



Pravna analiza prenosa Direktive EU o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti v slovenski pravni red

s poudarkom na področju okolja
in podnebnih sprememb



Avtor: Luka Štrubelj,

PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja

Uredila: Elena Lunder, Focus

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 248195843

ISBN 978-961-96933-2-2 (PDF)

Luka Štrubelj: Pravna analiza prenosa Direktive EU o skrbnem pregledu podjetij glede trajnostnosti v slovenski pravni red s poudarkom na področju okolja in podnebnih sprememb

Uredila: Elena Lunder

Izdajatelj: Focus, društvo za sonaraven razvoj

Sedež: Maurerjeva 7, Ljubljana

Pisarna: Trubarjeva 50, Ljubljana

Telefon: +386 1 515 40 80

e-naslov: info@focus.si
www.focus.si

Publikacija je brezplačna. Publikacija je v elektronski obliki dostopna na spletni strani: <https://focus.si/publikacija/pravna-analiza-csddd/>

Publikacijo financirajo:



Co-funded by
the European Union

Projekt Re:boot sofinancira Evropska Unija preko programa DEAR. Vsebina ne održa nujno stališč sofinancerjev in je v izključni odgovornosti Focusa.

Kazalo

Seznam okrajšav	4
Temeljne ugotovitve	5
1. Uvod	14
2. Načrt za prehod za blažitev podnebnih sprememb	15
2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu	16
2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive	20
2.2.1. Sprejem načrta za prehod	21
2.2.2. Uveljavitev načrta za prehod	22
2.3. Predlog Omnibus	26
3. Pristojni nadzorni organ in nadzor	27
3.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu	28
3.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive	35
3.2.1. Nadzorni organ in njegov položaj	35
3.2.2. Postopek nadzora in pooblastila	38
3.3. Predlog Omnibus	42
4. Dostop do pravnega varstva	43
4.1. Zoper odločitve nadzornega organa	43
4.1.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu	43
4.1.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive	45
4.1.3. Predlog Omnibus	47
4.2. Civilno sodno varstvo	47
4.2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu	48
4.2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive	53
4.2.3. Predlog Omnibus	57
5. Sklepno	58

Seznam okrajšav

AJNR – Agencija za javni nadzor nad revidiranjem

ATVP – Agencija za trg vrednostnih papirjev

AZN – Agencija za zavarovalni nadzor

BS – Banka Slovenije

CS3D – Direktiva 2024/1760 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti

CSRD – Direktiva 2022/2464 o poročanju podjetij glede trajnostnosti

DČ – Država članica

ESRS – Delegirana uredba Komisije (EU) 2023/2772 glede standardov poročanja o trajnostnosti

ETS – Sistem za trgovanje z emisijami

EU – Evropska unija

FURS – Finančna uprava Republike Slovenije

JAVK – Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence

MGTŠ – Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport

MOPE – Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo

MSP – Mala in srednja podjetja

OZ – Obligacijski zakonik

PoZ – Podnebni zakon

RS – Republika Slovenija

SEU – Sodišče Evropske unije

TIRS – Tržni inšpektorat Republike Slovenije

URS – Ustava Republike Slovenije

USRS – Ustavno sodišče Republike Slovenije

VČP – Varuh človekovih pravic

ZDU-1 – Zakon o državni upravi

ZFU – Zakon o finančni upravi

ZGD-1 – Zakon o gospodarskih družbah

ZIN – Zakon o inšpekcijskem nadzoru

ZIZ – Zakon o izvršbi in zavarovanju

ZJA – Zakon o javnih agencijah

ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

ZKoIT – Zakon o kolektivnih tožbah

ZP-1 – Zakon o prekrških

ZPOmK-2 – Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence

ZPP – Zakon o pravnem postopku

ZRev-2 – Zakon o revidiranju

ZTI-1 – Zakon o tržni inšpekciji

ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku

ZUS-1 – Zakon o upravnem sporu

ZVarČP – Zakon o varuhu človekovih pravic

ZVarD – Zakon o varstvu pred diskriminacijo

ZVO-2 – Zakon o varstvu okolja

Temeljne ugotovitve

Direktiva 2024/1760 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnosti (CS3D) vzpostavlja pomembne obveznosti za podjetja na področju okolja in podnebja, ki velike gospodarske družbe umeščajo v globalni kontekst z vidika vplivov njihovega delovanja. Gospodarske družbe (ki spadajo v obseg zavezanih podjetij) bodo s prenosom in uveljavitvijo v slovenski pravni med drugim morale:

