

Izvajanje politike REPowerEU v Republiki Sloveniji: Varovanje okolja na podlagi Listine EU o temeljnih pravicah

Avtorji:

Luka Štrubelj,
Mag. Senka Šifkovič,
Aljoša Petek

Januar 2025

KAZALO

Seznam kratic	2
Povzetek/summary	3
1. Uvod.....	4
2. Osnove varstva človekovih pravic in okolja v Republiki Sloveniji	5
3. Akti EU na področju podnebja in energije.....	7
4. Izvajanje v Republiki Sloveniji in uporaba določb Listine	10
5. Zaključki in priporočila.....	16

SEZNAM KRATIC

CPVO – Celovita presoja vplivov na okolje

DČ – Država članica

DNSH – Načelo »ne škoduj bistveno«

EKČP – Evropska konvencija o človekovih pravicah

ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice

EU – Evropska unija

EUR - Evro

MNVP – Ministrstvo Republike Slovenije za naravne vire in prostor

MOO – Mehanizem za okrevanje in odpornost

MOPE – Ministrstvo Republike Slovenije za podnebje in energijo

NOO – Načrt za okrevanje in odpornost

OVE – Obnovljivi viri energije

PVO - Presoja vplivov na okolje

SEU – Sodišče Evropske unije

URS – Ustava Republike Slovenije

USRS – Ustavno sodišče 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 REPowerEU, predvsem z naslova financiranja in pospeševanja dovoljevanja obnovljivih virov energije. 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 učinkovitega sodnega varstva). Možnost uporabe teh pravic je tako pri konkretnih ukrepih financiranja na podlagi sredstev EU in pa tudi v konkretnih postopkih dovoljevanja obnovljivih virov energije. 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, it examines the REPowerEU policies, particularly regarding the financing and acceleration of permitting processes for renewable energy sources. 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 effective remedy). The potential application of these rights is relevant to specific funding measures supported by EU funds and in concrete procedures for permitting renewable energy facilities. 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 *Klimaseniorinnen 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 izvajajo pravo Unije tj. ko prenašajo in implementirajo evropske direktive in uredbe v svoj pravni red.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 vidikom implementacije politike EU na področju podnebja in energije v okviru EU politike REPowerEU. Pri tem se bo osredotočila predvsem na financiranje in na področje uvajanja obnovljivih virov energije (OVE) zaradi problematičnega stanja na tem področju v Republiki Sloveniji.

Študija se v drugem poglavju začne s kratkim orisom sistema varstva človekovih pravic in okolja v Republiki Sloveniji. V tretjem poglavju predstavi okvirno vsebino politike REPowerEU na področju uvajanja OVE in pripadajočih aktov EU ter razlog za njihovo obravnavo v slovenskem kontekstu. V osrednjem, četrtem poglavju študija obravnava izvajanje pravil in politik EU v Republiki Sloveniji in njihovo povezavo z določbami Listine na področju varstva okolja. Predstavilo bo tudi možnosti, ki jih nacionalni pravni red na tem področju ponuja

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.

civilni družbi. Študija se zaključi z ugotovitvami glede te teme in napredka pri varstvu okoljskih vrednot v okviru podnebnih in energetskih zadev v Republiki Sloveniji.

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).⁷ 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 URS, razen če 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,⁸ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah in Konvencija o otrokovih pravicah.⁹ V oziru 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.¹⁰

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

⁷ Ustava Republike Slovenije (URS) Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZS68, 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.

⁸ Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 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.

⁹ 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.

¹⁰ Tako npr. 48. točka odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-280/19 in 23. - 25. točka odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-59/17.

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 osrednji zakon na tem področju velja Zakon o varstvu okolja (Environmental Protection Act, ZVO-2),¹¹ 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 lokalne 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 povzročala 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,¹² 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.¹³ Tudi sicer pa nastajajo težave zaradi pomanjkljivih informacij o onesnaževanju 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)¹⁴ in presojo vplivov na okolje (PVO) v konkretnih primerih posegov v prostor.¹⁵ Določa tudi obveznosti pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja upravljalcev

¹¹ Zakon o varstvu okolja (ZVO-2) Uradni list RS, št. 44/22, 18/23 - ZDU-10, 78/23 - ZUNPEOVE in 23/24.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 77.- 87. člen ZVO-2.

¹⁵ 88. - 104. člen ZVO-2.

naprav¹⁶ 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.¹⁷

Za področje varstva okolja pa so pomembni tudi sektorski zakoni glede ohranjanja narave (Zakon o ohranjanju narave, Nature Conservation Act, ZON),¹⁸ glede prostorskega načrtovanja posegov v prostor (Zakon o urejanju prostora, Spatial Management Act, ZUreP-3)¹⁹ glede izvedbe teh posegov (Gradbeni zakon, Building Act, GZ-1),²⁰ in glede varovanja vodnih virov (Zakon o vodah, Water Act, ZV-1).²¹ 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),²² za odstranitev škodne nevarnosti (133. člen Obligacijskega zakonika, Obligations Code, OZ),²³ ki po sodni praksi Vrhovnega sodišča 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.«²⁴

