

Izvirni znanstveni članek
UDK 349.6:347.426.6

Okoljska škoda in njena povrnitev

KARMEN LUTMAN
doktorica pravnih znanosti, LL.M.,
docentka na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

1. Uvod

Pravni redi po vsem svetu so tradicionalno antropocentrični in postavljajo v ospredje človeka ter si prizadevajo za zaščito njegovih pravic in interesov. Slovensko pravo pri tem ni nikakršna izjema. Kljub temu se že več desetletij vztrajno krepi zavest o pomenu pravne zaščite okolja kot takega, k čemur so do zdaj pomembno pripomogle tudi mednarodne konvencije. Varstvo okolja je ena pomembnih agend mednarodnega prava in prava Evropske unije. Kljub temu, da si države po svetu – nekatere bolj, druge manj – prizadevajo za preprečevanje nastanka okoljske škode in sankcioniranje njenih povzročiteljev, zlasti z javnopravnimi mehanizmi, je v zadnjem času zaslediti tudi težnje po uporabi klasičnih mehanizmov civilnega prava, ki so usmerjeni v povrnitev okoljske škode. Tako je Francija z reformo Code civil leta 2016 uvedla institut civilnopravne odgovornosti za ekološko škodo, za katero veljajo pravila deliktnege prava. Pred nacionalnimi sodišči je tudi vedno pogostejše zaslediti take vrste podnebnih tožb, pri katerih se tožniki sklicujejo na splošna pravila odškodninskega prava.

Namen prispevka je analizirati ureditev odgovornosti za okoljsko škodo v slovenskem pravu v luči nekaterih primerjalnopravnih trendov na tem področju. Kot bo prikazano v nadaljevanju, se za zaščito okolja poleg javnopravnih mehanizmov vse pogostejše – praviloma bolj kot dopolnitev – pojavljajo tudi pravna sredstva zasebnega prava. V prispevku je pretežno uporabljen izraz »okoljska škoda«, ponekod pa tudi »ekološka škoda«, pri čemer je v obeh primerih mišljena škoda na naravnem okolju.

2. Pravni okvir za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov za škodo »v zvezi z okoljem«

Mednarodnopravni okvir na področju varstva okolja je sorazmerno širok in vključuje številne deklaracije, mednarodne pogodbe in konvencije. Med njimi velja izpostaviti nekaj najpomembnejših,¹ kot so Konvencija o biološki raznovrstnosti, Konvencija o čezmejni presoji vplivov na okolje, Konvencija o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja, Dunajska konvencija o varstvu ozonskega plašča, Okvirna konvencija o podnebnih spremembah (skupaj s Kjotskim protokolom), Pariški sporazum in Aarhuška konvencija (Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah).

Na ravni Evropske unije je okolje varovano že s primarno zakonodajo (191. člen PDEU in 37. člen Listine EU), na podlagi katere so bili sprejeti številni sekundarni pravni akti, med drugim tudi Direktiva 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (Direktiva 2004/35/ES o okoljski odgovornosti ali Direktiva o okoljski odgovornosti), ki je pomembno vplivala tudi na razvoj odgovornosti za okoljsko škodo v slovenskem pravnem redu.² Drugače kot pri Evropski konvenciji za človekove pravice, ki varuje okolje le posredno, praviloma prek posameznikove pravice do zasebnega življenja iz 8. člena (vključujoč pravico do zdravega življenjskega okolja), je s pravnimi akti EU varovano tudi okolje samo.³

Ustava RS prav tako varuje okolje le posredno, prek posameznikove pravice do zdravega življenjskega okolja (72. člen).⁴ To ureditev je presegla Direktiva 2004/35/ES o okoljski odgovornosti, ki je bila implementirana v naš pravni red z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-2).⁵ Medtem ko se določba tretjega odstavka 72. člena URS, ki vzpostavlja odškodninsko odgovornost povzročitelja škode v življenjskem okolju, nanaša na škodo, ki jo zaradi posega v zdravo življenjsko okolje utrpí posameznik (antropocentrični pristop), se Direktiva o okoljski odgovornosti osredinja izključno na povrnitev škode na okolju (ekocentrični pristop), pri čemer je (premoženjska ali nepremoženjska) škoda posameznikov zaradi onesnaženja okolja iz Direktive izrecno izključena.⁶ Za te vrste škode se tako uporabljajo nacionalna pravila držav članic

¹ Podrobneje glej na primer Šifkovič Vrbica, str. 35 in nasl.

² Pred Direktivo 2004/35/ES o okoljski odgovornosti čista okoljska škoda praviloma ni bila pravno priznana v večini držav članic. Glej Wagner 2011.

³ Knez, v: Avbelj, str. 574 in 575.

⁴ Prav tam, str. 576, r. št. 12.

⁵ Uradni list RS, št. 44/22.

⁶ Uvodna izjava 14 preambule Direktive o okoljski odgovornosti.

– v slovenskem pravu na področju obligacijskega prava predvsem odstranitveni, opustitveni in odškodninski zahtevek iz 133. člena Obligacijskega zakonika (OZ),⁷ na področju stvarnega prava pa imisijsko varstvo iz 75. člena Stvarnopravnega zakonika (SPZ).⁸

3. Civilnopravno varstvo

3.1. Slovenska ureditev

Odškodninsko pravo v OZ je usmerjeno v pravno varstvo premoženjskih in nepremoženjskih interesov posameznika, medtem ko s pravili o povrnitvi škode okoljska škoda ni pravno priznana. Institut okoljske škode je pri nas urejen v ZVO-2, njegova uveljavitev pa je pridržana javnopravnim organom. V obligacijskem pravu je okolje načeloma varovano le toliko, kolikor vpliva na človeka. V določeni meri je okolje varovano z določbo prvega odstavka 133. člena OZ, ki uzakonja odstranitveni in opustitveni zahtevek, ko grozi večja škoda, kar lahko vključuje tudi onesnaženje okolja.⁹ Določba se razlaga tako, da za uveljavitev pravnega varstva zadošča tudi grozeča škoda na okolju kot takem (nevarnost nastanka premoženjske ali nepremoženjske škode ni pogoj).¹⁰ Okolje pa je zgolj posredno varovano z določbo tretjega odstavka 133. člena OZ, ki je podlaga za odškodninski zahtevek za povrnitev škode, ki nastane posameznikom zaradi splošno koristne dejavnosti in presega običajne meje (ta pogosto prizadene tudi okolje).^{11, 12} Druga škoda, ki posamezniku nastane zaradi posegov v okolje in prizadene njegove premoženjske ali nepremoženjske interese ter ki je določba tretjega 133. člena OZ ne zajema, se povrne v skladu s splošnimi pravili odškodninskega prava (krivdna ali objektivna odgovornost¹³). V tem smislu tudi druge, splošnejše določbe deliktnega prava v določeni meri

⁷ Uradni list RS, št. 97/07 in nasl.

