

Prenos zakonodaje EU na področju podnebja in energetike: Varovanje okolja v Republiki Sloveniji na podlagi Listine EU o temeljnih pravicah

Avtorji:

Luka Štrubelj,
Mag. Senka Šifkovič,
Aljoša Petek

Januar 2025

KAZALO

Seznam kratic	3
Povzetek/summary	4
1. Uvod.....	5
2. Osnove varstva človekovih pravic in okolja v Republiki Sloveniji	6
3. Akti EU na področju podnebja in energije.....	9
4. Izvajanje v Republiki Sloveniji in uporaba določb Listine	11
4.1. Sodelovanje javnosti v okviru Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov	11
4.2. Pospeševanje uvajanja OVE (sončna in vetrna energija)	15
4.3. Poročanje podjetij na področju podnebnih sprememb.....	21
5. Zaključki in predlogi	25

SEZNAM KRATIC

- CPVO – Celovita presoja vplivov na okolje
- CSRD – Direktiva o poročanju podjetij glede trajnostnosti
- DČ – Država članica
- DPN – Državni prostorski načrt
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije
- EKČP – Evropska konvencija o človekovih pravicah
- ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice
- EU – Evropska unija
- EUR - Evro
- MOPE – Ministrstvo Republike Slovenije za podnebje in energijo
- NEPN – Celoviti nacionalni energetske in podnebni načrt
- OVE – Obnovljivi viri energije
- OPN – Občinski prostorski načrt
- OPPN – Občinski podrobni prostorski načrt
- PDEU – Pogodba o delovanju Evropske unije
- PVO - Presoja vplivov na okolje
- SEU – Sodišče Evropske unije
- TGP – Toplogredni plini
- URS – Ustava Republike Slovenije
- USRS – Ustavno sodišče Republike Slovenije
- VRS – Vlada Republike Slovenije
- VSRS – Vrhovno sodišče Republike Slovenije

POVZETEK/SUMMARY

V zadnjih letih se v kontekstu varovanja okolja pojavlja večji poudarek na pristopu, ki je osredotočeno na človekove pravice. V pravu EU temeljnje pravice posameznic in posameznikov določa Listina EU o temeljnih pravicah. Študija se osredotoča na uporabo teh pravic za varstvo okolja v Republiki Sloveniji v kontekstu podnebne in energetske politike in odločanja na njihovi podlagi. Bolj natančno, študija obravnava politike na področju sodelovanja javnosti v podnebnih ukrepih, pospeševanja načrtovanja obnovljivih virov energije in poročanja podjetij glede vpliva na podnebje. Orisuje režime, kot jih predvideva EU zakonodaja, in analizira njihovo uporabo v Republiki Sloveniji.

Študija ob tem ugotavlja možnosti za povečanje varstva okolja v kontekstu teh politik z uporabo Listine. Študija ugotavlja, da Listina nudi možnosti v interesu varstva okolja tako preko 37. člena Listine, ki določa načelo vključevanja varstva okolja v politike, kot tudi na podlagi drugih določb Listine, ki določajo neposredno uporabljive pravice (npr. pravica do dobrega upravljanja, pravica do učinkovitega sodnega varstva). Možnost uporabe teh pravic se pojavljajo tako pri spodbujanju pravic javnosti do sodelovanja pri ukrepih podnebne politike, pri spodbujanju vrednot varstva okolja pri načrtovanju umeščanja OVE in pri poročanju podjetij glede trajnostnosti. Največjo težavo pa povzroča manjko sodne prakse, ki bi razdelovala možnosti uporabe Listine. Zato študija predlaga večjo aktivnost na tem področju.

In recent years, there has been an increasing emphasis on a human rights-based approach to environmental protection. In EU law, the fundamental rights of individuals are established by the EU Charter of Fundamental Rights. This study focuses on the application of these rights for environmental protection in the Republic of Slovenia within the context of climate and energy policies and decision-making. More specifically, the study examines policies in the areas of public participation in climate policy actions, spatial planning procedures for renewable energy sources, and corporate reporting on climate change. It outlines the frameworks envisioned by EU legislation and analyzes their implementation in the Republic of Slovenia.

The study identifies opportunities to enhance environmental protection in the context of these policies by leveraging the Charter. It finds that the Charter provides avenues for environmental protection through Article 37, which enshrines the principle of integrating environmental protection into policies, as well as other provisions that establish directly enforceable rights (e.g., the right to good administration and to effective remedy). The potential application of these rights is relevant in promoting the public's rights to participate in climate policy measures, in facilitating environmental protection in the planning for renewable energy installations, and in corporate sustainability disclosures. However, the greatest challenge lies in the lack of judicial decision-making that would clarify the possibilities for applying the Charter. Therefore, increased activity in that regard is recommended.

1. UVOD

Pravno varstvo človekovih pravic se vse bolj uveljavlja kot pomemben element varstva okolja v podnebnih in energetskih zadevah. Uveljavlja se kot umerjevalec razvoja na tem področju v evropskem prostoru. Tako je na primer Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v primeru Klimaseniorinen proti Švici na podlagi pritožbe okoljskega združenja uporabilo svoje standarde, vzpostavljene za okoljske zadeve, in ugotovilo, da Švica krši osnovne postulate človekovih pravic (pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) iz 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) na področju svoje podnebne politike.¹ Podobno se tudi v okviru energetske politike in odločanja izpostavlja pomen specifičnih, z okoljem povezanih varovalk, kot so pravice na podlagi Aarhuške konvencije.² Tako je Sodišče EU (SEU) v primeru ClientEarth proti Evropski investicijski banki potrdilo obveznost uporabljivosti 10. člena Aarhuške uredbe,³ ki zahteva izvedbo notranjega nadzora, v primeru odločitve Evropske investicijske banke iz leta 2018 za posojilo v višini 60 milijonov evrov (EUR) za izgradnjo 50 MW elektrarne na biomaso v Španiji, saj takšne odločitve na področju energetike neposredno zasledujejo cilje EU na področju okolja.⁴ Politike in odločitve na področju podnebja in energije kažejo vedno močnejši okoljski element, ki ga varuje okoljsko pravo.

V okviru prava EU je ključna Listina EU o temeljnih človekovih pravicah (Listina).⁵ Listina je primarni vir prava EU, ki vsebuje osnovne postulate varstva človekovih pravic v pravu EU. Ta se uporablja za institucije, organe, urade in agencije EU, sekundarno pa tudi za države članice (DČ), ko te izvajajo pravo Unije tj. ko prenašajo in implementirajo evropske uredbe in direktive v svoje pravne rede.⁶ Čeprav Listina predstavlja potencial za nadaljnji razvoj prava EU v smeri opolnomočenja posameznikov in civilne družbe na področju podnebne in energetske politike pa je trenutno malo znanega o njeni vlogi.

Ta študija se namenja raziskovati razmerje med politikami in pravom EU na področju podnebja in energije, kot se uporabljajo v Republiki Sloveniji, in pravicami ter načeli, ki jih ponuja Listina. Študija se bo posvetila predvsem trem vidikom politike EU na področju podnebja in energije, ki so najbolj relevantni za Republiko Slovenijo, in sicer (1) implementacija sodelovanja javnosti, kot ga zahteva Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov,⁷ (2) prenos določb glede pospeševanja načrtovanja obnovljivih virov energije (OVE)

¹ Npr. 514. točka sodbe ESČP Verein Klimaseniorinnen Schweiz in ostali proti Švicarski Konfederaciji.

² 2005/370/ES: Sklep sveta z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti UL L 124/1.

³ Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Unije (Aarhuška Uredba) UL L 264/13.

⁴ 126. in 139. točka sodbe Splošnega sodišča EU T-9/19.

⁵ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina) UL C 202/389.

⁶ Prvi odstavek 51. člena Listine.

⁷ Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (Besedilo velja za EGP) (Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov) UL L 328/1.

iz prenovljene Direktive o energiji iz obnovljivih virov (RED direktiva);⁸ in (3) vpeljava s podnebnjem povezanega poročanja podjetij v okviru Direktive o trajnostnem poročanju podjetij (CSRD).⁹ Posebno pozornost študija namenja izpeljavi pravic, ki jih na tem področju ponuja Listina.

Študija se v drugem poglavju začne s kratkim orisom sistema varstva človekovih pravic in okolja v Republiki Sloveniji. V tretjem poglavju predstavi vsebino analiziranih aktov EU in razlog za njihovo obravnavo v slovenskem kontekstu. Četrto poglavje obravnava uporabo navedenih podnebnih in energetske politik v slovenskem pravnem redu ter analizira vpliv pravic iz Listine na varstvo okolja. V petem poglavju se študija zaključi z ugotovitami in priporočili za večje vključevanje pravic iz Listine na področju podnebnih in energetske politik.

2. OSNOVE VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN OKOLJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Področje varstva človekovih pravic in okolja je v Republiki Sloveniji urejeno primarno v Ustavi Republike Slovenije (Constitution of the Republic of Slovenia; URS).¹⁰ Ta v drugem poglavju določa človekove pravice in temeljne svoboščine, kar vsebuje nedotakljivost človekovega življenja (17. člen), pravico do zasebne lastnine (33. člen), osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen) in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen). URS od države zahteva posebno varstvo otrok in mladine, kar zajema tudi pozitivne ukrepe za zagotovitev takšnega varstva (tretji odstavek 53. in prvi odstavek 56. člena).

Za uporabo človekovih pravic in temeljnih svobodščin so pomembne tudi druge določbe, ki določajo izvedbo teh pravic. Tako je predvsem pomemben 15. člen, ki zahteva njihovo uresničevanje neposredno na podlagi ustave, razen če ta sama določa drugače oziroma če to izhaja iz narave posamične pravice. Peti odstavek 15. člena določa, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. To je pomembno predvsem z vidika 8. člena URS, ki določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, kar posledično pomeni, da URS posredno varuje tudi človekove pravice in temeljne svoboščine iz dokumentov kot so EKČP,¹¹ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah in Konvencija o otrokovih pravicah.¹² V oziru

⁸ Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (prenovitev) (Besedilo velja za EGP.) UL L 328/82 z amandmaji (RED direktiva).

⁹ Direktiva (EU) 2022/2464 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 537/2014, Direktive 2004/109/ES, Direktive 2006/43/ES in Direktive 2013/34/EU glede poročanja podjetij o trajnostnosti (Besedilo velja za EGP) (CSRD) UL L322/15.

¹⁰ Ustava Republike Slovenije (URS) Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZ568, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13 - UZ148, 47/13 - UZ90,97,99, 75/16 - UZ70a in 92/21 - UZ62a.

¹¹ Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svobodščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP) Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 33/94.

