem življenju. Nova fiskalna država, ki so jo omogočile okoliščine obeh svetovnih vojn, je zahtevala oblikovanje bolj agresivne in inovativne davčne obremenitve. Progresivna obdavčitev – izum 20. stoletja – je dvignila skupne davčne prihodke in omogočila socialno revolucijo.<sup>15</sup> Ti vojaški in civilni državni projekti so zagotovili pretok proračunskih sredstev v gospodarstvo, kjer so se pojavili v obliki dobička gospodarskih družb in dohodkov posameznikov. Gospodarski sistem zasebne iniciative pa se je razvil v državno-zasebno mešano

---

<sup>6</sup> D. Harvey, *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, str. 117.

<sup>7</sup> P. Krugman, *Ustavimo to krizo takoj!*

<sup>8</sup> G. Cooper, *The Origin of Financial Crises: Central Banks, Credit Bubbles and the Efficient Market Fallacy*, str. 93.

<sup>9</sup> E. Fama, M. Friedman, A. H. Meltzer, F. E. Kydland, E. C. Prescott, J. Sachs itd. Tudi: Ž. Turk, J. Šuštaršič, M. Lahovnik, R. Pezdir, J. P. Damijan (novekonomisti).

<sup>10</sup> P. Samuelson, J. Hicks, F. Modigliani, R. Solow, J. Tobin itd. (neokeynesianska šola), N. Kaldor, J. Robinson, H. Minsky, B. Moore, M. Hudson, W. Mosler itd. (postkeynesianska šola), J. Stiglitz, N. Roubini, P. Krugman (nova keynesianska šola). Tudi: J. Mencinger, B. Kovač, I. Ribnikar, V. Bole, M. Kranjec, F. Štiblar (staroekonomisti).

<sup>11</sup> Primerjaj tudi A. Praprotnik, op. cit. in V. Rus, op. cit.

<sup>12</sup> P. Mattick, str. 24.

<sup>13</sup> Izjemno rast razvitih gospodarstev so vse do osemdesetih let prejšnjega stoletja zagotovile državne investicije, ki so po letu 1950 ustvarile skoraj polovico novih zaposlitev v OECD območju (Ibid., str. 67).

<sup>14</sup> Ameriški izdatki za obrambo so se s petdeset milijard v fiskalnem letu 1965 dvignili na osemdeset milijard v fiskalnem letu 1968 (Ibid., str. 66).

<sup>15</sup> T. Piketty, str. 474–479.

gospodarstvo in razkril svoje omejitve. Pokazalo se je, kako zelo se je svetovno gospodarstvo odmaknilo od samodejno reguliranega mehanizma, ki so si ga zamišljali privrženci prostega trga, in postalo sistem, odvisen od stalne intervencije državnih institucij. Toda »zlata doba« se je kljub temu na začetku sedemdesetih let končala. Svetovna gospodarska rast se je upočasnila, stopnji investicij in produktivnosti sta začeli padati, brezposelnost se je začela povečevati. Vendar izguba vere v keynesovsko teorijo, ki je nastopila hkrati z vrnitvijo gospodarske stagnacije, obremenjene še z inflacijo, ni spodbudila iskanja novih načinov za spoprijemanje z gospodarskimi cikli. Obudila je vztrajanje, da bo trg – če mu le pustimo, da deluje brez omejitev – poskrbel za gospodarsko rast in temu adekvatni človekov razvoj. Pod okriljem (ultra)liberalne demokracije so države nadaljevale pot spodbujanja potrošnje. Toda tokrat so jo dopolnile z oblikovanjem dereguliranega lukrativnega gospodarskega okolja, ki naj bi spodbudilo večji dotok zasebnega kapitala. Ukrepe za konkurenčno okolje realnega gospodarstva, pa tudi finančno okolje, primerno za špekulativno poslovanje, so utemeljile s potrebo po večji količini kapitala za zaposlovanje, porabo potrošnikov in gospodarskih subjektov.

S povečevanjem konkurenčnosti svojega gospodarskega okolja (zviševanjem profitabilnosti podjetij) so se razvite države podale v tekmo z novo industrializiranimi državami, predvsem Kitajsko. Toda ta si s svojo pozitivno plačilno bilanco in proizvodnimi zmogljivostmi prizadeva, da bi razvite države nadomestila kot proizvodno središče. Razvojno strategijo pa uresničuje prav na (neulovljivi) konkurenčni prednosti. To realnemu gospodarstvu omogoča z (umetnim) vzdrževanjem nizke vrednosti svoje valute, ki jo dosega z investiranjem v obveznice ameriške zakladnice. Z vračanjem ameriške valute v njihovo ekonomijo vzdržuje zunajtrgovinski in plačilnobilančni primanjkljaj Združenih držav in utrjuje svoj položaj v zunajtrgovinski menjavi, vzdržuje nizke cene (svojih) izdelkov na tujih trgih, omogoča financiacijo razvitega sveta in krepí njegovo potrošniško kulturo. V takšnih razmerah razvitemu svetu ni preostalo drugega, kot da pretežni delež svoje gospodarske aktivnosti prenese na osebno potrošnjo, stanovanjske investicije ter sektor t. i. finančnih storitev, ki je zaradi visokih donosov postal najbolj dinamični del gospodarstva.<sup>16</sup>

Prekomerna raba svetovnih naravnih virov in nepravilna razporeditev njihove rabe v korist razvitih družb – predvsem ameriških potrošnikov – je torej posledica prizadevanj močnih gospodarstev v razvoju in pričakovani odgovor vlad razvitih držav. Prvi potrebujejo hiperproizvodnjo lastnega gospodarstva in končnega kupca na razvitih trgih. Drugi gospodarsko rast načrtujejo na domači potrošnji, politiki financiacije in vse večjemu zadolževanju države. V okviru razmišljanja: »Če želijo nekateri narodi (Azijci) porabiti manj, kot zaslužijo danes, moramo druge spodbuditi, da porabijo več«,<sup>17</sup> je kapitalizem postal življenjsko odvisen od posojil. Da bi pognale domačo potrošnjo, so razvite države oblikovale prožni kreditni sistem, ki je finančnim institucijam omogočil tvegana posojila, posameznike pa s kreditnimi karticami, hipotekarnimi in hitrimi potrošniškimi posojili zapeljal v vse večje zadolževanje. Tudi nadaljnja poslovna aktivnost gospodarskih subjektov (izplačevanje plač in kritje drugih operativnih

---

<sup>16</sup> Ameriški finančni sektor, ki je dvakrat obsežnejši od produkcijskega, ustvari skoraj trideset odstotkov vsega dobička gospodarskih družb. (R. Brenner, *The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn*, str. 332.)

<sup>17</sup> M. Wolf, *Why Globalization Works*.

stroškov) je postala mogoča le še ob potrjevanju njihovih dolgov.<sup>18</sup> Vlagateljem pa so posojilni finančni vzvodi (*leverage*) omogočili bistveno višje donose.

V takšnih razmerah se je značaj kapitalističnega sistema izrazil še ostreje. Da bi gospodarski subjekti lahko odplačali posojila ali pa si zagotovili njihovo refinanciranje, so bili primorani ustvariti dovolj presežka (dobička) nad stroški dela in materialnimi stroški. Ker pa je dobiček gospodarskih družb v večjem delu zahodnega sveta vse od leta 1966 padal,<sup>19</sup> so gospodarski subjekti na nizko raven profitabilnosti odgovorili z izboljšanjem učinkovitosti poslovanja: dvigom produktivnosti dela ter nižanjem cen surovin in drugih produkcijskih sredstev. Dosežki doktrine o deregulaciji, liberalizaciji in privatizaciji so jih konec osemdesetih let prejšnjega stoletja usmerili po poti prestrukturiranja proizvodnje in/ali njene premestitve v bolj konkurenčna območja. »Doma« pa so togo zakonodajo, ki je zagotavlja varstvo šibkejšim pogodbenim strankam (delovnopravna zakonodaja, varstvo potrošnikov), najšibkejšim posameznikom družbe (socialna zakonodaja) in okolju prilagodili novi konkurenčni stvarnosti. Drobljenje prava na subjektivne pravice je odprlo prostor za vzajemno prilagajanje posameznikov, ki naj na podlagi enakih pravic oblikujejo povsem pogodbeno družbo. Celotno socialno in delovno pravo, ki temelji na dvomu o tem, ali se šibkejši zares strinja z voljo močnejšega, je postalo predmet strukturnih sprememb: stanovanjsko pravo se je razkrojilo v »iztožljivo stanovanjsko pravico«, pogodbe o starševski odgovornosti so nadomestile pravila o nedeljskem počitku, reforme socialnih zavarovanj so gospodarskim subjektom zagotovile nižanje socialnih prispevkov, zavarovancem pa oženje ali ukinjanje pravic. Vodilnim in vodstvenim delavcem je institut nadomestila za brezposelnost omogočil »zlata padala«. Fleksibilnejša delovnopravna zakonodaja je zaposlenim in delodajalcem ponudila večjo svobodo: hitrejša menjavanje delovnih mest, lažjo odpoved pogodbe o zaposlitvi, netipičen delovni čas in podaljšanje delovnega tedna, delo na domu in zlorabo netipičnih oblik pogodbe o zaposlitvi. Povečalo se je število prekarnih delavcev brez varstva pogodbe o zaposlitvi ter dejanskih možnosti za uresničevanje pravic do stavke in sindikalnega organiziranja. Odmiranje delavskih in socialnih pravic je skupaj z inflacijo (kot obliko zniževanja plač s pomočjo dvigovanja cen) pripomoglo k zniževanju stroškov dela. Oblikovanje prostovoljnih pokojninskih zavarovanj pa je finančnim ustanovam (upravljalcem skladov) omogočilo razpolaganje z delom delavskega zaslužka.<sup>20</sup> Liberalizacija gospodarskih tokov je multinacionalno organiziranim korporacijam zagotovila dostop do pravnih pravil za poslovne priložnosti: davčne ugodnosti, olajšave na področju civilne odgovornosti za povzročeno škodo, nižje zahteve standardov korporativnega upravljanja, nižje stroške dela, zanemarljive stroške socialnih prispevkov in ničelne stroške za degradacijo okolja, anonimnost ustanoviteljev in imetnikov lastniškega kapitala (hčerinskih) družb in anonimnost ustanoviteljev trustov, finančnim institucijam pa večjo svobodo zaračunavanja obrestnih mer in provizij. Spodbudila je oblikovanje nepreglednih struktur povezanih družb in izumila trg njihovega medsebojnega poslovanja. Naraslo je število hčerinskih družb in »potrebe« po oblikovanju odvisnih statusnopravnih razmerij na podlagi drugih temeljev (podjetniških pogodb, pogodb o upravljanju in dejanskih povezav). Te so zabrašile sledi

---

<sup>18</sup> V Združenih državah so podjetja svojo širitev do leta 1973 financirala z lastnim profitom, po tem letu pa je zadolževanje gospodarskih družb preseglo notranje financiranje. V istem času se je podobno zgodilo v Franciji in Združenem kraljestvu, medtem ko je v Nemčiji zadolževanje tradicionalen način financiranja podjetij. (P. Mattick, str. 75).

<sup>19</sup> Ibid., str. 69.

<sup>20</sup> A. Supiot, Duh Filadelfije, str. 33–42.

za odgovornimi osebami, družbam v skupini pa pripomogle k spoznanju o pomenu kreativnega računovodstva, ki bilančne postavke na popotovanju po številnih jurisdikcijah križem sveta pretvarja iz dolžniškega kapitala v lastniškega, iz lastniškega v dolžniškega, izgube v dobiček in dobiček v izgube.<sup>21</sup>

Vsi ti ukrepi so sprostili kapital za poslovne namene, toda z razvrednotenjem dela so močno zarezali v socialno tkivo razvitih družb. Ceno naravnih virov so ukrojili po potrebah trga, toda z zanikanjem vrednosti okolja so zanikali trajnostni razvoj. Lahko dostopna posojila so omogočila gospodarsko okolje, ki ga na teoretični ravni opravičuje ekonomika ponudbe, toda nizka stopnja profitabilnosti v realnem gospodarstvu je vlagatelje usmerila k špekulativni uporabi likvidnosti. Z vse večjim upadom kapitalskih investicij v realno gospodarstvo od srede devetdesetih let prejšnjega stoletja, ki so ga – z izjemo Kitajske – zaznale vse regije sveta, celo vzhodnoazijska,<sup>22</sup> se je razmahnila (pre)prodaja deležev prestrukturiranih gospodarskih družb, hipertrofiralo je špekuliranje z valutami, tečaji delnic, CDS (*Credit Default Swaps*) zavarovanji, listinjenimi hipotekarnimi in drugimi s premoženjem kritimi dolžniškimi vrednostnimi papirji, blagovnimi terminskimi pogodbami (bodočnicami in opcijskimi pogodbami) in drugimi izvedenimi finančnimi instrumenti (zamenjavami), ki so v bistvu stave na gibanje vrednosti v prihodnosti. Toda te finančne transakcije niso investicije v interesu družbe. Z visoko profitabilnostjo finančnih produktov dokazujejo, da naložbe v ohranjanje naravnih virov niso ekonomsko smotrne. Spodbujajo ohlapno denarno politiko (pre)zadolževanja, ki vodi v nestabilno finančno stanje gospodarstva in tvegan socialni položaj posameznikov. Tega ne morejo preprečiti niti tehnične inovacije finančne industrije, ki naj bi ga pomagale obvladovati.

Ekonomске šole, ki svojo doktrino utemeljujejo na tradicionalni liberalni misli 19. stoletja, gospodarsko rast in večjo družbeno blaginjo vežejo na deregulacijo gospodarskega okolja, zasebno iniciativo in povečanje konkurenčnosti. Zagovorniki keynesianske misli se nasprotno zavzemajo za ustrezno regulacijo trga, finančno intervencijo držav in zmerni nadzor kapitala. Ne eni ne drugi pa človekovega razvoja ne zmorejo načrtovati zunaj okvira pospeševanja potrošnje. Vlade v želji po doseganju rasti, tega svetega grala ekonomske vede, sledijo njihovim dognanjem. Makroekonomske poteze vlad se odražajo v stopnji regulacije gospodarskih tokov in finančnega sistema ter davčnih in drugih obremenitvah gospodarskih subjektov. Naj se odločijo za priliv državnih sredstev v gospodarstvo ali spodbude za zasebne investicije, ki temeljijo na deregulaciji, vedno izzovejo ustrezen mikroekonomski odgovor. Nacionalne politike zadolževanja stavijo na razmah finančnega sektorja in povečanje potrošnje, ki z vidika ekonomije zagotavljata rast, z vidika okolja pa breme naravnemu kapitalu.

---

<sup>21</sup> O pomenu medsebojnega poslovanja povezanih družb in kreativnega računovodstva glej tudi poglavje 3.3. *Izguba moči države ali davčni vidiki ekološke problematike.*

<sup>22</sup> Robert Brenner, *What is Good for Goldman Sachs is Good for America: The Origins of the Current Crises*, str. 6.

## 2. GOSPODARSKA RAST: EKONOMSKA REŠITEV ALI OKOLJSKI PROBLEM?

Gospodarska rast je legitimna težnja vsake vlade. Večja rast zagotavlja večjo razpoložljivost virov za javne storitve, socialne programe, dvig osebnih dohodkov in lažje zadovoljevanje materialnih človekovih potreb. Omogoča državno razdolževanje in varnejšo starost. Zato družba, vlade, (ekonomski) strokovnjaki, gospodarski subjekti in posamezniki prisegajo na dvig rasti. Toda stalna gospodarska rast predpostavlja tudi neprestano rast potrošnje, povečevanje svetovne proizvodnje blaga, porast transportnih storitev, rabe energije in naravnih virov. Kot izziv sodobnega sveta se zato zastavlja vprašanje, kako »je mogoče človekov razvoj vzdrževati in razširiti, ne pa ogroziti z vse večjim onesnaženjem, izčrpavanjem naravnih virov in drugim slabšanjem globalnega in lokalnega okolja.«<sup>23</sup>

### 2.1. Rast za družbeno blaginjo

Prizadevanja za rast opravičujejo torej številni razlogi. Zahteva jo javnofinančni položaj držav, tako tistih, ki morajo zagotoviti financiranje svojih socialnih podsistemov in ekoloških zavez, kot tistih, ki si šele prizadevajo razviti ta področja. Ekonomska stroka sicer ne more doseči soglasja o tem, ali je javni dolg, ki presega devetdeset odstotkov BDP-ja, poguben za gospodarstvo držav ali ne,<sup>24</sup> zagotovo pa je z vidika interesa skupnosti prezadolženost nezaželena. Prav javni dolg je »pogosto oblika redistribucije bogastva od ljudi s skromnimi prihranki k imetnikom premoženja«<sup>25</sup> in priložnost političnih elit za nelegalno pridobitev državnih sredstev.<sup>26</sup> Finančna sredstva lahko država namreč od imetnikov premoženja prejeme le na dva načina: z dajatvami ali zadolževanjem. V prvem primeru pridobitev poteka v javnem, v drugem pa v zasebnem interesu. In četudi servisiranje javne porabe in zapadlih posojilnih obveznosti z vedno novim zadolževanjem z ekonomskega vidika ni problematično, obstaja z vidika javnega interesa primernejša izbira. Prizadevanje za (delni) odpust ali zmanjšanje javnega dolga je zato smiselno. Zmanjšanje javnega dolga lahko država doseže z različnimi ukrepi.<sup>27</sup> Izziv politike pri tem pa je, kako v procesu razdolževanja čimbolj zastopati javni interes. Na prvi pogled je dvig gospodarske rasti najboljša in najpreprostejša izbira. Ali

<sup>23</sup> A. K. Sen in S. Anand, Trajnostni človekov razvoj: Koncepti in prioritete, str. 102.

<sup>24</sup> Eni državam s takšnim dolgom napovedujejo zgolj 0.1 oz. 0.2 odstotno gospodarsko rast (C. Reinhart, K. Rogoff), drugi (T. Herndon, M. Ash in R. Pollin) zanikajo pravilnost takšnih analiz in izračunavajo 2,2 odstotno rast. (The Reinhart-Rogoff error – or how not to Excel at economics (e-vir).)

<sup>25</sup> T. Piketty, str. 566.

<sup>26</sup> Odplačilo državnega dolga se pogosto prestrukturira tako, da se denarna obveznost izpolnjuje zasebnim družbam v obliki naravnih virov (bodisi s surovinami bodisi s pravicami do rabe naravnih dobrin). Od tu je mogoče spremljati denarne tokove na osebne račune državnih funkcionarjev in strokovnih svetovalcev za prestrukturiranje dolga. (N. Shaxson, *Treasure Islands*, str. 154–159.) Drugi pogost način so posojila, ki jih državam nakažejo zasebne finančne institucije. Te lokalne elite najprej naučijo, kako naj del posojila prenesejo v davčne oaze. Sebi tako zagotovijo profitabilno investicijo brez potrebe po izplačilu podkupnin, državnim elitam nagrado za sodelovanje, državljanom pa javni dolg. (J. S. Henry, *The Blood Bankers: Tales from the Global Underground Economy*, str. 73.)

<sup>27</sup> Z ukrepi varčevanja, s privatizacijo, »striženjem« obveznic, inflacijo, obdavčenjem imetnikov kapitala in gospodarsko rastjo.

je temu res tako, pa je odvisno od vrednosti, ki jo pripisujemo naravnemu kapitalu. Ta je namreč tisti, ki ga obremenjujemo s posledicami naše pretirane potrošnje.

Od gospodarske rasti je odvisna tudi stabilnost pokojninskega sistema. Višja kot je rast, več je zbranih prispevkov v pokojninski blagajni. To zagotavlja več razpoložljivih sredstev, ki se v sistemu Pay-As-You-Go (PAYGO) po načelu medgeneracijske solidarnosti neposredno (takoj) izplačujejo upravičencem do pokojnin. Ta ureditev, ki zagotavlja naložbo z obrestno mero, enako gospodarski rasti, zaposlene spodbuja k zagotavljanju visoke rodnosti in k investicijam v izobraževanje (tj. k večjemu prihodnjemu bazenu plač, iz katerega bodo prejeli svoje pokojnine), države pa k izvajanju ukrepov za višjo rast. Brez nje vodi ureditev, zasnovana v času visoke gospodarske rasti po drugi svetovni vojni, visoke natalitete in zgodnejše umrljivosti v revščino upokojujencev in prekomerno obremenjenost aktivnega prebivalstva.<sup>28</sup>

Številni (ekonomisti) gospodarsko rast razumejo celo kot sinonim za človekov razvoj. Za večjo družbeno blaginjo po njihovem mnenju zadostuje povečevanje obilja (premoženja skupnosti), pri čemer distribucija teh sredstev ni pomembna. Bogata družba (pa četudi le redki posamezniki te družbe) naj bi – po pravilu več bogastva pomeni večjo razpoložljivost (finančnih) virov – zagotavljala ustrezno zadovoljevanje potreb slehernega posameznika. Zgled za takšno razmišljanje je W. A. Lewis, eden vodilnih sodobnih ekonomistov razvoja, ki ne dopušča veliko dvoma o tem, da je pravi cilj človekovega razvoja vse večji »obseg človekove izbire« in da je prav rast proizvoda na prebivalstva tista, ki »širi človekovo svobodo«.<sup>29</sup>

Toda vera v rast, ki naj bi sama po sebi odpravila brezposelnost in izboljšala kvaliteto življenja, se je ob izkušnjah, ki jih je prineslo povečevanje družbene neenakosti, pokazala za nezanesljivo. Zato so zagovorniki socialne države razpravo prenesli na področje pravičnejše distribucije. Ta naj zagotovi delitev sadov rasti, ki naj poteka bolj v interesu (naj)manj privilegiranih. Vežejo jo na Keynesova ekonomska dognanja in človekove pravice 20. stoletja, ki naj zadovoljijo več kot le posameznikove materialne potrebe: odpravijo revščino, lakoto, neprimerne stanovanjske razmere, umrljivost otrok, dvignejo pričakovano življenjsko dobo, raven zdravja, izobraženost in delovno usposobljenost ter izboljšajo posameznikovo varnost. Spodbujajo torej širitev socialnih, pa tudi kulturnih pravic in človekovih svoboščin. S pravičnejšim razporejanjem bogastva, ki bi vključevalo tudi medgeneracijsko raven, pa bi po mnenju nekaterih predstavnikov neoklasične sinteze<sup>30</sup> že dosegli cilje »trajnostne rasti«.

Moderna redistribucija nacionalnega dohodka je torej utemeljena na univerzalnih pravicah do temeljnih dobrin. Prevladujoči doktrini pa poskušata utemeljiti vsaka svoj katalog človekovih pravic in krog njihovih upravičencev. Prva bi posameznikom priznala predvsem politične in državljanske pravice ter pravici do pogodbene svobode in varstva lastnine. Oprta na liberalno ideologijo krivdo za revščino pripisuje nesposobnosti in lenobi socialno izključenih. Zato zahteva več svobode za bolj učinkovite posameznike. Pravice priznava trgu (podjetnim posameznikom), svobodo

---

<sup>28</sup> Mogoča je sicer zamenjava oz. dopolnitev tega sistema s kapitaliziranim pokojninskim načrtom, ki neposredno izplačilo prispevkov nadomešča z investiranjem zbranih sredstev in obljublja pet odstotni donos na kapital. Vendar je tudi ta naložba vezana na rast svetovnega gospodarstva. (T. Piketty, str. 488–491.)

<sup>29</sup> W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, str. 9–10, 420–421.

<sup>30</sup> R. Solow, *Intergenerational Equity and Exhaustible Resources*; P. Dasgupta in G. M. Heal, *Economic Theory and Exhaustible Resources*.

kapitalu (organiziranemu premoženju). Zavzema se za odpravo normativnih spon, te državne kraje zasebnega premoženja, podedovanega ali zasluženega z delom na podlagi posameznikove inovativnosti, znanja, iznajdljivosti, sposobnosti in podobnih osebnih lastnosti. Druga poudarja polno zaposlenost in solidarnost, vzroke za ekonomske in družbene anomalije pa odkriva v nereguliranem tržnem okolju in neenakih (začetnih) možnostih posameznikov. Zato bi katalog univerzalnih pravic razširila s pravicami do izobrazbe, zdravja, primerne stanovanja, družinskega in kulturnega življenja, celo zdravega življenjskega okolja. Prva bi socialne pravice priznala le najbolj ranljivim predstavnikom družbe, druga čim širšemu krogu upravičencev. Obe pa svoje predloge utemeljujeta z argumenti pravične družbe, osebne svobode, dvigom kvalitete življenja in družbene prosperitete.<sup>31</sup>

Kdaj je »čim širši krog« upravičencev preširok in kdaj to ni več v interesu najšibkejših, bo moral določiti demokratičen dogovor. Dejstvo pa ostaja, da zgolj povečevanje nacionalnega dohodka, brez ustrezne redistribucije, ne rešuje številnih družbenih in okoljskih problemov. Socialna pravičnost je namreč pomembna tudi z vidika varstva okolja, saj so revni »žrtve in dejavniki okoljske škode.« Približno polovica jih živi v občutljivih podeželskih območjih in so povsem odvisni od naravnih virov, nad katerimi pa nimajo urejenih stvarnopравnih upravičenj in oblastnih stanj. Čeprav jih pogosto vodi močna etika pri upravljanju svojih tradicionalnih zemljišč, praviloma nimajo možnosti, da bi se lahko izognili njihovemu uničenju. Revni, ki so za preživetje primorani izkoriščati neprimerna zemljišča (strma pobočja, sušna in nerodovitna območja, tropske gozdove ...), širijo dezertifikacijo: z izčrpavanjem in opuščanjem izčrpanih območij pospešujejo izpostavljenost prsti vetru in eroziji ter odtekanje vode. S trajnim uničenjem pašnih območij in divjim lovom (za lastno prehrano in trgovino) siromašijo divje življenje. Tudi njihove oblike zavarovanja pred naravnimi riziki, predvsem sušo in erozijo, kot sta povečanje čred ter obdelovanje več manjših zemljišč na različnih območjih, so z vidika varstva okolja neprimerne: večje črede v času suše še bolj prizadenejo okolje; kmetovalci, ki imajo manjše obdelovalne površine, pa niso pripravljeni sodelovati v projektih preprečevanja dezertifikacije. Ker revni praviloma nimajo lastninske pravice na zemljiščih, ki jih uporabljajo in so pogosto (naravno) javno dobro (*common-property*), oblast nad zemljiščem pa tudi ne izvršujejo na podlagi drugih pravnih temeljev, tudi nimajo možnosti zavarovanja posojil. Njihova neurejena stvarnopравna in obligacijska razmerja ter nizka finančna zmožnost vodita v visoko kreditno tveganje potencialnih posojilodajalcev in nedostopnost revnih do finančnih sredstev. Visoka verjetnost uresničenja zavarovalnega primera pa jim omejuje dostop do zavarovalniških trgov. Zaradi teh vzrokov, pa tudi »prezaposlenosti z vsakdanjim preživetjem«, je revnim onemogočeno primerno ravnanje z okoljem in vlaganje sredstev in časa v projekte, ki bi ohranjali naravo in preprečevali dezertifikacijo: zaščito prsti, divjih živali, izboljšanje vodnega stanja (zajemanje vode), pogozdovanje, gojenje krmilnih rastlin, gradnjo teras ... »Šibki in omejeni viri, zelo slabo definirana stvarnopравna razmerja ter omejeni dostop do kreditnih in zavarovalniških trgov jim [torej] onemogočajo, da bi v zaščito okolja vlagali toliko, kolikor bi morali«<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Veljko Rus, Socialna država in družba blaginje.

<sup>32</sup> World Bank, World Development Report 1992: Development and the Environment, Oxford University Press, New York, str. 30–32.

## 2.2. Pogledi ekonomistov na načelo trajnostnega razvoja

Ekonomija je za rešitev protislovja rasti kot pogoja za človekovo dobrobit in razloga njegove pogube izumila nov paradoks: »trajnostno rast«. Praviloma ga razrešuje tako, da zavezo k načelu trajnosti podreja prizadevanjem za gospodarsko rast. V praksi ga uresničuje le, kadar njegova uporaba izkazuje tudi pozitivne ekonomske učinke. Zato se je kot odgovor na vprašanje narave človekovega razvoja in gospodarske rasti v zadnjih desetletjih oblikoval pojem »trajnostni razvoj«, kot ga je v poročilu Združenih narodov (ZN) prvokrat opredelila komisija Brundtlanove. Opredelitev človekovega razvoja kot razvoja, »ki zadovoljuje sedanje potrebe, ne da bi ogrožal možnost prihodnjih generacij, da bodo zadovoljevale svoje potrebe,«<sup>33</sup> je posledica zaskrbljenosti zaradi pretiranega izrabljanja naravnih virov in neprimerne ravnanja z okoljem. Zato zastavlja bolj ambiciozne cilje kot le bogatenje družbe ali zagotavljanje polnega, človeka vrednega življenja sedanjih generacij, današnjih revnih in prikrajšanih posameznikov. Opredelitev, ki v ospredje postavi koncept človekove potrebe in omejitev degradacije okolja na njegove fizične zmožnosti, zahteva prevrednotenje teorije in prakse človekovega razvoja. Osredotoči se na zahtevo po trajnosti ter jo utemelji na načelu medgeneracijske solidarnosti (in odgovornosti). Z načelom univerzalnosti, ki vsakomur ne glede na raso, nacionalnost, starost, spol ali katero drugo osebno lastnost priznava upravičenje do zadovoljevanja potreb, pa na prihodnje generacije razširja tudi pravično distribucijo. Takšna opredelitev človekovega razvoja ustreza zagovornikom človekovih pravic, okoljskim in ekološkim ekonomistom ter ekologom. Zagovornikom človekovih pravic in okoljskim ekonomistom ustreza z zahtevo po pravičnejši družbi in medgeneracijski solidarnosti, ekološke ekonomiste in ekologe prepriča z upoštevanjem fizičnih omejitev okolja.

Za prve<sup>34</sup> človekov razvoj »ni kakšen brezosebni cilj, kakršen je varstvo okolja, temveč se nanaša konkretno na sposobnost ljudi, da si ustvarjajo več dohodkov in drugih sredstev za dobro življenje.« Zato je njihov največji argument za varstvo okolja »etična potreba, da bi prihodnjim generacijam zagotovili podobne možnosti za ustrezno življenje, kot so jih uživale generacije pred njimi.«<sup>35</sup> Medgeneracijsko solidarnost, ki jo razumejo kot zahtevo, da blaginja s časom ne upada, sedanje generacije zavezuje k ohranjanju enakih ekonomskih možnosti za prihodnje generacije. V tako načrtanih mejah rešitve iščejo v okviru ekonomskega govora o donosih in izgubah. Osredotočajo se na določitev narave in količine družbenega kapitala, ki naj ga nasledijo prihodnje generacije. Trajnost, ki jo napolnijo z vsebino medgeneracijske enakosti in medgeneracijske pravičnosti, pa razumejo kot nedopustnost zadovoljevanja lastnih potreb in želja, če bi s tem ravnanjem siromašili zanamce. Dopustnost človekovih ravnanj zato ne presojuje po kriteriju tehtanja med koristmi, ki jih zagotavljajo današnjim generacijam, in škodo, ki jo povzročajo prihodnjim generacijam,<sup>36</sup> niti po kriteriju tehtanja med izgubo (odrekanji) sedanjih generacij in prihodnjimi donosi

---

<sup>33</sup> World commission on Environment and Development, Our Common Future, (poročilo Brundtlanove), str. 43.

<sup>34</sup> R. Solow, J. Hicks, A. K. Sen.

<sup>35</sup> A. K. Sen in S. Anand, str. 128.

<sup>36</sup> Uporaba tega kriterija bi pomenila priporočilo, naj svojih ravnanj ne spreminjamo, kadar bi ugotovili, da so npr. koristi oddajanja toplogrednih plinov za sedanje generacije večje kot škoda zaradi tega ravnanja za prihodnje generacije.