1. **Prepoznati in oceniti dejanska in morebitna tveganja za negativne vplive** na človekove pravice in okolje, ki izhajajo iz njihove dejavnosti, dejavnosti hčerinskih podjetij in poslovnih partnerjev v verigi dejavnosti.
2. **Preprečevati oziroma, ko to ni mogoče, blažiti morebitne negativne vplive**, za kar morajo med drugim implementirati preventivni akcijski načrt, zasledovati pogodbeno zagotovila poslovnih partnerjev, izvesti naložbe v izboljšave, prilagoditi poslovni načrt in sodelovati z drugimi entitetami. V primeru negativnih vplivov, ki jih ni mogoče preprečiti oziroma ustrezno ublažiti, se mora podjetje izogniti vstopu ali nadaljevanju odnosa s poslovnim partnerjem, kar lahko zajema tudi prekinitev poslovnega razmerja.
3. **V primeru nastanka negativnih vplivov, ki so bili ali bi morali biti prepoznani, jih morajo gospodarske družbe odpraviti**. To zajema nevtralizacijo negativnega vpliva ali zmanjšanje njegovega obsega, izvedbo načrta popravljalnih ukrepov, pogodbeno zagotovila poslovnih partnerjev, naložbe v izboljšave in prilagoditev poslovnega načrta ter sodelovanje z drugimi entitetami. V primeru dejanskega negativnega vpliva mora družba zagotoviti odpravo škode.
4. **Vzpostaviti sisteme za učinkovito posvetovanje z deležniki** pri izvedbi skrbnega pregleda. Deležnikom morajo omogočiti, da posredujejo obrazloženo zahtevo za dodatne informacije. V primeru zavrnitve morajo to obrazložiti. Podjetja morajo aktivno obravnavati ovire za sodelovanje z deležniki, kar vključuje ohranjanje zaupnosti in anonimnosti.
5. **Vzpostaviti sisteme za vložitev pritožbe zaradi upravičenih pomislekov** glede dejanskih ali morebitnih negativnih vplivov glede poslovanja. Vzpostaviti morajo pošten, javen in dostopen, predvidljiv ter pregleden postopek, kar vključuje tudi varovanje zaupnosti identitete in obrazložitev podjetja vključno z izvedenimi ukrepi.
6. **Redno ocenjevati in spremljati zadostnost ter učinkovitost** prepoznavanja, preprečevanja, blažitve in odprave negativnih vplivov ter njihovega zmanjšanja.
7. Na svojem spletnem mestu **objavljati letna poročila** na podlagi vsebine in meril, ki jih bo določila Komisija. Poročila morajo predložiti tudi pristojnemu organu.

8. **Sprejeti načrt za prehod za blaženje podnebnih sprememb**, v katerem bodo podjetja določila svoje cilje, ukrepe, naložbe in vloge notranjih organov družbe na področju podnebnih sprememb.
9. **Uveljaviti načrt za prehod za blaženje podnebnih sprememb**, pri čemer bo morala družba izkazati zadostno prizadevanje za izpolnitev načrta. Upoštevani bodo napredek družbe in kompleksnost ter spreminjajoča se narava podnebnega prehoda. Gospodarske družbe bodo morale letno obnoviti načrte za prehod in vanje vključiti napredek proti ciljem iz načrta.

Navedene obveznosti gospodarskih družb posegajo v širok nabor obstoječih pravnih pravil v Republiki Sloveniji (RS). Zadevna študija obravnava prenos CS3D v pravni red RS in identificira ključne točke prenosa, ki lahko služijo za učinkovito in ambiciozno transpozicijo CS3D na področju varstva okolja, podnebja in človekovih pravic. Zaradi širokega nabora učinkov se osredotoča predvsem na pravila na področju sprejema in uveljavitve načrta za prehod za blaženje podnebnih sprememb, upravnega nadzora izpolnjevanja obveznosti CS3D in dostopa žrtev in drugih upravičenih oseb do pravnega varstva.

