

VLOGA PRAVA V PROCESU PRILAŠČANJA IN PREKOMERNE RABE NARAVNIH DOBRIN

Tea Kolar, mag. prav.

1. UVOD
2. MEDNARODNOPRAVNA UREDITEV VARSTVA NARAVNIH DOBRIN
3. RABA NARAVNIH DOBRIN: PRAVNA UREDITEV NA PRIMERU NAŠE ZAKONODAJE
 - 3.1. Raba naravne dobrine v javno korist
 - 3.2. Koncesije na naravnih dobrinah, raba v zasebno korist
4. LEGALIZACIJA PRISVAJANJA NARAVNIH DOBRIN NA GLOBALNI RAVNI
 4. 1. Proces prisvajanja naravnih dobrin in njegove posledice
5. *QUIS CUSTODIET CUSTODES?*
6. ZAKLJUČEK
7. VIRI IN LITERATURA

POVZETEK

Globalni ekonomski ustroj vodi v prekomerno rabo naravnih virov in obremenjevanje okolja. Zato je vzpostavitev zadostnega mednarodnega varstva naravnih dobrin nujna. Oblikovati ga je treba ne le na temelju načela trajnostnega razvoja, ampak tudi človekove pravice do zdravega življenjskega okolja. Tudi nacionalne ureditve rabe naravnih dobrin pod okriljem liberalnih postulatov niso ustrezne. Zagotavljati bi morale izkoriščanje naravnih virov v javno korist. Vendar s koncesijami na naravnih dobrinah omogočajo prevlado zasebnega interesa. Dopuščajo neskrbno ravnanje z naravnimi viri in prisvajanje naravnega bogastva ožjemu krogu zasebnikov. To se na globalni ravni dopolni z zgodovinsko ustaljenim premeščanjem bogastva dežel v razvoju k razvitim deželam.

KLJUČNE BESEDE: mednarodno pravo, varstvo naravnih dobrin, raba naravnih dobrin, načelo trajnostnega razvoja, človekova pravica do zdravega življenjskega okolja, koncesije na naravnih dobrinah

1. UVOD

Politična prevlada liberalne demokracije je s svojo ideologijo tržne ekonomike ustoličila »washingtonski konsenz« kot edino zgodovinsko alternativo. Konsenz je s svojimi postulati o deregulaciji, liberalizaciji in privatizaciji vpeljal uporabo tržnih zakonitosti na vsa področja človekovega delovanja, tudi v odnos do narave in socialnih podsistemov. Posledično je ustvaril vrsto gospodarskih, socialnih, ekoloških in drugih težav. Države jih poskušajo premagovati z ukrepi pospeševanja gospodarske rasti kot edine možne rešitve. V okviru liberalne demokracije ta poteka predvsem v smeri spodbujanja potrošnje in povečanja konkurenčnosti. Oboje dodatno obremenjuje okolje in socialni položaj posameznika. Pospeševanje rasti je, gledano globalno in dolgoročno,

zato del problema in ne rešitev zanj. Izračuni ekonomistov o možni in potrebni stalni rasti vseh in vsakogar pa 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 med državami in družbenimi sloji. Prav tako ekonomija države 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.¹ 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.² Narava torej z neprestanim recikliranjem in popolnim obnavljanjem naravnih virov deluje po načelu trajnostnega razvoja. Ekonomske teorije o stalni gospodarski rasti pa ne vključujejo tega spoznanja. Ekonomisti na naravne dobrine ne gledajo preko njihove ekonomske vrednosti. V svoje izračune ne vključujejo storitev, ki jih opravlja narava in ki so vitalnega pomena za ravnovesje planeta, zdravje človeka in ostalih organizmov. Z ekonomskega vidika je najbolj donosno, da se naravni vir (iz)rabi, prihodke pa nameni za investicije, ki rastejo hitreje in prinašajo višje dobičke kot resnični svet. Zato se ohranitev naravnega vira ne zdi smiselna. Takšno mišljenje pa je za resnični svet uničujoče.³ Človeka žene v prekomerno izkoriščanje naravnih virov in doseganje skrajne zmogljivosti okolja. Danes je rast sicer še vedno mogoča, ker neobnovljivi naravni viri še niso povsem izčrpani. Dolgoročno pa ni mogoče pričakovati drugega kot upad številčnosti populacije⁴ in stopnjevanje procesa nepravičnega 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 oblikovanja liberalne ideologije. Ta posamezniku zagotavlja argumentacijo za zahteve po umiku države iz družbenega življenja. Spodbuja ga, da deluje zgolj 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.

Prispevek se zato osredotoča na vlogo prava pri ravnanju z naravnimi dobrinami, s poudarkom na vlogi mednarodnega prava. Prekomerno poseganje v okolje in neprimerna raba naravnih dobrin se namreč odražata v posledicah globalnega obsega. Problem primerne ravnanja z naravnimi viri je zato globalen problem, ki se lahko rešuje le na globalni ravni. Ravnanje z naravnimi viri urejajo pravila rabe in varstva naravnih dobrin. Raba naravne dobrine je suverena pravica vsake države in je urejena z nacionalnimi pravili. Zaradi globalnih posledic, ki jih prinaša njihova neprimerna raba, pa bi morala biti urejena v skladu z mednarodnimi pravili varstva naravnih dobrin. Nezadostna mednarodna ureditev varstva in neprimernost nacionalnih ureditev rabe naravnih dobrin vodita v razhajanje med postavljenim ciljem njihove trajnostne rabe v javno korist in dejansko rabo v zasebno korist. Raba naravnih virov je v nacionalnem

¹ Dušan Plut, Okoljska globalizacija, nosilnost okolja in gospodarski razvoj, 2008, str. 63-69.

² Tom Turk, Rast v pogubo, v: Mladina, (2013) 29, str. 38-40.

³ David Suzuki, Intervju, v: Mathieu Roy in Harold Crooks, Surviving Progress [Videoposnetek] (Kako preživeti napredek), 2011.

⁴ Tom Turk, nav. delo.

pravu urejena na način, ki zasebnim subjektom dopušča njihovo prisvajanje in prekomerno izrabo, opušča pa skrb za ohranjanje. Razlogi za to so številni: od širitve modela tržnega gospodarstva na najširši krog dejavnosti in tekme med državami v gospodarski konkurenčnosti do teženj po globalizaciji in privatizaciji. Prispevek nakazuje vzroke za to stanje, prikazuje težnje po njegovi legalizaciji ter opozarja na posledice, ki jih prinaša. Oblikovan je v štiri dele. V prvem delu se osredotoča na mednarodnopravno ureditev varstva naravnih dobrin in problematizira (ne)ustreznost te ureditve. V drugem delu na primeru našega prava prikazuje primer nacionalne ureditve njihove rabe. Osredotoča se na prikaz legalizacije prisvajanja naravnih dobrin. Analizira pravne institute, ki omogočajo prehajanje bogastva naravnih virov od skupnosti k zasebnikom. V tretjem delu sledi prisvajanju naravnih dobrin na mednarodni ravni. Predstavi institucije mednarodnega prava, ki ekonomsko in politično vplivnim državam zagotavljajo, da prilaščanje naravnih bogastev ne poteka le v smeri k zasebnim subjektom, ampak tudi v smeri od držav v razvoju k razvitim državam. Predstavlja torej pravne temelje sodobnega kolonializma. V zadnjem delu podaja predloge za oblikovanje ustrezne materialne in procesne mednarodnopravne ureditve varstva naravnih dobrin in odgovarja na vprašanje, kdo naj prevzame pobudo za njihovo uresničitev.