(blaginjo prihodnjih generacij).<sup>37</sup> Namesto tega se zavzemajo za ohranjanje družbene kapitalne glavnice, ki jo sestavljajo obnovljivi in neobnovljivi naravni viri, neonesnaženost okolja, človeški kapital v obliki delovne sposobnosti, zdravja, izobraženosti, neizčrpanosti posameznikov in podobno. Sedanjim generacijam priznavajo upravičenost do razpolaganja zgolj z donosi (obrestmi) od tega temeljnega premoženja. Model opirajo torej na institut *usufruktus*, katerega vsebina je upravičenje do uživanja plodov stvari (akumuliranega kapitala in okoljskih virov), ne pa tudi poraba, izčrpanje oz. izraba stvari same. Toda novo opredelitev pojma trajnostnega razvoja (opredelitev Brundtlanove) razumejo kot odvezo sedanjih generacij, da prihodnjim generacijam zapustijo točno določeno stvar, določen naravni vir ali svet »tak, kakršnega so same podedovale«. Zato lahko sedanje generacije vire izrabijo in jih nadomestijo s čim drugim. Potrebno je le, da prihodke oz. dobiček od zapravljenega dela glavnice ponovno investirajo tako, da donosi od teh naložb odtehtajo zmanjšanje (družbenega in naravnega) kapitala. Pri tem je seveda treba upoštevati, da nižji kot je donos, večjo vsoto prejemkov je treba reinvestirati.<sup>38</sup>

S takšnim pojmovanjem okoljski ekonomisti zanemarjajo ekološki vidik trajnostnega razvoja. Čeprav se odmikajo od neoklasičnega modela, ki v ekonomskih izračunih povsem zanemari vrednost naravnega kapitala, ki presega tržno vrednost naravne dobrine, ga v bistvenem ne presegajo. Vrednost okolja v ekonomski sistem integrirajo le z namenom čim večje vključitve naravnih virov v proizvodni proces, ki naj se jih nato čim bolj učinkovito (iz)rabi. In čeprav priznavajo fizično omejitev okolja, ekonomske učinkovitosti ne razumejo zunaj okvirov monetarne maksimizacije vira, produkcije in potrošnje. V okviru razmišljanja, da višji donosi prinašajo večjo blaginjo sedanjim generacijam in več razpoložljivega kapitala za investicije, ki bodo prinašale donose prihodnjim generacijam, poraba določenega naravnega vira zanje ni ključna. Pomembno je, da izrabljeni del družbene glavnice nadomestimo z drugim (kapitalskim) virom. S tem ohranjajo uveljavljeni vzorec neoklasične ekonomije, ki svet razvrednoti na skupek gospodinjstev in gospodarskih subjektov in se osredotoči na proučevanje tokov njihove medsebojne menjave blaga, storitev in kapitala. Okolje pa obravnava zgolj kot del tega samozadostnega in zaključenega ekonomskega ekosistema.<sup>39</sup>

Drugače ekonomske zakonitosti pojmujejo ekološki ekonomisti. Ekonomski ekosistem razumejo kot del globalnega naravnega ekosistema, ki pa ga ekonomija s svojim spodbujanjem k neprestani gospodarski rasti ogroža. Prizadevajo si za uravnoteženje človekove ekonomske dejavnosti s fizičnimi in ekološkimi omejitvami planeta. Svoja dognanja utemeljujejo z zakoni fizike<sup>40</sup> in ekologije, naslanjajo pa se tudi na spoznanja

---

<sup>37</sup> Uporaba tega kriterija bi pomenila priporočilo, naj svojih ravnanj ne spreminjamo, kadar bi bile (današnje) izgube zaradi investicij v okoljskim kapital velike, prihodnji donosi zaradi teh investicij pa nizki.

<sup>38</sup> Ibid., str. 97–139.

<sup>39</sup> Odnos okoljskih ekonomistov do okolja nazorno izkazuje izjava nobelovega nagrajenca za ekonomijo Thomasa C. Shellinga (2005), ki je v zvezi s problematiko nestabilnosti podnebja zagotovil, da te spremembe niso usodnega pomembna, saj vplivajo le na proizvodnjo hrane, ta pa predstavlja zgolj tri odstotke svetovnega BDP. Pomanjkanje hrane za človeštvo torej ni usodno, saj je izpad prihodkov iz tega naslova mogoče in enostavno nadomestiti z donosi iz drugih kapitalskih virov. (J. Farley, Intervju, v: Worldchanging (e-vir).)

<sup>40</sup> Ti dokazujejo, da so surovine in onesnaževanje (z odpadki in emisijami) del iste enačbe. Ničesar se namreč ne da ustvariti iz nič in se prav tako ničesar ne da izničiti. Za fizikalne in kemijske pretvorbe surovin v izdelke, njihovo transportiranje do končnega uporabnika in recikliranje odpadkov pa je potrebna energija (danes pretežno) fosilnih goriv. Naravni viri so torej tisti, na katerih temelji blaginja človeštva in ki zaokrožajo človekov obstoj.

klasične ekonomije. Ta nas uči, naj s proizvodnjo prenehamo v trenutku, ko stroški presežejo koristi. Ker sta koristnost izdelka za človeka in izobilje stvari v obratnem sorazmerju,<sup>41</sup> stroški izobilja v ekološkem smislu pa rastejo, zavračajo možnost, da bi bila prekomerna potrošnja utemeljena na zadovoljevanju človekovih potreb. Nasprotujejo pa tudi neoklasični redukciji posameznika na sebičnega, pohlepnega in nenasitnega potrošnika. Opozarjajo, da smo ljudje socialna bitja, ki nam je mar za sočloveka in okolje, ter da je človeška skupnost prav zato kot temeljne vrednote oblikovala težnje po ekološki vzdržnosti (trajnosti), pravičnem prerazporejanju družbenega dohodka, pravičnem razporejanju naravnih virov in njihovi učinkoviti rabi.<sup>42</sup>

### 2.3. Rast v pogubo<sup>43</sup>

Spodbujanje rasti je s perspektive ekonomije posamezne države razumno in legitimno ravnanje. Gledano globalno in dolgoročno pa je to ravnanje del problema in ne rešitev zanj. Izračuni ekonomistov o stalni rasti vseh in vsakogar ne vzdržijo presoje v resničnem svetu. Rasti ne morejo ekonomije vseh držav, saj je rast v svetu omejenih virov mogoča le na račun drugega. To vodi v nujnost nepravičnega razporejanja in premeščanja bogastva na ravni med državami in družbenimi sloji. Prav tako (svetovna) ekonomija ne more rasti trajno, saj je rast omejena s fizikalnimi in biološkimi zakoni. Mišljenje, da zakoni narave ne veljajo za človeka ali njegovo ekonomijo, pa je utopično. Ti zakoni mejo rasti določajo z nosilnostjo okolja; točko, na kateri je stopnja rasti populacij(e) enaka nič. Nosilnost okolja pogojuje razvoj vsake posamezne vrste organizmov. Določajo jo značilnosti habitata, število organizmov in razpoložljivost naravnih virov, zlasti prostora, vode in hrane.<sup>44</sup> Ker so naravni viri omejeni in končni, je tudi rast v najboljšem primeru le trenutna in ciklična, vedno pa omejena. Ti dvigi in padci se v naravi neprestano uravnovešajo v izmenjavi rasti in propadanja. Proces pa dolgoročno deluje le zato, ker se viri obnavljajo, snovi v ekosistemih pa krožijo.<sup>45</sup> Narava torej z neprestanim recikliranjem in popolnim obnavljanjem naravnih virov deluje po načelu trajnostnega razvoja. Ekonomske teorije o gospodarski rasti pa ne vključujejo tega spoznanja. Ekonomisti naravne dobrine ne obravnavajo preko njihove tržne vrednosti. Doktrina, ki se opira na postulate klasične ekonomije, oblikovane v času izobilja naravnih virov, v svoje izračune ne vključuje vrednosti storitev, ki jih opravlja narava in ki so vitalnega pomena za ravnovesje planeta, zdravje človeka in ostalih organizmov. Z ekonomskega vidika je namreč najbolj donosno, da se naravni vir (iz)rabi, prihodke pa investira v produkte, ki rastejo hitreje in prinašajo višje dobičke kot resnični svet. Takšno početje pa je za resnični svet uničujoče.<sup>46</sup> Človeka žene k doseganju skrajne zmogljivosti okolja. Danes je rast sicer še vedno mogoča, ker neobnovljivi naravni viri še niso povsem izčrpani. Dolgoročno pa ni mogoče

---

<sup>41</sup> Človeku prvi izdelek (na primer prvi par čevljev) prinaša veliko korist. Ta se nato z vsakim dodatnim istovrstnim izdelkom zmanjšuje. Korist stotega para čevljev je zanemarljiva, njegova ekološka cena pa neprimerljivo višja kot prvega.

<sup>42</sup> H. E. Daly in J. Farley, *Ecological Economics. Principles and Applications*, str. 7–57.

<sup>43</sup> Poglavje je prevzeto iz prispevka avtorice, ki služi kot podlaga diplomskega dela.

<sup>44</sup> D. Plut, *Okoljska globalizacija, nosilnost okolja in gospodarski razvoj*, str. 63–69.

<sup>45</sup> T. Turk, *Rast v pogubo*, str. 38–40.

<sup>46</sup> D. Suzuki, *Intervju*, v: Mathieu Roy in Harold Crooks, *Kako preživeti napredek*.

pričakovati drugega kot upad številčnosti populacije<sup>47</sup> in stopnjevanje procesa nepravilnega razporejanja virov in neustreznega premeščanja bogastva.

Antropocentričen odnos posameznika do okolja in skupnosti je posledica duhovnozgodovinskega razvoja zahodnega človeka, ki sebe vidi kot enkratnega, neponovljivega in samozadostnega individuuma. V družbenih odnosih je privedel do prevlade liberalne ideologije, ki posamezniku zagotavlja argumentacijo za zahteve po umiku države iz družbenega življenja. Spodbuja ga, da deluje v svojo korist, pa čeprav posledično v skupno škodo. Nujno ravnovesje med interesi posameznikov, družbe in okolja je mogoče doseči le na temelju ureditve, ki težnje posameznikov usklajuje z delovanjem v javnem interesu in v dobro skupnosti. Doseči jo je torej mogoče le s primerno intervencijo države. Toda učinkovitost nacionalnih pravnih pravil je v globalnem svetu mogoče pričakovati le ob usklajenem delovanju držav na mednarodni ravni.

---

<sup>47</sup> T. Turk, str. 38–40.

## 2. del

# POZITIVNO PRAVO VARSTVA IN RABE NARAVNIH DOBRIN

*Edino zagotovilo, da tekma med državami /.../ ne bo do konca uničila najbolj ranljivih (tako držav kot njihovih prebivalcev), je dosledno spoštovanje in uveljavljanje že sprejetih pravil mednarodnega prava in, če je treba, sprejemanje novih. (Barbara Rajgelj)*

### 1. PRAVILA OHRANJANJA NARAVNIH DOBRIN V MEDNARODNEM PRAVU

#### 1.1. Temelji področnih in horizontalnih mednarodnih pravil ohranjanja narave

Začetki mednarodnopravnega urejanja varstva okolja segajo v petdeseta in šestdeseta leta prejšnjega stoletja, ko so bili sprejeti prvi predpisi s področja **varstva morskega okolja**. Mednarodna skupnost je pod okriljem ZN sprejela konvenciji, ki urejata onesnaževanje morskega okolja z nafto (1954)<sup>48</sup> in civilno odgovornost za škodo, povzročeno z onesnaževanjem z nafto (1969).<sup>49</sup> Konvencijama je že leta 1971 sledil sporazum o oblikovanju odškodninskega sklada za primer škode, povzročene zaradi naftnega izlita.<sup>50</sup> S konvencijama o pravni ureditvi kitolova (1946)<sup>51</sup> in ohranjanju atlantskih tun (1966)<sup>52</sup> je postavila tudi temelje razvoju področja ohranjanja narave. Seznam predpisov, ki urejajo onesnaževanje morskega okolja in posredno vplivajo tudi na ohranjanje naravnih dobrin v morju, je v naslednjih desetletjih dopolnila s petimi konvencijami, ki se osredotočajo na onesnaževanje morij z odlaganjem odpadkov ter drugih snovi in onesnaževanje morskega okolja z ladij. Poseben dosežek na področju ureditve morskega okolja predstavlja Konvencija ZN o pomorskem pravu (1982),<sup>53</sup> ki poleg rabe morskega okolja za poslovne, raziskovalne in plovne namene ureja tudi upravljanje z morskimi viri, ribolov in ohranjanje živih morskih virov.

Predpisom o varstvu morskega okolja so v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja sledile konvencije, ki urejajo **varstvo kopenskih naravnih virov**. Konvencijam o ohranjanju narave (Ramski,<sup>54</sup> Washingtonski<sup>55</sup> in Bonski konvenciji<sup>56</sup>) iz sedemdesetih let

<sup>48</sup> International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil (OILPOL), 1954, spremenjena 1962 in 1969, London 1954, IMO, UN-Treaty Series, zvezek 327, št. 4714 (1959) str. 4.

<sup>49</sup> International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC Convention), 1969, s Protokolom 1992, Bruselj 1969, IMO, UN-Treaty Series, zvezek 1225, I-14097 (1981) str. 355.

<sup>50</sup> International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND), Bruselj 1972, IMO, UN-Treaty Series, zvezek 1110, I-17146 (1978) str. 57.

<sup>51</sup> International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW), Washington 1946, UN-Treaty Series, zvezek 161 (1953) str. 72.

<sup>52</sup> International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), Rio 1966, UN-Treaty Series, zvezek 673, I-9587 (1969) str. 64.

<sup>53</sup> Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Montego Bay 1982, UN-Treaty Series, zvezek 1833, I-31363 (1994) str. 396.

<sup>54</sup> Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat, Ramsar 1971, UN-Treaty Series, zvezek 996, I-14583 (1976) str. 245.

prejšnjega stoletja – ki urejajo mokrišča, mednarodno trgovino z ogroženimi prostoživečimi vrstami in varstvo selitvenih vrst prostoživečih živali – so konec osemdesetih in v devetdesetih letih sledile številne konvencije varstva kopenskega okolja, ki se osredotočajo na onesnaženje z nevarnimi snovmi. Te konvencije, ki so pomembne tudi z vidika ohranjanja narave, so odraz novih ekonomskih razmer, nastalih po liberalizaciji svetovnih gospodarskih trgov v osemdesetih letih, ki je prinesla porast globalne trgovinske menjave ter množično selitev proizvodnje dejavnosti v države s konkurenčnejšim gospodarskim okoljem. Na povečanje čezmejnega pretoka blaga ter nižje ekološke in varnostne zahteve pri proizvodnji nevarnih snovi ali proizvodnji z nevarnimi snovmi v državah v razvoju ali tranziciji se je mednarodna skupnost odzvala z ureditvijo prevoza nevarnih snovi (odpadkov in drugega blaga) po kopnem in onesnaževanja zaradi industrijskih nesreč. Sprejela je konvencije, ki urejajo čezmejne vplive industrijskih nesreč, civilno odgovornost za škodo, povzročeno med prevozom nevarnega blaga po kopnem, nadzor nad prehodom nevarnih odpadkov prek meja in nadzor nad odlaganjem teh odpadkov. Vzpostavila je postopek soglasja o predhodnem obveščanju za določene nevarne kemikalije in pesticide v mednarodni trgovini.

Veliko število mednarodnih aktov, zlasti predpisov obvezujoče pravne narave, ki neposredno ali posredno področno urejajo ohranjanje naravnih dobrin, napeljuje k ugotovitvi, da je stopnja kakovosti njihovega varstva na mednarodni ravni visoka. Toda oblikovano varstvo ni niti primerno niti zadostno. Mednarodna ureditev ohranjanja naravnih dobrin je zasnovana ne celovito. Sodeč po številu konvencij je varstvo morskega okolja bolj urejeno kot varstvo kopenskih virov. Toda uporaba teh pravil je močno omejena. Uporabljajo se lahko le v primeru določenega škodnega dogodka. Uporaba konvencij, ki urejajo ohranjanje živih morskih virov, pa je omejena na določena območja (npr. Antarktiko), določeno živalsko vrsto (npr. tuno) ali gospodarsko dejavnost (npr. kitolov). Kako je mogoče s tako omejenim pristopom zagotoviti obstoj določene živalske ali rastlinske vrste, ki je splet naravnega ravnotežja med soodvisnimi živimi bitji in njihovim habitatom, si je težko predstavljati. Zdi pa se, da so doseženi rezultati mednarodnega prava na področju varstva morskega okolja bolj odraz dejstva, da je odprto morje bogati vir naravnih dobrin in pomemben splet trgovinskih poti, ki je po mednarodnem pravu nikogaršnja last. Onesnaževanje teritorialnih voda in uživanje njihovih plodov pa neposredna ekonomska škoda države z jurisdikcijskimi upravičenji na teh območjih. Pripravljenost mednarodne skupnosti, da doseže določeno stopnjo soglasja in uredi posebni plovni režim na morju in ravnanje z morskimi viri, zato verjetno izvira bolj iz teženj po miroljubni rabi transportnih potencialov in izkoriščanju morskih bogastev kot pa po njihovem ohranjanju.

Celovitejšo obravnavo ohranjanja narave uvajata konvenciji, ki urejata zelo pomembna vidika varstva okolja in za reševanje okoljevarstvenih problemov zahtevata horizontalni pristop. Konvencija o presoji čezmejnih vplivov na okolje (ESPOO konvencija)<sup>57</sup> iz leta 1991 (v. 1997) pogodbenice zavezuje k presoji vplivov določenih dejavnosti na okolje še v fazi načrtovanja. Nalaga jim obveznost uradnega obveščanja in posvetovanja pri načrtovanju vseh večjih projektov, ki bodo verjetno imeli znaten škodljiv čezmejni

---

<sup>55</sup> Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES), Washington 1973, UN-Treaty Series, zvezek 993, I-14537 (1976) str. 243.

<sup>56</sup> Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), Bonn 1979, UN-Treaty Series, zvezek 1651, str. 356.

<sup>57</sup> Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (ESPOO), Espoo 1991, UN-Treaty Series, zvezek 1989, str. 309.

vpliv na okolje. Arhurška konvencija<sup>58</sup> pa javnosti zagotavlja dostop do okoljskih informacij, udeležbo v postopkih odločanja in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Toda konvenciji nimata globalne veljave. Sprejeti pod okriljem Ekonomske komisije ZN za Evropo (UNECE) Arhurška konvencija zavezuje države evropskega prostora (članice Unije in države naslednice bivših republik Sovjetske zveze), k ESPOO konvenciji pa so poleg teh držav pristopile tudi Združene države in Ruska federacija.

## 1.2. Temelji okvirnih mednarodnih pravil ohranjanja narave<sup>59</sup>

Konvencije, ki se osredotočajo na področno urejanje določenih naravnih dobrin morskega in kopenskega okolja ali horizontalno urejajo le določena okoljska vprašanja, ne ponujajo ustreznega odgovora na sodobne okoljevarstvene probleme. Njihov predmet varstva, predpisani ukrepi ali območje veljavnosti so preveč omejeni, da bi učinkovito ohranjale naravne dobrine. Zato je mednarodna skupnost že zgodaj zaznala potrebo po oblikovanju pravnih pravil, ki bi zagotovila celovit model varstva okolja. Ta spoznanja so jo usmerila v prizadevanja po oblikovanju okvirnih dokumentov, ki bi varovali vse vrste organizmov in njihovih habitatov.

Toda na problematiko se je odzvala šele v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, potem ko so bile posledice človekovega preobremenjevanja okolja že zaznavne, povzročena škoda pa očitna. Na temelju spoznanj, da je v mnogih regijah sveta že mogoče zaznati *dangerous levels of pollution in water, air, earth and living beings; major and undesirable disturbances to the ecological balance of the biosphere; destruction and depletion of irreplaceable resources; and gross deficiencies, harmful to the physical, mental and social health of man, in the man-made environment, particularly in the living and working environment* (točka 3 Deklaracije o razvoju in okolju (Stockholmska deklaracija)),<sup>60</sup> je na konferenci ZN o človekovem okolju leta 1972 poskušala privikrat odgovoriti na vprašanje, kako zagotoviti človekov razvoj, ne da bi pri tem prekomerno posegli v ravnovesje narave. Ob ugotovitvi, da je bila dosežena točka, ko mora človeštvo zaradi nevarnosti nepopravljive škode v prihodnje bolj preudarno ravnati z okoljem, se je mednarodna skupnost zavezala k novemu cilju. Poleg prizadevanjem za mir ter človekov ekonomski in socialni razvoj je pomen priznala tudi varstvu okolja. Poudarila je celo enakovrednost, soodvisnost in nedeljivost vseh treh zastavljenih ciljev (izjava 6). Toda uresničevanja teh ciljev si ni mogoče predstavljati v obliki političnih smernic, izraženih v izjavah ter okoljskih in razvojnih načelih, ki države zgolj spodbujajo, da pri načrtovanju ekonomskega razvoja upoštevajo tudi cilje ohranjanja narave. Potrebna je dopolnitev z ustrezno in celovito pravno ureditvijo varstva okolja. Zato je mednarodna skupnost pozvala k njenemu oblikovanju. Besedilo deklaracije pa z neobvezujočo naravo dokazuje, kako daleč so bile podpisnice od pripravljenosti, da bi za boljše varstvo in izboljšanje stanja okolja dejansko prevzele določene obveznosti in odgovornosti.

Stockholmska deklaracija je pomembna tudi z ožjega vidika ohranjanja narave. Ko v dveh načelih poziva k ohranjanju naravnih virov – v načelu 4 poudarja ohranjanje

---

<sup>58</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus 1998, UN-Treaty Series, zvezek 2161, str. 447.

<sup>59</sup> Posamezni deli poglavja so prevzeti iz prispevka avtorice, na katerem temelji diplomsko delo.

<sup>60</sup> Deklaracija o okolju in razvoju (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment), Stockholm 1972, UN DOC. A/Conf 48/14/Rev. 1 (1973); 11 ILM 1416 (1972).

prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst in njihovih habitatov, v načelu 7 pa k preprečitvi onesnaževanja morja poziva tudi z namenom preprečitve škode živim virom in morskim ekosistemom –, ne da bi njihovo varstvo omejevala na podlagi določenih kriterijev, že nakazuje težnje razvoja mednarodnega okoljskega prava, da bi tudi ohranjanju narave zagotovilo okvirno ureditev. Toda na naslednji razvojni korak je bilo treba čakati celo desetletje. Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine,<sup>61</sup> ki je bila s ciljem zavarovanja, predstavljanja in prenašanja kulturne in naravne dediščine svetovnega pomena prihodnjim generacijam sprejeta istega leta (1972) na generalni skupščini UNESCO, pojem naravne dediščine namreč opredeljuje tako ozko, da o varstvu naravnih dobrin ni mogoče govoriti. Določa ohranjanje le tistih naravnih dobrin,<sup>62</sup> ki so zaradi svoje izjemne lepote ali vrednosti za znanost uvrščene na UNESCOV seznam kulturne in naravne dediščine. Trenutno je na seznamu (zgolj) 183 naravnih in 28 kulturno-naravnih znamenitosti.<sup>63</sup> Tako je najstarejši in eden redkih pravnih aktov obvezujoče narave, ki se osredotoča na varovanje naravne dediščine, z vidika celostnega varstva naravnih dobrin nepomemben.

Prvi celostni pristop prinese šele plenarno zasedanje ZN leta 1982. S sprejetjem Svetovne listine za naravo<sup>64</sup> in oblikovanjem posebnega varstva edinstvenih območij, reprezentativnih vzorcev vseh različnih vrst ekosistemov ter habitatov redkih ali ogroženih vrst (načelo 3) je mednarodna skupnost oblikovala idejo o celovitosti (integriteti) ekosistema ter rastlinskih in živalskih vrst. Z namenom ohranjanja genetske sposobnosti preživetja organizmov pa je postavila mejo, ki jo človek s svojimi posegi v okolje ne sme preseči. Določila jo je kot zmožnost optimalne trajnostne produktivnosti ekosistemov in organizmov, kopenskih, morskih in atmosferskih virov (načelo 4). Vendar tudi tokrat mednarodna skupnost držav podpisnic ni zmoгла zavezati k implementaciji vrednot, ki jih Listina zagovarja. Ponovno se je morala zadovoljiti s pozivanjem k nadaljnjemu razvoju mednarodnega prava ohranjanja narave (točka 14).

Vendar ti pozivi niso obrodili sadov. Sledilo je obdobje desetletne stagnacije. Pregled pravnih aktov kaže, da njihovo število ni naraščalo niti v skladu s priznanimi vrednotami niti z dejanskimi potrebami. Kljub temu se je izteklo z (dokaj) uspešno izpeljano konferenco ZN v Riu leta 1992. Na njej je bilo v podpis ponujenih pet pravnih aktov s področja varstva okolja,<sup>65</sup> med njimi tudi dve pravno zavezujoči konvenciji.

---

<sup>61</sup> Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine (Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage), Paris 1972, UN-Treaty Series, zvezek 1037, I-15511 (1977) str. 151.

<sup>62</sup> Natural features consisting of physical and biological formations or groups of such formations; geological and physiographical formations and precisely delineated areas which constitute the habitat of threatened species of animals and plants; natural sites or precisely delineated natural areas (2. člen).

<sup>63</sup> Slovenska mreža za interpretacijo dediščine (SMID). Mednarodne konvencije (e-vir).

<sup>64</sup> Svetovna listina za naravo (World Charter for Nature), UN General Assembly 1982, UN DOC. A/RES/37/7.

<sup>65</sup> Okvirna konvencija ZN o spremembi podnebja (njen del je tudi leta 1997 sprejeti Kjotski protokol o zmanjševanju emisij toplogrednih plinov (v. 2005) [United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1771 UN-Treaty Series, zvezek 107; S. Treaty DOC. No. 102-38; UN DOC. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1; 31 ILM 849 (1992), spremenjena s Kjotskim Protokolom, UN DOC. FCCC/CP/1997/7/Add.1 z dne 10. decembra 1997; 37 ILM 22 (1998).]; Konvencija o biološki raznovrstnosti (v. 1993); Deklaracija o okolju in razvoju, ki je opredelila trajnostni razvoj na temelju 27-ih načel; Izjava o načelih za trajnostno gospodarjenje z gozdovi [Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests, UN DOC. A/CONF.151/26 (Vol. III).] ter Agenda 21 [Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development, UN General Assembly, 46th Sess., Agenda Item 21,

Deklaracija o okolju in razvoju (1992)<sup>66</sup> je pomembno dopolnila zasnove varstva okolja, oblikovane z deklaracijo iz leta 1972. Oblikovala ni le načela, ki vse do danes predstavljajo temelje (mednarodnega) okoljskega prava.<sup>67</sup> V številnih določbah je zasnovala tudi izčrpno konkretizirajo te ciljev. Toda razvoju, ki ga je mogoče priznati z vsebinskega vidika, ni sledil napredek z vidika pravne narave pravil. Določbe deklaracije ostajajo nezavezujočega značaja in relativizirajo dosežke tega dokumenta. V tem kontekstu je potrebno razumeti tudi v deklaraciji izražene pozive državam k ureditvi tega področja. In če deklaracija iz leta 72 poziva le k nadaljnji mednarodnopravni ureditvi odškodninske odgovornosti in plačila odškodnine žrtvam čezmejnega onesnaženja in druge okoljske škode (načelo 22), so pozivi dvajset let kasneje bolj odločni. Mednarodna skupnost zahteva oblikovanje učinkovite nacionalne okoljevarstvene zakonodaje (načelo 11), zlasti ureditev odškodninske odgovornosti in plačila odškodnine žrtvam onesnaževanja in druge okoljske škode. Deklaracija poziva tudi k hitremu in odločnejšemu sodelovanju držav pri nadaljnjem mednarodnopravnem razvoju institutov odgovornosti in odškodnine za škodo povzročeno okolju, kadar dejavnosti na območju države povzročijo čezmejne škodne posledice (načelo 13).

Z vidika ohranjanja narave je najpomembnejši dokument konference v Riu Konvencija o biološki raznovrstnosti,<sup>68</sup> ki so jo do danes ratificirale skoraj vse države sveta. Zaradi široke sprejetosti v mednarodni skupnosti pa so se z njeno uveljavitvijo decembra 1993 občutno povečale možnosti vplivanja mednarodnega prava na to problematiko. Namen konvencije je ohranjanje biološke raznovrstnosti in zagotavljanje trajnostne uporabe njenih sestavin (1. člen). Vendar je pomembna tudi s širšega vidika varstva naravnih dobrin. Konvencija izrecno ne uporablja izrazov 'naravni vir' ali 'naravna dobrina', ampak ožji pojem 'biološki vir'. Njegov izvor je lahko le živi organizem. Vendar pojma 'biološka raznovrstnost' ne omejuje le na žive organizme in povezovanje med njimi. Razširja ga na celoten ekosistem, v katerem ti bivajo. S širitvijo predmeta varstva na habitat biološkega vira pa posredno varuje tudi neživo naravo. Pogoj za to je, da je pomembna za ohranjanje biološke raznovrstnosti (2. člen).

Konvencija zahteva trajnostno rabo bioloških sestavin. To je rabo »*in a way and at the rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potencial to meet the needs and aspirations of present and future generations*« (2. člen). Trajnostno načelo, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti, države podpisnice zavezuje k skrbni, pretehtani in zmerni rabi naravnih dobrin, da bi preprečile upadanje biološkega vira in ga zagotovile tudi prihodnjim generacijam. Konvencija torej k aktivnemu ravnanju podpisnic ne usmerja šele takrat, ko je že zaznati izumiranje vrste. Dovolj je, da je vrsta v upadanju ali v stanju, ki ji ugodnega razvoja v prihodnje ne zagotavlja več. Vendar meril, ki bi določala takšno stanje vrste, ne

---

UN DOC A/Conf.151/26 (1992).] z določitvijo ključnih okoljskih problemov in priporočili za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje.

<sup>66</sup> Rio Declaration on Environment and Development, UN DOC. A/CONF.151/26 (vol. I); 31 ILM 874 (1992).

<sup>67</sup> Načelo trajnosti razvoja (načelo 1, 3, 4 in 25), sodelovanja držav (načelo 7, 12), sodelovanja javnosti pri razvoju mednarodnega prava (27), načelo obremenitelj plača (načelo 16), načelo preventive (načelo 15), načelo javnosti: načelo dostopa javnosti do okoljskih informacij, sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev in dostopa do sodnih in upravnih postopkov (načelo 10), presoja vplivov na okolje (načelo 17), obveščanje drugih držav o naravnih nesrečah ali drugih primerih, ki lahko škodljivo vplivajo na njihovo okolje (načelo 18).

<sup>68</sup> Uradni list RS – MP, št. 7/1996. [Convention on Biological Diversity, 1760, UN-Treaty Series, zvezek 79; 31 ILM 818 (1992).]

opredeljuje. Podpisnice pa bolj poziva kot zavezuje k aktivnemu ravnanju. Državam uveljavitev predpisanih ukrepov<sup>69</sup> nalaga zgolj v okvirih njenih lastnih zmožnosti – »as far as possible and as appropriate«. Tako je od nacionalne zakonodaje odvisno, do kolikšne mere bo vpeljala pravno zavezujoče obveznosti in kakšne bodo. Določba, ki državam ne dopušča nobenih zadržkov glede katerekoli določbe (37. člen), pa izgubi svoj smisel. Tudi sredstva za uveljavitev ukrepov so podpisnice dolžne zagotoviti le v okviru svojih finančnih zmožnosti. Razvite države so se zavezale k finančni pomoči državam v razvoju (20. člen). Dejanska uveljavitev konvencije v državah v razvoju – tam, kjer je najbolj potrebna – je torej vezana na obljubo pomoči razvitih držav. Z vidika prizadevanj držav v razvoju pa je uveljavitev predpisanih ukrepov drugotnega pomena. Konvencija izrecno priznava, da je njihov prvenstven cilj prizadevanje za ekonomski in socialni razvoj ter izkoreninjanje revščine (20. člen).