3. AKTI EU NA PODROČJU PODNEBJA IN ENERGIJE

Študija analizira implementacijo politike EU na področju podnebja in energije v Republiki Sloveniji. Bolj specifično, študija se ukvarja z evropsko politiko REPowerEU in odločanjem na njeni podlagi. Gre za obsežen paket političnih sprememb, ki prilagajajo podnebno in energetska politiko EU (predvsem »Fit for 55«) v luči spremenjenih geopolitičnih faktorjev, zaradi katerih si je EU začela prizadevati prekiniti navezanost na dobavo fosilnih goriv iz Rusije. To zajema ukrepe za zmanjševanje porabe energije, diverzificiranje virov energije in pospešitev prehoda na čisto energijo.²⁵ Poleg REPowerEU uredbe²⁶ to vključuje tudi zakonodajo, kot sta Akt o neto

¹⁶ 105. - 139. člen ZVO-2.

¹⁷ Npr. 81., 97., 102., 103., 104., 113., 114., 128., 133. člen ZVO-2.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Gradbeni zakon (GZ-1) Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 - ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 - ZAID-A.

²¹ 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.

²² Stvarnopravni zakonik (SPZ) Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20.

²³ Obligacijski zakonik (OZ) Uradni list RS, št. 97/07 - uradno prečiščeno besedilo, 64/16 - odl. US in 20/18 - OROZ631.

²⁴ Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije II Ips 919/2007.

²⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Načrt REPowerEU, COM(2022) 230 final.

²⁶ Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES UL L 63/1.

ničelni industriji²⁷ in Evropski akt o kritičnih surovinah.²⁸ REPowerEU politika prav tako zajema določbe o pospeševanju postopkov dovoljevanja za uvajanje naprav OVE, ki so bile vključene v RED direktivo.²⁹ Študija se poleg ureditve financiranja iz Uredbe REPowerEU osredotoča še na politiko EU na področju pospeševanja uvajanja naprav OVE, in sicer na področju konkretnih postopkov, zaradi njene posebne relevantnosti za Republiko Slovenijo.

Uredba REPowerEU zagotavlja financiranje ukrepov, ki so bili predvideni z navedenim političnim okvirom na ravni EU. Kot ključen element predvideva poseg v Uredbo o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (MOO), v katero vključujejo tudi sredstva za reforme in naložbe na področju energetske in podnebne politike.³⁰ To zajema tudi povečanje deleža in pospeševanje uvajanja energije iz obnovljivih virov.³¹ Načrti za okrevanje in odpornost (NOO), ki jih pripravijo DČ po 1. marcu 2023 in ki zahtevajo dodatna sredstva na podlagi REPowerEU politike morajo vključevati tudi poglavje glede ukrepov, mejnikov in ciljev na področju REPowerEU.³² Uredba prav tako zahteva, da DČ v svoj načrt vključijo kvalitativno obrazložitev, kako naj bi ukrepi iz NOO prispevali k zelenemu prehodu in ali nanje odpade znesek, ki predstavlja vsaj 37 % skupnih dodeljenih sredstev ter ali tovrstni ukrepi iz poglavja REPowerEU, predstavljajo vsaj 37 % skupnih ocenjenih stroškov ukrepov.³³ Pri tem pa morajo DČ zagotoviti, da se z MOO podpira zgolj ukrepe, ki spoštujejo načelo, da se ne škoduje bistveno zaščitenim okoljskim vrednotam EU kot je blaženje in prilagajanje podnebnim spremembam, zaščititi biodiverzitete, krožni ekonomiji, vodnim virom in onesnaževanju.³⁴

Kot ključno politiko znotraj nabora politik REPowerEU študija obravnava 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.³⁵ RED direktiva pa določa tudi pravila za pospešitev konkretnih postopkov izdaje dovoljenj za sončne in vetrne elektrarne. RED direktiva DČ nalaga, da morajo biti nacionalni postopki izdaje dovoljenj, certificiranja in licenciranja za tehnologije OVE sorazmerni, potrebni in prispevajo k izvajanju načela energetske učinkovitosti na prvem mestu.³⁶ Kar zadeva konkretne postopke uvajanja naprav OVE, RED direktiva določa roke za odobritev naprav za pridobivanje energije

²⁷ Uredba (EU) 2024/1735 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2024 o vzpostavitvi okvira ukrepov za krepitev ekosistema proizvodnje neto ničelnih tehnologij Evrope in spremembi Uredbe (EU) 2018/1724 (Besedilo velja za EGP) UL L 2024/1735.

²⁸ Uredba (EU) 2024/1252 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o vzpostavitvi okvira za zagotavljanje zanesljive in trajnostne oskrbe s kritičnimi surovinami ter spremembi uredb (EU) št. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 in (EU) 2019/1020 (Besedilo velja za EGP) UL L 2024/1252.

²⁹ 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).

³⁰ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost UL L 57/17 (Uredba o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost).

³¹ B točka tretjega odstavka 21.c člena Uredbe o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

³² Prvi odstavek 21.c člena Uredbe o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.be

³³ E točka četrtega odstavka 18. člena Uredbe o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

³⁴ Drugi odstavek 5. člena Uredbe o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

³⁵ Prvi odstavek 3. člena RED direktive.