Načrt za prehod za blaženje podnebnih sprememb

Prenos CS3D na področju načrta za prehod za blaženje podnebnih sprememb (načrt za prehod) se lahko izvede brez večjih zakonodajnih posegov v slovenski pravni red, je pa njegova učinkovitost odvisna od načina ureditve. Študija ugotavlja, da gre za določitev načina izvrševanja pravice gospodarskih družb do svobodne gospodarske pobude, ne pa za poseg v navedeno pravico. Obveznost sprejema in uveljavitve načrta za prehod temelji na ugotovljenih tveganjih in priložnostih družbe glede varovanja pravice do zdravega življenjskega okolja na področju podnebnih sprememb (72. člen Ustave RS (URS)), kar pomeni, da so nove obveznosti odvisne od narave dejavnosti podjetij in njihovega vpliva na podnebje. To pomeni, da je zakonodajalec omejen zgolj z določbami CS3D, ki določajo samo najnižji še dopusten standard varstva podnebja. Poleg tega je zaradi zagotavljanja doslednosti in zmanjševanja nesmiselnih administrativnih bremen pomembno usklajevanje z že obstoječimi obveznostmi poročanja o trajnostnosti iz Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1) in posredovanjem načrta za podnebno nevtralnost iz Podnebnega zakona (PoZ).

Pri prenosu CS3D naj nacionalna zakonodaja zagotovi:

1. **Določitev obveznosti gospodarskih družb, da sprejmejo in uveljavijo načrt za prehod.**
2. **Jasno opredelitev obsega obveznosti sprejema načrta za prehod in njegovo vsebino** predvsem glede na obstoječe predpise, tj. glede na določbe ZGD-1, ki določajo obveznosti o poročanju o trajnostnosti, ki zajema tudi načrt za prehod, in določbe PoZ, ki določa obveznost posredovanja načrta za podnebno nevtralnost. Osrednji pomen pri tem ima sklicevanje na zahteve iz delegirane uredbe Komisije (EU) 2023/2772 glede standardov poročanja o trajnostnosti (ESRS), na katero se sklicujeta tako ZGD-1 kot tudi PoZ. Pravna ureditev mora zagotoviti, da se v delih, v katerih ureditev CS3D odstopa od ESRS, to posebej uredi. Del obveznosti sprejema naj predstavlja tudi objava načrta za prehod.
3. **Določitev obsega obveznosti gospodarskih družb, da uveljavijo načrt za prehod.** Pri presoji se zasledujejo relativni napredek podjetij ter kompleksnost in spreminjajoča se narava podnebnega prehoda. S tem razlogom naj zakonodaja predvidi seznam elementov (kazalnikov), ki sestavljajo presojo izpolnjevanja obveznosti. Takšna ureditev se lahko izvedbeno nadgradi tudi s sprejemom podzakonskega predpisa. Določitev kazalnikov bi gospodarskim družbam zagotavljala večjo pravno varnost, saj bi jasno vzpostavila okvire nadzora ter podatke, ki jih morajo podjetja zbirati. Pozitivno bi vplivala tudi na sodelovanje družb v okviru nadzora, saj bi preprečila prikrivanje podatkov, nadzornemu organu pa bi olajšala nadzor.
4. **Vzpostavitev obveznosti letne obnovitve načrta za prehod**, ki naj bo predpogoj za uspešno izpolnitev obveznosti uveljavitve načrta.
5. **Določitev pristojnosti nadzornega organa za uveljavitev in obnovev načrtov za prehod.** To bo zagotovilo nadzorni mehanizem, ki presega zgolj nadzor korporativnega upravljanja, in omogočilo boljši dostop javnosti do informacij glede uspešnosti uveljavitve načrtov za prehod. Nadzorni mehanizem naj temelji na periodičnosti, ki je odvisna od tveganosti dejavnosti podjetja na področju podnebnih sprememb, kar bi podjetjem omogočilo ustrezno načrtovanje svojih aktivnosti, nadzornemu organu pa optimiziranje zmogljivosti.
6. **Definicijo podatkov iz postopka nadzora, ki so javni** in jih mora nadzorni organ posredovati javnosti ne glede na izjemo poslovne skrivnosti. Pri tem naj se upoštevajo določbe Aarhuške konvencije glede dostopa do okoljskih podatkov, ki izpostavljajo, da je treba razkriti podatke o emisijah v okolje ne glede na interese varovanja gospodarskih interesov.

7. **Določitev meril uspešnosti pri izvajanju načrta za prehod kot obvezen del presoje uspešnosti poslovanja družbe zaradi izplačila prejemkov** članov uprav gospodarskih družb. Navedeno že omogočajo pravila ZGD-1 tako za javne kot tudi nejavne gospodarske družbe.