Ekonomska raba biološkega vira je suverena pravica države, ki jo izvršuje v skladu z nacionalno okoljevarstveno politiko. Podpisnicam je naložena le obveznost, da z ravnanji v okolju pod svojo jurisdikcijo ne povzročajo škode okolju drugim državam ali območjem (3. člen). Pravno varstvo je poleg državam pogodbenicam omogočeno tudi regionalnim ekonomskim integracijam. Vendar je edina obvezna oblika reševanja spora pogajanje. Predložitev zadev v mediacijo, arbitražo ali mednarodnemu sodišču pa je mogoče le na podlagi privolitve obeh strani. V primeru, da dogovora o pristojnosti ni mogoče doseči, konvencija omogoča conciliacijo. Vendar rešitev spora, ki jo predlaga komisija, ni zavezujoča (27. člen).

Konvencija zasleduje ambiciozni cilj ohranjanja vseh vrst živih organizmov in njihovih habitatov. Varstva ne omejuje le na zavarovane vrste ali območja s posebnim statusom, čeprav je na podlagi meril iz 7. člena in Aneksa I mogoče razbrati, kakšne oz. katere biološke vire varuje prednostno. Široko zastavljen cilj pa z mnogimi pomanjkljivostmi razvrednoti. Konvencija, ki osrednjih pojmov ne opredeljuje določno, dopušča diskrecijo državam pri prenosu ukrepov v nacionalno zakonodajo, ne zagotavlja konkretnih iztožljivih pravic in ne oblikuje ustreznega varstva pravic, bolj odpira medvladni dialog o varstvu bioloških virov, kot da bi to področje urejala.

Kako daleč je mednarodna skupnost od oblikovanja ustreznega varstva okolja, dokazuje tudi dejstvo, da konferenca ZN iz leta 1992 vse do danes ostaja njen največji dosežek. Po tem dogodku je večina držav odrekla podporo nadaljnjemu razvoju tega področja. Mednarodna skupnost je sicer uspela nekatere področne konvencije dopolniti s protokoli. Toda nadaljnji sistemski mednarodni predpisi, oblikovani okoli ideje o ekološki integriteti – Deklaracija o trajnostnem razvoju (Johannesburg 2002),<sup>70</sup> Načrt za izvajanje, sprejet na Svetovnem vrhu o trajnostnem razvoju (Johannesburg 2002),<sup>71</sup> in

---

<sup>69</sup> Da bi zagotovila ohranjanje biološke raznovrstnosti, Konvencija o biološki raznovrstnosti državam podpisnicam predpisuje številne ukrepe: oblikovanje nacionalnih politik, strategij, programov in načrtov (6. in 10. člen); določitev in spremljanje pomembnih (delov) biološke raznolikosti (7. člen); opredelitev, ocenitev in zmanjšanje ravnanj z neugodnim vplivom na okolje (10. člen); izvedbo ukrepov za ohranjanje (delov) biološke raznovrstnosti tudi zunaj njihovega naravnega okolja (8. in 9. člen); spodbujanje mednarodnega sodelovanja (5. člen); spodbujanje raziskovalne dejavnosti, znanstvenega in tehničnega izobraževanja ter osveščanja in izobraževanja javnosti (12. in 13. člen); redno poročanje pristojnemu mednarodnemu organu o izpolnjevanju svojih obveznosti (26. člen).

<sup>70</sup> Johannesburg Declaration on Sustainable Development, UN DOC. A/CONF.199/20, Chapter 1, Resolution 1 (2002).

<sup>71</sup> Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, UN DOC. A/CONF.199/20, Chapter 1, Resolution 2, (2002).

resolucija ZN *The future we want*<sup>72</sup> (Rio+20 2012) niti z vsebinskega niti s formalnega vidika ne prinašajo napredka. Edini mednarodni dokument, oblikovan kot okvirna konvencija – Mednarodni pakt o okolju in razvoju<sup>73</sup> – pa še vedno ostaja v fazi osnutka. Pakt, ki usklajuje obstoječe pravo okolja in je zamišljen kot kodifikacija mednarodnih okoljskih pravil, niti v četrti izdaji in po 20-ih letih priprav ni dosegel zadostne mednarodne podpore. Z vidika mednarodnega prava prinaša nov in zanimiv pristop oblikovanja globalnih etičnih načel Listina o Zemlji,<sup>74</sup> katere namen je spodbujati k novemu okviru razmišljanja o temeljnih vrednotah človeštva: varstvu okolja, človekovih pravicah, razvoju in miru. Neobvezujoči dokument izvira izvirnost dolguje svojemu izvoru. Oblikovan na pobudo civilne skupine (Iniciativa za Listino o Zemlji) in pod koordinacijskim okriljem UNESCA je plod večletnih globalnih dogovarjanj tisočih civilnih skupin in posameznikov. Za razliko od medvladnih sporazumov mehkega prava predstavlja mednarodni instrument, ki dosega veliko širši družbeni konsenz.<sup>75</sup>

Čeprav je eden od razlogov (morda ključni) za stagnacijo razvoja mednarodnega prava varstva okolja in ohranjanja narave globalni razmah svobodnega tržnega gospodarstva – ki s svojimi pogoji deregulacije in konkurenčnosti nacionalnega gospodarskega okolja države odvrta od ustreznega varstva tega področja –, pa na pravni okvir varstva okolja vplivajo tudi trgovinski sporazumi mednarodnih ekonomskih asociacij. V sporazumih *Svetovne trgovinske organizacije* (STO), ki se zavzema za odpravo vseh ovir v trgovinski menjavi in opustitev institucionalnih okvirov vseh oblik državnega protekcionizma (subvencij, carin, davkov ter drugih nevarinskih ovir), so okoljske določbe vse pogostejše. Pomembni so tudi dokumenti *Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj* (OECD), ki vplivajo na oblikovanje gospodarske politike in ravnanja javnih subjektov v štiriintridesetih razvitih državah. S Smernicami korporativnega upravljanja za multinacionalna podjetja<sup>76</sup> pa poskuša organizacija usmerjati tudi ravnanja gospodarskih subjektov. Katalog, ki je bil zadnjikrat (petič) revidiran leta 2011, jih spodbuja k družbeno odgovornemu ravnanju. Enak cilj v dokumentu *Global Compact*<sup>77</sup> zasleduje organizacija ZN. V okviru desetih temeljnih načel, ki pokrivajo področje korupcije, človekovih pravic, delovnega prava in okolja, podjetja spodbuja k trajnostni in socialno odgovorni politiki.

Kljub skromnemu mednarodnemu varstvu naravnih dobrin v javnem interesu je mednarodna skupnost na tem področju izkazala vsaj nekaj prizadevanj. Tega ni mogoče trditi za varstvo v zasebnem interesu. Sporazuma, ki bi države zavezoval k spoštovanju človekove pravice do zdravega življenjskega okolja, še ni dosegla. Spodbudna pa je razlaga Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)<sup>78</sup> Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi *Tatar proti Romuniji*.<sup>79</sup> Sodišče je vsebino pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja razširilo v

---

<sup>72</sup> *The future we want*, UN General Assembly, UN DOC. A/Res /66/288 (2012).

<sup>73</sup> Osnutek mednarodnega pakta o okolju in razvoju, IUCN 2010 (četrti izdaja), UN General Assembly, ELP št. 31, Rev. 3.

<sup>74</sup> Earth Charter, Earth Charter Commission, razglašena na Nizozemskem 2000 (e-vir).

<sup>75</sup> Klaus Bosselmann and Prue Taylor, *Athematic essay on the significance of the Earth Charter for global law. The Significance of the Earth Charter in International Law*. Klaus Bosselmann is the found, *The way forward*, str. 171–173 (e-vir).

<sup>76</sup> Smernice korporativnega upravljanja za multinacionalna podjetja, OECD Publishing 2011 (e-vir).

<sup>77</sup> *Global Compact*, UN, New York 2000 (e-vir).

<sup>78</sup> Uradni list RS – MP, št. 7/94. [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS 5; 213, UN-Treaty Series, zvezek 221.]

<sup>79</sup> Odločba ESČP, št. 67021/01 z dne 27. januar 2009.

smislu pravice do zdravega življenjskega okolja in v okviru 8. člena konvencije dopustilo odločanje o odškodninski odgovornosti države pogodbenice.<sup>80</sup> Enako široko bi bilo mogoče razlagati predmet varstva 17. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah.<sup>81</sup> Vendar pakt ne zagotavlja mednarodnega varstva pravic, ki jih priznava. Učinek neposredno uporabnega akta posameznik izčrpa s pravnimi sredstvi na nacionalni ravni. Odboru za človekove pravice, ki je bil ustanovljen z uveljavitvijo pakta, države podpisnice niso priznale pristojnosti, da bi odločal v sporu med državo in posameznikom, ki zatrjuje kršitev človekovih pravic. Priznale so mu zgolj pristojnost, da sprejema poročila držav pogodbenic ter jim posreduje svoja lastna poročila in splošne komentarje (40. člen). V primeru meddržavnih sporov pa brez obojestranskega soglasja ne sme postopati niti po 41. niti po 42. členu. Brez privolitve obeh strank odbor torej ne sme niti sprejeti in obravnavati izjav države pogodbenice, ki zatrjuje, da druga pogodbenica ne izpolnjuje obveznosti iz pakta, niti oblikovati *ad hoc* komisije, ki bi reševala spor.

### 1.3. Raven predpisanega in uresničenega mednarodnega varstva ohranjanja narave

Pregled mednarodnih dokumentov o varstvu okolja kaže, da ureditev tega področja ni dovršena. Mednarodni dokumenti obvezujoče narave ohranjajo določene dele narave tako, da jih urejajo področno (določeno vrsto ali skupino organizmov, geografsko območje, habitatni tip ali človekovo dejavnost, ki vpliva na specifičen okoljski problem). Ti akti so številni, vendar preveč ozko usmerjeni, da bi lahko učinkovito ohranjali svoj predmet varstva, še manj naravo kot celoviti sistem. Podobno velja za dokumente, ki horizontalno urejajo določeno naravovarstveno področje.

Po drugi strani so akti, ki krovno urejajo področje ohranjanja narave, maloštevilni, ostajajo na načelni ravni in niso sprejeti v obliki mednarodnih pogodb. Pravzaprav mednarodne pogodbe, ki bi okvirno in sistematično urejala to področje, ni. Tudi Konvencija o biološki raznovrstnosti, ki se vsebinsko temu najbolj približuje, obveznosti državam pogodbenicam nalaga le v obliki programskih norm.

Mednarodni skupnosti tudi ni uspelo, da bi na globalni ravni oblikovala varstvo okolja v zasebnem interesu, v interesu posameznika kot osebe mednarodnega prava, ki bi temeljilo na priznanju človekove pravice do zdravega življenjskega okolja. Edina dokumenta, ki to pravico priznavata na nadnacionalni ravni – Arhurška konvencija in EKČP –, veljata zgolj v širšem evropskem regionalnem prostoru.<sup>82 83</sup> Širši mednarodni skupnosti je torej uspelo oblikovati le sistem ohranjanja narave v javnem interesu, v interesu držav ali vladnih mednarodnih organizacij, ki ga gradi na podlagi načela trajnostnega razvoja.

---

<sup>80</sup> Tožnik je zatrjeval, da je škodo njegovemu in sinovemu zdravju povzročil gospodarski subjekt, ko je pri opravljanju svoje dejavnosti prekomerno obremenjeval okolje. Odgovorna pa naj bi bila tudi država, ki zaradi opustitve potrebnih ravnanj tega ni preprečila. Državi je očital vrsto protipravnih ravnanj, ki naj bi vodila v kršitev človekove pravice do življenja. Sodišče je zavrnilo presojo zadeve v okviru 2. člena, dopustilo pa jo je v okviru pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.

<sup>81</sup> Uradni list RS – MP, št. 35/92.

<sup>82</sup> K obema dokumentoma je pristopilo sedeminštirideset držav in kar dvainštirideset držav je podpisalo oba dokumenta. Med njimi tudi vse članice Unije, ki posameznikom pravico do zdravega življenjskega okolja priznavajo že kot ustavno pravico.

<sup>83</sup> Glej tudi poglavje 2.4. *Oris varstva narave v širšem evropskem prostoru.*

Mednarodno ureditev področja ohranjanja narave bi bilo zato treba dopolniti. Toda množica globalnih in regionalnih medvladnih okoljskih organizacij<sup>84</sup> in civilnih skupin,<sup>85</sup> ki vsaka zase oblikujejo dokumente s tega področja, ni ustrezna rešitev. Številne fundacije, skladi, združenja, zveze, agencije, komisije in sveti, ki se praviloma preko samostojnih agencij povezujejo v strukturo ZN, pod njegovim okriljem potrjujejo, predstavljajo, razglašajo in sprejemajo poročila, priporočila, načrte, osnutke, listine, deklaracije in druge dokumente mehkega prava. Ta seznam okoljskih pravil pa dopolnjujejo ekonomske asociacije<sup>86</sup> s svojimi smernicami, priporočili, knjigami in kodeksi avtonomnega prava. Vse več je tudi regionalnih in bilateralni trgovinskih sporazumov, ki vsebujejo vse več okoljskih določb. Te organizacije so oblikovale obsežen korpus nezavezujočih okoljskih pravil.<sup>87</sup> Mednarodne organizacije lahko tudi s pravili neobvezujoče narave in drugimi svojimi aktivnostmi pomembno usmerjajo ravnanja držav članic. Vplivajo na njihovo politično pripravljenost za razvoj okoljskega prava in ga spodbujajo. Iz njihovih temeljnih pravnih aktov je mogoče razbrati vrednote, ki naj jih države spoštujejo in upoštevajo kot politične smernice. Toda (pre)veliko število organizacij je oblikovalo neurejeno in nepregledno množico dokumentov, polno neusklajenih in ponavljajočih se pravil, ki tudi zato ne dosegajo svojega namena.

Ker mednarodni skupnosti ni uspelo oblikovati ustreznega varstva naravnih dobrin, je ureditev tega predmeta prepuščena bolj ali manj uspešnim prizadevanjem posameznih držav, da v okviru nacionalnega prava zagotovijo njihovo čimbolj primerno varstvo. V najboljšem primeru to storijo v okviru regionalnih integracij.

## **2. OHRANJANJE NARAVNIH DOBRIN V PRAVNEM REDU UNIJE**

Unija je danes vodilna pobudnica razvoja mednarodnega okoljskega prava. Zavzema se za visoko stopnjo ravni varstva in celovitost ureditve okolja na globalni ravni. V mednarodnih odnosih nastopa kot močna pogajalska skupina osemindvajsetih držav, ki spodbuja h globalnemu razvoju okoljske politike, in skupaj s svojimi članicami prispeva velik delež strokovne, tehnične in finančne razvojne pomoči za programe in sklade ZN ter drugih mednarodnih organizacij. Poleg tega je podpisnica skoraj petdesetih mednarodnih sporazumov in protokolov s področja okolja.<sup>88</sup> Pomembno pa je, da morajo države članice določbe teh sporazumov po načelih prava Unije (načelo primarnosti, načelo konsistentne razlage) tudi izvajati.

Obenem mednarodno okoljsko pravo vpliva na razvoj okoljskega prava v Uniji. K spoznanju, da ekonomska širitev sama po sebi ni cilj evropske integracije, ampak si mora Skupnost prizadevati k izboljšanju kvalitete in standarda življenja svojih prebivalcev,<sup>89</sup> so voditelje članic EGS spodbudila prav spoznanja Stockholmske

---

<sup>84</sup> Svetovna komisija ZN za okolje in razvoj, Svetovna zveza za varstvo narave (IUCN), UN Environmental Program (UNEP), World Nature Organization (WNO), Earth System Governance Project (ESGP) itd.

<sup>85</sup> World Wildlife Found (WWF), Inicijativa za Listino o Zemlji, Transparency International itd.

<sup>86</sup> OECD, STO, Economic Cooperation Organization (ECO), Evropski gospodarski prostor (EGP) itd.

<sup>87</sup> Izjema velja za trgovinske sporazume.

<sup>88</sup> Multilateral environmental agreements to which the EU is a contracting party or a signatory, avgust 2014 (e-vir).

<sup>89</sup> Točka 3, Izjava Srečanja na vrhu v Parizu.

konference. Tudi k cilju uravnoveženega ekonomskega razvoja in trajnostni rasti, ki upošteva omejitve okolja – Unija ga je sprejela z Maastrichtsko pogodbo –, se je zavezala pod vplivom koncepta trajnostnega razvoja, kot se je oblikoval v Riu (92).<sup>90</sup> Pod vplivom prihajajočih konferenc ZN o trajnostnem razvoju prav tako vedno znova razvija svoje okoljske akcijske programe. Tako je Šesti okoljski akcijski program (2002–2012)<sup>91</sup> oblikovala v pričakovanju konference v Johannesburgu (2002), priprava Sedmega okoljskega programa (2013–2020)<sup>92</sup> pa je potekala pod vplivom konference Rio+20.<sup>93</sup> Iz mednarodnopravnega okolja izvirajo tudi njena druga temeljna okoljska načela,<sup>94</sup> določena v členu 191/2 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).<sup>95</sup>

## 2.1. Oblikovanje pristojnosti in razvoj okoljskega prava Unije

Unija že dolgo ni več le ekonomska skupnost. Z vse močnejšo integracijo države članice na njene institucije prenašajo vedno več pristojnosti. Proces Unija legitimira z uresničevanjem svojih ciljev. Med njimi sta tudi prizadevanje za trajnostni razvoj ter visoko raven varstva in izboljšanja kakovosti okolja.<sup>96</sup> Kljub temu, da se zdi zaveza k tema ciljema danes – potem ko je Unija sprejela že več kot štiristo predpisov sekundarnega prava s področja okolja – samoumevna in nujna drža evropske integracije, vedno ni bilo tako.

Model varstva okolja se je razvijal postopno. Njegovi temelji so bili oblikovani v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je Unija pod vplivom konference ZN v Stockholmu (1972) sprejela Prvi okoljski akcijski program Skupnosti<sup>97</sup> in prve direktive,<sup>98</sup> ki so urejale vprašanja varstva okolja. Ti predpisi so bili sprejeti kljub temu, da v primarnem pravu takratne Skupnosti za to ravnanje ni bilo neposrednih temeljev. Sprejeti so bili celo kljub zahtevanemu soglasju članic, kar kaže na veliko pripravljenost držav v tistem obdobju, da se na evropski ravni razvije tudi varstvo okolja. Akcijski program, ki je takratni Skupnosti zagotovil legitimnost za sprejetje sekundarnega prava s področja okolja, so članice utemeljile na široki interpretaciji pojma »ekonomske širitve« iz Rimske pogodbe<sup>99</sup> in na 235. členu Evropske gospodarske skupnosti (EGS).<sup>100</sup> Ekonomsko širitev so razlagale v duhu stockholmske deklaracije, ki ob bok ekonomskemu razvoju postavlja cilj varstva okolja, določba EGS pa je članicam

---

<sup>90</sup> Načelo 1, Deklaracija o okolju in razvoju.

<sup>91</sup> COM (2011) 531.

<sup>92</sup> UL L 354 z dne 28. decembra 2013, str. 171–200.

<sup>93</sup> Rio+20 – Konferenca ZN o trajnostnem razvoju (e-vir).

<sup>94</sup> Elisa Morgera, Introduction to European Environmental Law from an International Environmental Law Perspective, str. 17–25.

<sup>95</sup> Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26. oktober 2012.

<sup>96</sup> 3(3) člen Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

<sup>97</sup> (1973–1977), Sporočilo Komisije Svetu, UL C 112 z dne 20. decembra 1973.

<sup>98</sup> Na primer: Direktiva Sveta 79/409/EGS o ohranjanju prostoživečih ptic, UL L 103 z dne 25. aprila 1979, str. 1; Direktiva 75/439/EEC Sveta o odpadnih oljih, UL L 194 z dne 25. julija 1975, str. 23; Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o oceni vplivov določenih javnih in zasebnih projektov na okolje, dopolnjena z Direktivo Sveta 97/11/EGS z dne 3. marca 1997 o dopolnitvi Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o oceni vplivov določenih javnih in zasebnih projektov na okolje, UL L 175 z dne 5. julija 1985, str. 40; Direktiva 76/464/EEC Sveta z dne 4. maja 1976 o onesnaževanju vode z določenimi nevarnimi substancami na območju EU, UL L 129 z dne 18. maja 1976, str. 23.

<sup>99</sup> Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisana v Rimu, 25. marec 1957.

<sup>100</sup> 352. člen PDEU.

dovoljevala, da z namenom doseganja enega od ciljev Skupnosti sprejmejo ukrepe, tudi kadar Pogodbi za to ne predvidevata potrebnih pooblastil, pa se izkaže, da so nujni.

Do preizkusa protipravnosti tega ravnanja evropskega pravodajalca je prišlo že leta 1983, ko je Sodišče Evropske unije (Sodišče) moralo odgovoriti na vprašanje, ali so organi Skupnosti s sprejetjem ukrepov sekundarne zakonodaje za varstvo okolja prekoračili svoje pristojnosti. Vprašanje se je zastavilo v zvezi z Direktivo o odpadnih oljih<sup>101</sup> in njenimi določbami o omejevanju delovanja notranjega trga.<sup>102</sup> Sodišče je svojo odločitev oprlo na spoznanje, da je varstvo okolja eden osrednjih ciljev Skupnosti in da so ukrepi organov utemeljeni v javnem interesu. S to odločitvijo je omogočilo nadaljnji razvoj okoljskega prava kot samostojnega pravnega področja, ne da bi za to obstajala izrecna pristojnost v primarnem pravu. Ureditvev tega vprašanja v Enotnem evropskem aktu (EEA)<sup>103</sup> zato z vidika razvoja ni prinesla radikalnih novosti, pač pa je sledila že uveljavljeni praksi Skupnosti. Tako je EEA zgolj priznal potrebo po bolj učinkovitem ukrepanju za ohranjanje, varovanje in izboljševanje kakovosti okolja, človekovega zdravja ter skrbne in preudarne rabe naravnih virov, varstvo okolja pa opredelil kot sestavni del drugih politik Skupnosti (130r člen PES) ter ga ohranil kot komponento notranjega trga (100a/1/3/4 člen PES). Samostojno politično področje delovanja Unije je okolje postalo šele z Maastrichtsko pogodbo<sup>104</sup> (2., 3. in 130r člen PES), ki je vključila integracijo okoljskih vprašanj v vse ostale politike, kot načelo Unije pa ga je postavila sprememba ustanovitvenih pogodb v Amsterdamu<sup>105</sup> (6. člen PES). Vse te zasnove so bile prenesene v Lizbonsko pogodbo,<sup>106</sup> ki z dvema dodatnima zahtevama nadaljuje z razvojem okoljskega prava. Pogodba uvaja integracijo dobrega počutja živali kot čutečih bitij v določene politike Unije (13. člen PDEU) in posebej poudarja spoštovanje okoljskega vidika pri oblikovanju energetske politike (194/1 člen PDEU).

Ob stalni širitvi pristojnosti Unije na področju okolja je zaslediti tudi spremembe v načinu oblikovanja pravil Unije. Razvoj je potekal od oblastnega sprejemanja pravil okoljskega prava k vedno večji vključenosti civilne družbe – predstavnikov kapitala, nevladnih organizacij in javnosti – v ta proces. Premik je bil storjen z Maastrichtsko pogodbo in je bil posledica priključitve novih članic evropski integraciji. Širitev je privedla do povečanja razlik med državami glede njihovih ekonomskih, ekoloških in administrativnih zmožnosti. Unija si je cilje okoljske politike prizadevala doseči ob upoštevanju teh raznolikosti v posameznih regijah (danes 191/2 člen). Začela je sprejemati okvirne predpise, ki ne določajo konkretnih izvedbenih ukrepov, predstavljajo pa podlago za sprejem nadaljnjih aktov. Ukrepe je nadomestila s širše in manj določno opredeljenimi cilji, strogo določanje obveznosti državam pa zamenjala z mehкими oblikami prava. Te države članice spodbujajo k doseganju zastavljenih ciljev z izmenjavo informacij, izkušenj in dobre prakse ter zavezujejo zgolj k poročanju o

---

<sup>101</sup> UL L 194 z dne 25. julija 1975, str. 23.

<sup>102</sup> Zadeva Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) 240/83 (1985) ECR, str. 531.

<sup>103</sup> UL 169, 29. junij 1987.

<sup>104</sup> Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu leta 1992, UL C 191, 7. februar 1992.

<sup>105</sup> Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, podpisana v Amsterdamu leta 1997, UL C 340, 10. november 1997.

<sup>106</sup> Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske unije, UL C 306, 17. december 2007.

njihovem uresničevanju.<sup>107</sup>

## 2.2. Materialno pravo Unije o ohranjanju narave

### 2.2.1. Predpisi obvezujoče narave

Unija je sprejela številne obvezujoče akte sekundarne narave in neobvezujoče akcijske programe, strategije, načrte in priporočila. Ti predpisi področno urejajo varstvo določenega dela okolja (tal, vode, zraka, biotske raznovrstnost, naravnih vrednot itd.), določen okoljski problem (onesnaževanje s hrupom, nevarnimi snovmi itd.) ali pa urejajo določena medresorska vprašanja. Najvidnejše rezultate pri horizontalnem urejanju področja okolja je Unija dosegla z ureditvijo vprašanj o presoji oz. oceni vplivov splošnih in konkretnih odločitev nacionalnih organov na okolje, o sodelovanju javnosti v postopkih tega odločanja ter o odgovornosti za okoljsko škodo.<sup>108</sup>

Vprašanje vplivov oblastnih odločitev na okolje je Unija uredila z dvema direktivama. Njun pomen je v tem, da zagotavljata uvedbo posebnega postopka vedno, kadar bi lahko odločitev pomembno vplivala na okolje. Negativne vplive predpisa oz. posega na okolje je torej v skladu s pravom Unije potrebno oceniti oz. ugotoviti že v fazi pred njegovim sprejetjem oz. izvedbo. Postopek je zasnovan z namenom preprečevanja sprejetja odločitev, ki bi nesorazmerno posegale v okolje. Omogoča pa tudi izvedbo ukrepov, ki predvidene negativne vplive na okolje zmanjšujejo na sprejemljivo raven. Direktivi določata izvedbo celostne ocene vplivov na okolje (vključno z oceno čezmejnih vplivov). Pomemben element pa sta tudi instituta, ki predpisujeta, da se mora v postopek vključiti tudi javnost in državo članico, na okolje katere bi predvidena odločitev lahko pomembno vplivala.<sup>109</sup> Unija je uredila tudi dostop javnosti do okoljskih informacij, spoštovanje te pravice in pravice do sodelovanja javnosti v postopkih odločanja pa je zavarovala s pravnim varstvom.<sup>110</sup> Posebej pomembna je tudi direktiva, ki ureja odgovornost za okoljsko škodo.<sup>111</sup> Države članice obvezuje, da k preventivnemu in sanacijskemu ukrepanju oz. h kritju stroškov za izvedbo teh ukrepov zavežejo (potencialne) povzročitelje okoljske škode. S tem je Unija oblikovala pravno podlago za odgovornost povzročitelja na temelju javnega prava, kar preprečuje socializacijo stroškov ukrepov, ki jih je država članica po načelu subsidiarne odgovornosti dolžna izvesti.

Sekundarno pravo Unije s številnimi predpisi podrobno ureja tudi bolj specifično področje ohranjanja narave. Predpisi urejajo ohranjanje biotske raznovrstnosti, ravnanje z gensko spremenjenimi organizmi in upravljanje z naravnimi viri (biogorivom, morskimi viri, gozdovi itd.). Unija ohranja tudi določene živalske in rastlinske vrste oz. njihove skupine (npr. tjulnje) ali določene ekosisteme (npr. globoka morja) oz. večja

---

<sup>107</sup> Elisa Morgera, str. 17–25.

<sup>108</sup> European Commission, Environment, Legislation, Implementation (e-vir).

<sup>109</sup> Direktiva 85/337/EGS o oceni vplivov določenih javnih in zasebnih projektov na okolje in Dir 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, UL L 197 z dne 21. junija 2001, str. 30.

<sup>110</sup> Direktiva 2003/4/ES o javnem dostopu do informacij o okolju z razveljavitvijo Direktive Sveta 90/313/EGS, UL L 41 z dne 14. februarja 2003, str. 26 in Direktiva 2003/35/EGS o zagotavljanju udeležbe javnosti pri sprejemanju določenih planov in programov, ki se nanašajo na okolje, UL L 156 z dne 25. junija 2003, str. 17.

<sup>111</sup> Direktiva 2004/101/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, UL L 143 z dne 30. aprila 2004, str. 56.

naravna območja (npr. Alpe). Ureja jih na podlagi različnih kriterijev, kot so vrstne značilnosti, habitatni tipi, avtohtonost, ogroženost, selitvene navade in namen, s katerim služijo človeku (npr. za izvajanje laboratorijskih poskusov, razkazovanje v živalskih vrtovih, trgovanje z organizmi oz. njihovimi izdelki, ribolov itd.). Ključno je oblikovanje evropske ekološke mreže Natura 2000, ki jo tvorijo posebna območja varstva prostoživečih ptic<sup>112</sup> in posebna ohranitvena območja.<sup>113</sup> Prva so bila leta 1979 oblikovana z namenom varstva vseh v Uniji prostoživečih vrst ptic, druga so leta 1992 podobno varstvo zagotovila vsem ostalim ogroženim živalskim in rastlinskim vrstam ter habitatnim tipom. Zavarovanje teh vrst in območij je izrednega pomena, saj predstavlja prvi korak Unije k celoviti ureditvi ohranjanja naravnih virov.<sup>114</sup> Kako pomembno je evropska ekološka mreža posegla v ustaljeni odnos držav članic do ogroženih vrst ter njihovih habitatov, odraža tudi to, da mora Sodišče pogosto presojsati skladnost ravnanj držav članic s pravili Direktive o pticah in Habitatne direktive.<sup>115</sup>

### 2.2.2. Politika Unije za prihodnost

Unija se je sorazmerno dolgo pripravljala na sprejetje dokumenta »Evropa 2020«,<sup>116</sup> to je strategije za preudarno, trajnostno in vključujočo rast, ki določa smernice razvoja politike do leta 2020. Pri tem so bili upoštevani tudi cilji izvajanja programa prilagajanja evropskih politik stanju v svetu in Uniji »Delivering European Renewal, 2012«,<sup>117</sup> po katerem pri načrtovanju politik v prihodnosti ostajajo kot glavne razvojne naloge vzdržnost javnofinančnih prihodkov, stabilnost finančnega sektorja, vzdržna gospodarska rast in solidarnost. Na teh dokumentih temelji tudi veljavni Sedmi okoljski akcijski program (2013–2020), ki je osrednjega pomena za razvoj okoljske politike Unije. Program poleg splošnega okvira za okoljsko politiko do leta 2020 opredeljuje devet prednostnih okoljskih ciljev. V ospredje postavlja vzpostavitev gospodarstva, ki temelji na gospodarnih in nizkoogljičnih virih, varuje in izboljšuje naravni kapital in zagotavlja zdravje in dobro počutje evropskih državljanov. Program poudarja omejitve našega planeta, nujnost strukturnih reform, ki jih mora Unija izvesti zaradi gospodarske krize, pa opredeli kot novo priložnost za vzpostavitev zelenega gospodarstva.

### 2.3. Sodišče Evropske unije kot varuh naravnih dobrin

Države evropske integracije so se z namenom učinkovitejšega in lažjega doseganja skupnih ciljev s področja okolja sporazumele za deljeno pristojnost med Unijo in njenimi članicami (člen 4 PDEU). V mejah prenesenih pristojnosti Unija ureja področje varstva okolja z direktivami, z uredbami pa le, kolikor se področje izključne pristojnosti pokriva s področjem varstva okolja.<sup>118</sup> Izjema od tega pravila velja le za ohranjanje

<sup>112</sup> Direktiva 79/409/EGS o ohranjanju prostoživečih ptic, UL L 103 z dne 25. aprila 1979, str. 1.

<sup>113</sup> Direktiva sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, UL L 206 z dne 22. junija 1992, str. 7.

<sup>114</sup> Europa, Summaries of EU legislation, Environment, Protection of nature and biodiversity (e-vir).

<sup>115</sup> Nature and biodiversity cases. Ruling of the ECJ (e-vir).

<sup>116</sup> COM (2010) 2020 konč. [neobjavljeno v Uradnem listu].

<sup>117</sup> COM (2011) 777 konč., zvezek 1 z dne 15. novembra 2011.