³⁶ Prvi odstavek 15. člena RED direktive.

iz OVE³⁷ in zahteva uporabo najhitrejšega upravnega in sodnega varstva.³⁸ Določbe direktive razlikujejo med umeščanjem na območjih za pospešeno uvajanje OVE (12 mesecev na kopnem) in zunaj njih (dve leti na kopnem). Pri prvih je z vidika varstva okolja pomembna predvsem skladnost s predvidenimi pogoji za blaženje učinkov in ugotovitev novih, še ne upoštevanih okoljskih nevarnosti.³⁹ Direktiva pa predvideva tudi možnost, da DČ določi izjemo glede presoje vplivov sončnih in vetrnih elektrarn na varovane vrste in habitate, če operater izvede sorazmerne blažilne ukrepe oziroma, kadar te niso na voljo, izvede izravnalne ukrepe, tudi plačilo denarnega nadomestila za programe varstva vrst.⁴⁰ Molk upravnih organov v vmesnih fazah (npr. mnenja) se šteje kot izdaja pozitivne odločitve, razen če je potrebna presoja vpliva na okolje.⁴¹ Zunaj prednostnih območij pa Direktiva zahteva izvedbo postopka izdaje dovoljenja v enotnem postopku, ki vključuje vse potrebne presoje.⁴² Roki za izdajo dovoljenja za proizvodnjo sončne energije, ki so integrirani v stavbe oziroma umetne strukture, ne sme presegati treh mesecev, za kar tudi ni potrebno izvesti presoje vpliva na okolje.⁴³ Če takšna naprava ne presega 100 kW zmogljivosti, mora pristojni organ izvesti postopek v manj kot enem mesecu.⁴⁴ V vseh postopkih uvajanja OVE se šteje, da so v prevladujočem javnem interesu in da služijo javnemu zdravju in varnosti.⁴⁵

Navedena ureditev pospeševanja uvajanja 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 %.⁴⁶ Slovenije zaostaja tudi po ambicioznosti na področju uvajanja OVE za cilji, ki jih nalaga evropska zakonodaja. V osnutku posodobljenega NEPN, v ciljih glede pridobivanja energije iz OVE, si je Slovenija zastavila zgolj 33-odstotni delež OVE v končni rabi energije do leta 2030.⁴⁷ 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.

³⁷ Drugi odstavek 16. člena RED direktive.

³⁸ Šesti odstavek 16. člena RED direktive.

³⁹ Tretji in četrti odstavek 16.a člena RED direktive.

⁴⁰ Peti odstavek 16.a člena RED direktive.

⁴¹ Šesti odstavek 16.a člena RED direktive.

⁴² 16.b člen RED direktive.

⁴³ Prvi odstavek 16.d člena RED direktive.

⁴⁴ Drugi odstavek 16.d člena RED direktive.

⁴⁵ 16.f člen RED direktive.

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Osnutek predloga posodobitve (2024): Celoviti nacionalni energetske in podnebni načrt Republike Slovenije, URL: <https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_2024_pos_v5.0_avg2024.pdf> 5. 12. 2024.

4. IZVAJANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI IN UPORABA DOLOČB LISTINE

Financiranje iz MOO mora, tako kot vso EU financiranje, spoštovati določbe Listine.⁴⁸ Za sklade, ki spadajo pod domet Uredbe o skupnih določbah, veljajo specifični omogočitveni horizontalni pogoji na področju spoštovanja pravic iz Listine.⁴⁹ To pomeni, da morajo DČ kot pogoj financiranja iz dotičnih skladov zagotoviti učinkovito uporabo in uresničitev pravic iz Listine. S tem razlogom mora država vzpostaviti mehanizme, ki zagotavljajo skladnost financiranja z določbami Listine in s katerimi poročajo o primerih neskladnosti.⁵⁰ Drugače pa Uredba o vzpostavitvi MOO takšne specifične zahteve ne vzpostavlja. Ne glede na to pa Listina na podlagi 51. člena velja v vseh primerih, ko DČ izvajajo pravo EU, torej tudi ko implementirajo Uredbo o vzpostavitvi MOO. Agencija EU za temeljne pravice (FRA) celo določa, da morajo države članice znotraj svoje proceduralne avtonomije vzpostaviti sisteme, ki zagotavljajo, da so izdatki na podlagi MOO, skladni z Listino.⁵¹ EU namreč z MOO neposredno spodbuja področja izpolnjevanja človekovih pravic. Evropska komisija v zvezi s tem posebej poudarja načelo vključevanja visokega varstva okolja zaradi zahteve po minimalnem obsegu financiranja ukrepov za zeleni prehod in REPowerEU in zaradi horizontalne zahteve '*ne škoduj bistveno*' (DNSH), ki velja za vse ukrepe, ki se financirajo preko tega mehanizma.⁵²