Nadzor izvajanja

V RS je na področju izvajanja določb CS3D več nadzornih organov, ki pa glede na določbe CS3D niso primerni za prevzem novih pristojnosti brez obsežnejšega posega v njihov institucionalni položaj. V nadaljnji analizi zato predlagamo ureditev, ki bi zagotovila skladen in učinkovit nadzor izvajanja obveznosti po CS3D. Najbolj neposredno povezano področje poročanja podjetij glede trajnostnosti je podvrženo javnemu nadzoru zgolj delno, in sicer glede sestave letnega poročila. Vsebinski nadzor nad poročanjem se izvaja le posredno, in sicer s strani Agencije za javni nadzor nad revidiranjem (AJNR) nad revizijskimi družbami, ki morajo revidirati poročilo o trajnostnosti. Nadzor nad načrti za podnebno nevtralnost in njihovim izvajanjem iz PoZ je v pristojnosti Ministrstva za okolje, podnebje in energijo (MOPE). Po širšem obsegu področij, ki jih ureja CS3D in so v obsegu te analize, pa je mogoče razločiti več vsebinskih področij javnega nadzora in številne javne entitete, ki že izvajajo nadzor nad kršitvami v RS:

1. **Nadzor na področju varstva okolja**, ki ga med drugim izvajajo MOPE, Inšpektorat RS za okolje in energijo ter Inšpektorat za naravne vire in prostor (Inšpektorat).
2. **Nadzor na področju človekovih pravic**, ki ga med drugim izvajata varuh človekovih pravic (VČP) in zagovornik načela enakosti (zagovornik).
3. **Nadzor nad delovanjem gospodarskih družb**, ki ga med drugim izvajajo Javna agencija RS za varstvo konkurence (JAVK), Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP), Agencija za zavarovalni nadzor (AZN), Banka Slovenije (BS), Tržni inšpektorat RS (TIRS) in Finančna uprava RS (FURS).

Glede na trenutno razvejanost nadzora področij, ki jih pokriva CS3D, ni jasne entitete, ki bi lahko prevzela nadzor nad izvajanjem obveznosti po CS3D. Na področju okoljskih obveznosti (ne pa tudi na drugih področjih CS3D) bi bil vsebinsko najprimernejši Inšpektorat, vendar pa ima ta težave z zmogljivostmi že z obstoječim naborom nalog. Na področju delovanja podjetij imata najširše pristojnosti TIRS in FURS, ki pokrivata tudi določene okoljske obveznosti podjetij, vendar pa vsebinsko ne izvajata nadzora gospodarskih družb v RS glede njihovih učinkov v tujini, ko njihovo delovanje ni povezano s produkti, za katere se izvede carinski postopek.

Ključno pa je, da navedeni organi ne morejo prevzeti nadzora na podlagi CS3D, saj ta zahteva pravno in funkcionalno neodvisnost nadzora (deveti odstavek 24. člena CS3D), kar izključuje ministrstva in inšpektorate, ki so organi v sestavi ministrstev. VČP na drugi strani svojo ustavno funkcijo izvaja v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (prvi odstavek 159. člena URS), ne pa tudi do zasebnih subjektov, kot so gospodarske družbe.

Pri prenosu CS3D naj nacionalna zakonodaja zaradi zagotovitve učinkovitega nadzora, ki je skladen s CS3D, zagotovi:

1. **Nadzorni organ, ki je pravno in funkcionalno neodvisen.** To lahko zajema poveritev novih nalog obstoječemu organu, ki pa ne sme biti podrejen izvršilni veji (vladi, ministrstvu). Če primerne entitete za to še ni, lahko z zakonom ustanovi posebnega varuha človekovih pravic po zgledu zagovornika oziroma informacijskega pooblaščenca RS, vendar mora v tem primeru natančneje urediti delovanje organa, saj gre za statusno obliko, ki ni splošno urejena v zakonodaji. Možna je tudi ustanovitev javne agencije, ki pa mora izrecno zagotavljati funkcionalno neodvisnost organa od izvršilne oblasti z omejitvami pooblastil ustanovitelja, kar zajema omejitve glede razrešitve vodstva in odsotnost nadzora nad delom in financami.
2. **Ustrezne zmogljivosti za nadzor.** Glede na ugotovljene potrebe za nadzor mora ureditev zagotoviti ustrezne kadre in znanja za izvedbo učinkovitega nadzora nad gospodarskimi družbami. To naj vključuje tudi možnost pogodbene vključitve zunanjih sodelavcev, tudi iz zgoraj naštetih pristojnih organov, ki imajo znanje glede obravnavanja zadev na področju človekovih pravic, okolja in podnebnih sprememb. Zagotoviti je treba zadostna finančna sredstva, da se lahko vključi ustrezne kadre in zagotovi učinkovito delovanje nadzornega organa.
3. **Kontinuiteto obstoječega nadzora** v primeru reguliranih gospodarskih družb, kjer je pristojnost nadzora za poročanje glede trajnostnosti že razdeljena (BS, ATVP, AZN), v izogib podvajanju nadzora. Zagotovi naj se jasna razdelitev pristojnosti med osrednjim nadzornim organom in navedenimi subjekti. Tudi v tem primeru naj se zagotovijo zadostna sredstva in možnost pristojnega organa, da pripelje zunanje znanje.
4. **Inšpekcijske in prekrškovne pristojnosti organa.** Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) zagotavlja obsežne preiskovalne pristojnosti in omogoča vodenje prekrškovnega postopka. Ob tem je pomembno, da se nadzornemu organu omogoči vpogled v že obstoječe mehanizme zagotavljanja skladnosti z okoljskim pravom, tudi npr. v nadzorne postopke na področju okoljevarstvenih dovoljenj.