⁸ Uradni list RS, št. 87/02 in nasl.

⁹ Primerjaj Jadek Pensa, v: Juhart, Plavšak, str. 766 in nasl.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Za imisije hrupa (praviloma zaradi železniškega ali cestnega prometa) glej na primer odločbe VS RS II Ips 44/2021 z dne 1. 9. 2021, II Ips 126/2019 z dne 29. 5. 2020, II Ips 129/2018 z dne 29. 5. 2020 in II Ips 130/2019 z dne 29. 5. 2020, ki obravnavajo odškodninsko odgovornost države za škodo posameznikov zaradi hrupa (vertikalno razmerje, ki zahteva uporabo prilagojenih pravil odškodninskega prava, v skladu s 26. členom URS). Odmeven primer je bil tudi sodni postopek zasavskih kmetov proti Cementarni Trbovlje, Termoelektrarni Trbovlje, Steklarni Hrastnik in Tovarni kemičnih izdelkov Hrastnik, ki so bile spoznane za odgovorne za škodo, ki so jo kmetje imeli zaradi uničenja poljščin ter onesnaženja travnikov, sadnega drevja in gozdov (več glej sodba VSL II Cp 511/2016 z dne 9. 6. 2016). Glede uporabe tretjega odstavka 133. člena OZ pri odškodninskih zahtevkih zoper državo glej Možina, str. 235–262.

¹² Primerjaj Damjan, str. 246–249.

¹³ Glej na primer sodbo VSL II Cp 1914/2018 z dne 6. 2. 2019, v kateri je bilo ugotovljeno, da je toženec za ogrevanje uporabljal odpadno olje (nevarna dejavnost) in je za škodo, ki je nastala zaradi njegovega izlitja, objektivno odgovoren (prvi odstavek 153. člena OZ).

posredno ščitijo tudi okolje. Posredno je okolje varovano tudi s stvarnopravnim institutom prepovedanih imisij,¹⁴ ki se uresničuje z negatorno ali motenjsko tožbo. V tem primeru se najprej varujejo interesi ljudi, zato o ekocentričnem pristopu ne moremo govoriti.

3.2. Primerjalnopravni trendi

Zanimivo je, da smernice v evropskem zasebnem pravu predlagajo priznanje okoljske škode kot pravno relevantne v okviru zasebnega prava. Tako predlaga nacionalnim zakonodajalcem Osnutek skupnega referenčnega okvira (Draft Common Frame of Reference, v nadaljevanju: DCFR), ki v čl. VI. – 2:209 v okviru modelnih pravil neposlovne odškodninske odgovornosti okoljski škodi podeljuje status pravno priznane škode.¹⁵ Čeprav je govor o t. i. čisti ekološki škodi (angl. *pure ecological damage*¹⁶), ki naj bi bila z zadevno določbo pravno varovana, je vendarle tudi tu zaslediti določeno stopnjo povezave s »škodo na ljudeh«, saj avtorji komentarja govorijo o škodi, ki jo ima javnost kot taka.¹⁷ Po tej razlagi se zdi, da so varovani (kolektivni) interesi ljudi v smislu škode, ki v skupnosti nastaja zaradi onesnaženja okolja (onesnaženje podtalnice in posledično znižanje kakovosti pitne vode na določenem območju ipd.). Glede na navedeno razlago se sprašujem, ali bi bila pravno priznana tudi škoda v naravi, ki je oddaljena od ljudi in pri kateri ne bi bilo mogoče dokazati vpliva na človeško skupnost. Menim, da je primerna le tista razlaga, ki zajema tudi tako škodo, saj je le v tem primeru mogoče govoriti, da DCFR priznava »čisto ekološko škodo«.

Kot poudarjajo pisci, ima določba zasebnopravne in javnopravne elemente.¹⁸ Medtem ko temelji na zasebnopravnem institutu civilnopravne (neposlovne) odgovornosti, kar zahteva uporabo splošnih pravil civilnega prava, so aktivno legitimirane za zahtevek država ali pristojne oblasti, ki imajo stroške z obnovo prizadetih delov okolja, kar daje določbi javnopravno naravo.¹⁹ Če bi okoljsko škodo saniral posameznik ali pravna oseba zasebnega prava, bi lahko povrnitev stroškov zahtevala le po splošnih pravilih posloводства brez naročila.²⁰

Priznanje okoljske škode v okviru civilnega prava pa tudi nekaterim nacionalnim pravnim redom ni tuje. Tudi v Evropi, na primer v Belgiji, Španiji in na Nizozemskem,²¹ tako niso

¹⁴ Več glej na primer Damjan, str. 245.

¹⁵ »Stroški, ki jih imajo država ali pristojne oblasti z obnovo bistveno prizadetih elementov okolja, kot so zrak, voda, zemlja, flora in favna, so pravno priznana škoda države ali teh oblasti.«

¹⁶ Primerjaj Wagner 2011.

¹⁷ Von Bar, str. 3363.

¹⁸ Prav tam.

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Prav tam, str. 3365.

²¹ Taylor, str. 82.

redki zahtevki različnih združenj ali nevladnih organizacij, ki v imenu okolja od onesnaževalcev (zasebnopravnih subjektov) zahtevajo povrnitev škode, ki so jo ti povzročili okolju. To so zahtevki na horizontalni ravni in so v domeni zasebnega prava.