2. MEDNARODNOPRAVNA UREDITEV VARSTVA NARAVNIH DOBRIN

Mednarodna skupnost se je na problematiko varstva okolja odzvala pozno, v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Do danes ji ni uspelo oblikovati učinkovitega varstva okolja. Razlogov za to je več. Mednarodnih pravnih aktov, ki urejajo to področje, je malo in le nekateri so sprejeti v obliki mednarodnih pogodb. Tisti, ki so sprejeti kot zavezujoče konvencije, pa obveznosti državam pogodbenicam nalagajo le v obliki programskih norm. Poleg tega pravni akti s tega področja odražajo pripravljenost mednarodne skupnosti, da oblikuje le sistem varstva v javnem interesu, v interesu držav ali vladnih mednarodnih organizacij, ki ga gradi na podlagi načela trajnostnega razvoja. Varstvo v zasebnem interesu, v interesu posameznika kot osebe mednarodnega prava, ki bi temeljilo na priznanju človekove pravice do zdravega življenjskega okolja, pa zastavlja.

Takšno stanje zasledimo tudi na področju varstva naravnih dobrin. Mednarodne pogodbe, ki bi okvirno in sistematično urejala to področje, ni. Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine⁵ iz leta 1972 (v. 1976) je najstarejši pravni akt, ki varuje naravno dediščino. Vendar pojem naravne dediščine opredeljuje tako ozko, da o varstvu naravnih dobrin ni mogoče govoriti. Določa ohranjanje le tistih naravnih dobrin,⁶ ki so zaradi svoje izjemne lepote ali vrednosti za znanost uvrščene na Unesco seznam kulturne in naravne dediščine. Z vidika varstva okolja in ohranjanja narave je mednarodna skupnost dosegla največji uspeh na konferenci Združenih narodov (v nadaljevanju ZN) v Riu leta 1992. Na njej je bilo v podpis ponujeno pet pravnih aktov s tega področja,⁷ med njimi tudi dve pravno zavezujoči konvenciji. Konvencijo o biološki

⁵ Uradni list SFRJ, št. 56/74.

⁶ 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)

⁷ Okvirna konvencija o spremembah podnebja (njen del je tudi leta 1997 sprejeti Kyotski protokol o zmanjševanju emisij toplogrednih plinov (v. 2005)); 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 ter Agenda 21 z

raznovernosti⁸ so 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 raznovernosti 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 raznovernost' 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 raznovernosti (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 opredeljuje. Podpisnice pa bolj poziva kot zavezuje k aktivnemu ravnanju. Državam uveljavitev predpisanih ukrepov⁹ 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 preko lastne jurisdikcije (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

določitevijo ključnih okoljskih problemov in priporočili za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje.

⁸ Uradni list RS – MP, št. 7/1996.

⁹ Da bi zagotovila ohranjanje biološke raznovernosti, Konvencija o biološki raznovernosti 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 raznovernosti 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).

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.

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)¹⁰ Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi *Tatar proti Romuniji*.¹¹ Sodišče je vsebino pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja razširilo v smislu pravice do zdravega življenjskega okolja in v okviru 8. člena konvencije dopustilo odločanje o odškodninski odgovornosti države pogodbenice.¹² Enako široko bi bilo mogoče razlagati predmet varstva 17. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah.¹³ 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.

Varstvo naravnih dobrin je torej prepuščeno bolj ali manj uspešnim prizadevanjem posameznih držav, da v okviru nacionalnega prava zagotovijo primerno ureditev. V najboljšem primeru to storijo v okviru regionalnih integracij. Z vidika stopnje ravni varstva okolja in celovitosti ureditve tega področja jim je lahko za zgled ureditev Evropske unije (EU), ki s številnimi akti ureja najrazličnejša področja varstva okolja. Z namenom učinkovitejšega in lažjega doseganja skupnih ciljev s tega področja so se države sporazumele za deljeno pristojnost med EU in članicami. V mejah prenesenih pristojnosti EU ureja področje varstva okolja z direktivami. Z uredbami pa le, kolikor se področje izključne pristojnosti pokriva s področjem varstva okolja.¹⁴ Vendar to ne

¹⁰ Uradni list RS – MP, št. 7/94.

¹¹ Odločba ESČP, št. 67021/01 z dne 27. januar 2009.

¹² 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.

¹³ Uradni list RS – MP, št. 35/92.

¹⁴ Kadar se npr. zadeve s področja varstva okolja pokrivajo s področjem carinske unije; npr. v

zmanjšuje visoke ravni varstva. V skladu s pravnim redom Evropske unije je na temelju odločitev Sodišča Evropske unije (SEU) tudi določbam direktiv priznan neposredni učinek. Pogoj za to je, da je direktiva po pravilih prava EU neposredno uporabna,¹⁵ kršena določba pa pravno popolna, jasna in nepogojna (neposredno učinkovita). Kot nepogojno je sodišče opredelilo določbo, ki države zavezuje k določenemu ravnanju ter jim pri tem ne omogoča politične diskrecije glede izbire ukrepov.¹⁶ Na področju varstva okolja je naredilo še korak naprej. Neposredni učinek določb direktiv je določilo celo, kadar določbe ne dajejo pravic posameznikom, niso natančne in ne nepogojne. Zadostuje torej, da je prizadeto okolje, ki ni oseba prava, določba direktive pa države zgolj spodbuja k določenemu ravnanju. Odločitev je utemeljilo z ugotovitvijo, da pravo ne bi imelo smisla, če se obveznosti iz aktov ne morejo pravno varovati.¹⁷ Učinke direktiv je sodišče dodatno utrdilo z načelom konsistentne razlage norme nacionalnega prava, ki zahteva, da se nacionalno pravo razlaga v skladu s pravom EU.¹⁸ Priznalo pa je tudi odškodninsko odgovornost države posamezniku,¹⁹ kadar država določbe direktive ne prenese ali jo prenese nepravilno.²⁰ S tožbo po 258. in 259. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)²¹ je EU zagotovila tudi naddržavni nadzor nad (pravilnim) prenosom direktiv. Evropski komisiji in državam članicam je dopustila, da SEU predložijo zahtevo po ugotovitvi kršitve prava EU, 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).