Slovenski NOO za ukrepe REPowerEU po svoji drugi spremembi predvideva 122,17 milijonov evrov. Od tega je 20 milijonov namenjenih za energetske učinkovite prestrukturiranje sistemov daljinskega ogrevanja na OVE in 20 milijonov za krepitev distribucijskega omrežja. Proizvodnja elektrike iz OVE bo na podlagi NOO podprta s 50 milijoni evrov v okviru splošnega stebra Zeleni prehod.⁵³ Slovenski izvorni NOO je *ex ante* ocenil učinke predvidenih finančnih ukrepov na DNSH in zastavil omilitvene ukrepe, ko bi negativni učinki lahko nastali.⁵⁴ Kasnejše spremembe, tudi te, ki so vključile poglavje REPowerEU, te ocene niso ponovile, kar ni posebej problematično, saj ne predvidevajo novih ukrepov. Zahtevajo pa izpolnitev DNSH samooceno, za katero so pristojna resorna ministrstva, kar je v primeru

⁴⁸ Agencija EU za temeljne pravice, EU funds: Ensuring compliance with fundamental rights, URL: <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/eu-funds?kw=recovery&pid=44bd7960-de69-42fb-9db2-47a8d750fcc8#read-online> 13. 1. 2025.

⁴⁹ Prvi odstavek 9. člena v zvezi s prvim odstavkom 15. člena in Prilogo III Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko UL L 231/159 (Uredba o skupnih določbah).

⁵⁰ Priloga III Uredbe o skupnih določbah.

⁵¹ Agencija EU za temeljne pravice, Social Rights and Equality in the Light of the Recovery from the COVID-19 Pandemic, URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-fundamental-rights-report-2022-focus_en.pdf 13. 1. 2025.

⁵² Evropska komisija, Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Financiranje za spodbujanje, varstvo in uveljavljanje temeljnih pravic, Letno poročilo o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah za leto 2024, COM(2024)456 final.

⁵³ Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost, Druga sprememba Načrta za okrevanje in odpornost, Povzetek, URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSOO/Dokumenti/Nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/Povzetek_druge_spremembe_NOO_december_2024.pdf 15. 1. 2025.

⁵⁴ Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Načrt za okrevanje in odpornost, Priloga 1, URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSOO/02_si-rrp_annex-1_21-7-2021_lekt.pdf 15. 1. 2025.

uvajanja OVE Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (MOPE).⁵⁵ **NOO ali njene spremembe pa ne vključujejo mehanizmov za horizontalno preverjanje skladnosti z Listino, kar bi nudilo možnosti za strateško litigacijo v primeru konkretnih javnih razpisov**, kot je npr. Javni razpis za sofinanciranje prestrukturiranja daljinskih sistemov ogrevanja na OVE za obdobje 2024 do 2026.⁵⁶ Vendar pa glede na okoljsko komponento, ki jo zasleduje načelo DNSH, in ki ga mora izpolnjevati prijavitelj, bi uspeh takšnih akcij na okoljskem področju moral temeljiti na pomanjkljivi oceni v vsakem konkretnem primeru.

Poglavje REPowerEU slovenskega NOO kot razširjen ukrep zajema tudi reformo spodbujanja OVE v Sloveniji. Na področju OVE daje tudi poudarek na pospeševanje dovoljevanja za uvajanje OVE. 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, ZON). Skladno s splošnimi pravili se glede na pomen projekta razlikuje pristojni organ za izdajo gradbenega dovoljenja (Ministrstvo za naravne vire in prostor (MNVP) za objekte državnega pomena, pristojna upravna enota pa za ostale projekte). Če se glede na splošna pravila iz Uredbe o posegih v okolje mora izvesti tudi PVO, potem se postopek vodi kot integralni postopek.

Za izvajanje 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)⁵⁷ 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).⁵⁸

ZUNPEOVE vsebuje določene pohitritvene ukrepe za konkretne postopke izdaje dovoljenj, ki zadevajo predvsem posebnosti glede postopka prevlade javnih koristi, ko posegi vplivajo na javno korist ohranjanja narave, in glede PVO. Zakon določa, da se postopek prevlade javne koristi lahko izvede, kadarkoli je zahtevana presoja sprejemljivosti na naravo, in sicer tako v okviru izdaje negativnega mnenja za pridobitev gradbenega dovoljenja, ko se gradi naprave OVE na območju s posebnim statusom ohranjanja narave oziroma gre za poseg v naravo, ki lahko ogrozi vrednoto varstva narave in pristojni organ ugotovi, da bi moral zavrniti izdajo naravovarstvenega soglasja oziroma dovoljenja za poseg v naravo.⁵⁹ ZUNPEOVE nadalje vzpostavlja domnevo, da so fotonapetostne naprave in vetrne proizvodne naprave in z njimi povezano omrežje v prevladujočem javnem interesu ter da služijo javnemu zdravju in varnosti, razen v primeru postavitve vetrne proizvodne naprave v obstoječih zavarovanih območjih ali na območjih, ki imajo v varstvenih režimih določeno prepoved gradnje objektov in naprav.⁶⁰

ZUNPEOVE na področju izvedbe PVO omejuje obveznosti predvsem za fotonapetostne naprave. Tako določa, da predhodnega postopka ni treba izvesti, če se umeščajo na področje,

⁵⁵ Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost, Dodatek k Načrtu za okrevanje in odpornost, URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/o-nacrtu-za-okrevanje-in-odpornost/spremembe-nacrta/sprememba-nacrta/> 15. 1. 2025.