Tudi Francija je z reformo Code civil leta 2016 uzakonila pravila zasebnopravne odgovornosti za okoljsko škodo (1246. do 1252. člen Code civil). To je ureditev, ki je ločena od upravno-pravne odgovornosti za okoljsko škodo, ki tudi v Franciji predstavlja implementacijo Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti.²² Priznanje okoljske škode v zasebnem pravu v določeni meri zahteva prilagoditev pravil klasičnega deliktnega prava, zlasti glede ugotavljanja obsega škode in njene povrnitve.

Francoska ureditev civilnopravne odgovornosti za ekološko škodo temelji na modelu objektivne odgovornosti, v skladu s katero je oseba, odgovorna za ekološko škodo, le-to dolžna povrniti (1246. člen Code civil). To je odgovornost brez krivde, ki temelji na vzročni zvezi med ravnanjem osebe, odgovorne za nastanek ekološke škode, in nastalo škodo.²³ Pojem škode je definiran širše kot v Direktivi 2004/35/ES o okoljski odgovornosti:²⁴ gre za vsak nezamisljiv škodljiv učinek na delovanje ekosistema ali na kolektivne interese ljudi do okolja (1247. člen Code civil). Kot poudarjajo pisci, je prevladal termin »ekološka« škoda, saj ta – drugače kot »okoljska« škoda – jasno opredeljuje, da gre izključno za škodo na naravnem okolju.²⁵

Aktivno legitimiran za vložitev odškodninskega zahtevka je vsakdo, ki ima upravičenje in interes za tako tožbo, pri čemer zakonik primeroma našteva osebe, ki imajo pravni interes: država, francoska Agencija za okolje, lokalne oblasti in združenja za zaščito okolja. Tako široka aktivna legitimacija dopušča, da v imenu okolja tožbo vloži tudi fizična oseba. To bo sicer v praksi redko, če že, bo najbrž posameznik zahtevke v imenu okolja vložil poleg zahtevka za povrnitev svoje škode.

Primarna je naturalna restitucija (sanacija okolja) (prvi odstavek 1249. člena Code civil), saj je namen odgovornosti za ekološko škodo vzpostaviti stanje, ki je obstajalo pred onesnaženjem. Sanacijski ukrepi v tem primeru so bodisi usmerjeni v odpravo posledic onesnaženja bodisi v vzpostavitev pogojev za naravno obnovo prizadetega okolja.²⁶ Plačilo denarne odškodnine je subsidiarno, če odgovorna oseba ne more izvesti (zadostnih) sanacijskih ukrepov ali ti niso mogoči (oziroma bi imeli še dodatne negativne učinke na okolje). Kot poudarjajo pisci, je

²² Čl. L. 160-1 in nasl. Okoljskega zakonika (fr. *Environment Code*). Glej Foulon.

²³ Taylor, str. 85.

²⁴ Ta zajema le določene vrste škode – škodo na zavarovanih vrstah in naravnih habitatih, škodo na vodah in škodo, povzročeno tlom.

²⁵ Taylor, str. 85.

²⁶ Martin, str. 115.

vzpostavitev prejšnjega stanja mogoča le v sorazmerno redkih primerih.²⁷ V tem primeru povzročitelju sodišče naloži, da tožniku plača denarni znesek, ki naj ga ta porabi za sanacijo okolja (namenska odškodnina); če pa tožnik sanacijskih ukrepov ne bi mogel izvesti, se namenska odškodnina plača državi.

V francoski sodni praksi se je razvilo pet različnih metod odmerjanja odškodnine za ekološko škodo, ki se med seboj ne izključujejo in se lahko dopolnjujejo. Prva je metoda pavšalnega vrednotenja, po kateri se odškodnina odmeri na način, da se enota prizadetega dela ekosistema (na primer hektar gozda, posamezna žival, kubični meter vode) pomnoži s povprečno (denarno) vrednostjo te enote in številom prizadetih enot.²⁸ Metoda je pogosto kritizirana, saj se odškodnina določa zgolj pavšalno in na podlagi (ekonomske) vrednosti, ki jo ima okolje za človeka (na primer vrednost rib, ki jih je mogoče ujeti v kubičnem metru vode, pri čemer so drugi organizmi povsem zanemarjeni).²⁹ Druga metoda temelji na stroškovnem pristopu, in sicer se odškodnina odmeri glede na stroške rehabilitacije okolja, čeprav ta iz tehničnih, etičnih ali drugih razlogov ni mogoča.³⁰ Po tretji metodi je za odmero odškodnine ključna višina sredstev, ki jih je določena institucija (na primer narodni park) investirala v določen ekosistem, ta investicija pa se je zaradi onesnaženja izkazala za brezpredmetno (odškodnina se odmeri glede na višino »izgubljenih« vloženi sredstev, pri čemer se upošteva število let, ki bo potrebnih, da se okolje spet obnovi).³¹ Po četrti metodi se odškodnina odmeri glede na vrednost ekoloških (ekosistemskih) storitev, ki jih okolje zaradi škode ne more več zagotavljati³² (na primer opraševanje, zagotavljanje hrane, lesa in čistega zraka, filtriranje vode). Peta metoda je nadgradnja četrte, in sicer vključuje še stroške ukrepov, potrebnih za naravno obnovo okolja.³³ Pisci opozarjajo, da je treba pri izbiri metode vselej preveriti, ali ta ustreza ekocentrični naravnani ureditvi odgovornosti za ekološko škodo v Code civil, ter k sodelovanju vselej, ko je to potrebno, pritegniti strokovnjake ustrezne stroke.

Odškodninski zahtevek zastara v desetletnem roku, šteto od dneva, ko je tožnik izvedel ali bi lahko izvedel za nastanek ekološke škode. Rok je subjektivni in se razlikuje od tridesetletnega objektivnega zastaralnega roka iz Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti (prvi odstavek 2226. člena Code civil).

²⁷ Prav tam.

²⁸ Prav tam, str. 116.

²⁹ Več glej Martin, str. 116.

³⁰ Prav tam.

³¹ Prav tam.

³² Prav tam.

³³ Prav tam.