Prav zaradi pritiska 'od zgoraj' so članice EU 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 odgovornosti²² so pristojnemu državnemu organu podelile pravico in dolžnost, da v primeru nevarnosti oz. povzročitve okoljske škode²³ 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.²⁴

primeru uvoza naravnih virov v EU (npr. uvoza zaščitenih živalskih in rastlinskih vrst, nelegalno sekanega lesa ...).

¹⁵ Direktiva je neposredno uporabna, ko poteče rok za njeno uveljavitev. Zadeva Simmenthal, SEU, št. 106/77 z dne 9. marec 1978; zadeva Inter-Environnement Wallonie, SEU, št. C-129/96 z dne 18. december 1997; zadeva Mangold proti Helm, SEU, št. C-144/04 z dne 22. november 2005.

¹⁶ Zadeva Van Duyn, SEU, št. 41/74 z dne 4. december 1974.

¹⁷ Zadeva Kraaijeveld, SEU, št. C-72/95 z dne 24. oktobra 1996.

¹⁸ Zadeva Marleasing, SEU, št. C-106/89 z dne 13. marca 1989.

¹⁹ Zadeva Frankovich proti Italija, SEU, št. C-6&9/90 z dne 19. november 1991.

²⁰ Rajko Knez, 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.

²¹ Uradni list C, št. 326

²² Direktiva 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, Uradni list L št. 143 z dne 30. aprila 2004, str. 56.

²³ Pojem okoljske škode obsega le škodo z večjim škodljivim vplivom, povzročenim tlom, vodi ter zavarovanim vrstam in njihovim habitatom (110b. člen ZVO-1).

²⁴ Rajko Knez, Vpliv pravil o varovanju okolja na poslovanje podjetij, v: F. Ramšak (ur.), Gospodarski subjekti na trgu – novosti in aktualna vprašanja gospodarskega prava: (pravo

V evropskem prostoru lahko posameznik naravne dobrine v zasebnem interesu posredno varuje tudi v sistemu varstva človekovih pravic. Okolje je mogoče varovati na temelju ustavnih pravic: pravice do varovanja naravne in kulturne dediščine, pravice do zdravega življenjskega okolja, pravice do zasebne lastnine idr. Posamezniku pa je poleg varstva pred ustavnim sodiščem zagotovljeno tudi varstvo pred ESČP, ki je pravico do zdravega življenjskega okolja vključilo v EKČP z interpretacijo 8. člena. Države evropskega prostora so s sprejetjem Aarhurške konvencije²⁵ (1998) 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. Z vključitvijo Listine Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah v Lizbonsko pogodbo²⁶ pa je EU v svoj pravni red vključila tudi pravico do varstva okolja. Pravica določa vključitev visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja v politike Unije, ki se izvršuje v skladu z načelom trajnostnega razvoja (37. člen).

3. RABA NARAVNIH DOBRIN: PRAVNA UREDITEV NA PRIMERU NAŠE ZAKONODAJE

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1)²⁷ z izrazom 'naravna dobrina' zajema tri temeljna področja. Naravna dobrina je opredeljena kot del narave in 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 (ZON)²⁸ 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 naravna vrednota se ne štejejo le minerali, fosili, podzemne jame, izviri in drugo, ampak tudi rastlinske in živalske vrste, celo njihovi izjemni osebki in ekosistemi. 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 gospodarskega izkoriščanja 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

gospodarskih družb, pogodbeno pravo, evropsko pravo, delovno pravo, davčno pravo), Pravna fakulteta: Inštitut za gospodarsko pravo, Maribor 2011, str. 153–164.

²⁵ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Uradni list RS, št. 62/04.

²⁶ Uradni list RS, št. 20/2008.

²⁷ Uradni list RS, št. 41/2004.

²⁸ Uradni list. RS, št. 56/1999 (31/2000 popr.).

gospodarske, socialne in ekološke funkcije. To spoznanje opravičuje 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 ustanovljati lastninske pravice.²⁹ 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.³⁰ 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 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.³¹ 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

²⁹ Primera takšne naravne dobrine sta biološka raznovrstnost in voda.

³⁰ Boštjan Brezovnik, Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis), Maribor 2008, str. 64.

³¹ 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.

lastniku nalaga opustitev in dopustitev predpisanega ravnanja.³²

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 rabi³³ ali pa ne.³⁴ 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.³⁵ Iz razlogov varnosti, vzdrževanja javnega dobra in javnega reda pa jo je dopustno tudi omejiti.³⁶ 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 pravnopolitične 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) obligacijskoppravno (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 pravico³⁷ 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

³² 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).

³³ 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).

³⁴ Primer takšne rabe so mineralne snovi, fosili in rudnine (1. in 2. člen Zakon o rudarstvu (ZRud), Uradni list RS, št. 98/2004).

³⁵ Na primer: obseg splošne rabe vodnega ali morskega dobra je urejen v 105. členu ZV-1.

³⁶ B. Brezovnik, nav. delo, str. 64.

³⁷ Odvisno od tega, ali gre za enega samega ali morda za širši, a še vedno zelo ozek krog koncesionarjev.

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-1.³⁸ Po vrstah naravnih dobrin pa so urejene s področno zakonodajo.³⁹ Ker so ustanovljene z namenom gospodarske rabe, ZVO-1 določa smiselno uporabo določb Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS).⁴⁰ Od koncesij na naravnih dobrinah je treba ločiti primere, ko je koncesija po pravilih Zakona o ohranjanju narave (ZON) ustanovljena kot negospodarska javna služba⁴¹ z namenom opravljanja dejavnosti ohranjanja narave.⁴² V tem primeru se koncesija izvaja nepridobitno in v skladu s pravili Zakona o zavodih (ZZ).^{43,44} Že sistematika ureditev koncesij na naravnih dobrinah – generalno jih ureja zakon, ki je namenjen varstvu okolja – kaže na enega osrednjih problemov njihove rabe. Odraža se v 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 v ZZ, s tem da lahko 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 koncesnine 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 mora izbira koncesionarja temeljiti na podlagi javnega razpisa, ki naj zagotovi najustrežnejšega 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 začrtanega zasledovanja javnega interesa in njegovega varstva. Vendar dejansko stanje kaže, da je v obliki javno-zasebnega partnerstva le vprašanje časa, kdaj zasebni interes prevlada

³⁸ Koncesije na naravnih dobrinah so urejene v členih 164., 165. in 166. ZVO-1.

³⁹ Z Zakonom o vodah (ZV-1), Zakonom o rudarstvu (ZRud), Zakonom o gozdovih (ZG) itd.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 32/1993.