⁵⁶ Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Javni razpis za sofinanciranje prestrukturiranja daljinskih sistemov ogrevanja na OVE za obdobje 2024 do 2026, URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOPE/UZP/JR-DO-OVE-2024_NOO-REPWR/JR_noorepwr_do_ove_2024.pdf.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 121/21, 189/21, 121/22 - ZUOKPOE in 102/24.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 78/23 in 95/24.

⁵⁹ Drugi odstavek 17. člena ZUNPEOVE.

⁶⁰ Četrty in peti odstavek 17. člena ZUNPEOVE.

ki ni večje od 4 ha, če gre za obnovo, s katero se tlorisna površina ne povečuje, ali če gre za postavitev na objekte, katerih namen ni proizvodnja električne energije.⁶¹ Pristojno ministrstvo v primeru izvedbe PVO, ko izda predhodno informacijo glede zahtevane vsebine poročila o vplivih na okolje, pri presojanju ustreznosti poročila, upošteva obseg, ki je bil predviden s predhodno informacijo, razen če gre za vsebine, ki se nanašajo na ohranjanje narave in vplivov na vodo.⁶² V izogib podvajanju, se pri pripravi poročila o vplivih na okolje, lahko uporabljajo tudi podatki iz gradiv prostorskega izvedbenega akta.⁶³

Z vidika pohitritve konkretnih postopkov glavnino določb vsebuje ZSROVE, ki določa izjemo od obveznosti pridobitve gradbenega dovoljenja za postavitev manjših naprav za proizvodnjo električne energije iz OVE ali s sproizvodnjo z visokim izkoristkom.⁶⁴ Uredba o manjših napravah za proizvodnjo električne energije iz OVE ali s sproizvodnjo z visokim izkoristkom⁶⁵ določa, da se med manjše proizvodne naprave uvrščajo naprave za izkoriščanje sončne energije do vključno 1 MW nazivne moči in za izkoriščanje vetrne energije z nazivno električno močjo do vključno 50 kW.⁶⁶ Za oprostitev obveznosti pridobitve gradbenega dovoljenja mora investitor izpolnjevati pogoje iz 4. člena Uredbe glede montaže naprave. ZSROVE določa tudi mehanizme pohitritve za pridobitev dovoljenja za priklop, kot je npr. uvedba enostavne vloge za samooskrbo iz fotonapetostne naprave.⁶⁷

Posebnost okvira konkretnih postopkov za pridobitev dovoljenj za OVE po ZSROVE pa je predvsem v predvideni časovni omejitvi maksimalnega trajanja tega postopka. Postopek izdaje dovoljenja za napravo OVE na kopnem na potencialno prednostnih in prednostnih območjih ne sme trajati več kot eno leto, medtem ko zunaj njih lahko traja največ dve leti.⁶⁸ Tudi sicer trajanje postopka v primeru inštalirane zmogljivosti do 150 kW ne sme presegati šest mesecev (v prednostnih območjih) oziroma eno leto (izven prednostnih območij).⁶⁹ V primeru izdaje dovoljenj za fotonapetostne naprave na objektih sme postopek trajati največ tri mesece.⁷⁰ Če priključna moč OVE naprave ne presega 50 kW (in ne 100 kW kot to zahteva direktiva)⁷¹ in ne gre za napravo za samooskrbo, sme postopek izdaje dovoljenj trajati največ en mesec od dneva prejema popolne vloge.⁷² V primeru samooskrbne naprave mora biti sprememba soglasja za priključitev izdana najpozneje v 30 dneh oziroma v 15 dneh, če ni potreben poseben ugotovitveni postopek.⁷³

⁶¹ Prvi in drugi odstavek 28. člena ZUNPEOVE.

⁶² Četrty odstavek 28. člena ZUNPEOVE.

⁶³ Peti odstavek 28. člena ZUNPEOVE.

⁶⁴ 47.a člen ZSROVE.

⁶⁵ Uredba o manjših napravah za proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije ali s sproizvodnjo z visokim izkoristkom Uradni list RS, št. 14/20, 121/21 - ZSROVE, 132/23 in 102/24 - ZSROVE-B.

⁶⁶ 3. člen Uredbe o manjših napravah.

⁶⁷ 42. člen ZSROVE.

⁶⁸ Prvi odstavek 50.a in 50.b člena ZSROVE.

⁶⁹ 2. alineja drugega odstavka 50.a in 50.b člena ZSROVE.

⁷⁰ Prvi odstavek 50.c člena ZSROVE.

⁷¹ Drugi odstavek 16.d člena RED direktive.

⁷² Drugi odstavek 50.c člena ZSROVE.

⁷³ Prvi odstavek 42. člena ZSROVE.