¹² Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 35/92, 28/93, 20/99 - MNKOZN-A, 35/08 - MANKZN, 87/11 - MANKZN-A, 42/13 - MANKZN-B in 28/17 - MANKZN-C, Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah, objavljen v Uradnem listu SFRJ - Mednarodne pogodbe, št. 7/71, Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah, objavljena v Uradnem listu SFRJ - Mednarodne pogodbe, št. 15/90.

pravic, ki jih vsebuje pravo EU pa je ključen 3.a člen URS, ki v tretjem odstavku določa, da se »pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic« uporabljajo skladno s pravno ureditvijo teh organizacij. To pomeni, da lahko Ustavno sodišče Republike Slovenije (USRS) presoja tudi skladnost slovenske pravne ureditve s pravom EU.¹³

URS, nadalje, v tretjem poglavju, ki je naslovljeno gospodarska in socialna razmerja, ureja pravice tretje generacije. Z vidika varstva okolja so pomembni 67. člen, ki določa ekološko funkcijo lastnine, 70. člen, ki določa varstvo javnega dobra in naravnih bogastev, 70.a člen, ki varuje pitno vodo in 71. člen, ki določa smotrno izrabljanje zemljišč in posebno varstvo kmetijskih zemljišč. Ključno, v 72. členu URS določa, da ima vsakdo pravico do zdravega življenjskega okolja in določa pozitivno obveznost države, da skrbi za okolje, medtem ko onesnaževalcem pripisuje odgovornost, da plačajo za škodo, ki je povzročena okolju.

Uresničitev pravic na področju varstva okolja, ki jih URS varuje v okviru tretjega poglavja, ustava prepušča zakonodaji. Kot ključni zakon na tem področju velja Zakon o varstvu okolja (Environmental Protection Act, ZVO-2),¹⁴ ki določa osnovne kavele glede varovanja okolja v Republiki Sloveniji. Ta neposredno izpeljuje pravico do zdravega življenjskega okolja in njeno pravno varstvo v 231. členu. Ta določa obveznost države in lokalnih skupnosti, da »spodbujata ohranjanje ali ponovno vzpostavljanje zdravega življenjskega okolja s preprečevanjem čezmernih obremenitev okolja.« Za varstvo navedene pravice lahko fizična oseba oziroma kvalificirana nevladna organizacija in civilna iniciativa ustavijo izvedbo nameravanega posega, njegovo obratovanje ali obratovanje naprave ali obrata ali izvajanje dejavnosti, če nosilec nameravanega posega ni pridobil okoljevarstvenega dovoljenja ali soglasja ali če je izvedba posega v nasprotju z njima. Tretji odstavek 231. člena prav tako omogoča ustavitev posega, če obratovanje naprave ali obrata ali izvajanje dejavnosti povzroča čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzročila neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, v primeru, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil take posledice. Pri varstvu pravice do zdravega življenjskega okolja je tako ključno spoštovanje mejnih vrednosti onesnaževal, ki so še dopustne, in zagotovitev njihovega spoštovanja. 231. člen ZVO-2 se pri tem zanaša na institut inšpekcijskega varstva, ki je bilo večkrat s strani Varuha človekovih pravic ugotovljeno kot neučinkovito sredstvo zaradi organizacijske in kadrovske neurejenosti inšpektoratov,¹⁵ in na tožbe pred sodiščem. Slednje nudi večjo učinkovitost varstva okolja, saj peti odstavek 231. člena omogoča izjemo od standardne razdelitve stroškov v pravdi. Sodišče namreč ob upoštevanju interesa varstva okolja lahko odloči, da tudi v primeru neuspeha tožeče stranke ta ne krije stroškov nasprotne stranke. V nedavno predstavljenem predlogu novega Zakona o varstvu okolja (ZVO-3) pa je pristojno ministrstvo izločilo možnost ugodnejše porazdelitve stroškov.¹⁶ Tudi sicer pa nastajajo težave zaradi pomanjkljivih informacij o onesnaževanju

¹³ Tako npr. 48. točka odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-280/19 in 23. - 25. točka odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-59/17.

¹⁴ Zakon o varstvu okolja (ZVO-2) Uradni list RS, št. 44/22, 18/23 - ZDU-10, 78/23 - ZUNPEOVE in 23/24.

¹⁵ Tako npr. v zadevi 14.5-16/2022; Varuh človekovih pravic, Dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov v pristojnosti IRSOE kot rakrana učinkovitosti okoljevarstva, URL: < https://www.varuh-rs.si/kaj-delamo/varovanje-pravic-po-podrocjih/okolje-in-prostor/levi-meni/primer/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=7499&cHash=7661e5aed2052b8ebd7e1630eed4ce85 > 4. 12. 2024.

¹⁶ Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Predlog predpisa Zakon o varstvu okolja (ZVO-3), URL: < <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=17044> > 4. 12. 2024.

naprav in nezadostnih določb glede monitoringa onesnaževanja, ki mu zaradi nizkih zakonskih zahtev in finančne povezanosti med izvajalcem monitoringa in onesnaževalcem manjka verodostojnosti.

ZVO-2 nadalje določa tudi druga ključna pravila na področju varstva okolja. Med drugim določa podlage za izvedbo strateške okoljske presoje planov in politik oziroma celovito presojo vplivov na okolje (CPVO)¹⁷ in presojo vplivov na okolje (PVO) v konkretnih primerih posegov v prostor.¹⁸ Določa tudi obveznosti pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja upravljalcev naprav¹⁹ in orisuje osnove glede obveščanja in vključevanja javnosti, tudi nevladnih organizacij in civilnih iniciativ na področju varstva okolja, v te postopke ter njihovo sodno varstvo.²⁰

Za področje varstva okolja pa so pomembni tudi sektorski zakoni glede ohranjanja narave (Zakon o ohranjanju narave, Nature Conservation Act, ZON),²¹ glede prostorskega načrtovanja posegov v prostor (Zakon o urejanju prostora, Spatial Management Act, ZUreP-3)²² glede izvedbe teh posegov (Gradbeni zakon, Building Act, GZ-1),²³ in glede varovanja vodnih virov (Zakon o vodah, Water Act, ZV-1).²⁴ Na področju varovanja okolja so lahko pomembna tudi pravila zasebnega prava, saj omogočajo negatorno tožbo za varstvo pred nedovoljenimi imisijami iz nepremičnin (99. v zvezi s 73. členom Stvarnopravnega zakonika, Law of Property Code, SPZ),²⁵ za odstranitev škodne nevarnosti (133. člen Obligacijskega zakonika, Obligations Code, OZ),²⁶ ki po sodni praksi Vrhovnega sodišča RS (VSRS) izvaja ustavno načelo onesnaževalec plača, ki tvori del pravice do zdravega življenjskega okolja. Za zahtevek na tej podlagi je potrebno odgovoriti na vprašanje, »ali je nastala oziroma ali nastaja škoda, ki presega običajne oziroma normalne meje«, pri čemer so upravni predpisi o mejnih vrednostih emisij lahko orientacija, vendar pa »sodišče pri presoji omenjenega standarda nanje ni vezano.«²⁷

¹⁷ 77.- 87. člen ZVO-2.

¹⁸ 88. - 104. člen ZVO-2.

¹⁹ 105. - 139. člen ZVO-2.

²⁰ Npr. 81., 97., 102., 103., 104., 113., 114., 128., 133. člen ZVO-2.

²¹ Zakon o ohranjanju narave (ZON) Uradni list RS, št. 96/04 - uradno prečiščeno besedilo, 61/06 - ZDru-1, 8/10 - ZSKZ-B, 46/14, 21/18 - ZNOrg, 31/18, 82/20, 3/22 - ZDeb, 105/22 - ZZNŠPP in 18/23 - ZDU-10.

²² Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3) Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 - ZDU-10, 78/23 - ZUNPEOVE, 95/23 - ZIUOPZP in 23/24.

²³ Gradbeni zakon (GZ-1) Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 - ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 - ZAID-A.

²⁴ Zakon o vodah (ZV-1) Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 - ZZdri-A, 41/04 - ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23 - odl. US, 78/23 - ZUNPEOVE in 52/24 - odl. US.

²⁵ Stvarnopravni zakonik (SPZ) Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20.

²⁶ Obligacijski zakonik (OZ) Uradni list RS, št. 97/07 - uradno prečiščeno besedilo, 64/16 - odl. US in 20/18 - OROZ631.

²⁷ Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije II Ips 919/2007.

3. AKTI EU NA PODROČJU PODNEBJA IN ENERGIJE

Za izvedbo študije smo izbrali analizo uporabe naslednjih pravil iz sekundarnega prava EU na področju podnebja in energije v Republiki Sloveniji:

- (1) Javno posvetovanje v okviru sprejemanja in prenove Celovitega nacionalnega energetskega in podnebnega načrta (NEPN) iz Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov;
- (2) Prenos določb glede pospeševanja umeščanja OVE iz prenovljene RED direktive;
- (3) poročanje podjetij na področju podnebnih sprememb iz CSRD in izvedbenih aktov Evropske Komisije.

Prvi akt EU, ki ga ocenjuje študija, je Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov. Uredba določa obveznost držav, da pripravijo in priglasijo na desetletni ravni NEPN, v katerem opredelijo svoje glavne cilje in prispevke v razmerju do petih razsežnosti energetske unije, in sicer razogličanja, energetske učinkovitosti in varnosti, notranjega trga energije ter raziskav, inovacij in konkurenčnosti.²⁸ V razsežnosti razogličanje morajo države v NEPN opredeliti svoje prispevke k obveznostim držav iz LULUCF uredbe,²⁹ ESR uredbe³⁰ in RED direktive ter preostalih ciljev, kadar je to potrebno, zaradi izpolnjevanja dolgoročnih podnebnih ciljev EU,³¹ kot je npr. cilj EU iz Evropskih podnebnih pravil,³² da do leta 2050 doseže podnebno nevtralnost. Države morajo med drugim v NEPN oceniti učinek načrtovanih politik in ukrepov na obveznost podnebne nevtralnosti v EU in na izpolnjevanje ciljev Pariškega podnebnega sporazuma³³ na energetske sistem in na okolje.³⁴ Nadalje, Uredba od DČ zahteva sprejem dolgoročne strategije za naslednjih 30 let, skladno s ciljem podnebne nevtralnosti Unije.³⁵ V okviru sprejema navedenih aktov Uredba nalaga državam, da javnosti zagotovi dovolj zgodnjo in učinkovito možnost sodelovanja. Ta specifično navaja, da mora javnost imeti možnost učinkovitega sodelovanja v okviru priprave osnutka in končnega NEPN, kar pomeni, da mora dovolj zgodaj obvestiti javnost in določiti razumne roke za sodelovanje in izražanje stališč, ki pa ne sme biti upravno zapleteno.³⁶

²⁸ Prvi in drugi odstavek 3. člena in 4. člen Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

²⁹ Uredba (EU) 2018/841 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030 ter spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 in Sklepa št. 529/2013/EU (Besedilo velja za EGP) (LULUCF uredba) UL L 156/1.