<sup>118</sup> Kadar se npr. zadeve s področja varstva okolja pokrivajo s področjem carinske unije: npr. v primeru uvoza naravnih virov v EU (Uredba št. 338/97 o ravnanju in načinih varstva pri trgovini z živalskimi in rastlinskimi viri, UL L 61, (3. 3. 1997) str. 1.), uvoza nelegalno sekanega lesa (Uredba št. 995/2010 o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo na trg les in lesne proizvode, UL L 295, (12. 9. 2010) str. 23.), gibanju gensko spremenjenih organizmov (Uredba št. 1946/2003 o čezmejnem gibanju gensko spremenjenih organizmov, UL L 287, (5. 11. 2003) str. 650.).

morskih bioloških virov. Za njih je predpisana izključna pristojnost Unije (člen 3/1d PDEU) in se torej urejajo z uredbami.

Uvedba direktiv v pravni red Unije je zastavila številna nova vprašanja o naravi obveznosti, ki jih določajo, saj je po pravilih prava Unije direktive potrebno prenesti v nacionalno pravo. To zahteva določene postopkovne dejavnosti članic. Poleg tega imajo države pri prenosu vsebine direktive v nacionalno pravo tudi določeno mero politične diskrecije. Te pristojnosti so privedle do številnih nejasnosti in pravnih praznin, ki so dopuščale izigravanje pravil Unije in zmanjševale raven varstva okolja. S svojimi odločitvami jih je razložilo in zapolnilo Sodišče. Oblikovalo je odgovore na vprašanja glede spoštovanja implementacijskih rokov, pravnih posledic v primeru, ko članice opustijo dolžnost prenosa direktive, pristojnosti nadzora nad prenosom direktiv in obsega diskrecijske pravice držav pri izbiri ukrepov. Okoljski cilji Unije so od Sodišča terjali tudi določitev razmerja med pravili varstva okolja in pravili notranjega trga.

### **2.3.1. Pravna narava obvezujočih okoljskih pravil (*Locus standi*)**

Kot odgovor na nekatera od zgornjih vprašanj je Sodišče razvilo doktrino (vertikalnega) neposrednega učinka določb direktiv, ki državljanom zagotavlja aktivno vlogo v procesu nadzora implementacije prava Unije. Neposredni učinek določb direktiv državljanom namreč omogoča, da se v primeru spora z nacionalnimi ali lokalnimi oblastmi zaradi neizpolnjevanja obveznosti direktiv pred nacionalnimi sodnimi ali upravnimi organi sklicujejo na normo prava Unije. Pogoj za to je, da je po pravilih prava Unije direktiva neposredno uporabna,<sup>119</sup> kršena določba pa pravno popolna, jasna in nepogojna. Kot nepogojno je Sodišče opredelilo določbo, ki države zavezuje k določenemu ravnanju ter jim pri tem ne omogoča politične diskrecije glede izbire ukrepov.<sup>120</sup> Poleg tega je oblikovalo pravilo, da norme direktiv zavezujejo države članice takoj, ko je direktiva notificirana, in ne šele potem, ko poteče rok za njeno implementacijo.<sup>121</sup>

Da bi direktive zagotavljal učinkovito varstvo tudi na področju okolja, je moralo Sodišče dopolniti te splošne standarde. Okoljsko pravo namreč oblastem na nacionalni in lokalni ravni nalaga dolžnosti v interesu okolja. Bolj redko oblikuje pravice in obveznosti za podjetja in posameznike. Neposredni učinek določb direktiv v primeru, ko pravodajalec pravic ne priznava posameznikom, izgubi svoj smisel, okoljska pravila pa (dejansko) izgubijo svoj obvezujoči značaj. Kadar država članica ne izpolnjuje obveznosti po sekundarnem pravu, okolje, ki ne more biti stranka v sodnem postopku, ne more uveljavljati pravnega varstva. Naloga sodišča je bila zato predvsem, da opredeli obveznosti držav članic in pri tem razloži, kako naj se nove norme okoljskega prava vključujejo v uveljavljeno hierarhijo norm Skupnosti. Zato je moralo Sodišče, potem ko je razrešilo vprašanje, ali organi Unije sploh imajo pristojnost za urejanje področja okolja, določiti pravice in obveznosti tudi ostalim nosilcem interesov (nacionalnim in lokalnim oblastem in predstavnikom civilne družbe). V nizu svojih odločitev, ki kažejo tendenco k oblikovanju pravnega reda Unije, ki države članice zavezuje k spoštovanju

<sup>119</sup> Direktiva je neposredno uporabna, ko poteče rok za njeno uveljavitev. Zadeva Simmenthal, 106/77, ZOdl. (1978) str. 629; Zadeva Mangold proti Helm, C-144/04, ZOdl. (2005) str. I-9981.

<sup>120</sup> Zadeva Van Duyn, 41/74, ZOdl. (1974) str. I-1337.

<sup>121</sup> Pravilo je sodišče potrdilo tudi v zadevi Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, ZOdl. (1997) str. I-07411. Oblasti v Waloonu pojma »odpadek« v odloku – sprejetem pred datumom, predpisanim za implementacijo Direktive 75/442 o odpadkih, spremenjene z Direktivo 91/156 – niso opredelile skladno z opredelitvijo tega pojma v direktivi.

predpisanih obveznosti, je Sodišče bolj poudarilo obveznosti, ki jih direktive nalagajo državam članicam, kot pravice, ki jih (ne)priznavajo posameznikom.

Že v zadevi *Großkrotzenburg*<sup>122</sup> je poudarilo, da direktive primarno ustanavljajo obveznosti za države članice in zavrnilo ugovor članice o neupravičenosti tožbe, češ da direktiva še ni bila implementirana in zato tudi nima neposrednega učinka. Trditev članice, da posledično tudi ne konstituira določene pravice posameznikom, pa je Sodišče v konkretnem primeru označilo kot nerelevantno. Kot relevantno se je vprašanje, ali lahko posameznik – ki mu direktiva ne priznava določene pravice – pred nacionalnim sodiščem zahteva, da se oblastem naloži izpolnitev obveznosti po pravu Unije, zastavilo v zadevi *Kraaijeveld*.<sup>123</sup> Sodišče je odgovorilo pritrdilno. S tem je priznalo obstoj aktivne procesne legitimacije fizičnim in pravnim osebam v primeru kršitev okoljskih pravil s strani oblastnih organov z upravnimi odločitvami nacionalnih ali lokalnih oblasti oz. njihovimi opustitvenimi ravnanji. Tako je predstavnikom civilne družbe omogočilo nadzor nad (ne)izpolnjevanjem okoljskih obveznosti držav članic. Odločitev je utemeljilo z ugotovitvijo, da pravo ne bi imelo smisla, če se obveznosti iz aktov ne morejo pravno varovati.<sup>124</sup>

V zadevi *Janeček*<sup>125</sup> je Sodišče naredilo še korak dalje. Posamezniku je priznalo pravico, da od države članice sodno zahteva izvedbo določenih ukrepov, kadar je ta neuspešna pri doseganju v direktivi<sup>126</sup> določene kakovosti dela okolja. Sodišče je ponovno poudarilo nedopustnost nespoštovanja obvezujočih, brezpogojnih in natančnih določb direktiv, odločitev pa utemeljilo na neposredni zdravstveni ogroženosti tožnika. S tem je pravico posameznika, da iztoži aktivno ravnanje oblasti (sprejetje kratkoročnega akcijskega načrta za izboljšanje kakovosti zraka), potrdilo na podlagi zasebnega interesa, državljanom Unije pa precendenčno priznalo pravico do čistega okolja (čistega zraka). Z odločitvijo, da je država članica zavezana sprejeti zgolj ukrepe, ki *lahko* zmanjšajo tveganje onesnaženja okolja na najnižjo možno stopnjo in da je celo upravičena, da pri tem upošteva tudi vse dejanske okoliščine in obstoječe nasprotno interese, je Sodišče močno omejilo obseg priznane pravice. Kljub temu je pokazalo, da okolje ni entiteta, ki bi jo bilo mogoče ločiti od življenja in zdravja ljudi, ter da so ravnanja v interesu okolja hkrati v neposrednem interesu posameznika, ločeno obravnavanje interesa okolja in interesa posameznikov oz. morebitno zavračanje pravice civilni družbi, da z namenom varstva okolja vlaga pravna sredstva, pa konstrukt, ki je bolj posledica narave prava kot naravnega prava.

Napredka, ki ga je Sodišče izkazalo pri interpretaciji pravil Unije, ki obvezujejo države članice, pa ni zmoglo ob vprašanju, ali imajo predstavniki civilne družbe aktivno procesno legitimacijo tudi za vložitev tožbe zoper predpise Unije, ki se nanje

<sup>122</sup> Zadeva Komisija proti Nemčiji (*Großkrotzenburg*), C-431/92, ZOdl. (1995) str. I-2189. Nemčija pred izdajo gradbenega dovoljenja za dodatni obrat elektrarne ni izvedla presoje vpliva projekta na okolje, kot ga določa Direktiva 85/337/EGS o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, UL EU L 175, str. 40–48.

<sup>123</sup> Zadeva *Kraaijeveld*, C-72/95, ZOdl. (1996) str. I-5403. V zadevi je sodišče presojalo, ali lahko država članica začne z izvedbo posega v okolje (gradnjo varovalnega jezua pred poplavami), ne da bi pri tem izpolnila obveznosti po direktivi o presoji vplivov na okolje, ki bi lahko pokazala, da se projekt ne sme izvesti ali ne sme izvesti na načrtovan način.

<sup>124</sup> Zadeva *Kraaijeveld*, odstavek 56.

<sup>125</sup> Zadeva Dieter Janecek proti Freistaat Bayern, C-237/07, ZOdl. (2008) str. I-06221.

<sup>126</sup> Direktiva Sveta 96/62/ES o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanega zraka z naknadnimi spremembami, UL EU (1996) L 296/55.

neposredno in posamično ne nanašajo, zadevajo pa interese okolja. V zadevah *Greenpeace*<sup>127</sup> in *Union de Pequeños Agricultores*<sup>128</sup> se je obrnilo k togi razlagi pravnih pravil in ugotovilo, da posamezniki ne izpolnjujejo pogojev iz 230. člena PES (263. člen PDEU) ter da je odločitev o tem, ali naj se ta pravila omilijo ali ne, v pristojnosti pravodajalca pogodb, ne pa Sodišča.

### 2.3.2. Razlaga okoljskih direktiv

Obvezujoče sekundarne norme okoljskega prava so od Sodišča terjale tudi določitev obsega diskrecijske pravice držav članic pri prenosu določb direktiv v nacionalno pravo. Okoljske direktive državam članicam pogosto nalagajo sprejetje ukrepov, ki so v nasprotju z državnimi interesi gospodarske in socialne narave. Zato praviloma dopuščajo, da države članice same določijo kriterije za njihovo izvedbo ali pa jim celo prepuščajo odločitev o tem, ali bodo določene ukrepe sploh izvedle. To je Sodišče postavilo pred nalogo, da zagotovi način, kako nedoločne norme direktiv preoblikovati v uresničljive in učinkovite pravne institute. Pri tem se je naslonilo na ontološko in sistematično razlago pravnih pravil.

Pristojnost držav članic, da – kadar tako določa direktiva – same določijo pogoje (merila) za izvedbo določenega v direktivi predpisanega ukrepa, za Sodišče nikdar ni bila sporna diskrecijska pravica države.<sup>129</sup> Toda nekatere direktive državam članicam prepuščajo odločitev tudi o tem, ali bodo določen okoljevarstven ukrep sprejele (oz. izvedle) ali ne. Vprašanje, ali imajo tudi v tem primeru države članice določene obveznosti in kakšne so, se je pogosto zastavilo v primeru Direktive o pticah in pristojnosti držav članic, da same odločijo, ali bodo določenemu območju priznale status posebnega varstva. V zadevi *Marismas de Santoña* je Sodišče zavzelo stališče, da države kljub velikemu obsegu diskrecijske pravice pri presoji tega vprašanja niso povsem proste. Direktive namreč državam članicam vedno nalagajo obveznosti, široko polje diskrecije pa ne pomeni, da jih smejo samovoljno opuščati. To velja še toliko bolj v primerih, ko bi predpisan ukrep »očitno morale izvesti«. Države morajo odločitve oblikovati ob upoštevanju kriterijev, ki jih za ta namen določa direktiva. Pri tem pa morajo paziti tudi na namen direktive. Pravilo je ključnega pomena za ohranjanje naravnih dobrin, saj preprečuje, da bi države izigravale sicer netoga pravila okoljskega prava.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Zadeva *Greenpeace* proti Komisiji, C-321/95P, ZOdl. (1998) str. I-1651. Organizacija *Greenpeace* je na Sodišče vložila izpodbojno tožbo, da bi dosegla razveljavitev odločitve Komisije, s katero je ta potrdila financiranje izgradnje dveh elektrarn na Kanarskih otokih.

<sup>128</sup> Zadeva *Union de Pequeños Agricultores* proti Svetu, C-50/00P, ZOdl. (2002) str. I-6677.

<sup>129</sup> V svojih odločitvah je to pravico vedno potrdilo. V zadevi *Kraaijeveld* na primer je Komisija zatrjevala, da mora država članica vedno presojati, ali je v konkretnem primeru izvedba ukrepa (presoje vplivov na okolje) nujna ali ne. Sodišče tej razlagi ni pritrdilo. Opozorilo je na določbo direktive, ki državi članici priznava upravičenje, da sama oblikuje kriterije, ki določajo, v katerih primerih je izvedba ukrepa obvezna. Hkrati pa je poudarilo, da kriteriji države članice ne smejo biti oblikovani tako, da bi v celoti izključili določeno vrsto projektov (npr. jezove).

<sup>130</sup> Zadeva Komisija proti Španiji (*Marismas de Santoña*), C-355/99, ZOdl. (1993) str. I-4221. Španija močvirnega območja *Marismas de Santoña* – ki nesporno velja za enega najpomembnejših ekosistemov za vodne ptice – ni zaščitila kot SPA. Na tem območju je celo predvidela nekatere večje gradbene posege. Odločitev je obrazložila s socialnimi in ekonomskimi razlogi in jo utemeljila na določbi direktive, ki državam članicam prepušča odločitev, ali bodo določenim območjem podelile poseben status ali ne. Sodišče je opozorilo na ornitološke kriterije, ki jih določa direktiva in po katerih bi sporno območje moralo pridobiti poseben status. Zavrnilo je navedene ekonomske in socialne razloge članice, kot tudi ugovor, da Komisija nima pristojnosti, da bi nadzirala predvideno rabo tega območja, saj ga Španija na

Diskrecijska pravica držav članic je Sodišče postavila tudi pred vprašanje, ali lahko država članica, ki je v skladu z direktivo uvedla določen ukrep, h kateremu pa se je zavezala prostovoljno, kasneje od ukrepa tudi prostovoljno odstopi. V zadevi *Leybucht Dykes* Sodišče te možnosti ni dopustilo, je pa poudarilo, da bi bilo tovrstno ravnanje dopustno v primeru izjemnih opravičljivih razlogov v javnem interesu, toda le pod pogojem, da bi se predviden poseg omejil na najmanjši možni obseg. Kot primer opravičljivega razloga je navedlo preprečitev splošne nevarnosti (npr. preprečitev poplav, zaščita obale) in izrecno poudarilo, da ekonomski ali rekreacijski razlogi niso opravičljivi.<sup>131</sup> To stališče je omililo v zadevi *Lappel Bank*, ko je moralo odgovoriti na vprašanje, ali sme država članica ekonomske in socialne razloge upoštevati v fazi odločanja o uvedbi ukrepa.<sup>132</sup> Sodišče je fazo uvedbe ukrepa ločilo na fazo odločanja o potrebi po izvedbi ukrepa ter fazo odločanja o morebitnem omejevanju tega potrebnega ukrepa. Postavilo je pravilo, po katerem mora država članica v prvi fazi slediti ekološkemu cilju, v drugi pa lahko upošteva tudi druge razloge, predvsem ekonomske in socialne narave. Ti lahko v določenih okoliščinah in potem, ko država članica presodi opravičljivost in sorazmernost predvidenih posegov, prevladajo nad ekološkimi cilji. V tem primeru lahko država članica območju, ki bi po kriterijih direktive moralo pridobiti poseben status varstva, ta status zavrne.

Kršitve določb okoljskega prava Unije so pogosto posledica neskladnosti med opredelitvijo določenega pojma v pravu Unije in njegovo opredelitvijo v nacionalnih aktih. Tudi v teh primerih ontološki pristop k razlagi pravil Unije Sodišču omogoča, da normam okoljskega prava zagotovi obvezujoč značaj. V zadevi *Kraaijeveld* se je na primer zastavilo vprašanje, ali se obveznost (presoje vplivov na okolje), predpisana z direktivo, nanaša na konkreten poseg. Kriteriji direktive, ki opredeljujejo, v katerih primerih mora država članica izvesti ukrep, namreč niso zajemali posegov, ki bi ustrezali opredelitvi jezov po danskem nacionalnem pravu. V svoji odločitvi je Sodišče poudarilo namen pravodajalca Unije, da zagotoviti izvedbo ukrepa v vseh primerih, ki bi imeli pomemben vpliv na okolje, in ugotovilo, da gradnja jezov temu vsekakor ustreza.

### 2.3.3. Pravila notranjega trga in pravo okolja

Primarni namen ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti je bil v ustanovitvi skupnega trga blaga. V petdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so bile sprejete ustanovitvene pogodbe Skupnosti, varstvo okolja še ni imelo politične teže. Do trenutka, ko je postalo eden od njenih ciljev, pa je Sodišče že sprejelo precejšnje število odločitev, ki so odpravljale omejevanje ekonomskih svoboščin. Nova prizadevanja Unije za izboljšanje okolja so Sodišče postavila pred nalogo, da nove cilje uskladi z že

---

podlagi direktive ni opredelila kot SPA. Ugotovilo je, da je Španija kršila pravo Unije in izrecno poudarilo, da bi v primeru drugačne odločitve dopustilo, da države članice izničijo namen direktive.

<sup>131</sup> Zadeva Komisija proti Nemčiji (*Leybucht Dykes*), C-57/89, ZOdl. (1991) str. I-883. Sodišče je presojalo protipravnost odločitve Nemčije, da delu območja, ki ga je določila kot SPA, zaradi predvidene gradnje novih jezov odvzame ta status. Država članica se je sklicevala na določbo direktive, ki članicam prepušča odločitev o tem, ali bodo določenemu območju priznale poseben status varstva. Nemčija je zagovarjala stališče, da direktiva – ki vprašanja o odvzemu tega statusa ne ureja – po analogiji z določbo o priznanju statusa državam članicam prepušča tudi odločitev o njegovem odvzemu.

<sup>132</sup> Zadeva Reg. proti ministrstvu za okolje (*Lappel Bank*), C-44/95, ZOdl. (1996) str. I-3805. *Lappel Bank* je del večjega območja, ki ga je Anglija določila kot SPA. Toda v fazi odločitve tega statusa je območje *Lappel Bank* izzvela iz območja SPA. Odločitev je utemeljila s potencialno ekonomsko pomembnostjo tega območja (to je edino območje, kamor bi se lahko širilo peto največje angleško pristanišče).

ustaljeno sodno prakso in splošno shemo Pogodb. Pri tem je moralo paziti na pravo ravnotežje med učinkovitim sodnim varstvom okolja, socialnimi in ekonomskimi potrebami družbe in že uveljavljenimi pravili notranjega trga. Naloga Sodišča, ki je pogosto tarča različnih interesov v Uniji, ni bila preprosta. Prav v odločitvah, ki so zadevale vprašanje vpliva nacionalnih norm okoljskega prava na vzpostavitev ali delovanje notranjega trga, je pogosto prihajalo do očitkov, da Sodišče varstvo okolja podreja ekonomskim interesom. Ukrepi držav članic, ki so jih sprejele z namenom varstva okolja, opozarjajo namreč na jasen konflikt med okoljsko politiko in pravili notranjega trga. Države pogosto – namerno ali ne – sprejemajo ukrepe, ki omejujejo prosti pretok ekonomskih svoboščin. Pri tem se velikokrat sklicujejo prav na varstvo okolja. Zato se je Sodišče z vprašanjem njihove dopustnosti prvič srečalo že leta 1978, nato pa v zvezi s to problematiko kmalu nanizalo precejšnje število odločitev.<sup>133</sup>

Z vidika ekonomskih svoboščin imajo lahko nacionalni ukrepi varstva okolja enake učinke kot količinske omejitve. Omejujejo prost pretok blaga in so zato po pravilih o notranjem trgu prepovedani. PDEU v 36. členu dopušča izjeme od tega pravila, kadar ukrepi zasledujejo enega od pomembnih, taksativno naštetih ciljev. Med njimi je naveden tudi razlog varovanja zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin. V tem okviru lahko države članice opravičijo ukrepe povsem formalne narave, ki jih sprejmejo z namenom varstva okolja.<sup>134</sup> V praksi pa najpogosteje pretok blaga omejujejo neformalni ukrepi, ki jih države članice utemeljijo na povsem legitimnih ciljih. Ti ukrepi lahko učinkujejo kot prekrito omejevanje pretoka blaga. S svojo diskriminatorno naravo uvoženemu blagu nalagajo večje – t. i. dvojno – breme, zato je Sodišče prepovedalo tudi takšne, materialno diskriminatorne ukrepe. Ker pa absolutna prepoved določenih legitimnih ukrepov ne bi bila družbeno sprejemljiva, je oblikovalo pravilo o razlogu smotrnosti (*The Rule of Reason*<sup>135</sup>). Na njegovi podlagi lahko države članice opravičijo ukrepe v javnem interesu, ki sorazmerno<sup>136</sup> posegajo v ekonomske svoboščine. Razlogi smotrnosti niso izčrpno navedeni v Pogodbi in Sodišče presoja obstoj »razumnega« razloga v vsakem primeru posebej. Takšen smotrni razlog je lahko tudi varstvo okolja.<sup>137</sup>

Formalne ukrepe omejevanja ekonomskih svoboščin z namenom varstva okolja dopušča torej že Pogodba. Toda Sodišče je moralo določiti mejo njihove opravičljivosti.<sup>138</sup> Njegovi poskusi se nazorno kažejo v dveh zadevah, poznanih kot zadevi o odpadnih oljih, sprejetih v letih 1983 in 1985, torej še pred uveljavitvijo EEA. V njih je Sodišče odpadke obravnavalo kot vsako drugo blago na trgu takratne Skupnosti. V prvem primeru je država članica prepovedala izvoz odpadkov in se pri tem sklicevala na

---

<sup>133</sup> Samo do leta 1983 je odločalo v več kot petdesetih zadevah (E. Rehinder, R. B. Stewart, P. Del Duca, Environmental protection policy, str. 5–8).

<sup>134</sup> Npr. zadeva Bluhme, C-67/9, ZOdl. (1998) str. I-08033. Sodišče je presojalo protipravnost ukrepa države članice (prepoved uvoza čebel na danski otok), ki ga je sprejela z namenom ohranjanja biološke raznovrstnosti. Država članica je z ukrepom želela preprečiti križanje tujerodnih čebel z domačo, zaščiteno vrsto otoške rjave čebele. Sodišče je ukrep, ki omejuje prosti pretok blaga, v okvirih, ki so nujni za dosego navedenih ciljev, dovolilo.

<sup>135</sup> Razlog smotrnosti oz. pravilo razuma je sodišče oblikovalo v zadevi Cassis de Dijon 120/78, ZOdl. (1979) str. 649.

<sup>136</sup> Ukrep je sorazmeren z drugo pravno varovano vrednoto, kadar je nujen, primeren in sorazmeren v ožjem smislu. Ukrep je sorazmeren v ožjem smislu, kadar je omejitev varovane svoboščine uravnotežena s pomembnostjo drugega zasledovanega cilja.

<sup>137</sup> Rajko Knez, Janja Hojnik, Notranji trg EU, str. 31, 63 in 65.

<sup>138</sup> Uporabljena sodna praksa po izboru D. Edward, Judging Environmental Law, str. 487–495.

preambulo direktive,<sup>139</sup> ki poudarja potrebo po varstvu okolja. Vendar Sodišče ni priznalo, da z vidika varstva okolja obstaja razlika med primerom, ko je odpadno olje odloženo v domači državi članici, in primerom, ko je prodano avtoriziranemu podjetju za odlaganje olj v drugi državi članici.<sup>140</sup> Svoje stališče do tega vprašanja je spremenilo v zadevi *ABDHU*, ko je odločalo o veljavnosti ukrepa direktive o predhodni odobritvi čezmejnega prehoda odpadnih olj. Tokrat je varstvu okolja priznalo večjo težo in ga opredelilo celo kot »enega od ciljev Skupnosti«. Sprejelo je navedbe Komisije, da je ukrep v splošnem interesu ter da je njegov namen zagotoviti varen prevoz odpadne snovi iz države članice, kar posledično preprečuje potencialno škodo okolju. Poleg tega je poudarilo, da je ukrep nediskriminatoren, in presodilo, da ne predstavlja nesorazmernega posega v svobodo trga. Svoje mnenje je ponovilo v zadevi o povratnih pločevinkah piva.<sup>141</sup> V začetku devetdesetih<sup>142</sup> pa je naredilo še korak naprej in odpadke opredelilo kot blago s posebnimi lastnostmi, ki ga je zaradi njegove potencialne nevarnosti za okolje potrebno obravnavati drugače. Poudarilo je, da predstavlja nevarnost za okolje, še preden postane nevarno zdravju. Zato je omejitev uvoza odpadkov dopustilo ter se pri tem ponovno sklicevalo na cilje Unije in načelo odpravljanja okoljske škode pri viru (danes 191(2) PDEU).

Niz teh odločitev kaže na pomemben preskok v razumevanju okoljske problematike, ki ji je Sodišče v odnosu do svobode trga priznavalo vedno večji pomen, varstvu okolja pa oblikovalo vedno močnejšo pravno podlago. Toda tradicionalnega pristopa presoje, ki se osredotoča na pravila o notranjem trgu, (še) ni uspelo preseči. Spremembo v tej smeri je bilo zaznati ob prelomu tisočletja, ko je Sodišče varstvo okolja opredelilo kot primarni cilj Unije. To je opaziti v zadevah, ki obravnavajo vprašanje dopustnosti državnih spodbud domačim proizvajalcem »zelene« električne energije. Medtem ko je zaradi pravila o prepovedi diskriminacije uvoznih podjetij<sup>143</sup> v zadevi *Outokumpu* še prepovedalo ukrep, s katerim je država članica z nižjimi dajatvami za domača podjetja spodbujala okolju prijaznejšo energijo, je v zadevi *PreussenElektra*<sup>144</sup> sprejelo povsem

---

<sup>139</sup> Direktiva 75/439 o odlaganju odpadnih olj.

<sup>140</sup> Zadeva *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage*, 172/82, ZOdl. (1983) str. 555.

<sup>141</sup> Zadeva *Komisija proti Dansk (pločevinke piva)*, 302/86, ZOdl. (1988) str. 4607. Sodišče je presojalo ukrep danskega zakonodajalca (uvedbo sistema povratnosti pločevink), ki ga je predpisal z namenom varstva okolja. Priznalo je legitimnost cilja, ki ga je zasledoval zakonodajalec, ukrep pa zaradi nesorazmernosti kljub temu zavrnilo. Po mnenju Sodišča je zakonodajalec, ki je določil tudi, da morajo biti pločevinke proizvedene v skladu z danskimi standardi in odobrene s strani danskih oblasti, uvoznim podjetjem naložil neopravičljivo dvojno breme.

<sup>142</sup> Zadeva *Komisija proti Belgiji (Wallon waste)*, C-2/90, ZOdl. (1992) str. I-4431.

<sup>143</sup> Zadeva *Outokumpu Oy*, C-213/96, ZOdl. (1998) str. I-1777. Finska je vzpostavila sistem dajatev, po katerem so bili domači proizvajalci »zelene« električne energije upravičeni do nižjih dajatev. Uvoženo električno energijo je (ne glede na izvor) obračunavala po povprečju domače proizvodnje, kar je tujim proizvajalcem »zelene« električne energije nalagalo višje breme. Sodišče, ki je priznalo, da je pri uvoženi električni energiji težko dokazovati način izvora, je z ugotovitvijo, da je bila uvoznikom onemogočena možnost, da bi to vsaj poskusili, zavrnilo finski sistem obračunavanja.

<sup>144</sup> Zadeva *PreussenElektra AG proti Schleswig AG (PreussenElektra)*, C-379/98, ZOdl. (2001) str. I-2099. Nemški zakon, ki je spodbujal nakup električne energije iz obnovljivih virov, je zavezoval dobavitelje električne energije, da del energije odkupijo od proizvajalcev elektrike iz obnovljivih virov. Poleg tega je predpisal odkup »zelene« elektrike v območju njihovega povpraševanja. Ob vprašanju o nedopustnosti zakonodajnega posega v pravila o notranjem trgu se je zastavilo tudi vprašanje, ali je predpisana obveznost, po kateri morajo dobavitelji odkupovati del energije od določenih proizvajalcev, nedovoljena državna pomoč tem proizvajalcem. Sodišče je ugotovilo, da nemška zakonodaja očitno privilegira določene proizvajalce, vendar je hkrati poudarilo, da gospodarski subjekti sredstva ne prejemajo iz državnega proračuna. Zato je možnost, da bi predpisano obveznost opredelili kot državno pomoč, zavrnilo.

diametralno stališče. Oprlo se je na številne mednarodne pravne akte in akte Unije, ki države spodbujajo k aktivnemu ukrepanju varovanja okolja, in izrecno poudarilo mednarodno zavezo Unije po Kjotskem protokolu.<sup>145</sup> Zavezo k zmanjševanju emisij toplogrednih plinov je označilo kot prednostni cilj Unije in podprlo ukrepe držav, ki si prizadevajo za njihovo uresničitev. Sodišče je opozorilo tudi na preambulo k Direktivi o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo,<sup>146</sup> ki priznava prednost energiji iz obnovljivih virov. Oprlo se je na ugotovitve Komisije, da je trgovanje z energijo iz obnovljivih virov brez sistema certifikacije izvora električne energije dejansko nemogoče. Opozorilo je tudi na razvoj politike varstva okolja, ki se odraža skozi spremembe ustanovitvenih pogodb: Spomnilo je, da so bile štiri svoboščine sprva opredeljene kot »temelj Skupnosti«, s spremembo iz Maastichta kot politika Unije, ki soobstaja z ostalimi politikami Unije (tudi okoljsko), z Amsterdamsko pogodbo pa je bilo pravilo o integraciji varstva okolja povzdignjeno v temeljno načelo Unije. S temi razlogi je Sodišče obrazložilo odločitev, da na podlagi trenutnega stanja prava Unije o trgu električne energije ukrep države članice ni v nasprotju s pravili o prostem pretoku blaga. To odločitev je potrdilo tudi v zadevi *Ålands Vindkraft*.<sup>147</sup> Potem ko je Sodišče ugotovilo, da določbe Direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov<sup>148</sup> državi članici dovoljujejo uporabo nacionalnega programa podpore, v katerem lahko sodelujejo le proizvajalci na ozemlju te države<sup>149</sup> in da zakonodajalec Unije državam članicam, ki so se odločile za program podpore, ni želel naložiti, da upravičenje do tega programa razširijo na zeleno električno energijo, ki je proizvedena na ozemlju druge države članice,<sup>150</sup> je ugotovilo tudi, da zakonodajalec ni opravil izčrpnega usklajevanja

---

<sup>145</sup> Kjotski protokol, UN DOC. FCCC/CP/1997/7/Add.1 z dne 10. dec. 1997; 37 ILM 22 (1998).

<sup>146</sup> Direktiva 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z 19. decembrom 1996 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo, UL L 27 z dne 30. januarja 1997, str. 20 (razveljavljena z Direktivo 2003/54/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. junij 2003).