Splošne omejitve trajanja postopka za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki jih določa GZ-1 in dopolnjuje področna zakonodaja določajo predvsem trajanje vmesnih faz postopka dovoljevanja. GZ-1 npr. določa časovno omejitev za pridobitev projektnih in drugih pogojev⁷⁴ in za izdajo gradbenega dovoljenja od vložitve popolne vloge,⁷⁵ medtem ko področna zakonodaja omejuje čas za izdajo soglasja.⁷⁶ ZSROVE na podlagi RED direktive določa, da postopek za izdajo dovoljenj » *vključuje izdajo vseh dovoljenj, soglasij ali mnenj in drugih posamičnih upravnih aktov, potrebnih za postavitve, rekonstrukcijo, obnovo, priključitev na omrežje, obratovanje ter vključitev energije iz obnovljivih virov v omrežja.*«⁷⁷ Ne glede na to določilo ZSROVE nadalje določa, da postopek izdaje dovoljenj iz prejšnjega odstavka zajema zgolj faze od »*popolnosti vloge za izdajo dovoljenja in do izdaje odločbe*«. **ZSROVE s tem nakazuje, da zgoraj našteje omejitve časovnega trajanja postopka tako zajema zgolj čas za izdajo odločbe v postopku za pridobitev gradbenega dovoljenja oziroma dovoljenja za priklop, ne pa tudi vseh potrebnih mnenj za pridobitev gradbenega dovoljenja, kar pa nasprotuje določbam iz RED direktive.** S tem bi zakonodajalec znatno podaljšal rok za odločitev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, saj je splošna omejitev za izdajo gradbenega dovoljenja dva meseca od vložitve popolne vloge.⁷⁹

Začetek teka roka veže na popolnost vloge tudi RED direktiva, ki zahteva, da pristojni organ v 30 dneh (prednostna območja) oziroma 45 dneh (neprednostna območja) od vložitve vloge sporoči njeno popolnost, ko se začne tek roka za izdajo dovoljenj.⁸⁰ RED direktiva pa ne določa, ali se to nanaša zgolj na popolnost vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja, ali pa se začne že s prvo popolno vlogo za pridobitev mnenja. V slovenskem pravnem režimu investitor namreč najprej pridobi zahtevana mnenja in začne predhodni postopek, ali je potrebna izvedba PVO, in šele nato vloži vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja. Če bi trenutek popolnosti vloge upoštevali zgolj za primer gradbenega dovoljenja bi to v celoti zanemarilo določbo, da relevantno trajanje zajema »*vsa ustrezna upravna dovoljenja za izgradnjo, nadomestitev stare zmogljivosti z novo in obratovanje obratov*«, ⁸¹ v kar je bilo v slovenskem pravnem kontekstu identificirana tudi pridobitev »*soglasij ali mnenj in drugih posamičnih upravnih aktov.*«⁸² Enotnost upravnega postopanja, ko pride do omejitve trajanja postopka, nakazuje tudi RED direktiva, ki v postopek izdaje dovoljenja izrecno vključuje tudi predhodni postopek ali je treba izvesti PVO.⁸³ Da gre za maksimalno trajanje celovitega postopka nakazuje tudi določba drugega odstavka 16.b člena Direktive, ki v zvezi z dovoljevanjem naprav OVE izven območij pospeševanja uvajanja zahteva, da se vse potrebne presoje izvedejo v enotnem postopku.

RED direktiva pa drugače kot v primeru popolnosti vloge ne opredeljuje točke, ko rok preneha teči. ZSROVE nakazuje, da rok preneha teči z izdajo odločbe v postopku za izdajo gradbenega

⁷⁴ Tretji odstavek 42. člena GZ-1.

⁷⁵ Prvi odstavek 57. člena GZ-1.

⁷⁶ Npr. tretji odstavek 153. člena Zakona o vodah (ZV-1) Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 - ZZdl-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.

⁷⁷ Prvi odstavek 50. člena ZSROVE.

⁷⁸ Drugi odstavek 50. člena ZSROVE.

⁷⁹ Prvi odstavek 57. člena GZ-1.

⁸⁰ Drugi odstavek 16. člena RED direktive.

⁸¹ Prvi odstavek 16. člena RED direktive.

⁸² Prvi odstavek 50. člena ZSROVE.

⁸³ 35. recital RED direktive.

dovoljenja. Podobno kot v primeru začetka postopka, takšna določitev konca roka zanemarljivo faze, ki jih mora investitor prestati za začetek delovanja naprave OVE, vključno s postopkom za priključitev naprave na omrežje, s čimer nasprotuje določbi prvega odstavka 16. člena RED direktive. Da se v čas maksimalnega upravnega postopanja vključuje tudi kasnejše faze nakazujejo tudi izjeme RED direktive, ki se specifično ne všttevajo v celoten čas teka postopka, in sicer (1) čas gradnje naprave OVE, priključkov in omrežja, (2) časa za upravne postopke za velike nadgradnje omrežja zaradi zagotavljanja stabilnosti, zanesljivosti in varnosti omrežja, in (3) za sodne pritožbe in pravna sredstva ter alternativno reševanje sporov.⁸⁴ Iz tega izhaja, da bi v maksimalno trajanje postopka za izdajanje dovoljenj morali šteti celokupno upravno postopanje države, ki je potrebno za pričetek delovanja naprave.

Pohitritev postopkov za uvajanje 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 posebej 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.