³⁰ Uredba (EU) 2018/842 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 (Besedilo velja za EGP) (ESR uredba) UL L 156/26.

³¹ a točka 4. člena Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

³² Uredba (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredb (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila) UL L 243/1.

³³ Zakon o ratifikaciji Pariškega sporazuma (MPS) Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 77/16 in 6/17 - popr.

³⁴ Drugi odstavek 3. člena v zvezi s 5. točka Dela 1 Priloge 1 Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

³⁵ 15. člen Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

³⁶ 10. člen Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

V Republiki Sloveniji, ob odsotnosti okvirnega podnebne zakona ostaja Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov edini pravni predpis, ki izvršni in zakonodajni veji oblasti nalaga zastavljanje splošnih podnebnih ciljev in strateško načrtovanje za njihov doseg. Republika Slovenija namreč nima predvidenega ogljičnega proračuna, ki bi še vodil v skladnost z njenimi cilji na mednarodni ravni. To pomeni, da je pravo EU preko navedene uredbe glavni vodnik razvoja na področju podnebne politike in tako ključna kavneta za sodelovanje javnosti zaradi zaščite interesov okolja v razvoju podnebne politike. S tem namenom študija analizira implementacijo določb sodelovanja javnosti kot so bile operacionalizirane v okviru sprejema in prenove NEPN in sprejema Dolgoročne podnebne strategije.

Druga politika EU, ki jo obravnava študija, je pospeševanje umeščanja OVE iz prenovljene RED direktive. RED direktiva je povišala cilj glede deleža OVE v končni rabi energije do leta 2030 na 42,5 % s prizadevanji za doseg 45 % na EU ravni.³⁷ Pristojni organi na vseh nivojih morajo pri prostorskem načrtovanju, projektiranju, gradnji in obnavljanju infrastrukture vključiti določbe za vključevanje in uvajanje OVE, pri čemer morajo zlasti spodbujati lokalne in regionalne upravne organe.³⁸ Direktiva zahteva vzpostavitev območij za pospešeno uvajanje OVE, v katerih uvajanje OVE ne bo imelo znatnih vplivov na okolje ob spoštovanju blažilnih ukrepov.³⁹ Ob tem je ključno upoštevanje prednosti umeščanja OVE na umetne in grajene površine in zaščita območij Nature 2000.⁴⁰ Navedeni načrti morajo prestati strateško presojo vplivov na okolje.⁴¹

Navedena ureditev pospeševanja umeščanja OVE je ključna za Republiko Slovenijo, saj na tem področju napreduje le počasi. Po podatkih Eurostata je Slovenija od leta 2014 do leta 2023 povečala delež OVE v porabi energije zgolj za okoli 2,6 %, s čimer je na repu EU, kjer se je ta delež v povprečju povečal za okoli 7,1 %.⁴² Slovenije zaostaja tudi po ambicioznosti na področju uvajanja OVE za cilji, ki jih nalaga evropska zakonodaja. V posodobljenem NEPN, v ciljih glede pridobivanja energije iz OVE, si je Slovenija zastavila zgolj 33-odstotni delež OVE v končni rabi energije do leta 2030.⁴³ Cilji Slovenije na področju uvajanja OVE so tako precej nižji od zastavljenih 42,5 % na EU ravni in od zaželenih 45 % OVE v končni porabi energije iz prenovljene RED direktive.

Zadnje področje študije bo obravnavalo horizontalna razmerja trajnostnega financiranja in poročanja podjetij na področju podnebnih ukrepov. Analizirala bo implementacijo CSRD, ki zahteva od velikih družb, in srednjih ter majhnih družb (ki so v javnem interesu), da v svoje letno poslovno poročilo vključijo informacije, potrebne za razumevanje vplivov podjetja na zadeve v zvezi s trajnostnostjo, in informacije, potrebne za razumevanje, kako zadeve v zvezi

³⁷ Prvi odstavek 3. člena RED direktive.

³⁸ Tretji odstavek 15. člena RED direktive.

³⁹ Prvi odstavek 15.c člena RED direktive.

⁴⁰ A točka prvega odstavka 15.c člena RED direktive.

⁴¹ Drugi odstavek 15.c člena RED direktive.

⁴² Eurostat, Share of energy from renewable sources, Table, URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_IND_REN/default/table?lang=en (20.12. 2024).

⁴³ Vlada Republike Slovenije, Posodobljeni Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt Republik Slovenije, URL: <https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn2024_final_dec2024.pdf> 20. 1. 2025.

s trajnostnostjo vplivajo na razvoj, uspešnost in položaj podjetja.⁴⁴ To vključuje razkritje njihovega vpliva na okolje kot tudi specifično na podnebne spremembe, kar npr. zajema načrt glede prehoda v podnebne nevtralnosti do leta 2050, ki upošteva omejitve globalnega segrevanja na 1,5 °C,⁴⁵ cilje glede absolutnega zmanjšanja emisij TGP vsaj za leti 2030 in 2050⁴⁶ in postopek, po katerem je podjetje določilo relevantne informacije. CSRD prav tako določa, da morajo podjetja poročati o vplivih njihove vrednostne verige, kadar je to ustrezno.⁴⁷ Če podatkov o vrednostni verigi nimajo, morajo pojasniti, kaj so storila za njihovo pridobitev in kako jih nameravajo pridobiti v prihodnje.⁴⁸ Evropska komisija je s tem namenom sprejela ESRS uredbo.⁴⁹ Ta določa, da mora gospodarska družba natančno poročati vsaj zakaj njen učinek na podnebne spremembe ni pomemben.⁵⁰ Ko pa podjetje ugotovi, da dejavnost pomembno učinkuje na vplive, tveganja in priložnosti glede podnebja, ta poroča na podlagi standarda za podnebje (ESRS E1).⁵¹

V Republiki Sloveniji gospodarske družbe pri svojem poročanju o trajnostnosti počasi napredujejo. Tako je bilo npr. ugotovljeno, da so analizirana podjetja, ki so podpisniki Zaveze k spoštovanju človekovih pravic pri poslovanju, v letu 2023 boljše indetificirala in poročala o svojih vplivih na družbo in okolje kot leto poprej. Kljub temu pa njihovi vplivi pogosto niso jasno predstavljeni, pri čemer ni jasno izpostavljeno, ali poročajo o svojih dejanskih ali potencialnih vplivih. Podjetja se prav tako še vedno osredotočajo zgolj na svoje neposredno delovanje, medtem ko vpliva svojih vrednostnih verig ne predstavijo, čeprav so k temu zavezani na podlagi CSRD, ki se za določena podjetja uporablja že za finančno leto 2024.⁵² Iz tega izhaja nevarnost, da bo izvajanje CSRD v Republiki Sloveniji problematično, kar upravičuje dodatno preiskavo.

4. IZVAJANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI IN UPORABA DOLOČB LISTINE

4.1. SODELOVANJE JAVNOSTI V OKVIRU UREDBE O UPRAVLJANJU ENERGETSKE UNIJE IN PODNEBNIH UKREPOV

Inštrumenti podnebne in energetske politike iz Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov so v slovenski zakonodaji urejeni zgolj delno. ZVO-2 v prvem odstavku 144. člena opredeljuje dolgoročno podnebno strategijo kot »*temeljni dolgoročni razvojni dokument za doseganje ciljev podnebne politike*«, kar vključuje doseg podnebne nevtralnosti do leta 2050 in učinkovit, pravočasen ter pravičen prispevek k doseganju ciljev, ki zavezujejo Slovenijo. Ta določa, da se za sodelovanje javnosti v postopku priprave in sprejema strategije

⁴⁴ Prvi odstavek 19a. člena Računovodske direktive.

⁴⁵ iii. alineja a točke prvega pododstavka drugega odstavka 19a. člena Računovodske direktive.

⁴⁶ B točka prvega pododstavka drugega odstavka 19a. člena Računovodske direktive.

⁴⁷ Prvi pododstavek tretjega odstavka 19a. člena Računovodske direktive.

⁴⁸ Drugi pododstavek tretjega odstavka 19a. člena Računovodske direktive.

⁴⁹ 29b člen Računovodske direktive in prvi odstavek 10. člena predloga ZGD-1M.

⁵⁰ Ibid, ESRS 1, Priloga I, točka 32.

⁵¹ Luka Štrubelj, Odgovornost gospodarskih družb za podnebne spremembe po pravu EU (2024) Pravna Praksa 22-23 14.

⁵² Lucija Glavič in Elena Lunder, Analiza poročanja slovenskih podjetij o skrbnem pregledu na področju človekovih pravic, URL: <https://focus.si/wp-content/uploads/2024/01/2023-analiza-porocanja-podjetij_clovekove-pravice-pop.pdf> 5.12.2024.

smiselno uprabljajo določbe ZVO-2,⁵³ ki urejajo sodelovanje javnosti pri oblikovanju in sprejemanju programov in načrtov na področju varstva okolja. To pa pomeni predvsem, da mora pripravljalec, v tem primeru Vlada Republike Slovenije (VRS), javnosti:

- (1) omogočiti seznanitev z osnutkom strategije in dajanje mnenj in pripomb, kar vključuje javno naznanilo o kraju, načinu in času dajanja mnenj in pripomb, in sicer v trajanju najmanj 30 dni;⁵⁴
- (2) preučiti mnenja in pripombe ter jih primerno upoštevati pri pripravi dokumenta,⁵⁵
- (3) obvestiti javnost o sprejemu strategije, kar vključuje utemeljitve za odločitve in informacijo o sodelovanju javnosti.⁵⁶

Drugače, priprava, sprejem in posodobitev NEPN ni urejena na zakonodajni ravni v Republiki Sloveniji. Implementacija sodelovanja javnosti tako temelji neposredno na določbah 10. člena Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov. Dodatno, sodelovanje javnosti temelji na splošnih pravilih za izvedbo celovite presoje vplivov na okolje (CPVO), ki se izvaja za pripravo NEPN. ZVO-2 v tem delu določa strožje in bolj natančne zahteve za sodelovanje javnosti. Pripravljalec NEPN, v tem primeru Ministrstvo RS za okolje, podnebje in energijo (MOPE), mora za razliko od pripravjalca dolgoročne podnebne strategije tako javnosti zagotoviti poleg samega osnutka NEPN tudi okoljsko poročilo in mnenja mnenjedajalcev. Javnost ima najmanj 30 dni časa, da poda svoja mnenja in pripombe, z namenom česar mora MOPE pripraviti tudi javno obravnavo.⁵⁷ Za razliko od postopka za sprejem dolgoročne podnebne strategije mora MOPE v roku 60 dni od konca javne razgrnitve pripraviti in objaviti stališča do pripomb javnosti.⁵⁸

Glede na trenutno razdrobljenost ureditve in inherentno povezanostjo obeh dokumentov (NEPN npr. določa politike za doseg ciljev iz dolgoročne podnebne strategije)⁵⁹ bi bilo smiselno navedena inštrumenta podnebne in energetske politike umestiti v isti nacionalni pravni akt in ju urediti enotno. Vmestitev v isti pravni akt sicer predvideva zadnji osnutek Podnebnega zakona, ki je bil objavljen na spletu pred začetkom postopka medresorskega usklajevanja.⁶⁰ Vendar pa ta predvideva zgolj najbolj osnovne določbe o vzpostavitvi navedenih inštrumentov prava EU v nacionalnem pravnem redu in izpušča določbe glede sodelovanja javnosti pri njuni pripravi. Tako bo tudi po enotni ureditvi v Podnebni zakon ostala določba 10. člena Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov ključna za zagotavljanje sodelovanja javnosti pri pripravi inštrumentov na področju podnebne in energetske politike.