<sup>147</sup> Zadeva *Ålands Vindkraft AB* proti *Energimyndigheten*, C-573/12, ZOdl. (2014) str. 2037. Švedski sistem certifikatov za električno energijo je nacionalni program podpore, na podlagi katerega morajo dobavitelji električne energije in nekateri uporabniki električne energije kupiti certifikat za električno energijo, ki ustreza nekemu deležu njihove prodaje oziroma porabe. Pri tem ne obstaja posebna zahteva, da se pri istem viru kupuje tudi električna energija. Certifikat za električno energijo pomeni (zgolj) dokaz, da je bila določena količina električne energije proizvedena iz obnovljivih virov. Proizvajalci (zeleni) električne energije, ki certifikate prejmejo od države, z njihovo prodajo pridobijo dodaten dohodek k prihodku od prodaje električne energije. Program omogoča torej, da presežne stroške, ki nastanejo pri proizvodnji zelene električne energije, prevzame trg; to so dobavitelji in nekateri uporabniki električne energije, ki jim je naložena kvotna obveznost – tj. obveznost, da pristojnemu organu enkrat na leto vrnejo določeno količino certifikatov, ki ustreza deležu njihove skupne dobavljene ali uporabljene količine električne energije –, in na koncu potrošniki. Kvotna obveznost je namenjena temu, da se proizvajalcem električne energije zagotavlja povpraševanje po certifikatih, kar olajšuje prodajo zelene energije, ki jo proizvajajo, po ceni, ki je višja od tržne cene klasične energije. Do spora v zadevi je prišlo potem, ko je Finska družba *Ålands Vindkraft AB* zaprosila Švedsko agencijo za energijo (*Energimyndigheten*), da ji odobri pridobitev certifikatov za električno energijo, ki jo družba proizvaja na polju vetrnih elektrarn na Finskem, agencija pa je njeno vlogo zavrnila z obrazložitvijo, da nacionalni program določa dodelitev certifikatov le tistim proizvajalcem zelene električne energije, ki energijo proizvedejo na območju Švedske.

<sup>148</sup> Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES, UL L 140, str. 16.

<sup>149</sup> Navedena direktiva izrecno določa, da imajo države članice pravico odločiti, v kolikšni meri bodo podpirale energijo iz obnovljivih virov, proizvedeno v drugih državah članicah (členi od 5 do 11).

<sup>150</sup> Zakonodajalec Unije je namreč, potem ko je ugotovil, da večina držav članic uporablja programe podpore, ki spodbujajo le proizvodnjo zelene energije na njihovem ozemlju, navedel, da je za zagotovitev učinkovitosti teh programov nujno, da države lahko določijo, ali in v kolikšni meri se njihovi nacionalni

področja, ki se nanaša na te programe. Zato je Sodišče opravilo presojo skladnosti nacionalnega programa s prepovedjo količinskih omejitev pri uvozu ali ukrepov z enakim učinkom (34. člen PDEU). Ker je ugotovilo, da obravnavani nacionalni predpis, vsaj posredno in potencialno ovira uvoz zlasti zelene električne energije iz drugih držav članic (domačim proizvajalcem omogoča gospodarsko prednost v primerjavi s proizvajalci, ki jim ni mogoče izdati certifikata za električno energijo), je preizkusilo, ali je program mogoče objektivno opravičiti na podlagi varstva javnega interesa in pravila smotrnosti: Ugotavljalo je, ali je mogoče nacionalne ukrepe opravičiti z nujnimi zahtevami v zvezi z varstvom okolja in poudarilo, da je cilj programa, ki spodbuja proizvodnjo [zelene] električne energije, prav v zmanjšanju emisij toplogrednih plinov. Ponovilo je stališče, da je razvoj obnovljivih virov eden od ciljev politike Unije na področju energije ter ponovno opozorilo na mednarodne obveznosti Unije glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov in izpolnitev zavez iz Kjotskega protokola. Opozorilo je tudi, da se učinki programa nanašajo celo na opravičljive razloge v splošnem interesu po 36. členu PDEU (razlog varovanje zdravja, življenja ljudi in živali ter ohranitve rastlin). V okviru testa sorazmernosti je Sodišče navedlo, da je po odločitvi v zadevi *PreussenElektra* Unija sprejela različne predpise,<sup>151</sup> katerih namen je postopna vzpostavitev polno delujočega notranjega trga električne energije, hkrati pa dodalo, da je ugotovitev vira energije v fazi distribucije in porabe še vedno težko izvedljiva. Poudarilo je tudi, da je v državi članici certifikate mogoče pridobiti na posebnem trgu, ki je odprt za konkurenco in na katerem se cena certifikata oblikuje na podlagi ponudbe in povpraševanja, ter da se na podlagi tega predpisa ne zahteva niti ni izključeno, da se električna energija in certifikati pridobijo hkrati od istega proizvajalca. Subjektom, ki jim je naložena kvotna obveznost, in tujim družbam, ki uvažajo električno energijo, je torej omogočeno, da na trgu kupijo certifikate na učinkovit način in pod pravičnimi pogoji. Odločilo je, da je cilj programa mogoče upravičiti v javnem interesu ter da oblikovani sistem spodbujanja zelene električne energije v državi članici v omejevanje prostega pretoka blaga posega sorazmerno.

Kljub temu, da je v zadevah *PreussenElektra* in *Ålands Vindkraft* Sodišče preseglo ustaljeno prakso sklicevanja na nesorazmernost posegov v ekonomske svoboščine, pa varstva okolja ni odvezalo uveljavljenih pravil notranjega trga. Namesto da bi uporabilo pristop tehtanja in poudarilo, da je konkretni ukrep države članice v očitnem nasprotju s pravili o prostem pretoku ekonomskih svoboščin, zato ker je diskriminatoren in v svoboščine trga tako nesorazmerno posega, da ne izpolnjuje pogojev po 36. členu PDEU, da pa je v skladu z okoljskim pravom Unije, ki v konkretnem primeru *pretehta* ekonomske interese, je Sodišče raje iskalo način, kako pravila varstva okolja uskladiti s pravili notranjega trga.

Sodišče torej pravila Unije, predvsem pa nacionalna pravila varstva okolja, še vedno presoja v okviru skladnosti s pravili notranjega trga. Na tej podlagi je oblikovalo okvir, v katerem imajo norme okoljskega prava hierarhično podrejen položaj opravičljive

---

programi podpore uporabljajo za zeleno energijo, proizvedeno v drugih državah članicah. (uvodna izjava 25).

<sup>151</sup> Zaporedni direktivi 2003/54 in 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES, UL L 211, str. 55 ter zaporedni uredbi (ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije, UL L 176, str. 1 in (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1228/2003, UL L 211, str. 15.

izjeme. Skozi desetletja je varstvu okolja sicer priznavalo vedno večjo veljavo in v novejših odločitvah vse bolj poudarilo pomen tega cilja, toda svojega pristopa v postopku presoje še ni spremenilo. Okolja še ni priznalo kot enakovredno oz. enako pravno varovano vrednoto, kot so svoboščine trga, da bi v primeru konflikta med njima uporabilo pristop tehtanja. In to kljub temu, da pravo Unije za kaj takega že nudi dovolj podlage.

Toda previdnost Sodišča je treba razumeti. Tovrstni ukrepi članic razgrajujejo temelje skupnega trga, idejo, na kateri je bila zasnovana integracija evropskih držav. Danes je trgovanje z električno energijo urejeno specifično. Na ravni primarnega prava je poudarek na okoljskem vidiku pri oblikovanju energetske politike izrecno določen (194/1 člen). Toda odločitev v zadevah *PreussenElektra*, kjer je Sodišče zgolj na temelju (mednarodnih in načelnih) zavez Unije članicam dopustilo, da spodbujajo nakup lokalno proizvedenega blaga in celo zapovedo njegov odkup (distributerjem), države nagovarja, da v primerljivih okoliščinah (poskušajo) z uvedbo podobnih ukrepov (npr. spodbujajo potrošnike k odkupu lokalno pridelane tradicionalne hrane). Lahko bi namreč zagovarjali stališče, da svoboščine trga pripomorejo k trajni rasti evropskega gospodarstva. Težje bi bilo dokazovati, da pripomorejo k njegovi »trajnostni rasti« in izpolnjevanju zaveze za »socialno tržno gospodarstvo« (3(3) člen PEU). Naj bo odločitev Sodišča v zadevi *PreussenElektra* izjema od supremacije pravil notranjega trga ali odvod v novi protekcionizem, zagotovo dokazuje, da je v Uniji zavest o varstvu okolja skozi desetletja prerasla v splošno evropsko kulturo.

## 2.4. Oris varstva narave v širšem evropskem prostoru<sup>152</sup>

Članice Unije so varstvo okolja utemeljile na subsidiarni in sorazmerni pristojnosti Unije. Kljub tej omejitvi je Unija razvila kakovosten model varstva okolja. Ohranjanje naravnih dobrin je v veliki meri sooblikovalo Sodišče. Obvezujočim okoljskim normam Unije je zagotovilo dejansko uresničevanje tako, da je priznalo neposredni učinek določb direktiv celo, kadar te ne dajejo pravic posameznikom, niso natančne in ne nepogojne. Obveznosti direktiv pa je dodatno utrdilo z načelom konsistentne razlage, ki članice zavezuje, da norme nacionalnega prava razlagajo v skladu s pravom Unije.<sup>153 154</sup>

S tožbo po 258. in 259. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)<sup>155</sup> je Unija zagotovila tudi naddržavni nadzor nad (pravilnim) prenosom direktiv. Evropski komisiji in državam članicam je dopustila, da Sodišču predložijo zahtevo po ugotovitvi kršitve prava Unije, Evropski komisiji pa v primeru kršitev v zvezi s prenosom direktiv dopustila možnost, da hkrati z ugotovitvenim zahtevkom iz 258. člena zahteva tudi odločitev o predlaganem plačilu kazni (260. člen).

V skladu s pravili Unije so države članice v nacionalni zakonodaji oblikovale strožji sistem varstva okolja v **javnem interesu**. Določena ravnanja zoper okolje so inkriminirale ali opredelile kot prekrške. Na podlagi Direktive o okoljski odgovornosti so pristojnemu državnemu organu podelile pravico in dolžnost, da v primeru nevarnosti

<sup>152</sup> Poglavje je prevzeto iz prispevka avtorice, na katerem temelji diplomsko delo.

<sup>153</sup> Zadeva *Marleasing*, C-106/89, ZODL (1989) str. I-4135.

<sup>154</sup> Rajko Knez, Uporaba in učinkovanje direktiv s področja varstva okolja v upravnih in sodnih postopkih, str. 14–33.

<sup>155</sup> UL C, št. 326.

oz. povzročitve okoljske škode<sup>156</sup> od povzročitelja zahteva izvedbo določenih preprečevalnih ali sanacijskih ukrepov. Določile so tudi dolžnost države, da od povzročitelja zahteva povračilo stroškov, kadar te ukrepe izvede sama. Varstvo naravne dobrine so torej pomembno dopolnile s kazenskimi in prekrškovnimi sankcijami ter upravnimi ukrepi, ki po vsebini ustrezajo civilnopravni povrnitvi škode. Ob tradicionalnemu varstvu okolja v zasebnem interesu, ki prizadetemu omogoča stvarnopravne in obligacijske zahtevke, so torej oblikovale sistem varstva, tudi kadar škoda nima lastnika.<sup>157</sup>

Naravne dobrine je po pravilih Unije mogoče posredno varovati tudi v **zasebnem interesu**. Sodišče je priznalo odškodninsko odgovornost države posamezniku,<sup>158</sup> kadar država določbe direktive ne prenese ali jo prenese nepravilno. Priznalo mu je tudi upravičenje, da na podlagi obvezujočih določb prava Unije v primeru neposrednega ogrožanja njegovega zdravja zaradi onesnaženosti okolja od države članice zahteva izvedbo primernih ukrepov.<sup>159</sup> Pogoj za to je, da (sekundarno) pravo Unije državi članici nalaga konkretne obveznosti v zvezi z zagotavljanjem določene ravni kakovosti okolja. Odločitev, da državljanom Unije prizna pravico do zdravega oz. čistega življenjskega okolja, je priznanje Sodišča, da se razmerje med državo in posameznikovim okoljem tesno dotika človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Tudi te pravice so se v pravnem redu Unije sprva oblikovale skozi prakso Sodišča. Z njihovo kodifikacijo v Listini Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah (Listina) in vključitvijo Listine v Lizbonsko pogodbo<sup>160</sup> je Unija v svoj pravni red vključila tudi pravico do varstva okolja in z njo določila vključitev visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja v politike Unije, ki jih je treba izvrševati v skladu z načelom trajnostnega razvoja (37. člen).

Okolje je v evropskem prostoru mogoče varovati tudi na temelju ustavnih pravic (pravice do varovanja naravne in kulturne dediščine, pravice do zdravega življenjskega okolja, pravice do zasebne lastnine idr.). Posameznikom je poleg varstva pred ustavnim sodiščem zagotovljeno varstvo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP), ki je z interpretacijo 8. člena pravico do zdravega življenjskega okolja vključilo v Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).<sup>161</sup>

Unija je tudi v postopku pristopa k EKČP. Ta je sicer po vsebini dejansko že v celoti implementirana v pravo Unije,<sup>162</sup> vendar prinaša pristop tudi zunanji nadzor nad delovanjem Sodišča. Če ima Sodišče zaradi vsebinske implementacije EKČP v pravni red Unije zdaj zadnjo besedo glede interpretacije EKČP, bo s pristopom k EKČP zadnja instanca postalo ESČP. Pri tem je pomembno upoštevati, da je osrednja naloga Sodišča

---

<sup>156</sup> Pojem okoljske škode obsega le škodo z večjim škodljivim vplivom, povzročenim tlom, vodi ter zavarovanim vrstam in njihovim habitatom (110b. člen ZVO-1).

<sup>157</sup> Rajko Knez, Vpliv pravil o varovanju okolja na poslovanje podjetij, str. 153–164.

<sup>158</sup> Zadeva Frankovich proti Italiji, C-6/90 in 9/90, ZOdl. (1991) str. I-5357.

<sup>159</sup> Zadeva Janeček.

<sup>160</sup> Uradni list RS, št. 20/2008.

<sup>161</sup> Uradni list RS – MP, št. 7/94.

<sup>162</sup> Listina namreč določa, da predstavlja EKČP minimalni standard varstva človekovih pravic ter da imajo pravice v Listini, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim v EKČP, enako vsebino in obseg kot pravice v EKČP, z možnostjo širšega varstva po pravu Unije (52. in 53. člen).

varovanje notranjega trga, medtem ko je bilo ESČP ustanovljeno z namenom varstva človekovih pravic.<sup>163</sup>

S sprejetjem Arhurške konvencije<sup>164</sup> (1998) so države evropskega prostora dodatno priznale, da ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, in dolžnost, da sama in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije. Pravico do zdravega življenjskega okolja so torej priznale tudi prihodnjim generacijam.

### 3. RABA NARAVNIH DOBRIN KOT SUVERENA PARVICA DRŽAVE<sup>165</sup>

Ustanovna listina ZN<sup>166</sup> in načela mednarodnega prava državam priznavajo pravico do suverenosti. Na tej podlagi mednarodni dokumenti vsem 'narodom' ali 'državam' priznavajo svobodno razpolaganje s svojimi naravnimi bogastvi. To velja tako za dokumente o človekovih pravicah<sup>167</sup> kot za dokumente, ki urejajo varstvo okolja.<sup>168</sup> Priznanje pravice do svobodnega razpolaganja, ki se glasi na vse narode ali njihove države, kaže na zavedanje, da je naravna dobrina naravna danost in da zato (vsaj v določenem delu) pripada vsem ljudem. Če naj določena dobrina pripada vsem ljudem, mora pripadati teritorialnim osebam javnega prava (državi, pokrajini, deželi, lokalni skupnosti ...) ali pa si morajo ti subjekti zagotoviti pristojnost, da (vsaj v določenem delu) uredijo razpolaganje s to dobrino.

Pomembno je tudi priznanje mednarodne skupnosti, da so države v razpolaganju z naravnimi dobrinami povsem svobodne. To pomeni, da na območju svoje jurisdikcije same določijo pravila njihove rabe. Načelo trajnosti jim po drugi strani nalaga določene obveznosti. Od držav zahteva takšno ureditev rabe, ki bo preprečila prekomerno izčrpavanje naravnih virov in uničevanje okolja. Poziva jih k oblikovanju pravil, ki bodo omejila (po)rabo naravnih dobrin, pridobitni in razvojni interes pa uravnotežila z interesom ohranjanja narave. Kako države z nacionalno ureditvijo izpolnjujejo te zahteve in kako jih v določenih primerih izpolnjujejo le formalno, bo v nadaljevanju prikazano na primeru slovenske ureditve rabe naravnih dobrin.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)<sup>169</sup> z izrazom 'naravna dobrina' opredeljuje del narave, ki je lahko naravno javno dobro, naravni vir ali naravna vrednota (3. člen). Naravno javno dobro predstavlja tisti del okolja, na katerem je z zakonom vzpostavljen status javnega dobra. Kot naravni vir je opredeljen del okolja, kadar je ta predmet gospodarske rabe. Kot naravna vrednota pa je v skladu s 4. členom Zakona o ohranjanju narave

<sup>163</sup> Iztok Ščernjavič, Razmerje med ekonomskimi svoboščinami in pravico do sindikalnih ukrepov pred Lizbonsko pogodbo in po njej, Podjetje in delo, str. 861–883.

<sup>164</sup> Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Uradni list RS, št. 62/04.

<sup>165</sup> Poglavlje je prevzeto iz prispevka avtorice, na katerem temelji diplomsko delo.

<sup>166</sup> Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča (Charter of the United Nations) z dne 24. oktobra 1945, 1 UN-Treaty Series XVI.

<sup>167</sup> Npr. 1/2. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Uradni list RS – MP, št. 2/92.

<sup>168</sup> To pravico državam v 21. načelu priznava Stockholmska deklaracija, v 2. načelu pa Deklaracija o okolju in razvoju.

<sup>169</sup> Uradni list RS, št. 41/2004.

(ZON)<sup>170</sup> opredeljen redek, dragocen, znamenit ali vreden naravni pojav, del žive ali nežive narave, naravno območje ali njegov del, ekosistem, krajina ali oblikovana narava. Pojem naravna vrednota obsega torej naravno dediščino tako v prostorskem smislu kot v smislu izjemnih naravnih pojavov in življenja v naravnem okolju. Kot naravno vrednoto zakon primeroma ne našteva le mineralov, fosilov, podzemskih jam, izvirov in drugo, ampak tudi rastlinske in živalske vrste, celo njihove izjemne osebkne in ekosisteme. Zakonodajalec opredelitev naravne dobrine veže torej na njeno rabo in na spoznanje vrednosti nekega dela narave, ki presega vrednost zgolj v ekonomskem smislu.

Ta opredelitev opozarja na dve bistveni značilnosti naravne dobrine. Prva je v tem, da se naravna dobrina po svoji rabi bistveno razlikuje od rabe drugih stvari, katerih raba in uživanje je podvržena splošnim stvarnopravnim pravilom. Druga pa v dejstvu, da naravna dobrina predstavlja (neprecenljivo) vrednost, v nekaterih primerih celo nujnost za vsakogar. Zavedati se je treba, da so (nekatero) naravne dobrine več kot le naravni vir; so pogoj za ohranitev življenja. Zato je nujno in prav, da koristi od naravne dobrine pripadajo vsem ljudem in vsakemu živemu bitju. Iz tega zavedanja izhaja vprašanje pravičnosti izkoriščanja naravnih dobrin. Ker je naravna dobrina naravna danost, je do določene rabe ali pravičnega dela koristi od njene rabe upravičen vsakdo. Vendar pravo omogoča, da se pravica do gospodarske rabe naravne dobrine omeji na ožji krog posameznikov. Samo po sebi to sicer ni sporno, lahko pa postane, kadar se gospodarska raba naravne dobrine ne izvaja v skladu z javnim interesom njene gospodarske, socialne in ekološke funkcije. To spoznanje upravičuje specifično ureditev lastninske pravice na naravnih dobrinah in njihovo rabo.

### 3.1. Raba naravne dobrine v javno korist

Z vidika lastnine je lahko naravna dobrina v zasebni ali (zgolj) državni lasti oz. lasti lokalne skupnosti. Obstajajo pa tudi naravne dobrine, na katerih ni mogoče ali ni smiselno ustanavljati lastninske pravice.<sup>171</sup> Na njih si lahko država vzame pravice in dolžnosti skrbnika. Lahko pa jim je na temelju mednarodnega prava podeljen poseben status nikogaršnje lasti (*res nullius*). V tem primeru mednarodno pravo ureja tudi njihovo posebno rabo in uživanje. Ne glede na to, ali naravna dobrina ima lastnika ali ne in ali je njen lastnik zasebnik ali oseba javnega prava, mora ureditev njene rabe zasledovati javni interes. Država rabo naravnega vira v korist skupnosti zagotavlja na dva načina. Izbira med njima je odvisna od vrste naravne dobrine. Na naravni dobrini lahko z zakonom vzpostavi poseben status javnega dobra ali jo izkorišča kot naravni vir. Lahko pa določi, da se naravna dobrina nameni za pridobitno rabo ter ji hkrati podeli status javnega dobra.

Javno dobro je stvar, ki je dana v t. i. splošno rabo, to je (načeloma) brezplačno, začasno rabo, ki je brez posebnega dovoljenja in pod enakimi pogoji omogočena vsakomur.<sup>172</sup> Takšna stvar je lahko naravno ali grajeno javno dobro. Splošna raba naravnega javnega dobra ni vezana na lastnino zemljišča, na katerem se nahaja naravna dobrina. Splošna raba naravne dobrine tudi ni vezana na lastnino naravne dobrine. Ni tako, da bi stvari v državni lasti bile dane v splošno rabo, tiste v zasebni pa ne, čeprav so

<sup>170</sup> Uradni list. RS, št. 56/1999 (31/2000 popr.).

<sup>171</sup> Primera takšne naravne dobrine sta biološka raznovrstnost in voda.

<sup>172</sup> Boštjan Brezovnik, Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo, str. 64.

v splošni rabi velikokrat ravno stvari, ki so v lasti oseb javnega prava. To praviloma velja za grajeno javno dobro. Lastninska pravica naravne dobrine oz. lastninska upravičenja na temelju skrbniškega razmerja se ne ravna po splošnih stvarnopравnih pravilih. Enako velja za njeno rabo. V odnosu: lastnina zemljišča – lastnina naravne dobrine – raba naravne dobrine ne velja načelo *superficio solo cedit*, ki določa, da je vsaka trajno spojena stvar z zemljiščem sestavina tega zemljišča kot glavne stvari ter da se lastnina sestavine, s tem pa tudi njena raba, ravna po glavni stvari. Posebnost naravne dobrine je ravno v tem, da se lastnina na njej ne ravna po lastništvu zemljišča, na katerem se nahaja.<sup>173</sup> Posebnost javnega dobra pa je v tem, da zakon stvari oz. delu okolja ne glede na to, kdo nad njim izvršuje lastninskopravna upravičenja, glede rabe podeli poseben status.

Pri tem je odločilno, ali je izkazan javni interes za podelitev tega statusa ali ne. V primeru, da je izkazan, je lastninski upravičenec (zasebnik, država ali lokalna skupnost) naravno dobrino v določeni meri dolžan prepustiti v splošno rabo. Omejitev rabe in uživanja lastninske pravice dopušča že Ustava RS. V 15. členu določa omejitev ustavnih pravic zaradi varovanja ustavnih pravic drugih oz. zaradi posega v druge ustavno varovane pravice. Zaradi načela sorazmernosti je torej lastninsko pravico mogoče omejiti na primer z namenom izvrševanja pravice do zdravega življenjskega okolja (72. člen). S 67. členom pa Ustava RS dopušča omejitev lastninske pravice tudi zaradi izkazanega javnega interesa po njeni ekonomski, socialni ali ekološki funkciji. Da bi lastnina izpolnjevala svojo socialno in ekološko funkcijo, je lahko stvar v omejenem delu dana v splošno rabo. Podredi se posebni pravni ureditvi, ki njenemu lastniku nalaga opustitev in dopustitev predpisanega ravnanja.<sup>174</sup>

Drugi način zasledovanja javnega interesa je ekonomsko izkoriščanje naravne dobrine v javno korist. Javni interes lahko torej obsega tudi rabo naravne dobrine s pridobitnim namenom. Vendar se s tem namenom ne izčrpa. Poleg pridobitnega namena javni interes vedno zasleduje tudi namen njenega ohranjanja in trajnostne rabe. V tem se razlikuje od zasebnega interesa. Izključno pravico do gospodarske rabe nekaterih naravnih dobrin si država vzame sama. Takšno ravnanje opravičuje prav raba v javno korist. Naravna dobrina, na kateri ima država izključno pravico rabe, je ne glede na lastništvo zemljišča, na katerem se nahaja – to je lahko v zasebni lasti ali lasti osebe javnega prava –, vedno v državni oz. občinski lasti ali v skrbništvu države oz. občine, na teritoriju katere se nahaja. Takšna naravna dobrina je lahko hkrati v splošni rabi<sup>175</sup> ali pa ne.<sup>176</sup> Prepuščena je lahko v gospodarsko rabo določenemu zasebnemu subjektu, kadar ta na njej pridobi posebno ali izključno pravico rabe (3. člen ZVO-1).

Glede intenzivnosti rabe naravnih dobrin je torej treba ločiti splošno rabo od vsakodnevne in gospodarske rabe. Splošna raba je občasna, začasna ali osebna raba dela okolja v obsegu in načinu, kot ju določi zakonodajalec.<sup>177</sup> Iz razlogov varnosti,

---

<sup>173</sup> Minerali, rudnine, kraške jame, vodno javno dobro in druge naravne dobrine se lahko nahajajo na zasebnem zemljišču, vendar so v državni oz. lokalni lasti ali skrbništvu.

<sup>174</sup> Primer je ureditev splošne rabe zemljišč (9. člen ZON), gozdnih zemljišč (5. člen Zakon o gozdovih (ZG), Uradni list RS, št. 30/1993) ter vodnih, priobalnih ali drugih zemljišč (38. člen Zakon o vodah (ZV-1), Uradni list RS, št. 67/2002).

<sup>175</sup> Primera takšne rabe sta kraško podzemlje (5. in 36. člen Zakon o varstvu podzemnih jam (ZVPJ), Uradni list RS, št. 2/2004) in voda (105. člen ZV-1).

<sup>176</sup> Primer takšne rabe so mineralne snovi, fosili in rudnine (1. in 2. člen Zakon o rudarstvu (ZRud), Uradni list RS, št. 98/2004).

<sup>177</sup> Na primer: obseg splošne rabe vodnega ali morskega dobra je urejen v 105. členu ZV-1.

vzdrževanja javnega dobra in javnega reda pa jo je dopustno tudi omejiti.<sup>178</sup> Vsakodnevna in gospodarska raba pomenita večjo intenzivnost rabe naravne dobrine. Na naravnih dobrinah, s katerimi razpolagata država ali lokalna skupnost, ker so v njuni lasti ali v njenem skrbništvu, zakonodajalec vsakodnevno rabo praviloma pogojuje z ustreznim dovoljenjem. Rabo s pridobitnim namenom pa država ali lokalna skupnost izvršujeta sami ali na temelju javno-zasebnega partnerstva. Izvajata jo lahko v pravnoorganizacijski obliki režijskega obrata, javnega podjetja ali javnega gospodarskega zavoda. Lahko pa njeno izvajanje na temelju koncesijskega razmerja prepustita subjektu zasebnega prava (6. člen ZGJS). Odločitev za podelitev pravice gospodarske rabe zasebniku v obliki koncesije je pravno-politične narave. S pravnega vidika bi lahko bila urejena tudi drugače. Zasebni subjekt bi jo lahko pridobil na temelju prenosa lastninske pravice ali z ustanovitvijo druge stvarnopravne pravice (stvarne služnosti ali stavbne pravice). Lahko pa bi se razmerje uredilo (zgolj) obligacijskopravno (npr. z zakupno pogodbo).

### 3.2. Koncesije na naravnih dobrinah, raba v zasebno korist

Koncesijsko razmerje je ustanovljeno s koncesijsko pogodbo med oblastjo (koncedentom) in osebo civilnega prava (koncesionarjem). Vendar narava tega razmerja ni narava navadnega civilnopravnega razmerja. Koncesija pomeni posebno pooblastilo, ki ga država ali lokalna skupnost prenese na osebo civilnega prava. Koncedent zasebnopravnemu subjektu podeli izključno ali posebno pravico<sup>179</sup> za opravljanje dejavnosti gospodarske ali negospodarske javne službe ali za upravljanje, rabo ali izkoriščanje naravne dobrine, ki je v lasti države ali lokalne skupnosti ali ima ta na njej zakonito pravico upravljanja ali gospodarjenja (164. člen ZVO-1). Vsebinsko gledano se koncedent zaveže, da bo pod dogovorjenimi pogoji koncesionarju prepustil izvajanje javne službe ali svoja razpolagalna upravičenja na naravni dobrini, koncesionar pa se zaveže, da bo koncedentu za to plačal določen znesek.

Splošno koncesije na naravnih dobrinah ureja ZVO-1.<sup>180</sup> Po vrstah naravnih dobrin pa so urejene s področno zakonodajo.<sup>181</sup> Ker so ustanovljene z namenom gospodarske rabe, ZVO-1 določa smiselno uporabo določb Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS).<sup>182</sup> Od koncesij na naravnih dobrinah je treba ločiti primere, ko je koncesija po pravilih Zakona o ohranjanju narave (ZON) ustanovljena kot negospodarska javna služba<sup>183</sup> z namenom opravljanja dejavnosti ohranjanja narave.<sup>184</sup> V tem primeru se koncesija izvaja nepridobitno in v skladu s pravili Zakona o zavodih (ZZ).<sup>185,186</sup> Že sistematika ureditve koncesij na naravnih dobrinah – generalno jih ureja zakon, ki je namenjen varstvu okolja – kaže na enega osrednjih problemov njihove rabe. Odraža se v

<sup>178</sup> B. Brezovnik, str. 64.

<sup>179</sup> Odvisno od tega, ali gre za enega samega ali morda za širši, a še vedno zelo ozek krog koncesionarjev.

<sup>180</sup> Koncesije na naravnih dobrinah so urejene v členih 164., 165. in 166. ZVO-1.

<sup>181</sup> Z Zakonom o vodah (ZV-1), Zakonom o rudarstvu (ZRud), Zakonom o gozdovih (ZG) itd.

<sup>182</sup> Uradni list RS, št. 32/1993.

<sup>183</sup> Med njimi so nekatere določene celo kot obvezne javne službe (132. člen).

<sup>184</sup> Kot negospodarske javne službe se opravljajo dejavnosti ohranjanja biološke raznovrstnosti (59. člen ZON) in dejavnosti varstva naravnih vrednot in upravljanja območij s statusom posebnega varstva (113. člen).

<sup>185</sup> Uradni list RS, št. 12/1991.

<sup>186</sup> ZZ opravljanje negospodarske javne službe dopušča javnemu zavodu, na temelju koncesijskega razmerja pa tudi zasebnemu, t. i. zavodu s pravico javnosti (23. člen).

tem, da je hkrati z ureditvijo rabe nujno urediti tudi njihovo varstvo.

Podelitev koncesije poteka v treh fazah. Prva je oblastne, javnopravne narave. Koncesija se ustanovi s koncesijskim aktom, sprejetim v obliki zakona ali podzakonskega predpisa – z odlokom lokalne skupnosti (32. člen ZGJS). ZZ dopušča tudi možnost ustanovitve koncesije z upravno odločbo (25. člen). Akt določa predmet in pogoje, pod katerimi je izvajanje koncesije dopustno. Na njegovem temelju se opravi javni razpis, ki se zaključi z aktom o izbiri koncesionarja. Z njim se podeli koncesija. Akt o izbiri koncesionarja je javnopravni akt. O izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo (37. člen ZGJS). Enako velja po ZZ, hkrati pa ta zakon dopušča, da koncedent podeli koncesijo tudi z zakonom ali odlokom občine (25. člen ZZ). Sledi sklenitev koncesijske pogodbe. Z njo se v skladu s koncesijskim aktom natančneje določijo pravice in obveznosti pogodbenih strank (39. člen ZGJS, 26. člen ZZ).