⁴¹ Med njimi so nekatere določene celo kot obvezne javne službe (132. člen)

⁴² Kot negospodarske javne službe se opravljajo dejavnosti ohranjanja biološke raznovrstnosti (59. člen ZON) in dejavnosti varstva naravnih vrednot in upravljanja območjih s statusom posebnega varstva (113. člen).

⁴³ Uradni list RS, št. 12/1991.

⁴⁴ ZZ opravljanje negospodarske javne službe dopušča javnemu zavodu, na temelju koncesijskega razmerja pa tudi zasebnemu, t. i. zavodu s pravico javnosti (23. člen).

nad javnim. Takrat se raba naravnega vira izvaja zgolj v interesu dobička, nadzor nad izvajanjem koncesije pa se opusti. Tega ne more preprečiti niti dosledna in strokovno ustrezna ureditev koncesijskih razmerij. Izkoriščanje naravnih dobrin postane neskrbno in škodljivo za okolje in skupnost. Raba postane prekomerna in usmerjena v premeščanje bogastva od skupnosti k zasebnikom. Na globalni ravni pa je mogoče opazovati tudi, kako se v najbolj razvite države sveta oz. k njihovim gospodarskim subjektom premešča bogastvo naravnih virov dežel v razvoju.

4. LEGALIZACIJA PRISVAJANJA NARAVNIH DOBRIN NA GLOBALNI RAVNI

Izkoriščanje tujih naravnih virov se zrcali v zgodovini razmerij odvisnosti med subjekti mednarodnega prava oz. posebnimi subjekti mednarodnega prava. Države so že od nekdanje tuje ozemlja pripajale k matičnemu območju ali nase vezale z različnimi oblikami podrejenosti. Prve oblike kolonialnih razmerij so temeljile na bilateralnem pogodbenem odnosu med državama.⁴⁵ Po koncu I. svetovne vojne pa se je poskušalo prikazati, da mednarodna skupnost skrbi za napredek kolonialnih narodov. Posledica tega je bila zamisel o mandatu, po II. sv. vojni pa o skrbništvu. Mednarodna skupnost si je s Paktom Društva narodov (1919) in z Deklaracijo o nesamoupravnih območjih (1945) zagotovila pravni temelj za ustanovitev pogodbenega razmerja med Društvom narodov in državo mandatarico oz. ZN in državo skrbnico. Pristojnost za ustanovitev pogodbenega razmerja si je torej vzela sama, s tem pa tudi pravico, da o usodi nesamoupravnih območij sama odloča. Leta 1960 je z Deklaracijo o podelitvi neodvisnosti kolonialnim ozemljem razglasila pravico do samoodločbe narodov ter pospešila dekolonizacijski proces. Vendar so matične države še naprej obdržale dejansko odvisnost teh ozemlji. Nastopil je čas neokolonializma.⁴⁶

Danes torej ne morem več govoriti o kolonializmu v klasičnem pomenu besede. Vendar razmerja moči ter ozadja ekonomskih interesov v mednarodni skupnosti ostajajo bolj ali manj nespremenjena. Zamenjala se je samo pravna oblika prilaščanja tujih naravnih dobrin. V igro 'čim večjega plena' so se poleg starih imperialističnih sil vpeljali novi igralci. To so subjekti mednarodnega prava v obliki mednarodnih organizacij, ki jih vodijo prav politične, gospodarske in finančne elite razvitih držav. Z njihovo ustanovitvijo so bili pripravljene temelji za nove ekonomske preizkuse, o katerih *N. Chomsky* hudomušno pripominja: "V sodobnem času je bilo v ekonomskem razvoju veliko eksperimentov, od katerih je težko prezreti nekatere stalnice. Ena od teh je, da gre načrtovalcem ponavadi prav dobro, čeprav je subjekt poskusa pogosto tepen."⁴⁷

Tudi vpeljava 'nevidne roke prostega trga' na trg držav v razvoju ali v tranziciji je primer delovanja razvitih držav. Države v razvoju s strukturnimi spremembami globalizirajo svoj trg, ga odprejo za tuje vlagatelje in omogočijo privatizacijo naravnih virov. Potrebna prilagoditev pravnega reda poteka pod okriljem dveh specializiranih agencij ZN na finančnem področju: monetarne institucije Mednarodnega denarnega sklada (IMF) in razvojne institucije Skupine svetovne banke (WBG⁴⁸). Organizaciji, ki

⁴⁵ V primeru vazalstva in protektorata se je šibkejša država zavezala, da bo prepustila pretežni del svoje suverenosti močnejši, ta pa ji je v zameno nudila vojaško zaščito ali zaščito njenih mednarodnih interesov. Zaščiteni država je postala poseben, nesuveren subjekt mednarodnega prava.

⁴⁶ Danilo Türk, *Temelji mednarodnega prava*, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 116–122.

⁴⁷ Noam Chomsky, *Profit pred ljudmi: neoliberalizem in globalna ureditev*, Založba Sanje, Ljubljana 2005, str. 34.

⁴⁸ Tvorijo jo skupina petih, po statusu samostojnih agencij: Mednarodna banka za obnovo in razvoj (IBRD), Mednarodna zveza za razvoj (IDA), Mednarodna finančna korporacija (IFC),

sta bili ustanovljeni s ciljem pospeševanja mednarodne trgovine in zmanjševanja revščine, sta postali element v procesu vsiljevanja nove pravne oblike izvrševanja oblasti politično najmočnejših držav nad določenim območjem. Do te spremembe v njunem delovanju je prišlo v osemdesetih letih dvajsetega stoletja. Organizaciji sta začeli tesneje sodelovati, ponujati skupne programe pomoči, denarna sredstva pa zagotavljati le, če so države prosilke sledile politikam strukturnega prilagajanja in pogojevanja. Spremembo je povzročilo njuno drugačno razumevanje vzrokov gospodarskih težav držav članic. Ti naj bi izhajali iz njihove ekonomske politike. Zato je IMF začel uvajati programe strukturnega prilagajanja. Pripravil je številne pogoje, ki so jih morale države izpolniti, če so želele pridobiti finančna sredstva. Svetovna banka pa je projektno financiranje nadomestila s programskim. Ti krediti so pogojevani z izvajanjem določenega programa ekonomskih reform, obdobje njihovega črpanja pa je bistveno skrajšano. V tem času je WBG razvila tudi vlogo poroka za posojila, ki jih državam prosilkam zagotovijo zasebne banke.