Kot poudarjajo pisci, je civilnopravna odgovornost za ekološko škodo v Code civil v določenih pogledih zasnovana širše od odškodninske odgovornosti v Direktivi 2004/35/ES o okoljski odgovornosti: širša je definicija pravno priznane škode, prav tako je širša aktivna legitimacija, zahtevek se lahko uveljavlja kot dopolnitev zahtevku za povrnitev druge škode pri individualnem ali kolektivnem pravnem varstvu, pri čemer mora sodišče paziti, da zaradi uporabe različnih pravil ne bi prišlo do dvojne kompenzacije.

4. Upravnopravno varstvo

Slovenska ureditev odgovornosti za okoljsko škodo v ZVO-2 je v največji meri rezultat implementacije Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti (ta je bila v slovenski pravni red implementirana že z ZVO-1, z novelo ZVO-2 so bile z vidika implementacije prilagojene le določene malenkosti³⁴). Slednja je instrument minimalne harmonizacije,³⁵ kar pomeni, da lahko države za vzpostavitev odškodninske odgovornosti določijo tudi strožje pogoje (gleđano z zornega kota onesnaževalcev).³⁶ Direktiva vzpostavlja odgovornost za okoljsko škodo, ki pa je javnopravne narave in nima veliko skupnega z odškodninsko odgovornostjo v smislu deliktnege prava.³⁷

Pravno varovana je škoda na okolju (angl. *environmental damage*),³⁸ pri čemer so pravno priznane le določene oblike tovrstne škode (škoda, povzročena zavarovanim vrstam in njihovim habitatom, škoda na vodah, škoda na tleh – podrobneje glej 162. člen ZVO-2). Ker ZVO-2 uporablja termin »okoljska škoda«, je ta izraz uporabljen tudi na tem mestu. Nekatere oblike okoljske škode so iz varstva po ZVO-2 izrecno izključene. To so izjeme, ki jih je treba razlagati ozko.³⁹ Tako je izvzeta okoljska škoda, ki je posledica razpršenega onesnaževanja, saj je v teh primerih praviloma zelo težko (če ne nemogoče) ugotoviti vzročno zvezo med okoljsko škodo in dejavnostjo posameznega povzročitelja. Če je slednje vendarle mogoče, se tudi za tako obliko škode uporabljajo pravila ZVO-2. Pri tem je pomembno, da se za konkreten primer presodi, ali je vzročno zvezo med okoljsko škodo in dejavnostjo posameznega povzročitelja mogoče ugotoviti ali ne (upravna odločba se mora o tem izreči, saj je v nasprotnem primeru

³⁴ Za primerjalnopravni vpogled v pristope k implementaciji Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti glej na primer Wagner 2011.

³⁵ Glej tudi Study on the Harmonisation of EU Environmental Law, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, februar 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)705033](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)705033)> (15. 11. 2022).

³⁶ Glej uvodno izjavo 29 preambule Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti.

³⁷ Wagner 2011. Primerjaj Damjan, str. 254.

³⁸ Hinterreger, str. 13.

³⁹ Sodba UPRS I U 1652/2015 z dne 23. 6. 2016, točka 14.

sodišče ne more preizkusiti).⁴⁰ Pri ugotavljanju obsega škode na okolju pomaga pristojnim organom tudi Pravilnik o podrobnejših merilih za ugotavljanje okoljske škode.⁴¹

Ureditev temelji na načelu »onesnaževalec plača« (angl. *pollutor pays*), pri čemer je v določenih primerih vzpostavljena objektivna odgovornost (če se povzročitelj ukvarja s katero od dejavnosti, taksativno naštetih v drugem odstavku 161. člena ZVO-2), za druge primere pa velja krivdna odgovornost (tretji odstavek 161. člena ZVO-2). Za izvajanje zakonskih določb o okoljski škodi so pristojni javnopravni organi, tj. pristojno ministrstvo (ministrstvo, pristojno za okolje in prostor), ki postopa po pravilih upravnega prava. Zasebnopravne organizacije ali posamezniki nimajo pravne legitimacije za uveljavljanje zahtevkov (v imenu okolja) iz naslova čiste okoljske škode,⁴² jim pa ZVO-2 priznava določeno možnost udeležbe v postopku (zahteva za ukrepanje, stranska udeležba v upravnem postopku, legitimacija za upravni spor).

Ministrstvo lahko povzročitelju škode z odločbo naloži ukrepe za preprečitev nastanka okoljske škode, če pa je do nje že prišlo, ukrepe za sanacijo take škode. Preventivne ali sanacijske ukrepe odredi z upravno odločbo ministrstvo, sodišče pa lahko tako odločitev presoja le v primeru, ko je zoper tako odločbo sprožen upravni spor. Sodišča po ZVO-2 namreč niso pristojna za odrejanje ukrepov v primeru okoljske škode.⁴³

Primarna je restitucija v naravi, praviloma vzpostavitev prejšnjega stanja (in ne plačilo denarne odškodnine). Če povzročitelj ne ravna v skladu s tako odločbo, je zavezan plačati stroške preprečevalnih oziroma sanacijskih ukrepov, ki jih v tem primeru na njegov račun zagotovi država. Po izrecni zakonski dikciji torej »denarna odškodnina« (ZVO-2 sicer tega termina ne uporablja) zajema stroške preprečevalnih oziroma sanacijskih ukrepov ter stroške ugotavljanja vrste, obsega in pomena okoljske škode ali njene neposredne nevarnosti, stroške vodenja upravnega postopka in zbiranja podatkov ter stroške spremljanja in nadzora izvajanja ukrepov (prvi in drugi odstavek 167. člena ZVO-2). Medtem ko ZVO-2 izrecno določa, da je zoper odločbo, s katero je ministrstvo povzročitelju odredilo izvedbo preprečevalnih ali sanacijskih ukrepov, mogoč upravni spor, to ni določeno za sklep, s katerim ministrstvo odloči o izvedbi odrejenih ukrepov na račun povzročitelja. V slednjem primeru bo povzročitelj dolžan plačati vrednost izvedenih ukrepov v denarju. Iz določb ZVO-2 o odgovornosti za preprečevanje in sanacijo okoljske škode jasno izhaja, da so primarno sredstvo za preprečitev ali sanacijo take škode ukrepi v naravi. Tako ZVO-2 tudi nima določb o odmeri odškodnine za okoljsko ško-

⁴⁰ Prav tam.