Ureditev koncesije na naravnih dobrinah na prvi pogled ne vsebuje ničesar spornega. Koncesionar pridobi pravico praviloma odplačno. Le izjemoma in na temelju uredbe ZVO-1 dopušča neodplačno pridobitev pravice rabe (164/9. člen). Načeloma je torej podelitev koncesije družbi le v korist, saj se s plačilom koncesnina višajo prihodki države ali lokalne skupnosti. Koncesionar se tudi zaveže spoštovati pogoje, ki jih že predhodno in enostransko s koncesijskim aktom določi koncedent. Med te pogoje naša zakonodaja uvršča obseg in območje koncesije, način upravljanja, rabe ali izkoriščanja naravne dobrine, izpolnitev okoljevarstvenih pogojev in pooblastitev koncedenta za nadzor nad izvajanjem koncesije (165. člen ZVO-1). Poleg tega izbira koncesionarja temelji na javnem razpisu, ki naj zagotovi najprimernejšega pogodbenega partnerja.

Takšna ureditev koncesij na naravnih dobrinah v nobeni fazi – niti v fazi ustanovitve, izbire in podelitve niti v fazi izvajanja koncesije – ne odstopa od načrtanega zasledovanja javnega interesa in njegovega varstva. Vendar dejansko stanje kaže, da je pri obliki javno-zasebnega partnerstva le vprašanje časa, kdaj zasebni interes prevlada nad javnim. Čeprav koncesije na naravnih dobrinah ne pomenijo privatizacije v pravem pomenu besede, saj naravne dobrine niso predmet prodajne ali druge odsvojitelne pogodbe, so posledice koncesijskih razmerij precej podobne, morda celo še bolj neugodne. Podelitev bo uspešna le pri stvareh, ki so zanimive z vidika pridobitnosti. Interes koncesionarja pa ni vzdrževanje infrastrukture ali skrbno ravnanje z naravno dobrino, kar bi bilo mogoče pričakovati od lastnika stvari. Koncesionar zasleduje le svoje interese (interese gospodarske družbe) in kratkoročne interese svojih vlagateljev. Prizadeva si torej izpolniti svoje obveznosti do finančnih institucij, ki so odobrile posojila za plačilo koncesnina in/ali omogočile projektno financiranje, ter pri tem ustvariti še dobiček. Raba naravnih virov zato postane prekomerna, neskrbna in škodljiva za okolje in skupnost. Pristojni za nadzor in sankcioniranje protipravnega izvajanja koncesij pa svoje obveznosti opustijo. Tako je mogoče opazovati premeščanje bogastva od skupnosti k zasebnikom ter alokacijo kapitala iz držav v razvoju, ki so bogate z naravnimi viri, v najbolj razvite države sveta. Tega ne more preprečiti niti dosledna in (pravno)strokovno ustrezna ureditev koncesijskih razmerij.

### 3. del

## IZGUBLJENE PRILOŽNOSTI IN STRANPOTI MEDNARODNEGA SODELOVANJA

*Na totalnem trgu<sup>187</sup> pravni sistemi /.../ veljajo za izdelke, ki naj bi konkurirali v svetovnem merilu in s tem zagotovili naravno selekcijo pravnih redov, ki so najbolj prilagojeni zahtevam finančne donosnosti. Namesto da bi svobodna konkurenca temeljila na pravu, naj bi pravo temeljilo na svobodni konkurenci. (Alain Supiot)*

Današnji model ekonomije je s svojo ideološko podporo usmerjen v obremenjevanje okolja in malega človeka. V svetu presežkov ustvarjenega bogastva, kjer se premoženje pospešeno kopiči na tehtnici manjšine, izid pa se uravnoveša s porastom neenakosti in degradacijo okolja, delitev koristi in bremen ni v skladu s predstavo o socialni pravičnosti, razporeditev naravnih dobrin pa ne v duhu trajnostnega razvoja. V teh okoliščinah je ključnega pomena odgovoriti na vprašanje, **komu naj zaupamo pobudo za okolje. Trgu? Državi? Civilni družbi? Ali mednarodni skupnosti?**

Če ekonomski stroki še uspeva, da človekov razvoj in izboljšanje njegovega socialnega položaja veže na uspehe svobodnega tržnega gospodarstva, pa trgu ne moremo prepustiti uresničevanja načela trajnosti. Zanašanje na tržno ravnanje ne zadostuje. Trgov za okoljske učinke ni ali pa ne delujejo. »Nobenega razloga [namreč] ni, da bi navadno tržno ravnanje skrbelo za kakšne obveznosti, ki jih imamo do prihodnosti. Univerzalizem zahteva, naj bo država skrbnik svojih državljanov in interesov prihodnjih generacij.«<sup>188</sup> Naj »varuje naravne vire, ki se lahko izčrpajo, in jih, če je potrebno, z zakonodajo brani pred nepremišljenim in brezobzirnim ropanjem.«<sup>189</sup> Povedano drugače, socialno breme in breme degradacije okolja, ki ju liberalizirano globalno gospodarstvo nalaga malemu človeku in okolju, je treba prenesti na državo. Ta pa naj svojo regulativno moč uporabi za to, da stroške obremenitve naloži povzročitelju bremena in tako prepreči njihovo socializacijo.

S podelitvijo pristojnosti državi, da varuje interese skupnosti, smo posamezniki svojo dobrobit zaupali državnim institucijam. Toda podoba dobronamerne države, ki enako in pravično skrbi za interese vseh, danes ni več najbolj prepričljiva. Priča smo procesom privatizacije regulativne funkcije države, trendu razprodaje državnega premoženja, prevladi zasebnega interesa ter vse globljemu razkroju institucionalnih okvirov socialnih temeljev, ki so se kot civilizacijski napredek in klavzula miru oblikovali po drugi svetovni vojni.

Prav zaradi očitne nemoči ali brezvoljnosti držav in mednarodne skupnosti, da bi se

---

<sup>187</sup> Trg je totalen v pomenu, v katerem je to besedo uporabil Ernst Jünger na koncu prve svetovne vojne, ko je z njo označil način organizacije, ki je mobiliziral čisto vse človeške, tehnične in naravne vire, da bi jih lahko neprestano pošiljali na bojišča, kjer je vlogo potrošnika prevzela mehanska poraba. Organizacijske metode, ki so se pojavile po vojni, so se prilagodile temu modelu upravljanja, njihov cilj pa je bil sleherno bitje ali stvar spremeniti v razpoložljivo sredstvo.

<sup>188</sup> A. K. Sen in S. Anand, str. 116.

<sup>189</sup> A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, str. 30.

zoperstavile tem procesom, je vloga civilne družbe ključnega pomena. Nove poti lahko začrta le kritična masa aktivnih posameznikov, drznost civilnih iniciativ in odločnost nevladnih organizacij. Toda institucionalna podpora javnega izobraževanja in državna podpora družbenemu sodelovanju bistveno spremenita to, kar lahko stori in česar ne more storiti posameznik. Zavedati se je treba tudi, da načelo trajnosti zastavlja program, ki ga je mogoče uresničiti le s sistematično institucionalno ureditvijo. Pretežni del ukrepov pa zahteva celo javno delovanje na mednarodni ravni. Učinkovito varstvo okolja je namreč mogoče doseči le s prizadevanjem in usklajenim ravnanjem najširše mednarodne skupnosti. Zgolj regionalna ali celo nacionalna prizadevanja v svoji necelovitosti ne morejo doseči ustreznih rezultatov.

## **1. MEDNARODNA PRAVILA OHRANJANJA NARAVE KOT KONSTITUT ODGOVORNOSTI DRŽAVE IN PRAVICE CIVILNE DRUŽBE<sup>190</sup>**

Da bi presegli ustaljeni odnos, ki ga načrtuje ustroj globalnega gospodarstva – ekonomske koristi za premožne in razvite, breme za malega človeka in okolje –, je potreben prenos bremena na državo in povzročitelja bremena. Potrebna je vzpostavitev primerne sistema socialne varnosti posameznika in varstva okolja na mednarodni ravni.

Na področju ohranjanja naravnih dobrin je treba oblikovati ustrezen sistem mednarodnega in nacionalnega varstva, ki bi državi in povzročitelju bremena nalagal obveznosti, civilni družbi in mednarodni skupnosti pa podelil pravice. Samo država lahko s položaja edine legalne izvrševalke prisile in z zgrajenim sistemom administrativne podpore zagotoviti ustrezno ravnanje z okoljem. Stroški obremenjevanja okolja pa naj bodo breme tistega, ki okolje obremenjuje. Na drugi strani se mora civilni družbi omogočiti izvajanje nadzora nad ravnanji države, mednarodnemu sodišču pa podeliti pristojnosti, da sankcionira njena protipravna ravnanja. Nadzor civilne družbe je potreben zato, ker je lokalno prebivalstvo tisto, ki bo zgodaj opazilo neustrezno rabo naravnih dobrin ter nosilo posledice neprimerne rabe. Sodna veja oblasti pa bo učinkovito opravljala svojo funkcijo nadzora le v sistemu, kjer ima prizadeti pravico do pravnega varstva. Pristojnost sankcioniranja naddržavnega sodišča je potrebna zato, ker ni pričakovati, da bi država ustrezno in zadostno nadzorovala samo sebe. Izvajanje nadzora civilne družbe in naddržavnih institucij je predpogoj za učinkovito varstvo naravnih dobrin, saj sta njihovo nelegitimno prilaščanje in prekomerna raba prav posledica pomanjkanja nadzora varuhov javnega interesa.

Ta premik je mogoče uresničiti le na temelju oblikovanja ustreznih mednarodnih pravil o varstvu naravnih dobrin. Kljub temu, da se zdi pričakovanje soglasja mednarodne skupnosti o tej zadevi idealistično, naivno in utopično, ni nemogoče. To z normiranostjo varstva okolja dokazuje Unija, države širšega evropskega prostora pa s sprejetjem Aarhurške konvencije (1998), mednarodne pogodbe, sprejete na pobudo predstavnikov nevladnih organizacij. Z njo se je sedeminštirideset držav podpisnic zavezalo, da posamezniku priznajo pravice, brez katerih nadzor nad ravnanji državnih organov ni mogoč. Soglašale so celo, da delegacija mednarodne koalicije nevladnih organizacij neposredno sodeluje pri oblikovanju besedila konvencije. Prvič v zgodovini je bil torej

---

<sup>190</sup> Poglavje je prevzeto iz prispevka avtorice, na katerem temelji diplomsko delo.

nevladnim organizacijam priznan položaj stranke pri oblikovanju in sprejemanju mednarodne pogodbe.<sup>191</sup> Sprejetje ustrezne mednarodne pogodbe torej ni nemogoče, potreben pa je pritisk od spodaj navzgor, potrebna je spodbuda participacijski demokraciji.

Vsebinsko bi se lahko ta mednarodna pravila oprla na določene že uveljavljene rešitve, ki jih poznata širši evropski regionalni prostor in Unija. To so predvsem rešitve o načinu in obsegu ohranjanja naravnih dobrin, ki jih oblikujejo nekatere direktive Unije: Direktiva o okoljski odgovornosti, Direktiva o pticah, Direktiva o habitatih, Direktiva o javnem dostopu do informacij o okolju ter Direktiva o zagotavljanju udeležbe javnosti pri sprejemanju okoljskih planov in programov. Z vključitvijo in korekcijo določenih rešitev teh direktiv in drugih regionalnih mednarodnih pogodb je mogoče doseči ustrezno raven mednarodnega varstva naravnih dobrin.

Mednarodna skupnost mora zato v zavezujoči obliki sprejeti dokument, ki bo temeljil na vsaj treh temeljnih načelih. Z vidika cilja na načelu trajnostne rabe naravnih virov, z vidika odgovornosti za škodo, povzročeno naravnim dobrinam, pa na načelu odgovornosti povzročitelja obremenitve okolja ter načelu subsidiarne odgovornosti države. Predmet varstva in raven varstva mora opredeliti določno in dovolj široko. Ne zadostuje zgolj varstvo biološkega vira in habitata biološkega vira, ki neživo naravo varuje le pod pogojem, da ta vpliva na funkcionalnost ekosistema kot celote. Treba je vzpostaviti varstvo nežive narave, tudi kadar ni mogoče zatrtje škodljivega vpliva na žive organizme. Varstvo se z vidika vrst ne sme omejiti na ogrožene ali zavarovane vrste, z vidika območij pa ne na območja s posebnim statusom varstva. Funkcionalnost takšne ureditve je treba z upoštevanjem potrebe po razvoju družbe uravnotežiti s stopnjo ravni varstva konkretne naravne dobrine. Stanje naravnih dobrin, ki naj se ohranja oz. dosega, mora opredeliti določno. Potrebna je ustrezna specifikacija meril, na podlagi katerih je posameznim vrstam in območjem mogoče določiti, kakšno sploh je njihovo ugodno stanje. Z vidika potreb javnosti mora pogodba določiti vpliv naravne dobrine na kvaliteto človekovega bivanja (npr. pomen dobrine za rekreacijske in druge namene). Določene ukrepe mora oblikovati kot obligatorne. Po vzoru Direktive o pticah in Direktive o habitatih morajo biti kot obvezni določeni ukrepi, ki bi državo zavezovali, da v skladu z merili konvencije ali sprejeto klasifikacijo katalogizira svoje naravne dobrine ter jih sporoči pristojni mednarodni organizaciji, spremlja in dokumentira njihovo stanje ter o tem redno poroča. To so ukrepi, ki naravne dobrine ne varujejo neposredno, so pa nepogrešljiv vir informacij v postopku dokazovanja prekomernega poseganja v okolje. Omogočajo podatke o referenčnem stanju in merljivost neugodnega vplivanja na naravne dobrine. V funkciji zavarovanja dokazov so nujni del učinkovitega varstva naravnih dobrin in predpogoj za uspešno izvedbo postopkov. Po vzoru Direktive o okoljski odgovornosti morajo biti kot obligatorni določeni tudi ukrepi, ki bi podpisnico zavezovali k aktivnemu preprečevanju in sanaciji neugodnega vplivanja na okolje. Predpisati je treba torej preprečevalne in sanacijske ukrepe, ki naj jih izvaja oz. nosi stroške njihove izvedbe (potencialni) povzročitelj obremenitve. Subsidiarno odgovornost za njihovo izvedbo mora prevzeti država, in to celo, kadar povzročitelja ni mogoče odkriti. V ta namen bi bilo smiselno oblikovati sklad za preprečevanje in sanacijo škode na naravnih dobrinah. Oblikovanje odškodninskega sklada bi bilo smiselno tudi za uresničitev 13. načela Deklaracije o okolju in razvoju, ki države poziva, da pripravijo nacionalno zakonodajo o odgovornosti in odškodnini žrtvam

---

<sup>191</sup> Ekološko društvo (e-vir).

onesnaženja in druge okoljske škode. Poleg primerne odškodnine oškodovancem se mora po vzoru Arhurške konvencije, Direktive o javnem dostopu do informacij o okolju ter Direktive o zagotavljanju udeležbe javnosti pri sprejemanju okoljskih planov in programov javnosti omogočiti sodelovanje v okoljskih zadevah. Učinkovito nadziranje ravnanj države in dejansko sodelovanje javnosti v procesu oblikovanja in sprejemanja odločitev, ki pomembno vplivajo na okolje, je mogoče le na temelju ustrezne informiranosti civilne družbe. Zato se mora javnosti priznati pravico do dostopa do okoljskih informacij, pravico do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov ter pravico do pravnega varstva teh pravic.

Ustrezen nadzor nad izvajanjem določil konvencije je mogoče zagotoviti le z oblikovanjem foruma, ki bo neodvisno in nepristransko presojal protipravnost ravnanja državnih organov. Za to je treba omogočiti, da se protipravnost ravnanja države pod težo možnosti izreka plačila odškodnine presoja na naddržavni ravni. Ni dvoma, da mora država že vnaprej, že ob podpisu konvencije mednarodnemu forumu podeliti pristojnost, da odloča o njenih kršitvah pravic in neizpolnjevanju obveznosti, ki bi izhajale iz konvencije. Vprašanje je le, kdo naj varuje pravice, ki so podeljene okolju. Komu naj se torej omogoči dostop do foruma? Samo državam pogodbenicam in vladnim organizacijam, ali tudi civilni družbi? Vprašanje se zastavlja, ker je z vidika pravne sposobnosti varstvo okolja urejeno specifično. Pravice se priznajo okolju, ki je predmet in ne oseba prava. Zato samo ne more uresničevati svojih pravic. To je razlog več, da država prevzame skrb za okolje in jo tudi dejansko vestno in skrbno izvaja. Vendar je v okoliščinah, ko je oseba, ki mora pravice spoštovati, hkrati tudi tista, ki zagotavlja njihovo varstvo, navzkrižje interesa neizogibno. Problem prihaja do izraza v primeru, ko država ne izpolnjuje zavez. Ker so učinki oz. je učinkovitost prava vezana na oblikovanje pravnega razmerja kot razmerja med dvema subjektoma, je prav, da se v odnos med okoljem in državo uvede dodaten element, subjekt prava, ki bo zastopal interese okolja in zahteval varstvo pravic v njegovem imenu. Pravica do pravnega sredstva se torej mora priznati tudi civilni družbi. Vprašanje ostaja le, katerim njenim pripadnikom naj se prizna? Naj se kot *actio popularis* prizna vsakomur, ki zatrjuje, da so prizadete pravice okolja, ali le nevladnim organizacijam, ki delujejo na področju okolja? Zastopanje interesa okolja pred nacionalnim sodiščem je v našem pravu zakonodajalec vezal na delovanje v javnem interesu. Dopuščeno je (le) nevladnim organizacijam, ki na področju varstva okolja delujejo v javnem interesu. Organizacija ta status pridobi, če izpolnjuje v zakonu določene pogoje,<sup>192</sup> izkazuje pa ga na podlagi odločbe državnega organa, ki je po izrecni izvršilni klavzuli v 152/2. členu ZVO-1 pristojen za podrobnejšo določitev zakonskih pogojev in ugotavljanje njihovega izpolnjevanja. Tako je vprašanje statusa nevladne organizacije natančneje urejeno s pravilnikom.<sup>193</sup> Nevladne organizacije brez tega statusa in posamezniki pa lahko okolje varujejo le v zasebnem interesu. Pogoj za to je, da izkažejo poseg v njihov pravni interes ali kršitev njihove pravice. Kadar takšnega posega ne morejo izkazati, imajo možnost, da pristojno tožilstvo, prekrškovni organ ali pristojni organ, ki odloča po 110d. in 110e. členu ZVO-1, obvestijo o sumu protipravnega posega v okolje in

---

<sup>192</sup> Organizacija pridobi status, če njen 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 ustanovljena zaradi delovanja na področju varstva okolja, (3.) deluje neodvisno od organov oblasti in političnih strank in (4.) aktivno deluje na področju varstva okolja najmanj tri leta (152/1. člen ZVO-1).

<sup>193</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. 34/14.

predlagajo začetek kaznovalnega ali oz. in upravnega postopka. Ne morejo pa biti stranke v postopku, ki poteka v javnem interesu. Dostop civilne družbe do mednarodnih forumov pa je še bolj omejen. To velja celo v primeru varstva človekovih pravic.<sup>194</sup> Vendar si učinkovitega varstva naravnih dobrin pred mednarodnim forumom ni mogoče zamisliti brez možnosti, da bi interese okolja zastopala tudi civilna družba. Dostop se mora omogočiti vsaj reprezentativnim nacionalnim nevladnim organizacijam ali mednarodnim nevladnim organizacijam s posvetovalnim položajem pri pristojni mednarodni organizaciji po vzoru rešitev iz Dodatnega protokola k Evropski socialni listini, ki ureja sistem kolektivnih pritožb.<sup>195</sup>

Pri tem je treba paziti na ustrezno ravnovesje. Z opolnomočenjem civilne družbe je lahko državi *de facto* onemogočeno izvajanje določenih regulativnih, razvojno-pospesovalnih in servisnih nalog v javnem interesu. S (pre)močnimi sodelovalnimi upravičenji, (pre)širokim krogom oseb z aktivno procesno legitimacijo ter drugimi nadzornimi upravičenji bi lahko posamezniki in nevladne organizacije, ki zasledujejo izključno okoljevarstvene cilje, prekomerno posegali v delovanje oblastnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Z neutemeljenim oviranjem upravnega odločanja, neupravičenim zaviranjem družbenega in regionalnega razvoja ter tehnološkega napredka (npr. z nasprotovanjem postavitvi vetrnih elektrarn) ter brezkompromisnim onemogočanjem vzpostavitve nujne infrastrukture za izvajanje javnih služb in izpolnjevanje ustavnih zavez države (predvsem uresničevanje socialnih in kulturnih človekovih pravic) bi zanemarili legitimne interese drugih članov družbe. Pomembnejša in zahtevnejša naloga države je prav obveznost, da v skupno dobro zasleduje splošni interes, pri tem pa upošteva in usklajuje tudi interese različnih družbenih skupin ter jim zagotavlja enakopraven položaj. Prav to državi podeljuje legitimnost, da v družbenih odnosih in v razmerju do posameznika nastopa kot oblastna sila. Paziti je torej treba, da neustrezno ali celo protipravno ravnanje oblastnih subjektov, ki so posledica neustreznega upravljanja ali nezadostne strokovne kompetence in osebne integritete posameznikov, ne zamenjamo s pomenom, ki ga ima država kot suverena nosilka oblasti.

## 2. RABA NARAVNIH DOBRIN V LUČI SVOBODNE TRGOVINE

Tako kot je določitev načina rabe naravnih dobrin suverena pravica držav, je v nacionalni pristojnosti tudi odločitev o tem, ali bo država rabo naravnih dobrin podredila tržnim pravilom in pravilom konkurence ali ne. Države se pogosto odločajo za to možnost. Temu botruje podpora ekonomski politiki, ki v zadevah upravljanja in lastništva daje prednost zasebni iniciativi. Pogosto pa so v takšne odločitve primorane zaradi izgube dejanske (ekonomske) suverenosti. Pri tem velja, da vitkejša kot je država, šibkejša je njena pogajalska pozicija in težje bo nasproti interesom multinacionalnih gospodarskih in finančnih subjektov zasebnega prava zastopala javni

---

<sup>194</sup> Medtem ko je regionalni skupnosti v okviru Sveta Evrope za varstvo človekovih pravic iz EKČP uspel dogovor o ustanovitvi ESČP, pa tega uspeha ni zmoгла ponoviti v primeru varstva ekonomskih in socialnih pravic na temelju Evropske socialne listine (ESL). O pritožbah o domnevnih kršitvah človekovih pravic, ki jih priznava ESL na predlog Odbora neodvisnih strokovnjakov, sprejme odločitev Odbor ministrov. Vendar sklep Odbora ministrov učinkuje le z močjo priporočila, naslovljenega na državo pogodbenico.

<sup>195</sup> Evropska socialna listina, Uradni list RS – MP, št. 7/99.

interes. Zaradi usklajenega delovanja gospodarskih subjektov na eni strani in neusklajenega ravnanja mednarodne skupnosti na drugi so vse pogosteje v podrejenem položaju tudi razvite države, ki se namesto k medvladnemu sodelovanju zatekajo h konkurenci.

Samoreguliran trg rabo omejenih virov, tudi naravnih, ureja z določitvijo cen. Višja kot je cena, bolj je raba (naravnega) vira omejena. Trg določa ceno naravnega vira (kot surovine, zemljišča ali plodov), če ta ni regulirana z oblastnimi akti, ceno koncesij za rabo naravnega vira, mogoče pa je trgu prepustiti celo določitev vrednosti degradacije okolja (sistem kuponov ogljikovih emisij v Uniji določa ceno ozonske plasti in stabilnosti podnebja).

V ekonomski stroki je praviloma sprejeto, da je tržni mehanizem najučinkovitejši način določanja vrednosti omejenih virov in njihove alokacije. Toda merilo te ekonomske učinkovitosti nista niti človek niti okolje. Ekonomija se opira na merjenje gospodarske rasti in kazalnike družbenega proizvoda, ne vključuje pa učinkov, ki se ne tržijo. Zanimarja celostni vidik zadovoljevanja človekovih potreb in dvig življenjske kakovosti, ki ni le posledica boljšega materialnega položaja posameznika. Najustreznejša naj bi bila tudi narava sprejemanja tržnih odločitev. Trg, ki naravne dobrine alocira po načelu ena denarna enota – en glas, odločanje prepušča najboljšemu (najbogatejšemu) ponudniku. Toda to razmerje teže glasu in ekonomske moči potencira *nepravilno distribucijo* svetovnega (naravnega) bogastva in odpravlja možnosti oblikovanja ustreznega varstva okolja.

Tržno razporejanje naravnih dobrin in cenovno samoomejevanje njihove rabe deluje v okviru zasebnega interesa in pridobitnega namena. Zato je že po svojem bistvu v neskladju z javnim interesom njihovega ohranjanja. Tržno določanje vrednosti naravnih dobrin ne vključuje dejanskih stroškov njihove rabe. Odraža zgolj trenutno razpoložljivost vira, tj. razmerje med ponudbo in povpraševanjem oz. izobiljem in njegovim pomanjkanjem. Ne upošteva pa vrednosti naravnih virov z vidika nujnosti preživetja in kvalitete življenja, niti vrednosti, ki jo imajo za naravno okolje in ohranjanje ravnovesja v njem. Prav tako ne upošteva nizke vrednosti, ki jo za posameznika predstavlja preobilje izdelkov, in obratno sorazmerne višine stroškov, ki ga to izobilje predstavlja za okolje. Neustrezno ovrednotenje pravic za rabo naravnih dobrin in nizka cena njihovega onesnaževanja danes je spodbuda k neprimernemu ravnanju z naravnimi viri in razlog za neoptimistične napovedi glede njihove razpoložljivosti v prihodnosti.<sup>196</sup>

Če trg naravnim dobrinam določa prenizko vrednost, pa po drugi strani postavlja (pre)visoko ceno patentnim pravicam za nove tehnologije, ki so za okolje manj obremenjujoče. Ekonomski interesi lastnikov teh pravic imajo na trgu prednost pred interesom skupnega dobrega in interesom varstva okolja. S previsoko ceno omejujejo

---

<sup>196</sup> Predstavniki ekološke ekonomije zato predlagajo, da za namene vrednotenja naravnih dobrin opustimo kriterij menjalne vrednosti in ga nadomestimo s kriterijem pomena, ki ga imajo naravne dobrine za človeka in njegovo okolje. Tako bi ekološke potrebe določale ceno naravnih dobrin in ne obratno. Rešitev vidijo v določitvi količine naravnih dobrin, ki je nujna za ohranjanje naravnega ravnovesja in zadovoljevanje potreb skupnosti. Odgovor na vprašanja, koliko naravnih dobrin moramo ohraniti – za višjo kakovost življenja, višjo kvaliteto naravnih virov (vode, zraka), ohranjanje biološke raznovrstnosti in rekreacijske namene – in koliko odpadkov in emisij lahko sprejme naše okolje, da bo še vedno sposobno regeneracije, pa mora biti rezultat demokratične presoje in odločitve. Tako bi trgu prepustili, da določi ceno (zgolj) preostalim količinam teh virov (J. Farley, e-vir).

razširjenost uporabe ustrežnejših tehnoloških postopkov tam, kjer se proizvajajo pretežni del svetovnega blaga.

V okviru ureditve, ki določitev količine (po)rabe naravnega vira in njegovo vrednost prepušča gospodarskim subjektom, obnovljive vire izrabljamo hitreje, kot se lahko obnavljajo; neobnovljive porabljamo hitreje, kot lahko zagotovimo njihove substitute, in ustvarjamo več odpadkov in emisij, kot jih lahko absorbira narava. Zaradi pomanjkanja zastopanosti javnega interesa v procesu sprejemanja tržnih odločitev in pri tržnem določanju vrednosti naravnih dobrin je treba zagotoviti umik ali delni umik določenih naravnih dobrin s trga in oblikovati regulativni okvir, ki bo onemogočil podeljevanje koncesij na naravnih dobrinah. Zagotoviti je treba novi sistem upravljanja in ohranjanja naravnih dobrin, ki bo odločitve o njihovi rabi približal principom neposredne demokracije ter jih oblikoval na lokalni ravni.<sup>197</sup>

### **3. IZGUBA NADZORA CIVILNE DRUŽBE, ODGOVORNOSTI GOSPODARSKIH SUBJEKTOV IN MOČI DRŽAVE**

#### **3.1. Svobodni trg kot prostor demokracije in svobodnih posameznikov**

Ob zahtevi, da mora biti razpolaganje z naravnimi dobrinami podrejeno demokratičnim principom, se zastavlja vprašanje, ki presega uresničevanje pravice civilne družbe do nadzora ravnanj oblastnih subjektov. Celo v primeru držav in skupnosti držav, ki bi jim težko očitali, da si ne prizadevajo za čimbolj demokratične principe upravljanja razvite družbe, ni mogoče povsem izključiti možnosti, da se prav institute demokracije uporablja za prikrivanje demokratičnega deficita. Vprašljiva je celo ureditev instituta posredne demokracije, ki oblast ljudstva konkretizira s prenosom odločanja na zelo omejeno število mandatarjev. Predstavniška demokracija, oblikovana v skladu s potrebami družbe pred dvesto leti, očitno ni več ustrezen odgovor na izzive sodobne globalizirane, informacijsko podprte in visoko tehnološke družbe. Predvsem zato ne, ker olajšuje korupcijsko rajanje, ki v imenu javnega zasleduje zasebni interes. To je mogoče preseči z institucionalno spodbudo demokraciji. Če država spodbuja javne razprave, uresničuje zaveze transparentnosti in obveščanja javnosti, ji v postopkih sprejemanja odločitev omogoča celo sodelovanje na ravni posvetovanja ali soodločanja ter dopusti, da gospodarske, okoljske, socialne in druge politike dopolnjujejo dosežki delovanja civilne družbe, dosega višjo stopnjo družbenega konsenza in zmanjšuje korupcijsko tveganje.

Toda principi upravljanja družbe so v šestdesetih letih prejšnjega stoletja skrenili s poti, kot ga je po drugi svetovni vojni začrtal preporod zahodne demokracije in regulacijski

---

<sup>197</sup> Ekološki ekonomisti, ki se zavzemajo za upravljanje z naravnimi dobrinami na lokalnem nivoju, predlagajo ustanovitev javnega sklada za lokalne naravne dobrine (common assets trust). Te bi sklad upravljal tako, da na količini naravnih dobrin, ki jih je treba ohraniti za regeneracijsko sposobnost okolja, prenos pravic na osebe zasebnega prava ne bi bil mogoč. Posamezniki bi lahko (na javnih dražbah) pridobili le pravice na preostali količini naravnih dobrin. Dobiček od prodaje pravic bi sklad namenil bodisi za projekte varstva okolja ali investicije za razvoj zelene tehnologije (ki bi bile javno dobro in ne bi bile zaščitene s patentnimi pravicami) bodisi razdelil vsem občanom v obliki nekakšnih dividend (J. Farley, e-vir).

okvir brettonwoodskega sporazuma. Po formalni izgubi kolonialne nadvlade<sup>198</sup> in izgubi položaja funta kot svetovne valute je angleška centralna banka (*Bank of England*) – z vzpostavitvijo »eurodolarskega trga« in svoje mreže jurisdikcijskih tajnih območij v »suverenih protektoratih« Združenega Kraljestva – Veliki Britaniji povrnila imperialistični sijaj in londonski City postavila v središče finančnega sveta. Globalna industrija davčnega izogibanja in utajevanja, ki je zagotovila dotok ogromnih količin poceni kapitala, se zoperstavila davčni, regulacijski in gospodarski moči držav in jih usmerila na pot pravne konkurence, je sprva Veliki Britaniji, dobro desetletje kasneje pa tudi Združenim državam omogočila začetek uresničevanja idej o ločitvi politike (ljudstva) od razporejanja dela, bogastva in financ.<sup>199</sup> Ideološke temelje temu sodobnemu ekonomskemu fundamentalizmu je ob ugotovitvi, da ekonomskih in socialnih pravic iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah (1948)<sup>200</sup> »ni mogoče uveljaviti s prisilnimi zakoni, ne da bi s tem porušili red svobode, h kateremu težijo tradicionalne državljanske pravice«, začrtal Friedrich Hayek. »Obsežnemu normativnemu korpusu« s konca druge svetovne vojne je očital »neomejeno demokracijo«, katere vpliv se je razširil tudi na ekonomska vprašanja. Pozival je k zavarovanju »spontane tržne ureditve« in svaril pred močjo 'volilnih skrinjic'. Da bi lahko »odstavil politiko« ustavnih mehanizmov, ki najranljivejšim skupinam zagotavljajo socialno varnost, je obrazložil nujnost nevmešavanja nevednih populacij v zakone ekonomije: »Tržna ekonomija je zanje večinoma nerazumljiva; nikoli niso izvajali pravil, na katerih temelji, njeni rezultati pa se jim zdijo neracionalni in nemoralni. /.../ Njihova zahteva po pravični distribuciji – za katero mora organizirana oblast slehernemu dodeliti to, do česar ima pravico – je potemtakem atavizem, ki temelji na prvinskih emocijah.«<sup>201</sup>

Danes so te besede še kako aktualne. Res se zdi nevednim populacijam zavračanje pozivov k ekološkemu preobratu neracionalno, nepravična distribucija pa nemoralna. Medtem pa se pogoji za uporabo institutov neposredne demokracije (referendum) zaostrejejo; opušča se javna razprava o zadevah, ki ključno vplivajo na ekonomski in socialni položaj posameznika in njegov odnos do okolja;<sup>202</sup> oblikovanje odločitev s pomembnimi posledicami za družbo in okolje se pod okriljem korporacijskega in finančnega terorja prenaša na »managerske strokovnjake« ali pa jih pravodajalec sprejme po skrajšanem postopku na izredni seji. Države pa se ob pripravi mednarodnih sporazumov, ki zadevajo redistribucijo premoženja, vse pogosteje odločajo za tajno sodelovanje, ki odpravlja nevšečnosti z javnim mnenjem (Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA),<sup>203</sup> The Trade and Service Agreement (TISA)<sup>204</sup>).<sup>205</sup>

---

<sup>198</sup> Deklaracija ZN o podelitvi neodvisnosti kolonialnim ozemljem, Resolucija Generalne skupščine, 1514 (XV) z dne 14. decembra 1960.