Navedene zakonske določbe so sporne z vidika uresničevanja pravic iz Listine EU. Problematična je tako implementacija načela iz 37. člena Listine, ki zahteva integracijo visoke

⁵³ Četrty odstavek 144. člena ZVO-2.

⁵⁴ Prvi, drugi in tretji odstavek 74. člena ZVO-2

⁵⁵ Četrty odstavek 74. člena ZVO-2.

⁵⁶ Peti odstavek 74. člena ZVO-2.

⁵⁷ Prvi odstavek 81. člena ZVO-2.

⁵⁸ Tretji odstavek 81. člena ZVO-2.

⁵⁹ Tako f točka drugega odstavka 3. člena Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

⁶⁰ Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Podnebni zakon, Predlog za medresorsko usklajevanje, URL: <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=16041> (19. 12. 2024).

ravni varstva okolja v politike EU, kot tudi pravica do učinkovitega pravnega sredstva (47. člen Listine).

Kot je že večkrat vzpostavilo Sodišče EU je udejanjanje 37. člena Listine treba razumeti skupaj s 191. členom Pogodbe o delovanju EU (PDEU), ki določa, da je treba doseči visoko raven varstva okolja, kar temelji »na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve.«⁶¹ Resolucija o dolgoročni podnebni strategiji do leta 2050 (Resolution on a Long-Term Climate Strategy until 2050, ReDPS50) sicer našteva navedena načela, vendar jih udejanja zgolj v omejeni meri.⁶²

To v prvi vrsti velja za preventivno načelo. Tako npr. ReDPS50 niti izvedene verzije NEPN ne temeljijo na znanstveno utemeljenemu ogljičnemu proračunu za omejitev globalnega segrevanja na 1,5 °C iz 1. alineje 2. člena Pariškega podnebnega sporazuma. Preventivno načelo zahteva od države, da deluje preventivno in preprečuje nastanek okoljske škode, kar vključuje tudi škodo, ki bo nastala, če Republika Slovenija prispeva k nevarnim podnebnim spremembam, ki presežejo navedeni cilj. **Glede na to, da podnebne in energetske politike Republike Slovenije ne temeljijo na ugotovitvah, kakšna raven izpustov toplogrednih plinov (TGP) je še mogoča za preprečitev nevarnih podnebnih sprememb, te v temelju nasprotujejo preventivnemu načelu.**

Podobno pa velja tudi za spoštovanje načela »onesnaževalec plača«, saj noben od naštetih dokumentov ne ukinja subvencij za izrabo fosilnih goriv, ki neposredno nasprotujejo temu načelu in še dodatno finančno spodbujajo škodo okolju. ReDPS50 tako določa zgolj, da bo Republika Slovenija pri tovornem prometu »prenehala subvencionirati uporabo dizelskega goriva in spodbujala prehod na alternativna goriva.«⁶³ **V posodobitvi NEPN, je VRS vključila ukrep preučitve morebitne odprave vračila trošarine do 2026 s ciljem optimalne ukinitve najkasneje leta 2030, s čimer še naprej aktivno podpira izrabo fosilnih goriv in določa zgolj potencialni datum ukinitve.** S tem zadevo obravnava manj ambiciozno kot v prvi verziji NEPN (»postopno zniževanje vračila trošarin za fosilna tekoča goriva v prometu (popolna ukinitve do leta 2025 oziroma v skladu z EU zakonodajo)« in nasprotuje načelu »onesnaževalec plača.«

Pravni režim Republike Slovenije v okviru sprejemanja navedenih politik sicer teoretično omogoča preveritev skladnosti predlaganih politik z navedenimi načeli varstva okolja, saj zahteva vključevanje javnosti, tudi zainteresirane javnosti na področju varstva okolja, ki lahko tako opozarja na neskladnosti. Nadalje, zakonodaja pristojnim organom nalaga tudi preučitev mnenj in pripomb javnosti in njihovo primerno upoštevanje pri pripravi dokumenta.⁶⁴ Vendar pa v praksi takšna ureditev ne zagotavlja učinkovitega vključevanja in skladnosti z načeli varstva okolja iz 191. člena PDEU. Prvič, odločevalci se zatekajo k praksi vsebinskega spreminjanja dokumenta in vključevanja novih politik tudi po tem, ko je možnost sodelovanja javnosti že zaključena. Tako je bilo zadnje javno posvetovanje glede posodobitve NEPN izvedeno junija 2024, pri čemer je bilo v relevantnem predlogu prenovitve NEPN, v ukrepu M10.4 predvidena popolna odprava vračila trošarine za komercialni prevoz do leta 2026, ki

⁶¹ Sodba SEU C-444/15 Associazione Italia Nostra Onlus proti Comune di Venezia in drugi ECLI:EU:C:2016:978 točka 62.

⁶² Točka 3.2.1. Resolucije o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 (ReDPS50) Uradni list RS, št. 119/21 in 44/22 - ZVO-2.

⁶³ Peti odstavek 6.3.5 točke ReDPS50.

⁶⁴ 74. člen ZVO-2.

neposredno spodbuja uporabo fosilnih goriv.⁶⁵ Po izvedeni javni razpravi junija 2024 pa je pripravljalec iz končne verzije posodobitve NEPN odstranil navedeni ukrep in uvrstil ukrep »Preučitev morebitne odprave vračila trošarine za industrijsko komercialni namen in za komercialni prevoz do leta 2026 s ciljem optimalne ukinitev najpozneje leta 2030«, kar pomeni uvajanje podnebno škodljivih ukrepov brez možnosti javnosti za sodelovanje.⁶⁶

Drugič, v okviru sprejemanja NEPN se zanj izvede CPVO, v okviru katerega pristojno ministrstvo presodi vplive na okolje. Tu je možno sodno varstvo zoper upravno odločbo glede sprejemljivosti učinkov NEPN na okolje. Enaka pravila pa ne veljajo tudi za sprejemanje dolgoročne podnebne strategije, zaradi česar je učinkovitost presoje skladnosti z okoljskimi načeli okrnjena.

Slovenska zakonodaja je na tem področju lahko sporna tudi z vidika pravice do zagotavljanja učinkovitega pravnega sredstva iz 47. člena Listine, ki bi nudilo pravno varstvo za zagotavljanje ustreznega sodelovanja javnosti in tako spodbujalo učinkovito vključevanje in upoštevanje njenih pripomb. Ta po sodni praksi SEU zahteva, da se pravico bere skupaj s tretjim odstavkom 9. člena Aarhuške konvencije, kar pomeni, da morajo DČ zagotoviti učinkovito sodno varstvo pravic okoljskega prava, ki jih podeli pravo EU.⁶⁷ Del zahteve Aarhuške konvencije je tudi možnost okoljskih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih in javnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja.⁶⁸

Slovenska sodna praksa pa je na tem področju razdvojena. USRS je sicer že povzelo navedene zahteve 47. člena Listin v primeru, ki ni bil neposredno vezano na podnebno in energetska politiko.⁶⁹ Na drugi strani pa je VSRS neposredno zavrnilo možnost sodnega varstva zoper določbe ReDPS50, saj resolucija po navedbah sodišča ne ustvarja pravnih učinkov, čeprav je ta predstavljala neposredno podlago za izdajo energetskega dovoljenja, ki jo je zahteval takrat veljavni Energetski zakon.⁷⁰ **Takšna sodna praksa pomeni, da v primeru, če se ne izvede CPVO (kot je bila to do sedaj praksa v primeru sprejemanja Dolgoročne podnebne strategije) zainteresirana javnost nima pravnega varstva, v okviru katerega bi lahko uveljavljala zahteve glede vključevanja javnosti, vključno s tistimi, ki izhajajo iz 10. člena Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov. Prav tako pa je s tem omejen »dostop« do SEU, saj odrek vsebinske presoja zadeve odreče tudi možnost postavitve predhodnega vprašanja glede razlage prava EU v zvezi s prejemom in vsebino dolgoročne podnebne strategije in NEPN. Posledično je na podlagi trenutne sodne prakse VSRS vključevanje zainteresirane javnosti in upoštevanje njenih pripomb v okviru političnih**

⁶⁵ Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Osnutek predloga posodobitve (2024) Celoviti nacionalni energetska in podnebni načrt Republik Slovenije, URL: <https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_2024_pos_v4.2_maj2024.pdf> 20. 1. 2025.

⁶⁶ Vlada Republike Slovenije, Posodobljeni Celoviti nacionalni energetska in podnebni načrt Republik Slovenije, URL: <https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn2024_final_dec2024.pdf> 20. 1. 2025.

⁶⁷ Npr. Sodba SEU C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987 točka 45.

⁶⁸ Ibid. točka 67.

⁶⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-194/19 točka 10.

⁷⁰ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 102/2022.

inštrumentov na področju podnebne in energetske politike v celoti prepuščeno izvršilni veji oblasti.