⁴¹ Uradni list RS, št. 46/09 in nasl.

⁴² Da so za uveljavljanje zahtevkov iz naslova okoljske škode pristojni javnopravni organi, določa tudi uvodna izjava 15 preambule Direktive o okoljski odgovornosti.

⁴³ Sklep VS RS I Up 15/2018 z dne 21. 3. 2018, točka 9.

do, saj se le-ta določi po stroškovni metodi (strošek preventivnih ali sanacijskih ukrepov, ki jih je namesto povzročitelja izvedla država).

Natančnejše smernice za določitev sanacijskih ukrepov v primeru nastanka okoljske škode določa Uredba o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode.⁴⁴ To so ukrepi primarne sanacije (njihov cilj je vrnitev okolja v stanje, ki bi obstajalo, če ne bi prišlo do okoljske škode) ter ukrepi dopolnilne sanacije (ukrepi, ki pridejo v poštev, če vrnitev v prejšnje stanje ni mogoča) in kompenzacijske sanacije (ukrepi za nadomestitev začasnih izgub zaradi nastanka okoljske škode, iz katerih pa so izvzeta finančna nadomestila javnosti).⁴⁵ Uredba določa tudi metode denarnega vrednotenja⁴⁶ prizadetih delov okolja, kadar vrnitev v prejšnje stanje ni mogoča. Te metode se delijo v dve večji skupini: (1) metode, pri katerih se denarna vrednost določi na osnovi neposredne uporabnosti, ki jo prizadeti deli okolja oziroma njihove funkcije zagotavljajo ljudem (na primer vrednost pašnika za kmete); (2) metode, pri katerih vrednosti prizadetih delov okolja oziroma njihovih funkcij temeljijo na vlogi, ki jo imajo funkcije ekosistema pri proizvodnji tržnih dobrin (na primer vrednost mokrišča, ki deluje kot ovira za visoke valove in blažilec poplav ter tako zmanjšuje škodo zaradi poplav na zasebni lastnini).⁴⁷ Iz javno dostopne upravne in sodne prakse ni razvidno, na kakšen način in kako pogosto se navedene metode uporabljajo v praksi, ima pa v vsakem primeru prednost ukrep vzpostavitve prejšnjega stanja (restitucija v naravi).

Novela ZVO-2 je okrepila vlogo širše (zainteresirane) javnosti v postopkih za preprečevanje in sanacijo okoljske škode, kar je skladno s cilji Aarhuške konvencije.⁴⁸ Tako imajo po novem tudi civilne iniciative (poleg nevladnih organizacij in prizadetih pravnih ali fizičnih oseb) pravico, da pristojne državne oblasti (ministrstvo) obvestijo o okoljski škodi in zahtevajo ukrepanje (prvi odstavek 168. člena ZVO-2). Zoper odločbo, s katero je ministrstvo ugotovilo, da okoljska škoda ni nastala, lahko po noveli ZVO-2 upravni spor sproži tudi civilna iniciativa. Velja omeniti, da je dosedanja sodna praksa s področja okoljske škode v slovenskem pravnem prostoru izjemno skromna, kar kaže na to, da je v teh primerih le redko prihajalo do sodnih sporov. Najbrž ni pričakovati, da bi razširjena aktivna legitimacija na civilno iniciativo ta trend bistveno spremenila.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 55/09 in nasl.

⁴⁵ Tako tudi Priloga II Direktive o okoljski odgovornosti.

⁴⁶ Direktiva o okoljski odgovornosti metod denarnega vrednotenja ne določa, temveč to prepušča pristojnim organom držav članic (točka 1.2.3 Priloge II).

⁴⁷ Podrobneje glej Prilogo 3 (Metode denarnega vrednotenja) Uredbe o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode.

⁴⁸ Glede pomena in vloge nevladnih organizacij in civilnih iniciativ v okoljskih sporih glej tudi Eliantonio; Garben, v: Kellerbauer, Klamert, Tomkin, str. 1524 in nasl.

ZVO-2 je z vidika odgovornosti za okoljsko škodo prinesel tudi pomembno novost, in sicer obvezno zavarovanje odgovornosti za okoljsko škodo. Zavarovanje je tako po novem obvezno za vse tiste, ki se ukvarjajo z dejavnostmi, pri katerih je riziko nastanka okoljske škode povečan⁴⁹ in zaradi česar je njihova odgovornost postrožena (odgovarjajo objektivno) (sedmi odstavek 161. člena ZVO-2).

Skladno z Direktivo 2004/35/ES o okoljski odgovornosti določa ZVO-2 tridesetletni objektivni rok za zastaranje odgovornosti za okoljsko škodo (šteto od dneva vzroka njenega nastanka, če v tem času ni bil proti povzročitelju sprožen noben postopek ugotavljanja njenega nastanka) (prvi odstavek 170. člena ZVO-2). To je zastaralni rok, ki je posledica implementacije evropske zakonodaje in ki vidno odstopa od pravil zastaranja odškodninskih zahtevkov v drugih primerih. Tako (premoženjska ali nepremoženjska) škoda na ljudeh, ki izvira iz iste obremenitve okolja, zastara v splošnem zastaralnem roku za deliktne zahtevke (subjektivni triletni in objektivni petletni zastaralni rok – prvi in drugi odstavek 352. člena OZ⁵⁰), medtem ko bi škoda na okolju zastarala v tridesetletnem objektivnem roku. Najbrž bi težko upravičili, da je okolje na lestvici varovanih pravnih dobrin hierarhično bistveno višje od pravno varovanih interesov ljudi (življenje, zdravje, lastnina ipd.).