V primeru neizpolnjevanja obveznosti dolžnice spremeni način izpolnitve obveznosti (podaljša rok izpolnitve in zniža posojilne obresti) ali pa spremeni predmet obveznosti (upnik postane lastnik stvari, imetnik pravic ali drugega premoženja države dolžnice). Danes Svetovna banka posluje z dvema tipoma posojil. Z investicijskimi posojili za financiranje blaga in storitev ter gospodarskih in socialnih projektov (za razvoj industrije, gradbeništva, energetike) ter s posojili za razvojne politike za podporo političnih in institucionalnih reform z namenom strukturnih reform v določeni dejavnosti ali celotnem gospodarstvu.⁴⁹

Vloga posojilodajalk daje organizacijama močan vpliv na dogajanje v svetovni ekonomiji in položaj, ki jima omogoča prisiljevanje posojilojemalk v izpolnitev enostransko pripravljenih pogojev. Zato sta organizaciji pomemben dejavnik v procesu prisvajanja tujih naravnih virov. Njuna institucionalna organiziranost in dodelitev glasovalnih pravic državam članicam pa sta urejeni tako, da je njuno delovanje pod očitnim vplivom gospodarsko močnih držav, še posebej ZDA. To postavlja pod vprašaj njuno legitimnost, saj "medtem ko se skoraj vse aktivnosti IMF in Svetovne banke odvijajo v državah v razvoju, institucije vodijo predstavniki razvitih držav, kar pomeni, da instituciji ne predstavljata držav, ki jim služita."⁵⁰

Organizaciji sta prepleteni z institucionalnimi, članskimi⁵¹ in personalnimi⁵² vezmi. Urejeni sta skoraj enako. V obeh je kot najvišji organ odločanja določen Svet guvernerjev, v katerem ima vsaka država članica po enega predstavnika. Vendar je dejanska oblast v rokah Odbora izvršnih direktorjev,⁵³ poslovodij organizacij, ki odločajo o posojilih, jamstvih in politiki delovanja institucij. Svoje upraviteljske pravice države članice izvršujejo sorazmerno s svojo glasovalno močjo. Ta je odvisna od višine

Mednarodna agencija za zavarovaje investicij (MIGA) in Mednarodni center za reševanje investicijskih sporov (ICSID).

⁴⁹ Tomislav Tkalec, Neoliberalna ideologija v delovanju Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada, diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2008.

⁵⁰ Joseph Stiglitz E., Globalization and its discontents, Penguin Books, London 2002, str. 18.

⁵¹ Članstvo v IMF je pogoj za članstvo v Svetovni banki, članstvo v IBRD pa za članstvo v ostalih sestrskih organizacijah WBG.

⁵² Isti odbor vodi IBRD, IFC in IDA.

⁵³ Članov odbora je skupaj štiriindvajset. Osmim najvplivnejšim državam (ZDA, Veliki Britaniji, Japonski, Nemčiji, Franciji, Rusiji, Kitajski in Saudski Arabiji) pripada po en predstavnik, ostalih šestnajst pa je voljenih. Odboru izvršnih direktorjev Svetovne banke tradicionalno predseduje Američan, ki ga predlaga predsednik ZDA.

vložka, ki ga vplačajo v osnovni kapital organizacije.⁵⁴ Sprejemanje odločitev poteka torej po sistemu, v katerem ekonomsko bolj razvite članice vplačajo več, v zameno pa dobijo tudi večjo glasovalno moč.⁵⁵ Ta je v obeh organizacijah skoraj enaka, določena pa tako, da le šestim državam članicam (ZDA, Nemčiji, Angliji, Franciji, Japonski in Kitajski) pripada skupaj več kot štirideset odstotni delež glasovalnih pravic.⁵⁶ Toda organizaciji v svojem članstvu združujeta skoraj 190 držav, torej skoraj vse države sveta. Zato je težko zagovarjati stališče, da je globalizacija proces, ki ga zasleduje najširša mednarodna skupnost. Vsekakor pa je v interesu peščice ekonomsko in politično najmočnejših držav. Glede na razporeditev glasov prav tako ne preseneča, da obe mednarodni finančni instituciji s svojim delovanjem podpirata ekonomsko najmočnejše države v njihovih prizadevanjih po stalnemu ekonomskem izkoriščanju šibkejših držav.⁵⁷

4. 1. Proces prisvajanja naravnih dobrin⁵⁸ in njegove posledice

Podelitev koncesij na naravnih dobrinah dežel v razvoju ali tranziciji tujim gospodarskim subjektom je posledica premišljenega vnaprejšnjega načrtovanja politično močnih držav. Predstavlja sklepno dejanje njihovih prizadevanj. Da bi države razvitega sveta države v razvoju spodbudile k podelitvi koncesij na naravnih dobrinah, si prizadevajo ustvariti države-dolžnice. To dosežejo s posojili mednarodnih finančnih organizacij. Posojila, ki so predstavljena kot pomoč državam v razvoju, v resnici vodijo v velike (finančne) koristi razvitih držav in čezmerno prikrajšanje posojiljemalk.

Vzrokov za to je več. Prvi je v namenu posojila. Posojilo se lahko porabi le v skladu s pogodbenim namenom. Praviloma je dogovorjeno za projekte izgradnje prometnih, vodnih in energijskih infrastruktur, rudnikov in odprtih kopov. To so projekti, ki bodo omogočili izkoriščanje naravnih virov in ki jim ni mogoče oporekati, da ne služijo tudi namenu izkoreninjanja revščine in izkoriščanju razvojnega potenciala države oz. regije. Zato se kljub temu, da država prejetih sredstev ne more porabiti za namene, ki bi glede na dejansko stanje morda zaslužili prednostno obravnavo (npr. razvoj zdravstva ali šolstva), ne zdijo sporna. Drugi vzrok je v tem, da v državi posojiljemaki praviloma ni podjetij, ki bi bila usposobljena uresničiti dogovorjene projekte.

Toda po zaslugi priporočil in dosledni izpeljavi navodil o uvedbi prostega, globalnega trga, postane trg posojiljemalke vzorno konkurenčen in zanimiv za tuje vlagatelje. To so korporacije, ki razpolagajo s potrebnim znanjem in tehnologijo in jim domača podjetja, če že obstajajo, ne morejo konkurirati. Z njimi država sklene pogodbe za izvedbo infrastrukturnih projektov. Sredstva, ki jih je za njih prejela, pa končajo na računih tujih gospodarskih družb. S tem se izčrpa krog tistih, ki od prejetih posojil prejmejo koristi: gre za peščico domače politične elite in tuje gospodarske subjekte.

Državi oz. njenim prebivalcem pa ostane dolg. Ta je tako visok, da država že v izhodišču nima možnosti, da bi ga sploh kdaj odplačala. V procesu, ko to poskuša (z

⁵⁴ Višina vplačila je odvisna od kvote države, ki se ji po posebni formuli izračuna ob včlanitvi in izraža njeno ekonomsko moč, revidira pa se vsakih pet let.

⁵⁵ Ker se v praksi odločitve sprejemajo po načelu soglasja, najvplivnejše članice svoj vpliv izvajajo na neformalen način: vprašanje o odobritvi posojila ne bo uvrščeno na dnevni red, če mu ZDA nasprotujejo.