Glede na obravnavo Podnebne zakona bi bilo skladnost z določbami Listine najbolj enostavno doseči v okviru zakonodajne dejavnosti, ki bi po zgledu drugih evropskih jurisdikcij ustrezno uredila dostop do sodnega varstva tudi v primeru sprejemanja politik na področju podnebja.⁷¹ Sekundarno pa bi bilo po sprejemu Podnebne zakona v okviru strateške litigacije preizkusiti meje pravne ureditve v zvezi z navedenimi pravicami na sodišču. Možnost takšnih zahtevkov bi se lahko ustvaril z uveljavitvijo prvega odstavka 17. člena predloga Podnebne zakona, ki med drugim določa **obveznost uskladitve splošnih pravnih aktov in upravnih aktov državnih organov in organov lokalnih skupnosti z dolgoročno podnebno strategijo, strategijo prilagajanja, akcijskimi načrti prilagajanja in NEPN, s čimer dolgoročni podnebni strategiji in NEPN daje dodatno pravno težo.**

4.2. POSPEŠEVANJE UVAJANJA OVE (SONČNA IN VETRNA ENERGIJA)

Postopki umeščanja sončnih in vetrnih elektrarn v prostor se v prvi vrsti izvajajo na podlagi splošnih predpisov za umeščanje v prostor (npr. ZureP-3, GZ-1, ZVO-2). Za prenos RED direktive glede pospeševanja njihovega umeščanja pa sta ključna predvsem dva zakona: Zakon o spodbujanju rabe obnovljivih virov energije (Promoting the Use of Renewable Energy Sources Act, ZSROVE)⁷² in Zakon o uvajanju naprav za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije (Deployment of Plants for the Production of Electricity from Renewable Energy Sources Act, ZUNPEOVE).⁷³

Oba zakona orisujeta načrtovanje in obratovanje OVE ter z njimi povezane omrežne infrastrukturo, proizvodnjo električne energije iz OVE ter gradnjo in prevzem objektov in zemljišč kot ukrepe, ki so v javno korist, ki služijo interesu javnega zdravja in javne varnosti.⁷⁴ ZSROVE določa predvsem splošnejši okvir politik na področju uvajanja OVE, z določenimi konkretnimi spodbudami za uvajanje kot so npr. (1) podporne sheme za zagotavljanje odkupa proizvedene električne energije iz OVE in za pomoč tekočemu poslovanju,⁷⁵ (2) oprostitev obveznosti pridobitve gradbenega dovoljenja v primeru izgradnje manjših naprav OVE za samooskrbo, ki se namestijo na, v ali ob obstoječi stavbi ali gradbenem inženirskem objektu⁷⁶ in (3) omejitev trajanja za pridobitev dovoljenj.⁷⁷ ZUNPEOVE pa konkretnije posega v postopek prostorskega načrtovanja na področju uvajanja OVE.

⁷¹ Tako npr. pravni red Združenega Kraljestva omogoča sodno varstvo v zvezi s politikami, ki jih sprejme vlada na podlagi Climate Change Act 2008 (glej npr. Friends of the Earth, ClientEarth, Good Law Project v. Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy). Podobno omogoča tudi zvezni pravni red Republike Nemčije, ki okoljskim organizacijam omogoča sodno varstvo na podlagi politik iz Klimaschutzgesetz (glej npr. Deutsche Umwelthilfe e.V. gegen die Bundesrepublik Deutschland).

⁷² Uradni list RS, št. 121/21, 189/21, 121/22 - ZUOKPOE in 102/24.

⁷³ Uradni list RS, št. 78/23 in 95/24.

⁷⁴ 3. člen ZUNPEOVE in 4. člen ZSROVE.

⁷⁵ Prvi odstavek 20. člena ZSROVE.

⁷⁶ 47.a člen ZSROVE.

⁷⁷ 50.a - 50.c člen ZSROVE.

ZUNPEOVE v grobem deli na štiri različne možnosti uvajanja uveljavljenih tehnologij OVE kot je sončna in vetrna energija v prostor. Uvaja se jih lahko na:

- (1) Potencialna prednostna območja (ki bodo opredeljena v akcijskem programu za potencialna prednostna območja OVE);⁷⁸
- (2) Predpisana prednostna območja za sončne elektrarne (kar med drugim zajema strehe objektov in utrjene površine parkirišč, ki presegajo tlorisno površino 1000 m², območja cestnih in železniških zemljišč in odlagališč odpadkov);⁷⁹
- (3) Po splošnih pravilih izven teh prednostnih območij;⁸⁰
- (4) Kot spremljajočo energetska dejavnost na območjih kmetijskih zemljišč, območjih gozdnih zemljišč oziroma gozdov, območjih voda, območjih mineralnih surovin, območjih odlagališč in območjih prometnih površin, ko omogoča opravljanje osnovnega namena in ne otežuje realizacije posegov v prostor in opravljanja ali razvojnih možnosti osnovne dejavnosti.⁸¹

Poleg tega ZUNPEOVE predvideva tudi možnost vzpostavitve regulativnega peskovnika za preskušanje inovativnih tehnologij za energijo iz OVE, v okviru katerih lahko VRS odstopi od določenih določb predpisov za predlagani projekt.⁸²

Na potencialnih prednostnih območjih se bodo prednostno načrtovale naprave OVE, ki presegajo 10 MW nazivne električne moči in so prostorske ureditve državnega pomena. Na podlagi predhodnega vrednotenja možnih variant in utemeljitve najustreznejše rešitve, bo vlada neposredno na podlagi akcijskega programa lahko sprejela uredbo (ali uredbe) o najustreznejši varianti (torej državni prostorski izvedbeni akt), če bo predlog (nekaterih tovrstnih uredb) oblikovala že skupaj s sprejemom akcijskega programa.⁸³ To pomeni, da se bo postopek odvijal kot t.i. združeni postopek⁸⁴ ali delni združeni postopek.⁸⁵ To pomeni tudi, da bo v skladu z ZUreP-3 fazi prostorskega načrtovanja sledilo tudi t.i. celovito dovoljenje. V postopku pridobivanja slednjega pa je treba včasih predhodno najprej razjasniti, ali je potrebno izvesti (C)PVO; v primerih, ko je treba izvesti PVO pa se izvede kot del postopka izdaje celovitega dovoljenja. Čeprav je možnost združenega postopka predpisana že od leta 2018 pa doslej še ni prakse teh postopkov. Na lokalni ravni bodo občine prav tako lahko načrtovale umeščanje naprav OVE na potencialnih prednostnih območjih in sicer v občinskih prostorskih načrtih (OPN) in v občinskih podrobnih načrtih (OPPN), vendar le v obsegu, ki ne prekludira državnega prostorskega načrtovanja (DPN). Zakon vzpostavlja domnevo, da je umeščanje OVE na potencialna prednostna območja skladno s cilji prostorskega razvoja občine.⁸⁶

Umeščanje sončnih elektrarn na predpisanih prednostnih območjih se razlikuje glede na tip prednostnega območja. Postavitev na stavbnih zemljiščih, na območju cestnih in železniških zemljišč, na območjih objektov za proizvodnjo ali distribucijo elektrike in na območju zaprtih

⁷⁸ 5. člen ZUNPEOVE.

⁷⁹ Prvi odstavek 8. člena ZUNPEOVE.

⁸⁰ 13. člen ZUNPEOVE.

⁸¹ Prvi odstavek 42. člena ZUNPEOVE.

⁸² 29. člen ZUNPEOVE.

⁸³ 6. člen ZUNPEOVE.

⁸⁴ Členi 100 do 110 ZureP-3.

⁸⁵ Členi 110 do 113 ZUreP-3.

⁸⁶ 7. člen ZUNPEOVE.

odlagališč se izvaja na podlagi Uredbe o podrobnejših pravilih urejanja prostora za umeščanje fotonapetostnih naprav in sprejemnikov sončne energije,⁸⁷ ki je del Državnega prostorskega reda, in ne zahteva načrtovanja s posebnimi izvedbenimi načrti.⁸⁸ V primeru takšnega umeščanja se CPVO ne izvede, pripravi pa se poseben elaborat, s katerim načrtovalec predstavi upoštevanje zadevnih prostorskih izvedbenih pogojev.⁸⁹ Umeščanje na preostale vrste prednostnih območij mora biti izvedeno z izvedbenim načrtom (OPN, OPPN ali DPN), kar zahteva tudi izvedbo CPVO.⁹⁰

Nacionalna ureditev izven prednostnih območij obsega najmanj elementov glede spodbujanja uvajanja OVE, kar pomeni, da se načeloma zahteva umeščanje z izvedbenim prostorskim aktom. V tem primeru je npr. obvezno načrtovanje sončnih elektrarn v primeru načrtovanja prometne in energetske infrastrukture.⁹¹ Na ravni občinskega načrtovanja pa se zahteva tudi, da v primeru, ko investitor predlaga postavitve kapacitet OVE z nazivno močjo vsaj 4 MW, da mora občina v 150 dneh odločiti, ali bo začela s pripravo prostorskega akta ali pa na spletni strani objaviti obrazložitev, zakaj pobude ne more upoštevati.⁹²

Presoja okoljskih vplivov bo pomemben element navedenih politik. CPVO se bo izvedel za tematski akcijski program potencialnih prednostnih območij OVE, kar pomeni, da v nadaljnjih postopkih načrtovanja na državni ravni CPVO ne bo izveden več v primerih, ko bo najustreznejša varianta izbrana na podlagi že izvedenega CPVO za akcijski program in če bo akcijski program že vseboval tudi predlog(e) uredb o najustreznejši varianti. Za občinsko raven pa je izrecno določeno, da se CPVO ne izvede, če se načrtuje samo umeščanje na potencialna prednostna območja.⁹³ Sicer pa velja, da bo za objekte, za katere bo za sam poseg potrebna PVO, potrebna tudi CPVO ob pripravi prostorskega načrta (OPPN ali OPN).

ZUNPEOVE določa tudi posebnosti v zvezi z izvedbo CPVO v primeru uvajanja OVE. V okoljskem poročilu se navedejo informacije, ki jih je smiselno zahtevati glede na trenutno znanje in metode presoje, vrsto naprave OVE ter vsebino in natančnost prostorskega akta in na kateri stopnji odločanja je prostorski akt, saj je mogoče nekatere zadeve presojati na različnih ravneh procesa, zaradi česar se mora preprečiti podvajanje. ZUNPEOVE predvideva, da bo vlada standardizirala usmeritve glede podatkov, monitoring in metodologij za presojanje posledic strateškega dokumenta na ohranjanje območij ter na doseganje ugodnega stanja vrst in habitatov.⁹⁴ Če bo v postopku vrednotenja prišlo do konflikta različnih javnih koristi, predvsem koristi ohranjanja narave, se lahko izvede postopek prevlade javne koristi, pri čemer pa se pri načrtovanju, postavitvi in obratovanju fotonapetostnih naprav in vetrnih proizvodnih naprav ter z njimi povezanega omrežja domneva, da so te naprave in z njimi povezano omrežje v prevladujočem javnem interesu.⁹⁵ Ta domneva pa ne velja za postavitve vetrnih proizvodnih

⁸⁷ Uradni list RS, št. 27/24.

⁸⁸ Drugi odstavek v zvezi s petim odstavkom 8. člena ZUNPEOVE.

⁸⁹ 12. člen ZUNPEOVE.

⁹⁰ Tretji odstavek 8. člena ZUNPEOVE.

⁹¹ 21. člen ZUNPEOVE.

⁹² Prvi odstavek 19. člena ZUNPEOVE.

⁹³ 7. člen ZUNPEOVE.