Čeprav ima RED direktiva namen poenostaviti in pohitriti postopke za uvajanje OVE, pa je njihov prenos v Republiki Sloveniji težaven. Kot je bilo predstavljeno zgoraj, je sporen način vključevanja časa upravnega postopanja, za katerega veljajo vzpostavljeni roki. Težaven je kriterij fotonapetostne naprave, za katerega morajo biti izdana dovoljenja v enem mesecu, saj je prag določen na 50 kW in ne na 100 kW, kot to določa RED direktiva. Nacionalna ureditev tudi ne določa roka, v katerem bi moral upravni organ sporočiti popolnost vloge. Glede na to, da gre za vprašanje ustreznega prenosa direktive, bi v teh primerih lahko ukrepala Evropska komisija na podlagi 258. člena Pogodbe o delovanju EU. Vendar pa glede na zasledovanje varstva okolja preko hitrejšega uvajanja OVE bi lahko bilo sporno tudi izpolnjevanje načela varstva in izboljševanja okolja iz 37. člena Listine, zaradi česar bi bila možnost uporabe nacionalnih pravnih sredstev, predvsem vložitev pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti na USRS. **Zaradi odsotnosti sodne prakse na tem področju ni mogoče napovedati uspeha v takšnem postopku, sploh glede na načelno naravo določbe 37. člena, za katero ni jasno, ali se sploh lahko uporablja neposredno. Obenem pa bi bilo mogoče neskladje ugotoviti že na podlagi 3.a člena URS zaradi neskladnosti z določbami prava EU iz RED direktive.**

Kot omenjeno, težavo pri implementaciji ureditve iz RED direktive predstavlja tudi ureditev sodnega varstva glede postopkov izdaje dovoljenj. **Slovenski pravni red namreč za postopke za izdajo dovoljenj za OVE ne določa, da bi se obravnavali prednostno.** GZ-1 določa prednostno obravnavo na upravnem sodišču zgolj za primere, ko odločbo izda ministrstvo, to pomeni, ko gre za elektrarno z nazivno močjo nad 10 MW⁸⁵ ne pa tudi kot nujno prednostno zadevo, ki zahteva najvišji standard hitrosti odločanja v slovenskem pravnem redu.⁸⁶ To pomeni, da bo dovoljevanje OVE podvrženo dolgotrajnim pritožbenim in sodnim postopkom. V letu 2023 je tako trajanje postopka upravnega spora in drugih zahtevnih upravnih zadev

⁸⁴ Osmi odstavek 16. člena RED direktive.

⁸⁵ 4.1. točka četrtega odstavka 9. člena GZ-1.

⁸⁶ 83. člen Zakona o sodiščih (ZS) Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 - ZJNepS, 33/11, 75/12, 63/13, 17/15, 23/17, 22/18, 16/19 - ZNP-1, 104/20, 203/20 - ZIUPOPDVE, 18/23 - ZDU-10 in 42/24 - odl. US.

znašalo povprečno 16,8 mesecev.⁸⁷ Takšen postopek pa ne izpolnjuje standarda iz RED direktive, da se mora uporabiti »najhitrejši upravni in sodni postopek, ki je na voljo na ustrezni nacionalni, regionalni in lokalni ravni.«⁸⁸

Z vidika zagotavljanja učinkovitosti pravic iz RED direktive predstavlja precejšnja težava tudi **učinkovitost rokov, ki so predpisani za omejitev trajanja postopka izdaje dovoljenj, saj nacionalna ureditev ne predvideva pravnih posledic niti učinkovitega pravnega varstva v primeru nespoštovanja predvidenih časovnih rokov v postopku dovoljevanja.** Pravna posledica je predvidena zgolj v primeru enostavne vloge za priključitev v primeru priključitve naprav za samooskrbo, katere priključna moč ne presega 50 kW.⁸⁹ Če distributer ne izda odločbe v enem mesecu po prejemu popolne vloge, se šteje, da je končni odjemalec pridobil pravico do priključitve.⁹⁰ Če pogodbe o uporabi sistema ne pošlje končnemu odjemalcu v roku 15 dni od nastopa domneve, lahko končni odjemalec zahteva, da Agencija za energijo izda odločbo, s katero distribucijskemu operaterju naloži priključitev na sistem v roku, ki ni daljši od 15 dni od vročitve odločbe.⁹¹ V vseh drugih primerih dovoljevanja pa nacionalna zakonodaja vzpostavlja zgolj splošne pogoje, tj. možnost pritožbe⁹² oziroma upravnega spora zaradi molka upravnega organa.⁹³ Ta pa se je v preteklosti že izkazal za nezadostno sredstvo za pohitritev. Konec leta 2021 je anketa pokazala, da naj bi postopek pridobivanja gradbenega dovoljenja kljub omejitvi dveh oziroma treh mesecev v primeru usklajevanja upravnega organa z mnenjedajalci v povprečju trajal 173 dni, pri čemer je v 15 % zahtevah postopek trajal več kot leto od vložitve popolne zahteve.⁹⁴

Področje sodnega varstva ureja tudi Listina. V 47. členu določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom EU, zagotovljeno pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, ki bo odločilo o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku. Upoštevnost pravice 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.«⁹⁵ Če bi bilo v konkretnem primeru ugotovljeno, da pravo EU nalaga neposredno pravico fizičnim in pravnim osebam, da pridobijo dovoljenje za

⁸⁷ Sodstvo Republike Slovenije, Trajanje sodnih postopkov, URL: <https://poslovanje-sodstva.sodisce.si/trajanje-postopkov/> (9. 1. 2025).