⁵⁶ ZDA imajo tudi možnost veta na odločitve, ki zadevajo spremembo ustanovnih členov Svetovne Banke in se sprejemajo s posebno kvalificirano (petinosemdeset odstotno) večino vseh članic. Tudi v IMF imajo ZDA veto pri nekaterih najpomembnejših odločitvah.

⁵⁷ T. Tkalec, nav. delo in internet 1 ter internet 2.

⁵⁸ John Perkins, Izpovedi ekonomskega morilca, Založba sanje 2012. in Michael Hudson, Intervju, v: Surviving progress, nav. delo.

varčevalnimi ukrepi in dvigovanjem dajatev), pa ustvari razmere, v katerih svojim prebivalcem ne more zagotoviti niti osnovnih socialnih potreb. Tretji vzrok se namreč skriva v višini odobrenega posojila. Cilj posojilodajalke⁵⁹ je namreč kreditna obremenitev posojilojemalke z njenim celotnim BDP, in sicer v višini, ki zadostuje zgolj za kritje obresti, ne pa tudi glavnice.

V prvi fazi so torej prizadevanja razvitih držav usmerjena v ustvarjanje držav-dolžnic.⁶⁰ V drugi v izgradnjo infrastrukture, ki omogoči rabo njihovih naravnih virov ter vložena sredstva spelje nazaj v razviti svet. V tretji fazi pa se državi ponudi možnost poplačila dolgov v nedenarni obliki.⁶¹ Ena od teh je možnost poplačila v obliki (raz)prodaje državnega premoženja določenim državam oz. določenim korporacijam; ne le premoženja, ki ga ima v naravnih dobrinah, ampak tudi tistega, ki ga predstavlja njeno grajeno javno dobro. Tujim, zasebnim vlagateljem se tako ponudi priložnost, da po ugodni ceni privatizirajo javno lastnino. Ni potrebno poudarjati, da ravno tisto, ki je zasebnemu vlagatelju, ki opravlja pridobitno dejavnost, zanimiva. Torej tisto, ki prinaša dobiček.

Zato ne preseneča, da izraz privatizacija izhaja iz lat. besede *privare*, kar pomeni oropati. Koncesije na naravnih dobrinah sicer ne pomenijo privatizacije v pravem pomenu besede, saj naravne dobrine niso predmet prodajne ali druge odsvojitelne pogodbe. Vendar so posledice koncesijskih razmerij precej podobne, če ne celo bolj zastrašujoče. Podelitev bo uspešna le na 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 interese družbe in kratkoročne interese svojih vlagateljev. Prizadeva si torej izpolniti svoje obveznosti do bank, ki so odobrile posojila za plačilo koncesnine, ter ustvariti dobiček. Zato začne prekomerno izkoriščati naravne vire: sekati gozdove, prazniti bazene podtalne vode, izkopavati rudnine, izčrpavati prst ... Ta ustroj žene svet po poti ekološkega uničenja globalnih razsežnosti. Nelegitimnost načrtnega izkoriščanja oz. oškodovanja šibkejših držav s strani razvitega dela sveta pa se dopolni z neugodnim vplivanjem na okolje.

Bilanco uspeha tega procesa lahko kar nekaj zasebnih gospodarskih subjektov, finančnih institucij in korporacij iz razvitega sveta, zaključijo z uspešnim izidom poslovanja. Dobiček si delijo komercialne banke, ki z državo v razvoju sklenejo posojilne pogodbe, za katere s poroštvom jamči MIGA, korporacije, ki z državami v razvoju sklenejo gospodarske pogodbe o izgradnji (morda tudi upravljanju) določene infrastrukture, korporacije, ki po ugodni ceni pridobijo pravico do gospodarske rabe naravne dobrine, ter komercialne banke, ki tem korporacijam zagotovijo posojila. Ta izid pa na drugi strani uravnotežijo države v razvoju z izčrpanimi naravnimi viri in onesnaženim okoljem, s svojimi dolgovi, revščino in socialnim bremenom, ki se pogosto prevesi v politično nestabilnost, nemire, celo državljansko vojno.

To stanje dodatno spodbujajo razvite države, ki za uspešnost svoje politike v državah v razvoju potrebujejo primerne okoliščine. Prva je družba korupcije, ki omogoča obljube

⁵⁹ Danes so posojilodajalke praviloma komercialne banke, katerih posojila so (zgolj) zavarovana s poroštvom WBG. Posojilodajalki torej nista več IBRD ali IDA. Poroštveno jamstvo zagotavlja sestrška organizacija MIGA.

⁶⁰ Vendar je tudi obremenjenost z dolgovi relativna kategorija. To dokazujejo primeri "velikih in močnih" gospodarstev, npr. ZDA in Nemčije. Zgodovina njunih dolžniških zavez kaže na to, da visok državni dolg ne pomeni nujno tudi bremena za gospodarstvo države. (Glej: Igor Vuksanović, Še pomniš, Nemčija, svoj dolg?, Mladina, št. 14, (2013), str. 24, 25.)

⁶¹ Možnosti poplačila dolga so različne: v obliki vojaškega sodelovanja, podpore pri glasovanju na zasedanju ZN ipd.

nagrad lokalnim nosilcem oblasti. Druga je nedemokracija. Idealna je družba avtoritativnih sistemov. Zato diktatorski sistemi pri zahodnih politikah uživajo veliko podporo v obliki denarnih pomoči ali pomoči pri prevzemu oblasti.⁶² Vendar tudi družba z volilno demokracijo ni neprimerna. Pomembno je le, da država nima tudi drugega dela demokracije: vladavine prava, nadzora in transparentnosti. Institucij pravne države torej, ki bi morale zagotavljati, da sistem deluje.⁶³ Tretja okoliščina so dvojna merila. Globalni, prosti, liberalni trg ima namreč pravila, ki veljajo za države v razvoju, in tista, ki veljajo za razvite države. Prve se držijo pravil liberalnega trga dosledno, druge pa le, kadar jim ta prinaša koristi. Kadar bi postal ovira njihovem gospodarstvu, se zatečejo k drugi strani te dvopolne ureditve: protekcionizmu.⁶⁴ Kako to ravnanje vpliva na svetovno ekonomijo, nazorno prikaže primerjava »s stopasovno avtocesto /.../ Če gre za povsem prosto dostopno avtocesto brez semaforjev, brez hitrostnih omejitev, celo brez talnih označb, si jo bodo prisvojili velikanski tovornjaki iz gospodarsko najmočnejših območij. Manjša vozila – denimo dostavnik trgovca z zelenjavo, bivolje vprege iz Bangladeša, rikše – bodo prisiljena avtocesto zapustiti. Da bi globalizacija prinesla koristi vsem, moramo imeti pravične cestnoprometne predpise, signalizacijske table in prometnike. Namesto zakona najmočnejšega se morajo uveljaviti pravila, ki bodo zaščitila mesto najrevnejših na avtocesti." ⁶⁵