⁹⁴ 16. člen ZUNPEOVE.

⁹⁵ Četrty odstavek 17. člena ZUNPEOVE.

naprav v obstoječih zavarovanih območjih ali v delih obstoječih zavarovanih območij, ki imajo v varstvenih režimih prepoved gradnje objektov in naprav.⁹⁶

Pohitritev postopkov za umeščanje naprav OVE, ki jih zahteva RED direktiva, ima pomemben temelj v zagotavljanju varstva okolja. Hitrejše uvajanje OVE namreč služi spoštovanju podnebnih ciljev iz Pariškega podnebnega sporazuma in zakonodaje EU, kar vključuje še posbej doseg podnebne nevtralnosti do leta 2050. Ravnanje države pri prenosu direktive mora zato upoštevati tudi 37. člen Listine EU, ki zagotavlja visoko raven varstva in izboljšanja kakovosti okolja.

Nov sistem uvajanja OVE v Republiki Sloveniji je problematičen zaradi svoje kompleksnosti in nejasnosti. Specifična tematika pospeševanja uvajanja OVE obravnavata dva, hierarhično enakovredna zakona, pri čemer obseg vsakega izmed njiju in njuno razmerje ni v celoti razmejeno. Oba zakona se prepletata in nadalje posegata v splošno ureditev energetske regulacije (npr. Energetski zakon,⁹⁷), prostorskega načrtovanja (ZUreP-3, ZVO-2, ZON, ZV-1) in grajenja objektov (GZ-1) za primer uvajanja OVE. ZUNPEOVE Posega tudi v področno zakonodajo zaradi uvajanja OVE kot spremljajoče dejavnosti (npr. Zakon o cestah,⁹⁸ Zakon o rudarstvu,⁹⁹ Zakon o kmetijskih zemljiščih¹⁰⁰). Tako nastane nepregledna gmota zakonodaje in predpisov, ki medsebojno sovplivajo na konkretne postopke izgradnje kapacitet OVE in otežkočijo razumevanje postopka in njegovih pravnih posledic tako investitorjem kot tudi odločevalcem v upravnih zadevah. To **nasprotuje osnovnim načelom prava EU, kot je načelo pravne varnosti**, ki zahteva da so pravna pravila jasna in natančna ter zagotavljajo predvidljivost pravnih razmerij.¹⁰¹ **Nejasna pravila prav tako odvrtačajo od uvajanja novih kapacitet OVE** in tako povečanjem zaščite okolja z vidika preprečevanja nevarnih podnebnih sprememb, s čimer bi takšna ureditev lahko posegala v 37. člen Listine.

Za razrešitev kompleksne ureditve bo ključen razvoj upravne in sodne prakse, ki bo usklajeno in enotno obravnavala različne situacije uvajanja OVE. Pri tem lahko pomagajo **jasna navodila pristojnih organov, v tem primeru predvsem družbe Borzen**, ki izvaja obvezno državno gospodarsko javno službo centra za podporo.¹⁰² Ta je s tem namenom na podlagi zakona¹⁰³ pripravila Splošne smernice za postopek priprave prostorskih aktov za področje energije iz fotonapetostnih naprav in vetrnih proizvodnih naprav.

To pa je mogoče doseči tudi preko sodne prakse. Ker gre za potencialno sporno zakonodajo, bi jo bilo mogoče izpodbijati (ob predpostavki izpolnjenega pravnega interesa) na USRS. Vendar pa **zaradi odsotnosti sodne prakse v Republiki Sloveniji glede 37. člena Listine ni mogoče napovedati uspešnosti takšnega postopka. Uspeh bi bilo lažje doseči preko pobude za**

⁹⁶ Peti odstavek 17. člena ZUNPEOVE.

⁹⁷ Energetski zakon (EZ-2) Uradni list RS št. 38/24.

⁹⁸ Zakon o cestah (ZCes-2) Uradni list RS, št. 132/22, 140/22 - ZSDH-1A, 29/23 in 78/23 - ZUNPEOVE.

⁹⁹ Zakon o rudarstvu (ZRud-1) Uradni list RS, št. 14/14 - uradno prečiščeno besedilo, 61/17 - GZ, 54/22, 78/23 - ZUNPEOVE in 81/24.

¹⁰⁰ Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ) Uradni list RS, št. 71/11 - uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 - ZKme-1D, 79/17, 44/22 in 78/23 - ZUNPEOVE.

¹⁰¹ 20. točka sodbe Sodišča EU v Zadevi C-63/93 Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael McCarthy, Patrick McCarthy, James O'Regan, Patrick O'Donovan proti Minister for Agriculture and Food in Attorney General, ECLI:EU:C:1996:51.

¹⁰² 18. člen ZSROVE.

¹⁰³ Tretji odstavek 15. člena ZUNPEOVE.

oceno ustavnosti in zakonitosti za presojo skladnosti z 2. členom URS. Ta med drugim zajema tudi načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov, pri čemer bi bilo potrebno izkazati, da niti s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine pravne norme. Ob tem pa USRS določa, da pomembnejša kot je varovana dobrina, tem bolj je poudarjena zahteva po določnosti.¹⁰⁴ Pri tem pa bi lahko imel vlogo tudi 37. člen Listine.

Nadalje, 41. člen Listine določa pravico vsakogar do dobrega upravljanja, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. V konkretnem primeru odločanja na podlagi nejasne in kompleksne ureditve se postavlja predvsem vprašanje glede arbitrarne odločanja upravnih organov. **Nepriustranskost zajema tudi pravico, da upravni organ ne odloča arbitrarno.**¹⁰⁵ **V primeru nejasne ureditve, ko odločanje uprave ni konsistentno pa bi takšna pravica lahko bila ogrožena. Vendar pa slovenska sodna praksa tudi o tem delu uporabe Listine še ni odločala.**

V vsakem primeru pa v slovenskem pravnem redu ostaja odsotno učinkovito pravno sredstvo na področju spreminjanja namenske rabe prostora, ki je ključen del prostorskega načrtovanja v primeru uvajanja OVE in ki je osrednje za izpolnjevanje načel varstva okolja. Namenska raba prostora se lahko spremeni z izvedbenimi prostorskimi akti (npr. DPN, uredba o najustreznejši varianti, OPN, OPPN). V primeru izvajanja spremljajoče energetske dejavnosti in umeščanju na določena predpisana prednostna območja takšna sprememba sicer ni potrebna, saj se ohranjanja primarna nambembnost zemljišča ob hkratnem uvajanju OVE. Za preostale načine uvajanja pa je takšna sprememba potrebna.

V Republiki Sloveniji, če se v okviru postopka prostorskega načrtovanja s plani izvede CPVO, je sicer možno pravno sredstvo zoper končno odločitev v postopku.¹⁰⁶ **Takšnega varstva pa zainteresirana javnost nima v postopku izvedbe CPVO, ko gre za načrtovanje na podlagi izvedbenega prostorskega akta.** ZUreP-3 namreč določa, da sta obveznost izvedbe CPVO in CPVO nesamostojna dela postopka priprave prostorskega izvedbenega akta, kar pomeni, da ni možno vložiti samostojnega pravnega sredstva zoper CPVO.¹⁰⁷ Sodno varstvo je tako mogoče zgolj zoper končen dokument, tj. zoper izvedbeni prostorski načrt. Na podlagi 61. člena ZureP-3 je sicer možen upravni spor na Upravnem sodišču Republike Slovenije, vendar pa je učinkovitost navedene določbe v praksi vprašljiva. USRS je namreč glede vsebinsko ustrezne določbe prejšnje verzije zakona (ZureP-2) na podlagi zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti glede pristojnosti upravnega sodišča ugotovilo, da je takšna določitev pristojnosti v nasprotju z URS, in sicer z določilom 160. člena, ki daje USRS pristojnost, da presoja ustavnost in zakonitost splošnih aktov in predpisov.¹⁰⁸ To pomeni, da je edino pravno sredstvo zoper prostorski izvedbeni akt in glede postopka CPVO v primeru spreminjanja namenske rabe prostora zaradi uvajanja OVE vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti izvedbenega akta.

¹⁰⁴ 31. točka Odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-75/21-17.

¹⁰⁵ Directorate General for Internal Policies, The General Principles of EU Administrative Procedural Law, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf) 17. 1. 2025.

¹⁰⁶ 84. člen ZVO-2.

¹⁰⁷ Peti odstavek 19. člena ZureP-3.

¹⁰⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-327/20.

Takšna ureditev pravnega varstva pa bi lahko nasprotovala pravici iz 47. člena Listine in sicer do učinkovitega pravnega sredstva. Upoštevnost pravice do učinkovitega pravnega sredstva v primeru uporabe prava EU je potrdilo tudi USRS. Tako je npr. v nedavni odločbi izpostavilo, da zadevna pravica ne zahteva zgolj določitve pravnega sredstva in s tem zagotovitve sodnega varstva, temveč mora država »*to pravno sredstvo oblikovati tako, da bo učinkovito v skladu z zahtevami 47. člena Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva.*«¹⁰⁹

V primeru pravnega varstva pa kriteriji učinkovitosti niso izpolnjeni. Namreč, postopek pred USRS je zaradi visokega pripada zadev dolgotrajen, če ni mogoče vzpostaviti prednostnega reda obravnave zadevnega primera. Drugič, procesne predpostavke, ki se zahtevajo za uspešno izpodbijanje na USRS je, da izkaže, da izpodbijani izvedbeni prostorski akt neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.¹¹⁰ To pa je zaradi narave učinkovanja izvedbenega prostorskega akta težko doseči. Prostorski izvedbeni akt zgolj predvideva možnost izvedbe posega, ki pa še ni operacionaliziran z individualiziranim aktom državne uprave, kot je gradbeno dovoljenje, zaradi česar sama lastninska pravica na zadevnem zemljišču spremembe namenske rabe ne zadošča, ampak mora pobudnik izkazati, da prostorski načrt neposredno učinkuje na njegove pravice, pravne interese ali na njegov pravni položaj. V nedavni sodni praksi je USRS razjasnilo, da mora pobudnik izkazati, da so predvidena vrsta namenske rabe in z njo povezane omejitve, ki jih v okviru prostorskih ureditvenih pogojev predvideva OPN, opredeljeni tako določno, da je že na njihovi podlagi mogoče določiti meje dopustne rabe zemljišča. To pa je podano po dosednji sodni praksi praviloma v primerih, ko je z izpodbijanim OPN za konkretno zemljišče določena namenska raba območje kmetijskih zemljišč ali območje gozdnih zemljišč.¹¹¹ V vseh preostalih primerih, tudi v primeru pogojev za umeščanje OVE pa bo to težje pokazati. Tretjič, USRS kot najvišje sodišče v državi izven sistema rednega sodstva, ki se načelno ukvarja s pomembnejšimi vprašanji glede razlage URS ni primerno za presojo detajlnih določb glede umeščanja v prostor. Zato takšna ugotovitev USRS ne izpolnjuje standardov iz 47. člena Listine. Zanimivo pa 47. člen Listine v zadevnem postopku pred USRS ni bil uporabljen niti s strani strank niti s strani sodišča, čeprav je z ureditvijo sodnega varstva v ZureP-2 Državni zbor Republike Slovenije (DZRS) zadostil opominu Evropske komisije glede neustreznosti sistema sodnega varstva.