5. Kolektivne tožbe

Zakon o kolektivnih tožbah je prinesel možnost kolektivnega pravnega varstva na področju okoljskih nesreč. Kot določa, se »lahko s kolektivno tožbo uveljavljajo tudi zahtevki iz naslova odškodninske odgovornosti zaradi povzročitve okoljske nesreče, kot jo določa zakon o varstvu okolja« (6. točka prvega odstavka 2. člena ZKoliT). Po ZVO-2 je okoljska nesreča »nenadzorovan ali nepredviden dogodek, povezan s posegom v okolje, ki ima zaradi obremenitve okolja takoj ali pozneje za posledico neposredno ali posredno ogrožanje življenja ali zdravja ljudi ali kakovosti okolja« (4.7. točka 3. člena ZVO-2). Okoljska nesreča lahko povzroči škodo na ljudeh ali/in škodo na okolju. Za primer okoljske nesreče ZVO-2 določa tako ukrepe za zavarovanje ljudi kot tudi ukrepe za sanacijo okoljske škode (63. člen ZVO-2). Na prvi pogled ni povsem jasno, ali ZKoliT zajema zahtevke za škodo na ljudeh ali tudi zahtevke za škodo na okolju (v obeh primerih seveda le tisto, ki izvira iz okoljske nesreče). Medtem ko odgovora na to vprašanje v (javno objavljenem) zakonodajnem gradivu ni zaslediti, Galič in Vlahek opozarjata, da so pri teh sporih »individualno utrpljene škode zelo različne glede na okoliščine, ki so lastne le posameznim oškodovancem in zahtevajo (v tem delu) individualno obravnavo

⁴⁹ Te dejavnosti so taksativno naštet v drugem odstavku 161. člena ZVO-2.

⁵⁰ Glej na primer sodbo VSM I Cp 1470/2010 z dne 22. 2. 2011.

ter individualni dokazni postopek»,⁵¹ kar bi kazalo na to, da je mišljena le škoda na ljudeh. Tudi glede na to, da je namen kolektivnega varstva izboljšati dostop do sodišča v primeru množičnega oškodovanja, ko je oškodovanih več oseb na bistveno podoben način in so njihovi zahtevki v bistvenem podobni, se zdi, da ZKoLT zajema zahtevke posameznikov za povrnitev njihove (premoženjske ali nepremoženjske) škode, ki je posledica okoljske nesreče, ne pa tudi zahtevkov za povrnitev škode na okolju. Okolje je namreč eno samo in zato po logiki ne gre za več (v bistvenem podobnih) zahtevkov, ki bi jih bilo treba združiti s kolektivno tožbo.

6. Podnebne tožbe in civilno pravo

Pod pojmom »podnebne tožbe« gre praviloma razumeti tožbe, ki jih zoper države (ali naddržavne tvorbe) vlagajo različna okoljevarstvena združenja ali (redkeje) posamezniki in od njih zahtevajo spoštovanje mednarodnopravnih obveznosti na področju varstva okolja.⁵² Slaba polovica do zdaj evidentiranih podnebnih tožb je »pravih«, kar pomeni, da se zahtevek nanaša na podnebne spremembe, v drugih primerih pa so podnebne spremembe del drugih okoljskih zahtevkov (onesnaževanje zraka, varovanje gozdov, trgovanje z emisijskimi kuponi ali dvigovanje morske gladine ipd.).⁵³ Podnebne tožbe so predmet obravnave ali pred nacionalnimi sodišči, SEU ali regionalnimi sodišči za človekove pravice.⁵⁴

V zadnjem času je zaslediti pojav podnebnih tožb v horizontalnih razmerjih, tj. med zasebnopravnimi subjekti. To so tožbe, ki jih vlagajo združenja ali posamezniki zoper zasebnopravne onesnaževalce (praviloma podjetja), in sicer pred nacionalnimi sodišči, pogosto s sklicevanjem na (nacionalna) pravila odškodninskega prava. Čeprav odškodninski zahtevki v teh primerih praviloma niso usmerjeni v povrnitev škode na okolju, temveč škode na ljudeh, gre vendarle za fenomen, ki je v zadnjem času predmet številnih razprav.⁵⁵

Eden takih primerov je *Luciano Lliuya proti RWE AG*,⁵⁶ sodni spor, ki trenutno poteka pred Višjim deželnim sodiščem v Hammu (Nemčija). V tem sporu je leta 2015 kmet, ki živi v Huarazu (Peru), s podporo nevladne organizacije Germanwatch vložil tožbo z opustitvenim in odškodninskim zahtevkom zoper največjega nemškega ponudnika elektrike – družbo RWE. Tej očita, da je prispevala k podnebnim spremembam z znatnimi izpusti toplogre-

⁵¹ Galič, Vlahek, str. 30.

⁵² Primerjaj Groh, v: Weber in dr., »Klimaklage«. Glej tudi Kovič Dine, str. 6.

⁵³ Kovič Dine, str. 6.

⁵⁴ Prav tam.

⁵⁵ Glej na primer Wagner 2021, str. 2256–2263; Haller, Risse, str. 3500–3505; Weller, Tran, str. 574–605; Wagner, Arntz, str. 405–428; Sindico, Mbengue, KcKenzie, str. 680 in nasl.

⁵⁶ Sodba Deželnega sodišča v Essnu 2 O 285/15 z dne 15. 12. 2016 (v pritožbenem postopku).

dnih plinov in naj bi bila zato soodgovorna za taljenje ledenika nedaleč od mesta Huaraz (gladina ledeniškega jezera se dviguje od leta 1975, eksponentno pa od leta 2003 in ogroža okoliške prebivalce). Po tožnikovih navedbah naj bi družba RWE v 0,47-odstotnem deležu prispevala h globalnim industrijskim izpustom toplogrednih plinov in naj bi zato v tem odstotku nosila tožnikove stroške protipoplavnih ukrepov. Medtem ko je prvostopenjsko sodišče tožnikovo zahtevo za pravno varstvo v celoti zavrnilo (z obrazložitvijo, da imisijsko varstvo zoper podjetje, ki deluje v javno korist, ni mogoče, medtem ko za odškodninski zahtevek med drugim ni izkazana vzročna zveza med ravnanjem in škodo), pritožbeni postopek še vedno traja.⁵⁷