Ceno politike korupcije, nedemokracije in dvojnih meril plačuje prebivalstvo, ki kljub temu, da živi v državi, bogati z naravnimi viri, postane najrevnejše. Živi v najhujših socialnih stiskah brez vsakršnih ekonomskih in socialnih pravic. Človekove pravice do dostojanstva, osebne svobode in integritete, priznane z mednarodnimi pravnimi akti, izzvenijo v formo brez vsebine. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah,⁶⁶ ki vsem narodom priznava svobodno razpolaganje s svojimi naravnimi bogastvi, priznava tudi, da noben narod ne sme biti v nobenem primeru prikrajšan za svoja lastna sredstva za obstoj (1/2. člen). Čeprav najmočnejše države formalno spoštujejo suverenost držav pri razpolaganju s svojimi naravnimi bogastvi, pa njihova prizadevanja vodijo v dejansko prikrajšanje naroda za njegova lastna sredstva za obstoj.

5. *QUIS CUSTODIET CUSTODES?*

Današnji model ekonomije je s svojo ideološko podporo usmerjen v izkoriščanje naravnih virov in malega človeka. Breme, ki ga s tem povzroča, pa nalaga posamezniku in okolju. Da bi ta odnos presegli, je potreben prenos bremena na državo in povzročitelja bremena. Potrebna je vzpostavitev primerne sistema socialne varnosti posameznika in varstva okolja na mednarodni ravni. Zgolj regionalna ali celo nacionalna prizadevanja v svoji ne celovitosti ne morejo doseči ustreznih rezultatov. Ohranitev socialnih pravic v razvitem svetu je mogoče zagotovi le z vzpostavitvijo sistema oz. dviga ravni socialnih in ekonomskih pravic v deželah v razvoju. Učinkovito varstvo okolja pa je mogoče doseči le s prizadevanjem in usklajenim ravnanjem najširše mednarodne skupnosti.

Na področju ohranjanja naravnih dobrin je treba oblikovati ustrezen sistem

⁶² Naomi Klein, Doktrina šoka: razmah uničevalnega kapitalizma, MK, Ljubljana 2010.

⁶³ Bojan Bugarič, Intervju, Mladina, št. 11 (2013), str. 38-42.

⁶⁴ ZDA npr. vsako leto svojim kmetovalcem podelijo subvencije, vredne več milijard dolarjev. (v: Erwin Wagenhofer, We feed the world [Videoposnetek] (Hranimo svet), Demiurg, Črni vrh nad Idrijo 2005). Enako ureditev poznamo v EU.

⁶⁵ Muhammad Yunus, Novemu kapitalizmu naproti: socialno podjetništvo za svet brez revščine, Učila International, Tržič 2009, str. 21.

⁶⁶ Uradni list RS – MP, št. 2/92.

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 je njihovo nelegitimno prilaščanje prav posledica pomanjkanja nadzora varuhov javnega interesa.

Ta premik je mogoče uresničiti le na temelju sprejetja ustreznega mednarodnega akta 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 Evropska unija, države širšega evropskega prostora pa s sprejetjem Aarhurške konvencije (1998), mednarodne pogodbe sprejete na pobudo predstavnikov nevladnih organizacij. Z njo se je 35 držav podpisnic zavezalo, da posamezniku priznavajo 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 nevladnim organizacijam priznan položaj stranke pri oblikovanju in sprejemanju mednarodne pogodbe.⁶⁷ Sprejetje ustrezne mednarodne pogodbe torej ni nemogoče, potreben pa je pritisk od spodaj navzgor, potrebna je spodbuda participacijski demokraciji.

Vsebinsko bi se lahko mednarodni akt opiral na določene že uveljavljene rešitve, ki jih poznata širši evropski regionalni prostor in EU. To so predvsem rešitve o načinu in obsegu varstva naravnih dobrin, ki jih oblikujejo nekatere direktive EU: Direktiva o okoljski odgovornosti, Direktiva o pticah,⁶⁸ Direktiva o habitatih,⁶⁹ Direktiva o javnem dostopu do informacij o okolju⁷⁰ ter Direktiva o zagotavljanju udeležbe javnosti pri sprejemanju okoljskih planov in programov.⁷¹ Z vključitvijo in korekcijo določenih rešitev teh direktiv in drugih regionalnih mednarodnih pogodb je mogoče doseči ustrezno raven mednarodnega varstva naravnih dobrin.

Mednarodna pogodba s tem ciljem mora slediti vsaj nekaterim zahtevam. Temeljiti mora 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

⁶⁷ Internet 3.

⁶⁸ Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prostoživečih ptic, Uradni list L št. 103, z dne 25. aprila 1979, str 1.

⁶⁹ Direktiva sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, Uradni list L št. 206 z dne 22. julija 1992, str 7.

⁷⁰ Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o javnem dostopu do informacij o okolju z razveljavitvijo Direktive Sveta 90/313/EGS, Uradni list L št. 41 z dne 14. februarja 2003, str. 26.

⁷¹ Direktiva 2003/35/EGS Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o zagotavljanju udeležbe javnosti pri sprejemanju določenih planov in programov, ki se nanašajo na okolje, Uradni list L št. 156 z dne 25. junija 2003, str. 17.

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 zatrti 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 uravnovežiti 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 obvezne. 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. Gre za ukrepe, 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 tej funkciji zavarovanja dokazov so nujni del učinkovitega varstva naravnih dobrin in predpogoj za uspešno izvedbo postopkov. Po vzoru Direktive o okoljski odgovornosti pa morajo biti kot obvezni določeni tudi ukrepi, ki bi podpisnico zavezovali k aktivnemu preprečevanju in sanaciji neugodnega vplivanja na okolje. Gre za uveljavitev preprečevalnih in sanacijskih ukrepov, 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 onesnaženja in druge okoljske škode. Poleg primerne odškodnine oškodovancem se mora po vzoru Aarhurške 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 situaciji, ko je oseba, ki mora pravice spoštovati, hkrati tudi tista, ki

zagotavlja njihovo varstvo, navskrižje 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 s statusom delovanja v javnem interesu, ki ga organizacija izkazuje na podlagi odločbe državnega organa (152. člen ZVO-1). 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 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.⁷² 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.⁷³

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.⁷⁴ 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.⁷⁵ Tudi potrošniki dajemo prednost cenovno 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,

⁷² Medtem ko je regionalni skupnosti v okviru Sveta Evrope za varstvo človekovih pravic iz EKČP uspel dogovor o ustanovitvi ESČP, pa tega uspeha ni zmogla 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.