<sup>199</sup> N. Shaxson, str. 103–147.

<sup>200</sup> Universal Declaration of Human Rights (UNHR), Resolucija Generalne skupščine, 217A (III), UN DOC. A/810 v 71 (1948).

<sup>201</sup> F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, str. 123, 166, 180, 197–198.

<sup>202</sup> To ni sprejemljivo, niti v primerih, ko po naravi stvari odločitve ne morejo biti sprejete po principih neposredne demokracije (uvedba davčne obremenitve).

<sup>203</sup> Anti-Counterfeiting Trade Agreement (e-vir).

<sup>204</sup> The Trade and Service Agreement (e-vir).

<sup>205</sup> Da je vladanje ob oblikovanem javnem mnenju bolj nepredvidljivo, je npr. Evropska komisija spoznala ob preteklih neuspešnih regulacijskih poskusih. Odpor evropskih državljanov je ustavil njena prizadevanja, da na evropski ravni uredi privatizacijo vode, neuspela je tudi privatizacija semen. Odločitev o sprostitev pridelave GSO je zato po militantnem načelu *divide et impera* prepustila članicam.

Aktualna pogajanja v primeru TISE nazorno kažejo, kako si države razlagajo pozive k mednarodnemu sodelovanju, ki prežemajo statute vseh ključnih medvladnih organizacij in njihove dokumente o človekovih pravicah, trajnostnem razvoju, celo trgovinske sporazume. Le v kontekstu konkurence – ne pa sodelovanja – je mogoče razumeti organiziranje pogajanj mimo STO-ja in zavrnitev prošnje za sodelovanje v postopku določenim državam (Kitajski). Zamisli, da bi v okviru ekonomskega sporazuma oblikovali arbitražni forum, ki bi po avtonomnih materialnopravnih in postopkovnih pravilih reševal potencialne spore med vlagatelji in državami podpisnicami, kadar bi nacionalni standardi kakovosti (blaga in storitev) ogrožali korporativne dolžnosti ustvarjanja dobička, pa izražajo težnje po izključitvi nacionalnih standardov pravnega varstva potrošnikov in privatizaciji končne odločitve. Protipravnosti ni mogoče očitati niti postopku pogajanj niti vsebini sporazuma. Težko pa bi države pogajalke svoja ravnanja obrazložile v duhu pozivov k transparentnosti, sodelovanju, demokratičnosti, varstvu javnega interesa in kakovostnega pravnega varstva svojih državljanov.<sup>206</sup>

V tem kontekstu je treba razumeti vse pogostejše pozive k oblikovanju novih oblik vladanja, odločanja, organizacije in imetništva, k večjemu oz. ponovnemu nadzoru kapitala in spodbudi participaciji. Države so v zadnjih desetletjih gospodarskim subjektom zasebnega prava priznale številne pravice in ekonomske koristi, družbi so naložile obveznosti in okolju stroške. S tem so tehtnico odločanja od 'volilnih skrinjic' nagnile na stran podjetnih imetnikov premoženja. Če jim uspe prenos nekaterih pravic na institucije civilne družbe, bodo zagotovile boljši nadzor nad uresničevanjem zaveze k trajnosti, obvarovale socialni in ekološki kapital ter preprečile prihodnje obveznosti, ki nastajajo kot posledica degradacije naravnega okolja.

### 3.2. Odgovornost gospodarskih subjektov<sup>207</sup>

Odgovornost ni zgolj obveznost, da popravimo škodljive posledice svojih dejanj, ampak tudi obveznost, da take posledice onemogočimo in zagotovimo, da bo zanje kdo odgovarjal. V sodobnem odškodninskem pravu imajo te preventivne in garancijske dolžnosti čedalje večji pomen, pač v skladu s povečanjem tveganja, povezanega s tehničnim razvojem. Podjetnost bolj kot katero koli drugo dejanje mobilizira tehniko in je potemtakem velik dejavnik tveganja. Civilno pravo ta problem rešuje z institutom objektivne odgovornosti, ki ne temelji na krivdi odgovornega, pač pa na tveganju, ki ga njegova dejavnost pomeni za druge. Države so idejo objektivne odgovornosti posplošile ali pa omejile na nevarne dejavnosti in izdelke. Ameriško pravo pa je na široko odprlo možnosti skupinski tožbi (*class action*) pred porotami, ki rade ostro obsodijo velika podjetja. Na mednarodni ravni naj bi ta nacionalni okvir nadomestil pojem »družbene odgovornosti podjetij«. Toda v zadnjem času so ekonomisti s svojim razmišljanjem, da »je edina družbena odgovornost podjetja ta, da povečuje dobiček«,<sup>208</sup> zamajali idejne temelje pravilom, ki so gospodarske subjekte zavezovale, da pri opravljanju svoje dejavnosti poleg lastnih upoštevajo še kakšne druge interese in da pri tem presojujejo tudi, kakšne posledice imajo njihova dejanja na ljudi in okolje. Odgovornost brez jasno prepoznavne odgovorne osebe, brez institucije, ki lahko zahteva odgovore, in tretjega,

---

Enako namerava v primeru sporazuma TISA. Za ratifikacijo sporazuma bodo zadolženi nacionalni parlamenti.

<sup>206</sup> J. Kelsey, Memorandum on Leaked TISA Financial Services Text (e-vir).

<sup>207</sup> Poglavlje je povzeto in delno prevzeto iz: A. Supiot, str. 109–118.

<sup>208</sup> M. Friedman, The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits, str. 32–33.

pred katerim je treba odgovarjati, pa tudi ni prava odgovornost. Kodeksi dobrih korporativnih praks so zgolj koncept, ki so ga zase razvile velike multinacionalne družbe, in simulacija pravnih dokumentov, ki niti ne opredeljujejo pojma multinacionalnih podjetij.<sup>209</sup>

Toda opredelitev teh entitet ni enostavna naloga. Če dejavnost opravlja fizična oseba kot samostojni podjetnik ali če ta podjetnik ustanovi gospodarsko družbo, so razmerja v pravnem smislu preprosta. Zaplete pa se, če ta družba ustanovi hčerinska podjetja ali če finančni nadzor nad njo prevzame druga družba, s čimer stopi v skupino družb, ki so neopredeljive in se ves čas spreminjajo. Situacija postane še bolj nejasna, če stopi v mrežo pogodbeno povezanih družb, ki se povezujejo v družbe brez kapitalskih vezi (podizvajalci, patentne koncesije). V taki mrežni organizaciji je identifikacija pravnih izvajalcev ekonomske aktivnosti zelo otežena,<sup>210</sup> odgovorna oseba (organ) pa se izogne odgovornosti, ki izvirajo iz njene (njegove) ekonomske dejavnosti. Možnosti odstranitve teh »pravnih zaves« so ujete v meje nacionalnega prava, družbe pa te meje s pravili prostega pretoka blaga in kapitala brez težav prehajajo.

Toda pravo pozna zdravilo. Solidarno odgovornost. Ta pravnemu subjektu pripiše odgovornost za nekaj, kar je naredil ali ni naredil. In če ekonomisti zatrjujejo, da je edina družbena odgovornost podjetja ta, da povečuje dobiček, lahko pravniki odgovorimo *ubi emolumentum, ibi onus* (kjer je korist, je tudi breme). Združene države so to rešitev zelo učinkovito uporabile na področju onesnaževanja morja. Od razlitja nafte s tankerja *Exxon Valdez* ameriški zakon<sup>211</sup> omogoča pregon vseh odgovornih, ki so sodelovali pri transportu (lastnik, upravljalec ali najemnik plovila). Drugo zdravilo je mogoče najti v rešitvah potrošniškega prava Unije. Po analogiji ureditve sledljivosti izdelka z napako, ki odgovornost poleg proizvajalca nalaga tudi osebi, ki je izdelek dala na trg (ne glede na to, ali je z oškodovancem pogodbeno vezana ali ne), bi bilo mogoče urediti tudi sledljivost in odgovornost za druge izdelke. V skladu z idejo, da mora imeti vsaka stvar svojo odgovorno osebo, ki je mednarodnemu prostoru tuja, bi bilo mogoče urediti odgovornost za okoljske (in socialne) razmere, v katerih je izdelek nastal, pri odkrivanju odgovornosti pa slediti proizvodni in distribucijski liniji izdelka. Tako bi se izognili pravilom prava družb in gospodarskega pogodbenega prava. Takemu izdelku bi bilo mogoče po vzoru prava intelektualne lastnine in mednarodnega trgovinskega prava onemogočiti oz. omejiti gibanje po svetovnem trgu. Danes je gibanje izdelka mogoče omejiti, če je škodljiv izdelek sam, ne pa, če je škodljiv način na katerega je izdelan. Kadar imamo opraviti z izdelkom, ki svojo tržno vrednost dolguje pravicam intelektualne lastnine, pa mednarodno trgovinsko pravo tržne nadzornike obvezuje, da raziščejo, ali sta izdelava in prenos tega blaga potekala v skladu s temi pravicami. Kopija originala velja za nelegalen izdelek in ne more svobodno krožiti. Zato države prepovedujejo vstop teh izdelkov na njihove trge, zasežene pa uničijo. V primeru varstva intelektualne lastnine je treba torej nadzorovati (preverjati) proces izdelave blaga, kadar je vprašljivo varstvo okolja, pa to (še) ni dovoljeno.

---

<sup>209</sup> OECD ugotavlja, da »multinacionalnih podjetij ni treba natančno opredeliti« (Smernice OECD), za MOD pa »natančna pravna definicija multinacionalnih podjetij ni nujno potrebna« (Tripartitna deklaracija MOD o multinacionalnih podjetjih in socialni politiki).

<sup>210</sup> V primeru okoljskih nesreč so potrebni meseci, preden je mogoče identificirati fizične osebe, ki sprejemajo odločitve. Primer razlitja nafte s tankerjev Erika in Prestige.

<sup>211</sup> Oil Pollution Act, 101 H. R. 1465, P. L., str. 101–380 (1990) določa, da je odgovorna za onesnaževanje, ki ga povzroči ladja, »any person owning, operating, or demise chartering the vessel« (33 USC 2702).

Brisanje trgovinskih meja velika podjetja osvobaja spon nacionalnih zakonodaj. Omogoča jim beg pred odgovornostjo, stroški in davčnimi obremenitvami. Pravo pa na te anomalije ne odgovarja, čeprav je edino, ki bi jih lahko učinkovito naslovilo.

### 3.3. Izguba moči države ali davčni vidiki ekološke problematike

S prenosom bremena varstva okolja na oblastne institucije državi naložimo veliko breme, tudi finančno. Dosledna skrb za izvajanje preventivnih in sanacijskih okoljskih ukrepov, odpoved prihodkom iz naslova gospodarskega razvoja z namenom ohranjanja naravnih dobrin, subvencije za izboljšanje energetske učinkovitosti in investicijski programi, namenjeni razvoju obnovljivih virov energije ter okolju prijaznejših tehnologij, ki za privatni kapital očitno niso zanimivi, od državnih in lokalnih oblasti zahtevajo ogromna sredstva in odpovedi prihodkom.

Današnja fiskalna država v razvitih gospodarstvih je posledica socialne revolucije, ki je s priznanjem univerzalnih pravic druge generacije državi omogočila večjo vlogo v ekonomskem in socialnem življenju. Vladam je omogočila, da razpolagajo z vsoto, ki predstavlja med trideset in petinpetdeset odstotkov<sup>212</sup> njenega narodnega dohodka. Države za financiranje izvrševanja osnovnih državnih nalog (vzdrževanje reda in miru, varstva lastninskih pravic ter obrambne namene) potrebujejo med deset in petnajst odstotkov nacionalnega dohodka. Preostalo namenijo za socialne programe.<sup>213</sup> Kljub temu, da z vidika zbranih davkov, prispevkov in drugih dajatev države niso vitke, je vsota, ki jo namenjajo varstvu okolja, zanemarljiva. Še slabše je v deželah v razvoju. Njihov proračun predstavlja bistveno nižji delež narodnega prihodka (med deset in dvajset odstotki).<sup>214</sup> V zadnjih desetletjih, odkar se pod okriljem politike svobodne trgovine soočajo še z izgubo prihodkov od carin, ki je ne nadomeščajo z drugimi oblikami dajatev, pa se ta razlika še povečuje.<sup>215</sup> Primorane so v dodatno krčenje javnega sektorja, njihovi socialni in okoljski programi pa so povsem odvisni od dobrodelne pomoči razvitih gospodarstev, in to kljub njihovem dejanskemu kreditiranju razvitega dela sveta.<sup>216</sup> Ob takšni porabi proračunskih sredstev niti prihodki v razvitih gospodarstvih, še manj v deželah v razvoju, ne omogočajo ustreznega varstva okolja. Razvite države, ki zberejo veliko, sredstva namenijo za uresničevanje socialnih in ekonomskih pravic, ostale pa ne zmorejo niti tega.

Kako naj torej države zagotovijo uresničevanje okoljskih zavez? Ali naj zato, ker se lahko danes zadolžujejo bistveno ceneje, kot so se lahko pred desetletji, okoljske stroške

<sup>212</sup> Trideset odstotkov Združene države, štirideset Združeno kraljestvo, petdeset Francija in petinpetdeset Švedska.

<sup>213</sup> Med dvajset in petintrideset odstotkov BNP-ja.

<sup>214</sup> V afriških in azijskih državah znaša od deset do petnajst odstotkov (Podsaharska Afrika in Južna Azija (Indija)) oz. od petnajst do dvajset odstotkov (Latinska Amerika, Severna Afrika in Kitajska).

<sup>215</sup> T. Pikkety, str 471–479 in 491–493.

<sup>216</sup> Po poročilu Tax Justice Network so države v razvoju v letu 2006 izgubile do milijardo dolarjev (samo) z nezakonitim odtokanjem kapitala, tj. deset dolarjev na vsak dolar (podarjene) tuje pomoči. Po poročilu Univerze v Massachusettsu, ki je ocenjevala »beg kapitala« iz štiridesetih afriških držav od leta 1970 do 2004, pa so te države z upoštevanjem (izgubljenih) obrestni izgubile 607 milijard dolarjev. V istem času (2004) je skupni zunanji dolg vseh štiridesetih držav znašal (samo) 227 milijard dolarjev. »Africa is a net creditor to the rest of the world, with its net external assets vastly exceeding its debt. Yet there is a crucial difference between the assets and the liabilities: 'The subcontinent's private external assets belong to a narrow, relatively wealthy stratum of its population, while public external debts are borne by the people through their governments.'« (N. Shaxson, str. 158)

pokrijejo z novim zadolževanjem (v zasebnem interesu)? Ali naj si financiranje raje zagotovijo z višjimi prihodki iz naslova obdavčitve (v javnem interesu)? Naj v tem primeru ohranijo razmerja obremenitev davčnih zavezancev in zvišajo zgolj obstoječe dajatve? Ali naj raje uvedejo nove okoljske dajatve, ki bodo stroške obremenitve okolja, vračunane v končno ceno blaga, storitev in naravnih dobrin prenesle na končnega uporabnika, nato pa jih namensko porabijo za programe varstva okolja doma in okoljsko pomoč državam v razvoju? Te možnosti ne podpirajo niti gospodarski subjekti, ki se bojijo izgub v tekmi konkurence, niti ekonomisti, ki preračunavajo pričakovani upad potrošnje. Višja cena blaga ne prepriča niti potrošnikov, ki dajemo prednost ugodnejšemu izdelku. Bolj radikalni predlogi prihajajo iz vrst ekoloških ekonomistov, ki predlagajo prestrukturiranje obdavčitve. Predlagajo, da bi država namesto tega, kar posamezniki in pravne osebe ustvarijo (obdavčitev dela, dohodka pravnih oseb), in namesto potrošnje (ddv, trošarine, carine) obdavčila tisto, kar zavezanec vzame družbi in okolju. Predmet obdavčitve bi bila torej degradacija okolja in raba naravnih virov, ne pa blago ali prihodek.<sup>217</sup> Lahko pa bi se države odločile za drugačen pristop in obdavčitev uredile tako, da bi obremenile tudi največja premoženja, ki danes uživajo davčne privilegije.<sup>218</sup> Če bi tudi imetniki največjih premoženj prispevali svoj, vsaj proporcionalni delež k družbenemu in okoljskemu razvoju, bi bila finančna slika držav precej drugačna.<sup>219</sup>

Namesto tega pa regresivna obdavčitev, razmah davčne konkurence in svetovne industrije davčnega izogibanja (in utajevanja) omogočajo pretirano akumulacijo kapitala in sramotno neenakost.<sup>220</sup> Redistribucija svetovnega bogastva, tudi naravnega, je v najboljšem primeru prepuščena ekonomskim migracijam in spontani tržni ureditvi.<sup>221</sup> Trg pravnih in davčnih pravil, kjer »so države ponudniki prava, korporacije povpraševalci, vsi drugi pa zgolj /.../ opazovalci«,<sup>222</sup> pogojujejo pravila prostega pretoka storitev in blaga, svobode ustanavljanja gospodarskih subjektov in pretoka kapitala brez nadzora. Sodišče Evropske unije je na primer zgleden varuh pravne konkurence na regionalni ravni.<sup>223</sup> »S svojimi zavezujočimi splošnimi odločitvami je omogočilo, da podjetja lahko izberejo najbolj ugodno korporacijsko zakonodajo, saj se niso več dolžna ravnati po pravu države, v kateri poslujejo, ampak si lahko ob ustanovitvi ali kadarkoli pozneje poljubno izberejo tisto od osemindvajsetih korporacijskih prav, ki jim najbolj ustreza, nato pa poslujejo kjerkoli, izbrano pravo pa

---

<sup>217</sup> J. Farley, Intervju (e-vir).

<sup>218</sup> Glej opombo št. 227.

<sup>219</sup> Philip Green, deveti najbogatejši Britanec, na primer prebiva in deluje v Veliki Britaniji. Večinska imetnica kapitalskih deležev družbe Arcadia Group of retailers (družbe, ki upravlja s trgovsko tekstilno verigo Topshop) – katere dejanski "lastnik" je P. Green – je njegova soproga, ki ima stalno prebivališče v Monaku. Leta 2005 so bile Greenovi soprogi izplačane dividende v višini 1,2 milijarde angleških funtov, kar velja vse do danes za najvišje izplačilo v korporacijski zgodovini. Ker je v Monaku dohodek (fizičnih oseb) obdavčen z nič odstotno stopnjo, je bilo celotno izplačilo povsem neobdavčeno, medtem ko bi Velika Britanija, ki kapitalski dobiček obdavčuje, s tega naslova prejela 285 milijonov funtov. (Alex Pinkerman, Join us at Topshop and make Philip Green pay, The guardian, e-vir.)

<sup>220</sup> Evropska gospodinjstva imajo v lasti premoženje, ki je enakovredno vrednosti vsega, kar je v Evropi mogoče imeti v lasti, pri tem pa ima deset odstotkov najbolj premožnih v lasti kar šestdeset odstotkov tega premoženja. To razmerje se drugje po svetu še bistveno bolj nagiba v prid najbogatejših. (T. Piketty, str. 541).

<sup>221</sup> Tudi vojna je način redistribucije bogastva.

<sup>222</sup> B. Rajgelj, Trg pravnih pravil kot zadnji stadij totalnega trga, mednarodno pravo kot zadnji branik socialne pravičnosti, str. 138.

<sup>223</sup> V zagovor Sodišča je treba dodati, da je bilo ustanovljeno z namenom zagotavljanja uresničevanja določb ustanovitvenih pogodb in pravil sekundarnega prava v državah članicah.

nosijo s seboj.«<sup>224</sup> Tudi ameriško vrhovno sodišče (*Supreme Court*) je s svojimi precedenčnimi odločitvami podjetjem na ameriškem trgu omogočilo izvoz prava ene zvezne države v druge ameriške zvezne države.<sup>225</sup>

Korekcijo utečenih poti redistribucije in akumulacije premoženja nekateri ekonomisti vidijo v ponovni regulaciji kapitala. Vendar zavračajo tradicionalne oblike nadzora (prepoved prostega pretoka kapitala, ukrepe protekcionizma).<sup>226</sup> Predlagajo zmernejšo regulacijo v obliki nove progresivne obdavčitve kapitala.<sup>227</sup>

Toda brez usklajenega delovanja mednarodne skupnosti nobena od predlaganih davčnih sprememb – niti povišanje obdavčitev niti uvedba okoljskih dajatev niti predlagani davek na kapital – ne bo prinesla zelenih rezultatov. Brez odprave davčnega konkuriranja dodatno obremenjevanje davčnih zavezancev ni v korist nižjega in srednjega družbenega sloja.<sup>228</sup> Brez razpoložljivosti informacij o celotnem netu premoženju davčnih zavezancev, ne glede na to, kje se njihovo premoženje nahaja, ni učinkovito, brez avtomatične pridobitve teh informacij ni izvedljivo.<sup>229</sup> Brez možnosti državne intervencije pa ves nadzor tudi smiseln ni.

Za uresničitev učinkovite davčne regulacije na globalni ravni in onemogočanje davčnih privilegijev najbogatejšim je nujno sprejetje mednarodne konvencije, ki bi (vsaj v delu) nadomestila določbe približno 2500 bilateralnih davčnih pogodb in bančno transparentnost zagotovila z avtomatičnim prenosom bančnih informacij. Današnji sporazumi, ki urejajo to področje, so zasnovani na način, ki zagotavlja, da države teh informacij ne pridobijo. Direktiva Sveta o obdavčevanju dohodka od prihrankov v

---

<sup>224</sup> Ibid., str. 138.

<sup>225</sup> V nizu teh odločitev je bila za ameriške bančne komitente zelo usodna odločitev *Marquette Nat. Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corp.*, 439 U.S. 299 (1978). Na njeni podlagi so ameriške banke iz zvezne države Nebraske, Delawareja in Južne Dakote »dobile dovoljenje za izvoz« odušnih obrestnih mer za posojila s kreditnimi karticami. Do leta 2007 so ameriški potrošniki tem bankam dolgovali skoraj milijardo dolarjev dolga, in to brez vštete dolga, ki so ga reprogramirali s hipotekarnimi posojili (N. Shaxson, str. 173).

<sup>226</sup> »Protectionism does not produce wealth, and free trade and economic openness are ultimately in everyone's interest, provided that some countries do not take advantage of their neighbors by siphoning off their tax base. The requirement to provide comprehensive banking data automatically should have been part of the free trade and capital liberalization agreements negotiated since 1980.« (T. Piketty, str. 523.)

<sup>227</sup> T. Piketty predlaga uvedbo letnega dopolnilnega direktnega in progresivnega globalnega davka na kapital, ki bi za davčno osnovo upošteval letni donos na kapital zavezanca. Pri tem bi kapital zavezanca predstavljal neto vrednost **vsega premoženja** davčnega zavezanca, **brez zakonskih izjem**. Te so namreč eden od načinov za doseg regresevne obdavčitve in so legalna oblika izogibanja davkov. Za določitev vrednosti letnega donosa na kapital zavezanca predlaga pavšalno upoštevanje splošnega letnega donosa na kapital v konkretnem letu (ki je vsaj pet odstotni in z velikostjo premoženja še raste). Ta vrednost bi bila nato obdavčena s progresivno lestvico davčnih stopenj. Prednost tako zasnovane obdavčitve kapitala vidi tudi v možnosti, da se – v primeru potrebe in ob določitvi drugačne davčne stopnje – uporabi tudi kot enkratni davek (npr. krizni davek). (T. Piketty, 515–530).

<sup>228</sup> Višja ali nova davčna obremenitev bo obremenila zavezance, ki že danes nosijo pretežen delež davčnih prihodkov, medtem ko bodo imetniki največjih premoženj ostali neobdavčeni ali pa bodo obdavčeni po regresivni stopnji.

<sup>229</sup> Celo devetindevetdeset odstotna davčna stopnja za obdavčitev dohodkov najbogatejših ni učinkovita, če se premoženje izkazuje na način davčne samoprijave. Današnja vrednost samoprijavljenega premoženja imetnikov največjih premoženj ustreza namreč manj kot desetini njegove dejanske vrednosti. Preostali del ostane neevidentiran (neprijavljen) in je torej tudi neobdavčen (T. Piketty, str. 525).

obliki plačil obresti, 2003 (v. 2005),<sup>230</sup> ki k avtomatičnemu obveščanju zavezuje zgolj evropske finančne institucije, obveznost poročanja pa se nanaša le na izplačane obresti na depozite,<sup>231</sup> je povsem neučinkovita.<sup>232</sup> Ameriška različica tovrstnega dokumenta zasleduje vsaj njihove davčne interese. Sporazum Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), 2010 (v. 2014),<sup>233</sup> ki je nadomestil Qualified Intermediary programme iz konca devetdesetih let prejšnjega stoletja, je zaostril možnosti davčnega izogibanja za ameriške davčne zavezance. Dopušča pa utaje tujim »investitorjem v ameriško gospodarstvo« na teritoriju Združenih držav. Sporazum, ki zavezuje (vse) tuje finančne institucije, ki poslujejo z ameriškimi davčnimi zavezanci, da davčni upravi posredujejo podatke o bančnih računih, investicijah in drugih potencialnih dohodkovnih virih ameriških davkoplačevalcev izven teritorija Združenih držav, državni upravi onemogoča pridobitev informacij o premoženjskem stanju tujcev.<sup>234</sup> Vzpostavitev takšne strukture zagotavlja zakonitost ravnanj Združenih držav po mednarodnem pravu: kršitev bilateralnih davčnih pogodb, ki podpisnici zavezujejo k vzajemnemu posredovanju informacij o premoženju zavezancev sopogodbence, ni mogoča, če z informacijami o premoženju tujih davčnih zavezancev država ne razpolaga. Takšno prikrivanje informacij je bolj sofisticirana nadgradnja tradicionalnega (in preživelega) načina varovanja bančne tajnosti.<sup>235</sup> K neučinkovitosti sporazuma dodatno pripomoreta nedoločen jezik dokumenta, ki omogoča številne pravne praznine,<sup>236</sup> in neučinkovit sistem sankcioniranja finančnih institucij, ki bi kršile obveznost poročanja.<sup>237</sup>

Nujna je tudi sprememba računovodskih standardov. Ti bi morali zagotoviti večjo transparentnost delovanja (multinacionalnih) gospodarskih družb. Za to je potrebna preureditev prikazovanja računovodskih kategorij. Veljavni standardi zaposlenim, malim delničarjem, upnikom, javnosti in davčni upravi ne zagotavljajo pregleda nad medsebojnim poslovanjem zagonetno strukturiranih družbenih povezav.<sup>238</sup> Z argumentom poslovne tajnosti so gospodarski subjekti dosegli, da se iz konsolidiranega letnega poročila – katerega namen je prav pridobitev informacij in ni relevantno z vidika obdavčitve pravnih oseb – izločijo vplivi medsebojnega poslovanja skupine.<sup>239</sup> Poročilo zato omogoča prikazovanje poslovnih izidov posameznih družb v skupini, registriranih v različnih jurisdikcijah, v okviru ene same kategorije – pogosto imenovane 'mednarodno'. Takšno prikazovanje uspešno prikriva klasični manever davčnega izogibanja: uporabo transfernih cen, ki dobiček koncerna usmerja v povezane

---

<sup>230</sup> Direktiva Sveta 2003/48/ES z dne 3. junija 2003 o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti, UL L 157 z dne 26. junija 2003, str. 38–48.

<sup>231</sup> Podatke o lastniškem kapitalu finančnim institucijam ni potrebno posredovati in to kljub dejstvu (ali prav zaradi njega), da so v največjih portfolijih večinoma zastopane prav delnice.

<sup>232</sup> Luksemburg in Avstrija sta si za posredovanje avtomatičnih informacij svojih finančnih institucij zagotovili celo izjemo. Njihove finančne institucije posredujejo informacije le na podlagi formalne zahteve, pri tem pa mora vlada posedovati skoraj dokaz utaje.

<sup>233</sup> Foreign Account Tax Compliance Act, Public law 111–147 z dne 18. mar. 2010, 124 STAT. 71.

<sup>234</sup> To država doseže tako, da pravno zavese 'izvozi' v tuje banke.

<sup>235</sup> Tradicionalno so davčne oaze bančno tajnost dosegle z zakonskimi določbami, ki so prepovedovale izdajo informacij (npr. Švica). Danes Caymanska zakonodaja izdajo bančnih informacij še vedno določa kot kaznivo dejanje, za katero je zagrožena zaporna kazen.

<sup>236</sup> Trusti, fundacije in hčerinske družbe niso zavezani k pripravi računovodskega poročila.

<sup>237</sup> Sporazum predpisuje denarne globe, toda za institucije, ki ne poslujejo na teritoriju Združenih držav, ni mogoče izreči nobenih sankcij.

<sup>238</sup> T. Piketty, str. 520.

<sup>239</sup> Š. Ivanjko, M. Kocbek et. al., str. 248.

družbe, registrirane v državah z nizko (ali celo ničelno) obdavčitvijo, korporativne stroške pa v družbe, registrirane v državah z visoko obdavčitvijo.<sup>240 241</sup>

Ali to pomeni, da je medvladno soglasje o prenosu bančnih informacij na mednarodni ravni nemogoče doseči? Da verjetno ni tako, dokazujejo aktualna pogajanja o TISI, kjer si ameriške zasebne finančne ustanove (oz. Združene države) prizadevajo za sprejetje pravil o prostem prenosu finančnih podatkov. Institucije s sedežem v državi pogodbenici bi tako lahko neovirano prenašale podatke s teritorija in na teritorij sopogodbenice (člen X.11).<sup>242</sup> Uspeh je odvisen torej od namena, s katerim bi se zbirale bančne informacije, in subjekta, ki bi jih zbiral: davčna uprava z namenom obdavčitve ali finančne institucije z namenom 'obdelave podatkov'.

Dogovor o mednarodni konvenciji, ki bi zagotovila prenos bančnih informacij, in o spremembi računovodskih standardov predstavlja nujno, primerno in (s pravnotehničnega vidika) uresničljivo rešitev, ki pa očitno ni izvedljiva. Uspešni razvoj jurisdikcij, ki imetnikom premoženja (bodisi pravnim bodisi fizičnim osebam) zagotavljajo zakritost identitete, davčno izogibanje in utajevanje, nižanje stopnje korporativne odgovornosti, finančnim ustanovam pa beg pred regulacijo, tlakuje pot vrnitvi v čas, ko naloga države ni bila skrb za javni interes, ampak varstvo zasebnega.