Z vidika civilnega prava je primer zanimiv zato, ker tožnik odškodninski zahtevek utemeljuje s sklicevanjem na splošna pravila nemškega deliktne prava (par. 823(1) BGB⁵⁸). Izgledi za uspeh tovrstnih podnebnih tožb so sorazmerno neobetavni. Po nemškem pravu je namreč za odškodninsko odgovornost po par. 823(1) BGB treba dokazati troje: (1) poseg v pravno varovano dobrotno, (2) vzročna zveza in (3) krivdo. Glede prve predpostavke pisci poudarjajo, da nekatere oblike škod, ki jih imajo posamezniki in so povezane s podnebnimi spremembami, v nemškem deliktne pravu niso priznane.⁵⁹ Medtem ko je škoda, ki nastane zaradi posega v življenje, telo, zdravje, svobodo gibanja in lastnino, pravno priznana, pa je iz varstva izvzeta »čista premoženjska škoda«. Tako do odškodnine ne bo upravičen lastnik smučarske koč, če je bilo smučišče opuščeno zaradi pomanjkanja snega. Prav tako nemško deliktne pravo – enako kot slovensko – ne varuje okolja kot takega. Najtrši oreh pa je gotovo dokazovanje vzročne zveze med ravnanjem posameznega deležnika in nastalimi posledicami podnebnih sprememb (škodo). Dokazati, da je določen subjekt s svojim ravnanjem v določenem deležu prispeval k taljenju ledenika na drugem koncu sveta, je praktično nemogoče. V konkretnem primeru je vprašljiv tudi pogoj krivde, saj je podjetje ves čas delovalo v javno korist in v skladu z veljavnimi okoljskimi standardi (potrebna je *ex ante*, in ne *ex post* presoja škodljivosti ravnanja).⁶⁰

Omeniti velja tudi primer *Milieudéfense et al. proti Royal Dutch Shell plc*.⁶¹ To je tožba okoljevarstvenih združenj zoper nizozemski koncern Shell, v kateri mu očitajo kršitev dolžne skrbnosti v smislu nizozemskega deliktne prava (člen 6:162 Nizozemskega civilnega za-

⁵⁷ Stanje decembra 2022.

⁵⁸ »Kdor namerno ali iz malomarnosti protipravno poseže v življenje, telo, zdravje, svobodo, lastnino ali kakšno drugo posameznikovo pravico, je temu dolžan povrniti škodo, ki mu zaradi tega nastane.« (Prevod K. L.)

⁵⁹ Wagner, Arntz; Weller, Tran, str. 598.

⁶⁰ Podrobneje glej Wagner, Arntz.

⁶¹ Sodba Okrožnega sodišča v Haagu v zadevi C/09/571932 z dne 26. 5. 2021 (trenutno v pritožbenem postopku).

konika⁶²) in kršitev človekovih pravic (drugače kot v primeru *Urgenda*,⁶³ ko je bila tožena država, gre v tem primeru za tožbo zoper zasebnopravni subjekt). S tožbo zahtevajo, da družba zmanjša izpuste ogljikovega dioksida za 45 odstotkov do leta 2030 (glede na leto 2010) in na 0 do leta 2050 skladno s Pariškim sporazumom o podnebnih spremembah. Okrožno sodišče v Haagu je zahtevku na prvi stopnji ugodilo in podjetju Shell naložilo zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov,⁶⁴ kar naj bi zahtevala tudi dolžna skrbnost v smislu generalne klavzule deliktnega prava. O zadevi še ni bilo pravnomočno odločeno, saj je bila zoper odločitev vložena pritožba, o kateri med pripravo tega prispevka še ni bilo odločeno.

Čeprav je zaslediti marsikatero kritiko glede uporabe institutov klasičnega deliktnega prava v podnebnih tožbah,⁶⁵ lahko civilno pravo ponuja vsaj komplementarno, dopolnilno funkcijo v boju zoper podnebne spremembe.⁶⁶ Dodaten nabor pravnih možnosti tako ustvarja določen pritisk (tudi) na zasebnopravne subjekte, da ravnajo okolju prijazno in svoje ravnanje podredijo dogovorjenim okoljskim standardom. Čeprav se zdi, da je civilno pravo pri preprečevanju posledic podnebnih sprememb kot slon v trgovini s porcelanom, saj ni bilo krojeno za take primere, vendarle ne gre povsem zanemariti njegove vloge v boju za okolju prijaznejši jutri.

7. Sklep

Okoljska škoda v slovenskem civilnem pravu ni pravno priznana, je pa okolje kot tako z določenimi mehanizmi zasebnega prava (odškodninsko pravo, imisije) varovano predvsem posredno. Zaskrbljenost glede podnebnih sprememb in posledično večja skrb za okolje pa se ne odražata le v mednarodnih sporazumih in javnem pravu, temveč v zadnjem času vse intenzivneje prodirata tudi v civilno pravo. Tako je Francija uvedla civilnopravno odgovornost za ekološko škodo, ki pomeni pomemben vzporedni mehanizem javnopravni odgovornosti za

⁶² Besedilo člena v angleškem prevodu: »1. *A person who commits a tortious act (unlawful act) against another person that can be attributed to him, must repair the damage that this other person has suffered as a result thereof.* 2. *As a tortious act is regarded a violation of someone else's right (entitlement) and an act or omission in violation of a duty imposed by law or of what according to unwritten law has to be regarded as proper social conduct, always as far as there was no justification for this behaviour.* 3. *A tortious act can be attributed to the tortfeasor [the person committing the tortious act] if it results from his fault or from a cause for which he is accountable by virtue of law or generally accepted principles (common opinion).*«

⁶³ Sodba Vrhovnega sodišča Nizozemske v zadevi 19/00135 z dne 20. 12. 2019 (angleški prevod, ecli:NL:HR:2019:2007). To je prelomna sodba (v svetovnem merilu), vezana na podnebne spremembe, s katero je bilo državi pred nacionalnim sodiščem naloženo znižanje toplogrednih izpustov kot ključnega dejavnika globalnega segrevanja. Več glej Plauštajner Metelko, str. 14–15.

⁶⁴ Več o primeru glej Dacar, str. 13.

⁶⁵ Tako na primer Wagner 2021, str. 2256–2263.