Za uveljavitev sistema učinkovitega sodnega varstva skladno s 47. členom Listine v primeru uvajanja OVE pravni red dopušča možnost za ponovni preizkus na sodišču. Namreč USRS je s svojo odločbo zgolj ugotovil neskladnost določbe ZureP-2 ne pa tudi razveljavil določbo 61. člena ZureP-3, ki še vedno velja. Zoper sporni izvedbeni akt za uvajanje OVE bi bilo tako mogoče sprožiti upravni spor na podlagi 61. člena zakona, v okviru katerega bi bilo mogoče uveljavljati zgornje argumente.

¹⁰⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. Up-558/20-25 točka 15. V navedenem primeru je Ustavno sodišče izpostavilo tudi veljavo načela *iura novit curia*, kar v primeru področja urejanja prava EU zajema tudi uporabo prava EU, in s tem tudi Listine.

¹¹⁰ Drugi odstavek 24. člena Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS) Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21.

¹¹¹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-218/22-18 točka 18.

4.3. POROČANJE PODJETIJ NA PODROČJU PODNEBNIH SPREMENB

DZRS je po opozorilu in uradnem začetku postopka zaradi kršitve prava EU s strani Evropske komisije¹¹² sprejel novelo M Zakona o gospodarskih družbah (Companies Act, ZGD-1),¹¹³ ki prenaša obveznosti poročanja podjetij v nacionalno zakonodajo in je začela veljati 18. 12. 2024.

Vsebinsko ZGD-1 prenaša obveznosti poročanja iz CSRD primarno v 70.c členu, ki določa pravila za pripravo poročila o trajnostnosti s strani družbe za lastno delovanje. Velika družba in majhna ter srednja družba, z vrednostnimi papirji katerih se trguje na trgu, mora pripraviti poročilo o trajnostnosti kot poseben oddelek poslovnega poročila.¹¹⁴ Drugi odstavek 70.c člena določa obvezne vsebine poročila o trajnostnosti na splošno, vključno z identificiranimi tveganji in priložnostmi podjetja na področju trajnostnosti, vlogo organov družbe, njihovo znanje in spodbude za proaktivno delovanje na tem področju, opis postopka skrbnega pregleda vrednostne verige in identificirani dejanski ali potencialni vplivi, kazalniki za ta razkritja in postopek pridobitve relevantnih informacij. Specifično v zvezi s podnebjem, ZGD-1 zahteva vzpostavitev načrta, ki vključuje izvedbene ukrepe in finančne ter naložbene načrte, s katerim bo družba pokazala, kako namerava zagotoviti, da bo njen poslovni model skladen z omejitvijo globalnega segrevanja na 1,5 °C in tako v skladu s Pariškim sporazumom in s ciljem podnebne nevtralnosti do leta 2050 v EU. Če je to potrebno, mora družba poročati tudi o svoji izpostavljenosti dejavnostim, ki so povezane s premogom, nafto in plinom.¹¹⁵ V vsakem primeru pa ZGD-1 zahteva poročanje družbe o uspehih pri izvajanju svoje strategije na tem področju.¹¹⁶ Poročati mora tudi o ciljih absolutnega zmanjšanja izpustov TGP za leto 2030 in 2050.¹¹⁷

ZGD-1 uokvirja tudi pripravo konsolidiranega poročila o trajnostnosti obvladujoče družbe za celotno skupino družb, ki vsebuje smiselno enake vsebine kot poročilo o trajnostnosti o individualnem poročanju.¹¹⁸ Nadalje, ureja tudi določene bolj specifične primere čeznacionalne povezanosti družb, npr. pripravo poročila o trajnostnosti v zvezi s tujim podjetje iz tretje države, ki je aktualno za podjetje, ki je zavezano k individualnem poročanju, obvladujoča (tuja) družba pa mora poročati za skupino kot celoto.¹¹⁹

Določbe Listine imajo v trenutni kostalaciji sistema poročanja o trajnostnosti omejeno vlogo na implementacijo prava EU s strani DČ. Prvič, horizontalni učinek določb Listine zavisi od konkretne določbe listine, o čemer je večkrat odločalo Sodišče EU. Tako je npr. odločilo o

¹¹² Evropska komisija, Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives, URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_4661> 11. 12. 2024.

¹¹³ Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) Uradni list RS, št. 65/09 - uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 - odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 - ZPosS, 158/20 - ZIntPK-C, 18/21, 18/23 - ZDU-10, 75/23 in 102/24.

¹¹⁴ Prvi odstavek 70.c člena ZGD-1.

¹¹⁵ C alineja 1. točke drugega odstavka 70.c točke ZGD-1.

¹¹⁶ D alineja 1. točke drugega odstavka 70.c točke ZGD-1.

¹¹⁷ 2. točka drugega odstavka 70.c točke ZGD-1.

¹¹⁸ 70.č člen ZGD-1.

¹¹⁹ 70.d člen ZGD-1.

horizontalnem učinku splošnega načela prepečevanja diskriminacije (21. člen Listine)¹²⁰ in pravico do plačanega letnega dopusta (31. člen Listine).¹²¹ To pa ne velja za načelo vključevanja varstva okolja glede na izrazoslovje določbe 37. člena listine (*»v politike Unije je treba vključiti visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja«*) in na prakso sodišča EU, ki **37. člen Listine primarno uporablja kot interpretativno orodje za udejstvovanje visoke okoljske zaščite v pravu EU ne pa tudi kot pravni vir, ki bi ustvarjal neposredne pravice ali obveznosti posameznikov.**¹²² Tudi sicer se je praksa slovenskih sodišč doslej primarno ukvarjala z vertikalnim učinkom pravic med Republiko Slovenijo in posamezniki, kot je to npr. v primeru postopkov na področju migracij in azila.¹²³

Drugič, DČ v okviru vsebine samega poročanja o trajnostnosti omejeno diskrecijo, saj CSRD in nacionalna zakonodaja napotujeta podjetja na standarde Evropske komisije, ki se uporabljajo neposredno¹²⁴ To pomeni, da **ima njihova transpozicija na področju vsebine obveznosti majhno vlogo in da je implementacija Listine ključna na evropskem nivoju, npr. v okviru standarda ESRS E1, ki določa poročanje na področju blaženja podnebnih sprememb**, kar pa ni del presoje te študije.

Ključno vlogo pa igrajo DČ, tudi Slovenija, pri zagotavljanju učinkovitosti in ustreznosti poročanja o trajnosti s strani zavezanih podjetij. CSRD tako npr. posega v Direktivo o obveznih revizijah in določa, da DČ *»zagotovijo učinkovite sisteme preiskav in sankcij za odkrivanje, popravljanje in preprečevanje neustreznega izvajanja obvezne revizije in dajanja zagotovil o zanesljivosti poročanja o trajnostnosti.«*¹²⁵

Za zagotavljanje učinkovitosti poročanja o trajnosti se slovenski pravni red v prvi vrsti opira na institut obveznega revidiranja poročil o trajnostnosti kot to zahteva pravo EU. Zakon o revidiranju (Audit Act, ZRev-2)¹²⁶ predpisuje zahteve za revidiranje poročil o trajnostnosti, kar vključuje pooblaščenost revizijske družbe in revizorja,¹²⁷ vsebino revizorjevega poročila o dajanju zagotovil o trajnostnosti in odgovornost za pravilnost takšnega poročila,¹²⁸ neodvisnost revizorjev¹²⁹ in usposobljenost revizorjev.¹³⁰ Javni **nadzor nad zakonitostjo in kakovostjo dela pooblaščenih revizorjev in revizijskih družb izvaja Agencija za opravljanje javnega**

¹²⁰ SEU, zadeva C-144/04, Werner Mangold proti Rüdigerju Helmu (veliki senat), 22. november 2005; SEU, zadeva C-555/07, Seda Küçükdeveci proti Swedex GmbH & Co. KG (veliki senat), 19. januar 2010.

¹²¹ Združeni zadevi C-569/16 in C-570/16, Stadt Wuppertal proti Marii Elisabeth Bauer in Volker Willmeroth proti Martini Broßonn, ECLI:EU:C:2018:871 tč. 88.

¹²² Npr. zadeva C-626/22, C. Z. in drugi proti Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria in drugim, ECLI:EU:C:2024:542.

¹²³ Npr. sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 175/2023 in Vrhovnega sodišča RS I Up 74/2024.

¹²⁴ 29.b člen CSRD in četrti odstavek 70.c člena ZGD-1 v zvezi z 10. alinejo četrtega odstavka 53. člena ZGD-1.

¹²⁵ Prvi odstavek 30. člena Direktive 2006/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2006 o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze, spremembi direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS ter razveljavitvi Direktive Sveta 84/253/EGS (Besedilo velja za EGP) UL L 157/87.

¹²⁶ Zakon o revidiranju (ZRev-2) Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 - ZS-K, 84/18, 115/21 in 85/24.

¹²⁷ Tretji odstavek 5. člena ZRev-2.

¹²⁸ 40.a člen ZRev-2.

¹²⁹ 45. člen ZRev-2.