⁷³ Evropska socialna listina, Uradni list RS – MP, št. 7/99.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ V okoljskih zadevah so spori z mednarodnim elementom pogosti. Povzročitelj škode lahko zato v primeru odškodninskih zahtevkov izigrava pravila mednarodnega zasebnega prava (forum shopping, torpedne 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.

vračunani v končno ceno izdelka, prenesli na potrošnika. »Pomembno je, da cene dejansko vsebujejo tudi družbene stroške (ekologijo, socialo, trajnost).«⁷⁶ 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 EU. To je nujna posledica obsežne normiranosti področja varstva okolja, ki plačilo obremenjevanja okolja z vrsto okoljskih dajatev nalaga povzročitelju tega bremena.

6. ZAKLJUČEK

Prisvajanje naravnih dobrin in prekomerno izrabljanje naravnih virov je odraz antropocentričnega odnosa zahodnega človeka do okolja in bivanja nasploh. Omogoča ju neustrezna nacionalna pravna ureditev rabe naravnih virov in pomanjkanje mednarodne ureditve varstva naravnih dobrin. 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, presegla 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 necelovit 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.

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 žal ustreza prav skupinam, ki vodijo 'nevidno roko trga' in imajo moč, da to stanje vzdržujejo ali spremenijo. Zaradi pomanjkanja njihovega interesa po ustrezni pravni ureditvi tega področja tudi ni potrebnega soglasja mednarodne skupnosti. 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 civilni družbi in mednarodni skupnosti.

⁷⁶ Bogomir Kovač, Jutrišnje sreče, v: Alternative, Pomlad 2013, Mladina, posebna številka (2013), str. 47.

7. VIRI IN LITERATURA

Pravni viri:

mednarodni

- Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča, Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo, Ljubljana, 1992.
- Deklaracija o priznanju neodvisnosti kolonialnim deželam in ljudstvom, Resolucija Generalne Skupščine ZN 1514(XV), New York z dne 14. 12. 1960.
- Konvencija o biološki raznovrstnosti, Uradni list RS – MP, št. 7/1996.
- Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, Uradni list SFRJ, št. 56/74.
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Uradni list RS – MP, št. 35/92.
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Uradni list RS – MP, št. 2/92

regionalni

- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Uradni list RS – MP, št. 7/94
- Evropska socialna listina, Uradni list RS – MP, št. 7/99.
- Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Uradni list RS, št. 62/04.
- Lizbonska pogodba, Uradni list RS, št. 20/2008.
- Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list C, št. 326.
- Direktiva 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, Uradni list L št. 143 z dne 30. aprila 2004, str. 56.
- Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prostoživečih ptic, Uradni list L št. 103, z dne 25. aprila 1979, str 1.
- Direktiva sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, Uradni list L št. 206 z dne 22. julija 1992, str 7.
- Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o javnem dostopu do informacij o okolju z razveljavitvijo Direktive Sveta 90/313/EGS, Uradni list L št. 41 z dne 14. februarja 2003, str. 26.
- Direktiva 2003/35/EGS Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o zagotavljanju udeležbe javnosti pri sprejemanju določenih planov in programov, ki se nanašajo na okolje, Uradni list L št. 156 z dne 25. junija 2003, str. 17.

nacionalni

- 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.

Sodna praksa:

- Tatar proti Romuniji, Odločba ESČP, št. 67021/01 z dne 27. januar 2009.
- Simmenthal, SEU, št. 106/77 z dne 9. marec 1978.
- Inter-Environnement Wallonie, SEU, št. C-129/96 z dne 18. december 1997.
- Mangold proti Helm, SEU, št. C-144/04 z dne 22. november 2005.
- Van Duyn, SEU, št. 41/74 z dne 4. december 1974.
- Kraaijeveld, SEU, št. C-72/95 z dne 24. oktobra 1996.
- Marleasing, SEU, št. C-106/89 z dne 13. marca 1989.
- Frankovich proti Italiji, SEU, št. C-6&9/90 z dne 19. november 1991.

Literatura:

- Boštjan Brezovnik, Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis), Maribor 2008.
- Bojan Bugarič, Intervju, Mladina, št. 11 z dne 11. 3. 2013, str. 38-42.
- P. W. Birne in A. E. Boyle, International Law and the Environment, Oxford University Press, druga izdaja, Oxford 2002, str. 568-590.
- G. M. van den Broek, Environmental liability and nature protection areas. Will the EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources, Utrecht Law Review, Volume 5, Issue1, Junij 2009, str. 117-131.
- Noam Chomsky, Profit pred ljudmi: neoliberalizem in globalna ureditev, Založba Sanje, Ljubljana 2005.
- Naomi Klein, Doktrina šoka: razmah uničevalnega kapitalizma, MK, Ljubljana 2010.
- Rajko Knez, 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.
- Rajko Knez, 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.
- Bogomir Kovač, Jutrišnje sreče, v: Alternative, Pomlad 2013, Mladina, posebna številka (2013), str. 47.
- John Perkins, Izpovedi ekonomskega morilca, Založba sanje 2012.
- Dušan Plut, Okoljska globalizacija, nosilnost okolja in gospodarski razvoj, 2008, str. 63-69.
- Joseph Stiglitz E., Globalization and its discontents, Penguin Books, London 2002.
- Joseph Stiglitz E., Vračanje prekletstva resursov, Finance, št. 158/2004 z dne 16.

8. 2004.

- Tomislav Tkalec, Neoliberalna ideologija v delovanju Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada, diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2008.
- Tom Turk, Rast v pogubo, v: Mladina, (2013) 29, str. 38-40.
- Danilo Türk, Temelji mednarodnega prava, GV Založba, Ljubljana 2007.
- Igor Vuksanović, Še pomniš, Nemčija, svoj dolg?, Mladina, št. 14 z dne 5. 4. 2013, str. 24.
- Muhammad Yunus, Novemu kapitalizmu naproti: socialno podjetništvo za svet brez revščine, Učila International, Tržič 2009.
- Mathieu Roy in Harold Crooks, Surviving Progres [Videoposnetek] (Kako preživeti napredek), 2011.
- Erwin Wagenhofer, Let's make money [Videoposnetek] (Denar sveta grobar: kaj delajo banke z našim denarjem), Demiurg, Črni vrh nad Idrijo 2009.
- Erwin Wagenhofer, We feed the world [Videoposnetek] (Hranimo svet), Demiurg, Črni vrh nad Idrijo 2005.

Internetni viri:

- Internet 1: Svetovna banka, About us: Who we are. What we do. Leadership. History, uradna spletna stran, dostopno na: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html> (7. 5. 2013).
- Internet 2: Mednarodni monetarni sklad, About the IMF: Organization and Finances. 8175Governance. Our Work. Agenda. Hstory, uradna spletna stran, dostopno na: <http://www.imf.org/external/about.htm> (7. 5. 2013).
- Internet 3: Ekološko društvo Kozjak–Dragučova, Okoljsko pravo, Arhurška konvencija, www.edkd.si (25. 10. 2013).