⁶⁶ Primerjaj Weller, Tran, str. 575 in nasl.; Sindico, Mbengue, KcKenzie, str. 677.

okoljsko škodo, ki je implementacija Direktive o okoljski odgovornosti. Tudi DCFR narekuje priznanje okoljske škode kot samostojne kategorije deliktnega odškodninskega prava.

V slovenskem pravnem prostoru so mehanizmi za odpravo okoljske škode v domeni upravnega prava. Pravzaprav ne gre za odškodninsko pravo v pravem, civilnopravnem smislu, temveč za ukrepe za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode, ki jih odredi pristojno ministrstvo. Sodna presoja tovrstnih ukrepov je – na podlagi javno dostopnih podatkov – izjemno redka. Določeno novost je na področju okoljske škode prinesel ZKolT, ki je uvedel možnost vložitve kolektivne tožbe za povrnitev škode iz okoljske nesreče, zdi pa se, da je tovrstno pravno varstvo namenjeno predvsem zahtevkom za škodo »na ljudeh«.

V zadnjem času je v mednarodnem prostoru opaziti pojav vlaganja podnebnih tožb v horizontalnih razmerjih. Pred nacionalnimi sodišči posameznih držav so vložene tožbe zoper podjetja, s katerimi okoljevarstvena združenja ali (redkeje) posamezniki zahtevajo okolju prijaznejše ravnanje, v določenih primerih pa tudi odškodnino zaradi podnebnih sprememb, h katerim naj bi prispevali tudi konkretni deležniki. Čeprav instituti civilnega prava niso prilagojeni tovrstnim zahtevkom in so ustrežnejši mehanizmi za reševanje tovrstnih težav politične narave, ne gre zanemariti komplementarne funkcije civilnega prava v boju za okolju prijaznejše prakse in upočasnitev podnebnih sprememb.

Literatura

- AVBELJ, Matej (ur.). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.
- DACAR, Rok. Pot do sodne odgovornosti podjetij za podnebne spremembe. *Pravna praksa*, 2021, št. 47, str. 13.
- DAMJAN, Matija. Množični zahtevki zaradi posegov v zdravo življenjsko okolje. *Pravni letopis*, 2011, str. 243–270.
- ELIANTONIO, Mariolina. Collective Redress in Environmental Matters: a Role Model or a 'Problem Child'? *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, 41(3), str. 257–273.
- FOULON, Julie. Recent developments in French environmental law: Recognition and implementation of ecological damage in French tort law. *Environmental Law Review*, 2019, vol. 21, issue 4, str. 309–317.
- GALIČ, Aleš, VLAHEK, Ana. Zakon o kolektivnih tožbah. *Pravosodni bilten*, 2/2018, str. 25–48.
- HALLER, Heiko, RISSE Jörg. Klimaschutzklagen und Streitverkündung gegen den Staat. *NJW*, 2021, str. 3500–3505.
- HINTERREGER, Monika. International and supranational systems of environmental liability in Europe. V: Hinterreger, M. (ur.), *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, str. 3–32.

- JUHART, Miha, PLAVŠAK, Nina (ur.). *Obbligacijski zakonik s komentarjem*, 1. knjiga. Ljubljana: GV Založba, 2003.
- KELLERBAUER Manuel, KLAMERT, Marcus, TOMKIN, Jonathan (ur.). *The EU Treaties and The Charter of Fundamental Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- KOVIČ DINE, Maša. Podnebne sodbe nacionalnih sodišč. *Pravna praksa*, 2021, št. 20, str. 6–7.
- MARTIN, G. J. Ecosystem-based approach and restoration or compensation for ecological damage. *Vie et Milieu – Life and Environment*, 2020, 70 (3–4), str. 113–120.
- MOŽINA, Damjan. Nepremoženjska škoda zaradi posega v pravico do zdravega življenjskega okolja: odškodninska odgovornost države za cestni hrup. V: Možina, D. (ur.), *Odškodninska odgovornost države*. Ljubljana: GV Založba, 2015, str. 235–262.
- PLAUŠTAJNER METELKO, Katja. Podnebne spremembe pred nizozemskim sodiščem: zadeva Urgenda. *Pravna praksa*, 2020, št. 5, str. 14–15.
- PÖTTKER, Erik. *Klimahaftungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014.
- SINDICO, Francesco, MBENGUE, Makane, MCKENZIE, Kathryn. Climate Change Litigation and the Individual: An Overview. V: Boele-Woelki, K. in dr. (ur.), *General Reports of the XXth General Congress of the International Academy of Comparative Law – Rapports généraux du XXème Congrès général de l'Académie internationale de droit comparé*. Springer, 2021, str. 675–691.
- ŠIFKOVIČ VRBICA, Senka. Varstvo okolja – od teorije k praksi (1. del). *Pravna praksa*, 2018, leto 37, št. 12/13, str. II–VII.
- TAYLOR, Simon. Extending the Frontiers of Tort Law: Liability for Ecological Harm in the French Civil Code. *Journal of European Tort Law*, 2018, vol. 9, no. 1, str. 81–103.
- VON BAR, Christian (ur.). *Principles, definitions and model rules of European private law: draft common frame of reference (DCFR)*. München: Sellier, 2009.
- WAGNER, Gerhard. Environmental Liability in European Private Law, 2011. Dostopno na: <<https://ssrn.com/abstract=1766114>> ali <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1766114>> (15. 11. 2022).
- WAGNER, Gerhard. Klimaschutz durch Gerichte. *NJW*, 2021, str. 2256–2263.
- WAGNER, Gerhard, ARNTZ, Arvid. Liability for Climate Damage under the German Law of Torts. V: Kahl, W., Weller, M. P. (ur.), *Climate Change Litigation: A Handbook*. München: Beck, 2021, str. 405–428.
- WEBER, Klaus (ur.). *Weber kompakt, Rechtswörterbuch*. München: C. H. Beck, 2022.
- WELLER, Marc-Philippe, TRAN, Mai-Lan. Klimawandelklagen im Rechtsvergleich – private enforcement als weltweiter Trend?. *ZEuP*, 2021/29, str. 574–605.