⁸⁸ Šesti odstavek 16. člena RED direktive.

⁸⁹ Drugi odstavek 42. člena ZSROVE.

⁹⁰ Šesti odstavek 42. člena ZSROVE.

⁹¹ Osmi odstavek 42. člena ZSROVE.

⁹² 255. člen Zakona 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.

⁹³ Drugi odstavek 28. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 - odl. US, 62/10, 98/11 - odl. US, 109/12, 10/17 - ZPP-E in 49/23.

⁹⁴ Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije, Anketa o pridobivanju gradbenih dovoljenj, Poročilo, URL: <https://zaps.si/wp-content/uploads/2021/12/Anketa-GD-porocilo-2021-12-19.pdf> (13.1.2024).

⁹⁵ 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.

napravo OVE znotraj predvidenih rokov, potem bi za to morale obstajati učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem.

Uporabo 47. člena Listine bi bilo mogoče najbolj preprosto doseči v primeru konkretnega postopka dovoljevanja, ki bi presegel še dopustne časovne roke, ki so predvideni z RED direktivo in so preneseni v pravni sistem Republike Slovenije. Na tej podlagi bi bilo mogoče vložiti pritožbo ali upravni spor zaradi molka organa po splošnih pravilih, pri čemer pa bi tožnik uveljavljal tako problematičnost prenosa evropskega prava, ki učinkovito podaljšuje rok za dovoljevanje v primeru OVE, in neustreznost pravnega sredstva na podlagi 47. člena Listine. Upravno sodišče bi v tem primeru moralo odločiti na podlagi prava EU. Sodišče bi lahko postavilo vprašanje glede razlage prava SEU ali pa bi zahtevalo oceno ustavnosti ZSROVE s strani USRS. V primeru, da sodišče tega ne bi storilo in da ne bi prepoznalo kršitve v konkretnem ravnanju pa bi obstajala še možnost dopuščene revizije na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije (VSRS) in nato ustavna pritožba na ustavno sodišče zaradi kršitev določb Listine. Do navedenega varstva pa bi bila oseba upravičena zgolj dokler o njeni zadevi še ne bi bilo odločeno, saj bi z odločitvijo upravnega organa tožnik izgubil pravni interes za tožbo.

5. ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Zadevna študija je nasloвила uporabljivost določb Listine za varovanje okolja znotraj podnebne in energetske politike EU v Republiki Sloveniji. Obravnavala je paket politik REPowerEU s posebnim fokusom na financiranju ukrepov OVE in pospeševanju uvajanja OVE preko hitrejšega dovoljevanja.

Slovenski NOO je na tem področju predvidel implementacijo načela DNSH. Izvedel je *ex ante* analizo predvidenih ukrepov ter zahteval presojo kot del upravičenosti za financiranje projektov. Na področju pospeševanja dovoljevanja OVE je Republika Slovenija politiko EU prenesla v svojo zakonodajo z ZSROVE in ZUNPEOVE. Na več točkah pa se pojavljajo vprašanja glede skladnosti ureditve iz RED direktive, kot na primer pri oblikovanju najdaljših rokov za trajanje postopkov dovoljevanja za OVE, pri zagotavljanju najhitrejšega sodnega varstva in pri učinkovitosti tega varstva.

Študija ugotavlja omejeno uporabljivost 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. Obenem pa je na podlagi prakse USRS mogoče zagotovitev skladnega prenosa zahtevati na podlagi določb nacionalnega prava, v konkretnem primeru 3.a člena URS.

Za bolj uporabljive se kažejo druge določbe Listine. Slovenska sodna praksa je že večkrat uporabila določbo 47. člena Listine, ki določa pravico do učinkovitega sodnega varstva v primeru uporabe prava EU. V zadevnem primeru uvajanja OVE bi bila navedena pravica uporabljiva predvsem v kontekstu učinkovitejšega sodnega varstva za spoštovanje rokov za dovoljevanje glede naprav OVE, vendar pa se tudi tu pojavljajo težave z dostopom do sodišča zaradi omejitev, ki jih predvideva izpolnjevanje pravnega interesa ves čas teka postopka.

Za izboljšanje statusa na področju uporabe Listine v podnebnih in energetskih zadevah v Republiki Sloveniji izpostavljam 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 izvajanju načela DNSH v okviru konkretnih javnih razpisov, njihovi izvedbi in projektov, ki se financirajo iz sredstev EU, kar vključuje tudi ukrepe, ki so financirani na podlagi NOO in REPowerEU;
- (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 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 je npr. pravica do učinkovitega sodnega varstva iz 47. člena Listine, saj je sodna praksa glede teh pravic bolj razvita in jih je mogoče uporabljati samostojno.



Funded by
the European Union