#### 4. QUO VADIS?

Medtem ko pričakujemo obrat v korist javnega interesa (upad brezposelnosti, revščine, neenakosti, zmanjšanje onesnaževanja okolja in izčrpavanja narave), so naporu državnih institucij usmerjeni v dvig potrošnje in konkurenčnosti za večjo gospodarsko rast. Toda cilj ne more biti ekonomska rast sama po sebi. Spremeniti bo treba pogled na svet, prevrednotiti vrednote in začrtati nov cilj. Za začetek bi bilo dovolj spodbujati posameznike (z lastninskimi pravicami, davki, subvencijami, informiranjem in izobraževanjem), da omejujejo porabniške vzorce.

Danes nihče ne prevzema odgovornosti za ravnanje z naravnimi dobrinami. Vlagatelji ne čutijo moralne zaveze, da bi razmišljali o tem, ali ravnanja gospodarskih subjektov, v katere vlagajo svoj kapital, povzročajo škodo naravnim dobrinam ali ne.<sup>243</sup> Gospodarski subjekti se v tekmi konkurenčnosti izogibajo odgovornosti oz. stroškom za obremenjevanje okolja in za opravljanje svoje dejavnosti izbirajo dežele brez ustrezne okoljske zakonodaje. V primeru nastale škode se izmikajo obveznosti plačila njene sanacije in oz. ali plačilu odškodnine.<sup>244</sup> Tudi potrošniki dajemo prednost cenovno

---

<sup>240</sup> N. Shaxson, str. 11.

<sup>241</sup> Praksa, ki se je popularizirala v drugi polovici šestdesetih let prejšnjega stoletja, 'po naključju' sovpada s časom, ko so ekonomske statistike zaznale upad dobičkov družb v razvitem delu sveta.

<sup>242</sup> »The US proposal is much more direct. It wants a blanket right for a financial services supplier from a TISA party to transfer information in electronic or other form in and out of the territory of another TISA party for data processing where that is an ordinary part of their business. It is hard to think of a form of financial service where data processing is not part of the business. This obligation is stated in a positive, unfettered form. There is no pretence of any right for the state to protect personal privacy and data. /.../ When data is held offshore it becomes almost impossible for states to control data usage and impose legal liability« (J. Kelsey, Memorandum on Leaked TISA Financial Services Text, e-vir.)

<sup>243</sup> Mark Mobius, Intervju, v: Erwin Wagenhofer, Let's make money [Videoposnetek].

<sup>244</sup> V okoljskih zadevah so spori z mednarodnim elementom pogosti. Povzročitelj škode lahko zato v

ugodnejšemu izdelku. Zato mora skrb za primerno rabo in učinkovito varstvo naravnih dobrin prevzeti država, civilni iniciativi in mednarodni skupnosti pa dopustiti, da poskrbita za dejansko izvrševanje njenih zavez. Gotovo se s tem državi naloži veliko breme, tudi finančno. Toda ob ustrezni pravni ureditvi na globalni ravni in ustreznem sistemu okoljskih dajatev na nacionalni ravni bi se stroški varstva naravnih dobrin prenesli na potrošnika. »Pomembno je, da cene dejansko vsebujejo tudi družbene stroške (ekologijo, socialo, trajnost).«<sup>245</sup> Pri tem mora vodilno vlogo prevzeti mednarodna skupnost. Le ta ima možnost, da legalizacijo prilaščanja in prekomernega izrabljanja naravnih in družbenih dobrin zamenja z legitimno pravno ureditvijo. Vendar ji bo uspelo samo ob trdni podpori civilne družbe.

Premik k okolju prijaznemu ravnanju je mogoče pričakovati šele, ko bodo ta ravnanja postala za subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, in za posameznike, ki vodijo svoje gospodinjstvo, tudi ekonomsko upravičena. Danes je ta trend že mogoče opazovati v Uniji. To je nujna posledica obsežne normiranosti področja varstva okolja in ohranjanja narave, ki plačilo obremenjevanja okolja z vrsto okoljskih dajatev nalaga povzročitelju tega bremena.

Pravo je brez dvoma eden ključnih členov v verigi ukrepov za trajnostni razvoj. Njegova naloga je, da ureja razmerja med pravnimi subjekti in s tem določa njihova ravnanja. Le pravo kot sistem oblastnih pravil, podprtih s pravnimi sankcijami, ima institucionalno moč, da hitro in učinkovito preusmeri človekova ravnanja. Vprašanje zato ni, ali splošna in abstraktna narava formalnega pravnega pravila sploh omogoča ureditev rabe in varstva okolja, ki bo ohranjala naravo in hkrati človeku zagotavljala ekonomski in socialni razvoj. Pravna stroka in pravo s svojimi procesnimi pravili sta dorasla tej nalogi. Toda o učinkovitem pravnem varstvu okolja lahko razmišljamo šele, ko ima država zanj zagotovljene davčne vire in ko se njen interes ter interes mednarodne skupnosti pokrije z javnim interesom. Tako kot se lahko pravodajni postopek in oblikovanje pravega pravila v škodo okolja in družbe zlorabita v zasebnem interesu (institut koncesije, ureditev odgovornosti gospodarskih subjektov, bilančna pravila o neizkazovanju poslovanja med podjetji itd.), tako je mogoče oblikovati pravno pravilo, ki bo učinkovito varovalo interese okolja. Tako kot je mogoče pravno normo uporabiti kot oviro ohranjanja narave,<sup>246</sup> jo je mogoče uporabiti tudi v njeno korist.<sup>247</sup> Pri tem se je treba zavedati pomena vloge tistih, ki pravne norme uporabljajo tako v upravnih kot sodnih postopkih. In tudi vseh, ki sooblikujejo pravno teorijo.

---

primeru odškodninskih zahtevkov izigrava pravila mednarodnega zasebnega prava (forum shopping, torpedo tožbe). Lahko pa se izpolnitvi svojih obveznosti izogiba tako, da dejavnosti v tujini ne opravlja s podružnico, ampak samostojno pravno osebo, hčerinsko družbo, ki v svojih bilancah ne izkazuje premoženja. V primeru odškodninskih tožb je torej potrebno dokazovati tudi spregled pravne subjektivitete.

<sup>245</sup> Bogomir Kovač, *Jutrišnje sreče*, str. 47.

<sup>246</sup> Interpretacija pravice do zasebnosti kot ovire interesu varstva okolja. Primer prepovedi vzpostavitve video nadzora divjih odlagališč v imenu pravice do zasebnosti.

<sup>247</sup> Uporaba ustavnega načela sorazmernosti v primeru tehtanja med pravico do zasebnosti in pravico do zdravega življenjskega okolja ter pravico do lastnine kot podlaga za dopustitev vzpostavitve video nadzora nad divjimi odlagališči.

## ZAKLJUČEK

Prekomerno obremenjevanje okolja in neprimerna raba naravnih virov sta odraz antropocentričnega odnosa zahodnega človeka do okolja in bivanja nasploh. Ta se kaže tudi v prilagajanju pravne ureditve zahtevam trga: v odpravi regulativnih omejitev prostemu pretoku blaga in kapitala, odpravi »nepotrebnih« okoljskih stroškov, ki zmanjšujejo konkurenčnost nacionalnega gospodarstva, vzpostavitvi sistema davčne učinkovitosti za gospodarske subjekte. Tem ukrepom botrujejo priporočila in predlogi ekonomske stroke in gospodarskih subjektov.

O mednarodnem varstvu naravnih dobrin bi z materialnopravnega vidika le težko govorili. Kolikor obstaja, pa je tudi procesnopravno zasnovano kot sistem brez varstva pravic. Mednarodne pogodbe, ki bi krovno in sistematično urejala trajnostno rabo naravnih dobrin, preseгла raven priporočil in podpisnicam določala sprejetje obligatornih ukrepov, ni. Prav tako ni mednarodnega akta, ki bi države podpisnice zavezoval, da se v okoljskih zadevah podredijo pristojnosti vsaj arbitražnega, če že ne sodnega reševanja sporov. Kolikor torej sploh lahko govorimo o mednarodnem varstvu naravnih dobrin, gre za nedorečen in ne celovit sistem, ki temelji na varstvu v javnem interesu ter povsem izpušča varstvo v interesu fizičnih in pravnih oseb. Dodatno je pristojnost zastopanja javnega interesa podeljena le državam ali (med)vladnim organizacijam, ne pa tudi organizacijam ali drugim pripadnikom civilne družbe.

Najcelovitejše varstvo naravnih dobrin na regionalni ravni je uspelo oblikovati Uniji. Ta je s svojimi zavezujočimi pravili o varstvu okolja, ohranjanju narave, učinkovitim sodnim nadzorom izvrševanja zavezujočih določb prava Unije ter vzpostavitvijo sistema okoljskih dajatev primer dobre prakse in je lahko vzgled ostalim državam in regijam.

Primerno je, da z naravnimi dobrinami razpolagata država ali lokalna skupnost. Ni pa sprejemljiva ureditev, ki jima omogoča, da zasebniku podelita pravico njene izključne rabe. Strokovno je sicer podelitev te pravice mogoče dosledno urediti. Vendar zakonske varovalke, ki omogočajo zagotovitev rabe v javnem interesu, rabe v skladu s trajnostnim razvojem in v korist celotne družbe, ne morejo preprečiti podreditve javnega interesa zasebnemu. Takšno stanje, ki vsekakor ne izraža demokratične volje večine, dopušča, da na samoreguliranem trgu – ki očitno ne deluje po načelu trajnosti – odločitve o ravnanju z naravnimi dobrinami sprejemajo podjetni posamezniki. Prav ti imajo moč, da to stanje vzdržujejo ali spremenijo. Zaradi pomanjkanja njihovega interesa po ustrezni ureditvi ohranjanja in rabe naravnih dobrin ter spremembi ureditve prerazporejanja ustvarjenega dohodka družbe ni pričakovati potrebnega soglasja mednarodne skupnosti, ki bi onemogočilo tekmo (pravne) konkurence ter postavilo nov svetovni regulativni okvir varstvu okolja in davčnemu nadzoru. Vendar je ustrezna pravna ureditev nujna. Le z njo je mogoče doseči, da se socialno in ekološko breme, ki ga današnji model ekonomije nalaga posamezniku in okolju, prenese na državo in povzročitelja bremena. Zgolj prevzem odgovornosti pa ne zadostuje. Da bi država z naravnimi dobrinami tudi dejansko razpolagala v skladu z javnim interesom, se mora zagotoviti ustrezen nadzor in sistem sankcioniranja. Ustrezen nadzor pa ni v pravilih, ki državi omogočajo, da nadzira samo sebe. Treba ga je prenesti v sfero izven državne oblasti. Podeliti se mora mednarodni skupnosti in civilni družbi. Pri tem je treba paziti na ustrezno ravnovesje, tako da se pridobljena upravičenja ne bi zlorabila v škodo drugih legitimnih družbenih ciljev.

## VIRI IN LITERATURA

### Mednarodni viri:

- Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča z dne 24. oktobra 1945, 1 UN-Treaty Series XVI.
- Splošna deklaracija o človekovih pravicah, Uradni list RS – MP, št. 7–41/1994. [Universal Declaration of Human Rights, Resolucija Generalne skupščine, 217A (III), UN DOC. A/810 v 71 (1948).]
- Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim ozemljem, Resolucija Generalne skupščine, 1514 (XV) z dne 14. decembra 1960.
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Uradni list RS – MP, št. 2/92.
- International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil (OILPOL), 1954, spremenjena 1962 in 1969, London 1954, IMO, UN-Treaty Series, zvezek 327, št. 4714 (1959) str. 4.
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC Convention), 1969, s Protokolom 1992, Bruselj 1969, IMO, UN-Treaty Series, zvezek 1225, I-14097 (1981) str. 355.
- International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND), Bruselj 1972, IMO, UN-Treaty Series, zvezek 1110, I-17146 (1978) str. 57.
- International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW), Washington 1946, UN-Treaty Series, zvezek 161 (1953) str. 72.
- International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), Rio 1966, UN-Treaty Series, zvezek 673, I-9587 (1969) str. 64.
- Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Montego Bay 1982, UN-Treaty Series, zvezek 1833, I-31363 (1994) str. 396.
- Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat, Ramsar 1971, UN-Treaty Series, zvezek 996, I-14583 (1976) str. 245.
- Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES), Washington 1973, UN-Treaty Series, zvezek 993, I-14537 (1976) str. 243.
- Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), Bonn 1979, UN-Treaty Series, zvezek 1651, str. 356.
- Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (ESPOO), Espoo 1991, UN-Treaty Series, zvezek 1989, str. 309.
- Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, Uradni list RS – MP, št. 45/92. [Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Paris 1972, UN-Treaty Series, zvezek 1037, I-15511 (1977) str. 151.]
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS – MP, št. 7/94. [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS 5; 213, UN-Treaty Series, zvezek 221.]
- Okvirna konvencija ZN o spremembi podnebja, Uradni list RS – MP, št. 13/95. [United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 1771 UN-Treaty Series, zvezek 107; S. Treaty DOC. No. 102-38; UN DOC. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1; 31 ILM 849 (1992).]

- Kjotski protokol, Uradni List RS – MP, št. 17/02. [Kyoto Protocol, UN DOC. FCCC/CP/1997/7/Add.1 z dne 10. decembra 1997; 37 ILM 22 (1998).]
- Konvencija o biološki raznovrstnosti, Uradni list RS – MP, št. 7/1996. [Convention on Biological Diversity, 1760, UN-Treaty Series, zvezek 79; 31 ILM 818 (1992).]
- Deklaracija o okolju in razvoju (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment), Stockholm 1972, UN DOC. A/Conf 48/14/Rev. 1 (1973); 11 ILM 1416 (1972).
- Svetovna listina za naravo (World Charter for Nature), UN General Assembly, 1982, UN DOC. A/RES/37/7.
- Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development, UN General Assembly, 46th Sess., Agenda Item 21, UN DOC A/Conf.151/26 (1992).
- Rio Declaration on Environment and Development, UN DOC. A/CONF.151/26 (vol. I); 31 ILM 874 (1992).
- Johannesburg Declaration on Sustainable Development, UN DOC. A/CONF.199/20, Chapter 1, Resolution 1 (2002).
- Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, UN DOC. A/CONF.199/20, Chapter 1, Resolution 2 (2002).
- The future we want, UN General Assembly, UN DOC. A/Res /66/288 (2012).
- Izjava o načelih za trajnostno gospodarjenje z gozdovi (Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests), UN DOC. A/CONF.151/26 (Vol. III).
- Osutek mednarodnega pakta o okolju in razvoju, IUCN 2010 (četrta izdaja), UN General Assembly, ELP št. 31, Rev. 3.
- Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), Public law 111–147 z dne 18. marca 2010, 124 STAT. 71.

### **Regionalni viri:**

- Evropska socialna listina (ESL), Uradni list RS – MP, št. 7/99.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), Uradni list RS – MP, št. 7/94.
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus 1998, UN-Treaty Series, zvezek 2161, str. 447.
- Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisana v Rimu, 25. marec 1957.
- Enotni evropski akt, UL 169, 29. junij 1987.
- Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu leta 1992, UL C 191, 7. februar 1992.
- Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, podpisana v Amsterdamu leta 1997, UL C 340, 10. november 1997.
- Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske unije, UL C 306, 17. december 2007.

- Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26. oktober 2012.
- Izjava Srečanja na vrhu v Parizu, UL C 112/5 (1973).
- Uredba Sveta (EC) št. 338/97 z dne 9. decembra 1996 o ravnanju in načinih varstva pri trgovini z živalskimi in rastlinskimi viri, UL L 61, (3. 3. 1997) str. 1.
- Uredba (EU) št. 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o določitvi obveznosti gospodarskih subjektov, ki dajejo na trg les in lesne proizvode, UL L 295, (12. 9. 2010) str. 23.
- Uredba (ES) št. 1946/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2003 o čezmejnem gibanju gensko spremenjenih organizmov, UL L 287, (5. 11. 2003) str. 650.
- Uredba (ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije, UL L 176, str. 1.
- Uredba (ES) št. 714/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1228/2003, UL L 211, str. 15.
- Direktiva 75/439/EEC Sveta o odpadnih oljih, UL L 194 z dne 25. julija 1975, str. 23.
- Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnem dostopu do informacij o okolju z razveljavitvijo Direktive Sveta 90/313/EGS, UL L 41 z dne 14. februarja 2003, str. 26.
- Direktiva 2003/35/EGS Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju udeležbe javnosti pri sprejemanju določenih planov in programov, ki se nanašajo na okolje, UL L 156 z dne 25. junija 2003, str. 17.
- Direktiva Sveta 2003/48/ES z dne 3. junija 2003 o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti, UL L 157 z dne 26. junija 2003, str. 38–48.
- Direktiva Sveta 79/409/EGS o ohranjanju prostoživečih ptic, UL L 103 z dne 25. aprila 1979, str. 1.
- Direktiva sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, UL L 206 z dne 22. junija 1992, str. 7.
- Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o oceni vplivov določenih javnih in zasebnih projektov na okolje, dopolnjena z Direktivo Sveta 97/11/EGS z dne 3. marca 1997 o dopolnitvi Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o oceni vplivov določenih javnih in zasebnih projektov na okolje, UL L 175 z dne 5. julija 1985, str. 40.
- Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, UL L 197 z dne 21. junija 2001, str. 30.
- Direktiva 76/464/EEC Sveta z dne 4. maja 1976 o onesnaževanju vode z določenimi nevarnimi substancami na območju EU, UL L 129 z dne 18. maja 1976, str. 23.
- Direktiva 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, UL L 143 z dne 30. aprila 2004, str. 56.
- Direktivi 75/442/EEC Sveta o odpadkih, spremenjena z Direktivo 91/156, UL L 78 z dne 26. marca 1991, str. 32.
- Direktiva 96/62/ES Sveta o ocenjevanju in upravljanju kakovosti zunanjega

zraka, UL EU L 296 (1996), str. 55 kot je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003, UL L 284 z dne 31. novembra 2003, str. 1.

- Direktiva 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z 19. decembrom 1996 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo, UL L 27 z dne 30. januarja 1997, str. 20.

- Direktivi 2003/54/ES in 2009/72/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES, UL L 211 z dne 14. avgusta 2009, str. 55.

- Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES, UL L 140, str. 16.

- Prvi okoljski program (1973–1977), Sporočilo Komisije Svetu, UL C 112 z dne 20. decembra 1973.

- Šesti okoljski program (The Sixth Community Environment Action Programme) Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru, in Odboru regij, končna ocena, COM (2011) 531.

- Sedmi okoljski program (2013–2020), UL L 354 z dne 28. decembra. 2013, str. 171–200.

- Odločba št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o Sedmem okoljskem programu (General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’), UL L 354 z dne 20. decembra 2013, str 171–I 200.

- Delivering European renewal. Commission work programme 2012. Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru in Odboru regij, COM (2011) 777 konč./zvezek 1 z dne 15. novembra 2011.

- Evropa 2020, Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, EK, COM (2010) 2020 konč., 3. marec 2010 [neobjavljeno v Uradnem listu].

### **Nacionalni viri:**

- Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/1991.

- Zakon o ohranjanju narave (ZON), Uradni list. RS, št. 56/1999 (31/2000 popr.).

- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS, št. 41/2004.

- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS, št. 32/1993.

- Zakon o gozdovih (ZG), Uradni list RS, št. 30/1993.

- Zakon o rudarstvu (ZRud), Uradni list RS, št. 98/2004.

- Zakon o varstvu podzemnih jam (ZVPJ), Uradni list RS, št. 2/2004.

- Zakon o vodah (ZV-1), Uradni list RS, št. 67/2002.

- Zakon o zavodih (ZZ), Uradni list RS, št. 12/1991.

- The Oil Pollution Act, 101 H.R.1465, P.L. 101–380.

- Pravilnik o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu, Uradni list RS, št. 34/14.

### **Sodna praksa:**

- Marquette Nat. Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corp., 439 U.S. 299 (1978).
- Zadeva Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), 240/83, ZOdl. (1985) str. 531.
- Zadeva Van Duyn, 41/74, ZOdl. (1974) str. I-1337.
- Zadeva Simmenthal, 106/77, ZOdl. (1978) str. 629.
- Zadeva Mangold proti Helm, C-144/04, ZOdl. (2005) str. I-9981.
- Zadeva Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, ZOdl. (1997) str. I-07411.
- Zadeva Kraaijeveld, C-72/95, ZOdl. (1996) str. I-5403.
- Zadeva Komisija proti Nemčiji (Großkrotzenburg), C-431/92, ZOdl. (1995) str. I-2189.
- Zadeva Dieter Janecek proti Freistaat Bayern, C-237/07, ZOdl. (2008) str. I-06221.
- Zadeva Greenpeace proti Komisiji, C-321/95P, ZOdl. (1998) str. I-1651.
- Zadeva Union de Pequeños Agricultores proti Svetu, C-50/00P, ZOdl. (2002) str. I-6677.
- Zadeva Komisija proti Španiji (Marismas de Santoña), C-355/99, ZOdl. (1993) str. I-4221.
- Zadeva Komisija proti Nemčiji (Leybucht Dykes), C-57/89, ZOdl. (1991) str. I-883.
- Zadeva Reg. proti ministrstvu za okolje (Lappel Bank), C-44/95, ZOdl. (1996) str. I-3805.
- Zadeva Cassis de Dijon, 120/78, ZOdl. (1979) str. 649.
- Zadeva Syndicat nacional des fabricants raffineurs d'huile de graissage, 172/82, ZOdl. (1983) str. 555.
- Zadeva Komisija proti Danski, 302/86, ZOdl. (1988) str. 4607.
- Zadeva Komisija proti Belgiji (Wallon waste), C-2/90, ZOdl. (1992) str. I-4431.
- Zadeva Outokumpu Oy, C-213/96, ZOdl. (1998) str. I-1777.
- Zadeva PreussenElektra AG proti Schleswag AG, C-379/98, ZOdl. (2001) str. I-2099.
- Zadeva Marleasing, C-106/89, ZOdl (1990) str. I-4135.
- Zadeva Frankovich proti Italiji, C-6/90 in 9/90, ZOdl. (1991) str. I-5357.
- Zadeva Ålands Vindkraft AB proti Energimyndigheten, C-573/12, ZOdl. (2014) str. 2037.
- Zadeva Tatar proti Romuniji, ESČP, št. 67021/01 z dne 27. januar 2009.

### **Literatura:**

- Brenner, Robert, The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, Verso, London 2006.
- Brezovnik, Boštjan, Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis), Maribor 2008.
- Cooper, George, The Origin of Financial Crises: Central Banks, Credit Bubbles and the Efficient Market Fallacy, Vintage, New York 2008.

- Dasgupta, Partha. in Heal, Geoffrey M., *Economic Theory and Exhaustible Resources*, Cambridge University Press, Cambridge 1974.
- Daly, Herman E. in Farley, Joshua, *Ecological Economics. Principles and Applications*, Island Press, Washington 2004.
- Rehbinder, Eckard, Stewart, Richard B. in Del Duca, Patrick, *Environmental protection policy*, De Gruyter 1985.
- Edward, David, *Judging Environmental Law*, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2003, str. 487–495.
- Friedman, Milton, *The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits*, *The New York Time Magazine*, 13. september 1970.
- Hayek, Friedrich A., *Law, Legislation and Liberty*, 2. zv.: *The Mirage of social Justice*, University of Chicago Press, Chicago 1976.
- Harvey, David, *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Profile Books, London 2011.
- Henry, James S., *The Blood Bankers: Tales from the Global Underground Economy*, Thunder's Mouth Press, 2003.
- Keynes, John Maynard, *Splošna teorija zaposlenosti, obresti in denarja*, *Studia Humanitatis*, Ljubljana 2006.
- Knez, Rajko in Hojnik, Janja, *Notranji trg EU*, Pravna fakulteta, Maribor 2009.
- Knez, Rajko, *Uporaba in učinkovanje direktiv s področja varstva okolja v upravnih in sodnih postopkih*, v: *Zbornik Pravne fakultete Univerze v Mariboru*, letnik 5, št. 1 (2009), str. 14–33.
- Knez, Rajko, *Vpliv pravil o varovanju okolja na poslovanje podjetij*, v: F. Ramšak (ur.), *Gospodarski subjekti na trgu – novosti in aktualna vprašanja gospodarskega prava: (pravo gospodarskih družb, pogodbeno pravo, evropsko pravo, delovno pravo, davčno pravo)*, Pravna fakulteta: Inštitut za gospodarsko pravo, Maribor 2011, str. 153–164.
- Kovač, Bogomir, *Jutrišnje sreče*, v: *Alternative*, Pomlad 2013, Mladina, posebna številka (2013), str. 47.
- Krugman, Paul, *Ustavimo to krizo takoj!*, Modrijan založba, Ljubljana 2012.
- Lewis, W. A., *The Theory of Economic Growth*, Richard D. Irwin, Inc., Illinois 1955.
- Mattick, Paul, *Vse po starem, Gospodarska kriza in polom kapitalizma*, *Studia Humanitatis*, Ljubljana 2013.
- Morgera, Elisa, *Introduction to European Environmental Law from an International Environmental Law Perspective*, *European Environmental Law*, Alam et al., eds., *Routledge Handbook of International Environmental Law*, Routledge 2012.
- Pigou, Artur C., *The Economics of Welfare*, 4. izdaja, Macmillan, London 1932.
- Plut, Dušan, *Okoljska globalizacija, nosilnost okolja in gospodarski razvoj*, *Naše gospodarstvo*, (2008) št. 1–2.
- Praprotnik, Aleš, *Denar. Nedolžna prevara? Kdo v resnici ustvarja denar, kako delujemonetarni sistem in predlogi za temeljito reformo*, *Za-misli*, Škofije 2012.
- Rajgelj, Barbara, *Trg pravnih pravil kot zadnji stadij totalnega trga, mednarodno pravo kot zadnji branik socialne pravičnosti*, v: Alain Supiot, *Duh Filadelfije. Socialna pravičnost proti totalnemu trgu*, Založba /cf\* (Rdeča zbirka), Ljubljana 2013.

- Rus, Veljko, Socialna država in družba blaginje, Domus, Ljubljana 1990.
- Shaxson, Nicholas, Treasure Islands. Tax havens and the men who stole the world, Vintage, London 2012.
- Sen, Amartya. K. in Anand, Sudhir, Trajnostni človekov razvoj: Koncepti in prioritete, v: A. K. Sen, Ekonomija blaginje, Izbrane razprave, Založba /cf, Ljubljana 2002.
- Solow, Robert, Intergenerational Equity and Exhaustible Resources, Symposium on the Economics of Exhaustible Resources, Review of Economic Studies, 1974 (1991).
- Supiot, Alain, Duh Filadelfije. Socialna pravičnost proti totalnemu trgu, Založba /cf\* (Rdeča zbirka), Ljubljana 2013.
- Ščernjavič, Iztok, Razmerje med ekonomskimi svoboščinami in pravico do sindikalnih ukrepov pred Lizbonsko pogodbo in po njej, Podjetje in delo, Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, 5/2013/XXXIX, str. 861–883.
- Ivanjko, Šime, Kocbek, Marijan et. al., Korporacijsko pravo: pravni položaj gospodarskih subjektov, GV založba, Ljubljana 2009.
- Turk, Tom, Rast v pogubo, v: Mladina, št. 29, (2013) str. 38.
- Wolf, Martin Why Globalization Works, Yale University Press, New Haven 2004.
- World Bank, World Development Report 1992: Development and the Environment, Oxford University Press, New York 1992.
- World Commission on Environment and Development, Our Common Future, New York, Oxford University Press, 1987.

### **Videoposneteki:**

- Suzuki, David, Intervju, v: Mathieu Roy in Harold Crooks, Surviving Progress [Videoposnetek] (Kako preživeti napredek), 2011.
- Mark Mobius, Intervju, v: Erwin Wagenhofer, Let's make money [Videoposnetek] (Denar sveta grobar: kaj delajo banke z našim denarjem), Demiurg, Črni vrh nad Idrijo 2009.

### **e-viri:**

#### **pravni dokumenti:**

- Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA), [http://www.mofa.go.jp/policy/economy/i\\_property/pdfs/acta1105\\_en.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/economy/i_property/pdfs/acta1105_en.pdf) (december 2014).
- Trade and Services Agreement (TISA). WikiLeaks Release of Secret Trade and Services Agreement (TISA). Financial Services Annex Consolidated Text, <https://wikileaks.org/tisa-financial/> (januar 2015).
- Smernice korporativnega upravljanja za multinacionalna podjetja, OECD Publishing 2011, <http://mneguidelines.oecd.org/implementation/> (september 2014).
- Global Compact, UN, New York 2000, [www.unglobalcompact.org/abouttheGC/thetenprinciples/index.html](http://www.unglobalcompact.org/abouttheGC/thetenprinciples/index.html) (september 2014).
- Listina za zemljo (Earth Charter), Earth Charter Commission, razglašena na Nizozemskem 2000, <http://www.earthcharterinaction.org/content/pages/Read-the-Charter.html> (september 2014).

## članki & intervjuji:

•Brenner, Robert, What is Good for Goldman Sachs is Good for America: The Origins of the Current Crises, <http://escilarship.org/uc/item/Osg0782h> (junij 2014).

•Bosselmann, Klaus in Taylor, Prue, Athematic essay on the significance of the Earth Charter for global law. The Significance of the Earth Charter in International Law. Klaus Bosselmannis the found, The way forward, str. 171–173, <http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/ENG-Bosselmann.pdf> (september 2014).

•Farley, Joshua, Intervju, <http://www.worldchanging.com/archives/004143.html> (julij 2014).

•Kelsey, Jane, Memorandum on Leaked TISA Financial Services Text, <https://wikileaks.org/tisa-financial/analysis.html> (december 2014).

•Kolar, Tea, Vloga prava v procesu prilaščanja in prekomerne rabe naravnih dobrin, <http://www.jm-excellence.si/wp-content/uploads/2014/01/Student-paper-Nr-2-Tea-Kolar-Vloga-prava-v-procesu-prila%C5%A1%C4%8Danja-in-prekomerne-rabe-naravnih-dobrin.pdf> (avgust 2014).

•The Reinhart-Rogoff error – or how not to Excel at economics, <http://theconversation.com/the-reinhart-rogoff-error-or-how-not-to-excel-at-economics-13646> (julij 2014).

•Pinkerman, Alex, Join us at Topshop and make Philip Green pay, The guardian, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/dec/03/topshop-philip-green-tax-avoidance-protest> (november 2014).

## drugo:

•The gateway to environmental law, <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails?id=TRE000135&index=treaties> (avgust 2014).

•UN Treaty Collection, [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxvii13&chapter=27&lang=en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii13&chapter=27&lang=en) (avgust 2014).

•Nature and biodiversity cases, Ruling of the ECJ, [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/ecj\\_rulings\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/others/ecj_rulings_en.pdf) (avgust 2014).

•Rio+20. Konferenca ZN o trajnostnem razvoju, [www.mzz.gov.si/rio+20](http://www.mzz.gov.si/rio+20) (avgust 2014).

•European Commission, Environmen, Legislation, Implementation, [http://ec.europa.eu/environment/legal/implementation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/legal/implementation_en.htm) (september 2014).

•Multilateral environmental agreements to witch the EU is a contracting party or a signatory, [http://ec.europa.eu/environment/international\\_issues](http://ec.europa.eu/environment/international_issues) (avgust 2014).

•Europa, Summaries of EU legislation, Environment, Protection of nature and biodiversity, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/nature\\_and\\_biodiversity/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/nature_and_biodiversity/index_en.htm) (avgust 2014).

•EUR-Lex, Access to European Union law, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31985L0337> (september 2014).

•Ekološko društvo Kozjak–Dragučova, Okoljsko pravo, Arhurška konvencija, [www.edkd.si](http://www.edkd.si) (september 2014).

•Slovenska mreža za interpretacijo dediščine (SMID). Mednarodne konvencije. Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, [http://www.smid.si/index.php/index.php?option=com\\_content&view=category&id=54:mednarodne-konvencije&layout=blog&Itemid=94](http://www.smid.si/index.php/index.php?option=com_content&view=category&id=54:mednarodne-konvencije&layout=blog&Itemid=94) (avgust 2014).