¹³⁰ 48.a člen ZRev-2.

nadzora nad revidiranjem po uradni dolžnosti in sicer tako na podlagi rednih nadzorov in preiskav, ki vključuje tudi pregled revizijske dokumentacije.¹³¹ Tega izvaja po pravilih Zakona o splošnem upravnem postopku (General Administrative Procedure Act, ZUP),¹³² ki določa splošna pravila o udeležbi v postopku.¹³³ To pomeni, da se lahko v postopek vključi tudi stranski udeleženec, ki izkaže pravni interes zaradi varstva svojih pravnih koristi.¹³⁴ Glede odločitve Agencije je na voljo tudi sodno varstvo v upravnem sporu.¹³⁵ ZRev-2 pa zgolj omejeno obravnava prekrške za kršitve poročanja na področju trajnostnosti. Nepravilno sestavljeno poročilo o dajanju zagotovil o trajnostnosti obravnava zgolj kot kršitev pooblaščenega revizorja ne pa tudi kot težjo kršitev revizijske družbe, kot to velja za primer računovodskega revidiranja.¹³⁶ Zajema pa prekršek naročnika revizijskih storitev, če v javno objavljenem poročilu objavi drugačno poročilo od tega, glede katerega je bila izvedena revizija.¹³⁷

ZGD-1, na drugi strani, določa tudi druga sredstva za zagotovitev ustreznosti poročanja o trajnostnosti, vendar pa so tudi ta sredstva omejena. Prvi odstavek 686. členu predvideva prekrške v zvezi s pripravo letnega in poslovnega poročila, vendar pa se ta nanaša zgolj na pravilno sestavo poročil in pa ustrezen podpis, ne pa tudi na vsebinsko ustreznost poročanega.¹³⁸

Za zaščito interesov delničarjev ZGD-1 predvideva tudi **možnost ničnostne ali izpodbojne tožbe zoper sklep skupščine**, s katerim ta potrdi letno poročilo, na pristojno sodišče.¹³⁹ Tožbo lahko vloži vsak delničar, ki izpolnjuje pogoje iz zakona.¹⁴⁰ Ničnost letnega poročila lahko uveljavlja, če je njegova »vsebina v nasprotju s tistimi določbami tega zakona, ki se uporabljajo izključno ali pretežno za zaščito upnikov družbe ali so sicer v javnem interesu.«¹⁴¹ Pri tem je ključna obravnava pojma zaščite javnega interesa. V dosedanji sodni praksi se je poudarjalo predvsem fiskalne vidike države (podcenjevanje postavk)¹⁴² in »dolgoročno uspešno delovanje gospodarskih družb« (precenjevanje postavk zaradi izčrpavanja družbe).¹⁴³ Ni pa še bilo odločeno, kako pravilnost poročanja o trajnostnosti vpliva na pojem javnega interesa in na možnost uveljavljanja ničnosti iz 1. alineje prvega odstavka 401. člena ZGD-1. Možna je tudi izpodbojna tožba, vendar pa se v tem primeru vsebinska presoja poročila o trajnostnosti

¹³¹ 6. alineja četrtega odstavka 74. člena ZRev-2.

¹³² Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 - ZIUOPDVE in 3/22 - Zdeb.

¹³³ Prvi odstavek 117. člena ZRev-2.

¹³⁴ Prvi odstavek 43. člena ZUP.

¹³⁵ 109. člen ZRev-2.

¹³⁶ 162. -165. člen ZRev-2.

¹³⁷ 166. člen ZRev-2.

¹³⁸ 8. - 10. točka prvega odstavka 686. člena ZGD-1.

¹³⁹ 401. člen ZGD-1.

¹⁴⁰ Prva alineja sedmega odstavka 395. člena ZGD-1.

¹⁴¹ 1. alineja prvega odstavka 401. člena ZGD-1.

¹⁴² Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS III Ips 15/2022.

¹⁴³ Sodba in sklep Višjega sodišča v Kopru Cpg 8/2016.

omejena, saj se v tem primeru ne more opirati na neskladnost vsebine letnega poročila z zakonom in statutom.¹⁴⁴

ZGD-1 ureja tudi specializirano pravno sredstvo za **izredno revizijo letnega poročila**. Ta je mogoča tudi v primeru, ko »*priloge k računovodskim izkazom, ki so sestavni del sprejetega letnega poročila, ne vsebujejo predpisanih pojasnil ali so nepopolne in poslovodstvo na skupščini delničarjem ni dalo manjkajočih pojasnil, čeprav so delničarji zahtevali dodatna pojasnila in zahtevali, da se njihova vprašanja vključijo v zapisnik*«. ¹⁴⁵ Delničarji, katerih skupni deleži znašajo najmanj desetino osnovnega kapitala ali katerih nominalni znesek ali pripadajoči znesek osnovnega kapitala znaša najmanj 400.000 evrov, lahko sodišču predlagajo imenovanje izrednega revizorja, ki izda izredno revizijo letnega poročila.¹⁴⁶ Ta mora vsebovati manjkajoče podatke in pojasnila.¹⁴⁷

Iz tega izhaja, da zakonodaja omogoča pravno varstvo delničarjem družbe. Ta primarno služijo interesom delničarjev razen v primeru 1. točke prvega odstavka 401. člena, ko je izpostavljen javni interes. Drugače, ZRev-2 določa zahteve za javni nadzor nad pravilnostjo revidiranja, in omogoča varstvo širših pravnih dobrin preko splošne prijave kršitev. V okviru splošnih pravila upravnega postopka bi postopek lahko varoval tudi procesni položaj horizontalno vmeščenih subjektov preko instituta stranske udeležbe. Ne glede na to pa **sodni spori oziroma upravni postopki, v okviru katerih bi procesni subjekti zatrjevali omejevanje pravice iz 37. člena Listine na podlagi pomanjkljivega poročanja družbe tudi v tem primeru ne bi mogli biti uspešni zaradi horizontalne narave pravnega razmerja med pritožniki (bodisi delničarji bodisi zainteresirano javnostjo) in družbo.**

Bolj uporabljive bi lahko bile druge določbe Listine. Predvsem pomembna bi tu bila pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 47. člena Listine. SEU zahteva, da se pravico bere skupaj s tretjim odstavkom 9. člena Aarhuške konvencije, kar vključuje **tudi možnost okoljskih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih entitet, ki nasprotuje pravu varstva okolja**.¹⁴⁸ Podobno stališče zastopa tudi USRS, in sicer da mora država zagotavljati okoljskim združenjem enako učinkovita pravna sredstva, kot jih zagotavljajo za varstvo pravic, ki jih daje nacionalno pravo, in ni dopustna odsotnost vsakega pravnega varstva, ki ga v javnem interesu varstva okolja oziroma ohranjanja narave izvajajo nevladne organizacije.¹⁴⁹ Za učinkovitost navedene pravice pa bi lahko bila potrebna tudi ustrezna vsebinska podkrepjenost poročil o trajnostnosti, preko česar bi lahko vplivali tudi na horizontalno odgovornost gospodarskih družb za poročanje o trajnostnosti.

¹⁴⁴ Peti odstavek 401. člena ZGD-1.

¹⁴⁵ 2. alineja prvega odstavka 322. člena ZGD-1.

¹⁴⁶ Prvi odstavek 322. člena ZGD-1.

¹⁴⁷ Peti odstavek 324. člena ZGD-1.

¹⁴⁸ Npr. Sodba SEU C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987 točka 67.

¹⁴⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-194/19 točka 10.

5. ZAKLJUČKI IN PREDLOGI

Zadevna študija je naslovljena uporabljenost določb Listine za varovanje okolja znotraj podnebne in energetske politike EU v Republiki Sloveniji. Obravnavala je paket politik na področju sodelovanja javnosti v okviru podnebnih instrumentov iz Uredbe o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, pospeševanja načrtovanja OVE, in ureditev poročanja podjetij glede trajnostnosti na področju podnebja.

Slovenska pravna ureditev je do izvedbe navedenih politik pristopila na različne načine. Sodelovanje javnosti v sprejemu NEPN in dolgoročne podnebne strategije je urejeno neenotno in neustrezno za zagotavljanje varstva okolja. Zakonodaja na področju načrtovanja OVE ureja zadevo nepregledno in kompleksno ter ne zagotavlja učinkovitega pravnega varstva glede izvedbenih prostorskih načrtov. Učinkovitost sistema poročanja podjetij na področju trajnostnosti pa se zanaša primarno na ureditev revidiranja, ki civilni družbi zgolj v omejenem obsegu nadzora omogoča sodelovanje v postopkih javnega nadzora, sicer pa se zanaša na pravna sredstva za zaščito delničarjev.

Študija ugotavlja omejeno uporabljenost določbe iz 37. člena Listine, ki določa načelo vključevanja varstva okolja v politike EU. Ta v nacionalnem pravnem redu še ni bila uporabljena s strani sodišč, ki bi narekovali razvoj sodne prakse (USRS, VSRS). Tudi SEU je navedeno določbo uporabilo zgolj akcesorno za razlago višje ambicioznosti glede zaščite okolja drugih določb prava EU ne pa tudi kot samostojni temelj obveznosti iz prava EU in ne učinkuje horizontalno. Obenem pa je na podlagi prakse USRS mogoče cilje varstva z Listino zaščiteneh dobrin doseči lažje preko drugih pravnih dokumentov, predvsem preko varstva splošnih načel in človekovih pravic na podlagi URS.

Za bolj uporabljive se kažejo druge določbe Listine. Uporabljiva bi lahko bila določba 41. člena, ki določa pravico do dobrega upravljanja, predvsem v kontekstu jasne ureditve načrtovanja OVE, ki pa je slovenska sodna praksa še ni uporabila na takšen način. Slovenska sodna praksa pa je že večkrat uporabila določbo 47. člena Listine, ki določa pravico do učinkovitega sodnega varstva v primeru uporabe prava EU in zahteva dostop okoljskih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, do sodnega varstva. V primeru obravnavanih politik bi bila navedena pravica uporabljiva predvsem v kontekstu učinkovitejšega sodnega varstva sodelovanja v zadevah podnebnega upravljanja, v postopkih spremembe namembnosti prostora za uvajanje OVE in v primeru pravnega varstva zaradi zagotavljanja ustreznega poročanja podjetij.

Za izboljšanje statusa na področju uporabe Listine v podnebnih in energetskih zadevah v Republiki Sloveniji izpostavljamo štiri glavna priporočila:

- (1) Tožniki in sodišča naj dajo večji poudarek na uporabi določb Listine vedno, kadar se zadeva dotika uporabe prava EU, s čimer se bo razvijala sodna praksa nacionalnih sodišč in SEU na področju okoljskega prava, ki je trenutno skopa in ne zagotavlja ustrezne pravne varnosti naslovnikov pravnih norm;
- (2) Civilna družba naj posebno pozornost nameni iskanju novih možnosti za uporabo pravic, ki jih določa Listina, pred upravnimi in sodnimi organi, še posebej za zagotovitev varstva na področju spremembe namenske rabe prostor v primeru uvajanja OVE in poročanja podjetij;
- (3) Uporaba listine na področju varstva okolja lahko zadeva 37. člen Listine, ki vsebuje načelo vključevanja varstva okolja v politike EU, v kombinaciji s konkretnimi

obveznostmi, saj navedeno načelo pozitivno vpliva na okolju prijazno razlago ostalih določb prava EU, tudi na področju podnebnih ukrepov in hitrejšega uvajanja OVE;

- (4) Uporaba Listine naj zaradi zagotovitve večje učinkovitosti ne bo omejena zgolj na določbo, ki neposredno zadeva okolje, ampak naj vključuje tudi druge pravice iz Listine, kot sta npr. pravica do dobrega upravljanja iz 41. člena Listine in do učinkovitega pravnega sredstva iz 47. člena Listine, saj je sodna praksa glede teh pravic bolje razvita in jih je mogoče uporabljati samostojno.



Funded by
the European Union