5. **Ureditev ukrepov inšpektorjev** za odreditev prenehanja kršitev, prenehanje ponavljanja problematičnega ravnanja in popravne ukrepe. Ti so odvisni od nadzornega organa in njegovih pristojnosti. Če bo prenos CS3D vključeval nove nadzorne institucije, bo moral vključevati tudi celostno ureditev zahtevanih pristojnosti.
6. **Učinkovit način izvrševanja ukrepov inšpektorjev in obveznosti iz CS3D.** Ta naj zajema naložitev sprejema programa za odpravo napak v kombinaciji z izrekanjem zaporednih (dnevni) kazni po poteku roka zaradi neizpolnjevanja naloženih obveznosti. V primeru ponovitve kršitve naj se kazen izreče nemudoma. Takšen mehanizem, ki omogoča, da podjetje samo oblikuje program za odpravo napak, bo družbam dopuščal prilagodljivost, da namesto naložitve izvedbenih ukrepov s strani inšpektorata same predvidijo najučinkovitejšo rešitev situacije, saj najbolje poznajo specifične svojega poslovnega modela. Tak ukrep bo stimulativen za gospodarske družbe, da se izognejo kaznim in učinkovito izvajajo ukrepe za preprečevanje in odpravljanje kršitev.
7. **Izvedbo periodičnega (rednega) nadzora nad upravljanjem tveganj družbe za kršitve človekovih pravic in škodo okolju.** Po zgledu nadzora nad obrati, ki upravljajo nevarne snovi iz Zakona o varstvu okolja (ZVO-2), naj se periodični nadzor določi v od eno- do triletnih obdobjih, odvisno od identificiranih tveganj družbe za kršitve. Določijo naj se obseg zahtevanih informacij od podjetja in informacije, ki so javne.
8. **Izdajo odločbe s strani organa glede izvedbe nadzora na podlagi utemeljenih pomislekov.** To bi zagotovilo možnost vložitve pravnega varstva, kar zahteva CS3D. S tem razlogom naj zakonodaja definira standard zadostne količine informacij, ki nakazujejo na možno kršitev s strani podjetja, da organ začne inšpekcijski postopek zaradi kršitve CS3D. O izvedbi nadzora mora organ vselej obvestiti prijavitelja pred začetkom inšpekcijskega nadzora, ne pa šele ob zaključku nadzora.
9. **Obrnitev dokaznega bremena na gospodarsko družbo,** ko nadzorni organ zbere določeno količino informacij in dokazov, ki kažejo na opustitev skrbnega pregleda s strani zavezane gospodarske družbe. Ta bo odgovorna za kršitev, če sama ne dokaže, da je bil skrbni pregled izveden skladno s pravili. Takšno ureditev narekuje asimetričnost dostopa do informacij na področju izvedbe skrbnega pregleda, ozemeljske omejitve nadzornih organov in glede na to, da je gospodarska družba, ki je v postopku nadzora, zaradi navedene omejitve pristojnosti sama glavni vir informacij za izvedbo nadzornega postopka. Za omilitev ostrine takšne ureditve se lahko uvedejo tudi vmesne stopnje odgovornosti (npr. ugotovitev nepravilnosti s pridržkom odgovornosti).

Dostop do pravnega varstva

CS3D na več mestih poudarja pomen vzpostavitve učinkovitih pravnih sredstev, ki bi omogočila žrtvam kršitev in drugim upravičenim osebam dostop do sodišč. Pravno varstvo pravic posameznikov in organizacij je pomembno zaradi odločitev nadzornih organov in škode, ki nastane kot posledica kršitev obveznosti skrbnega pregleda.

Slovenska sodna praksa omejuje dostop do pravnega varstva proti odločitvi nadzornega organa v inšpekcijskem postopku. Ta vzpostavlja visoke zahteve za izpolnitev pravnega interesa za sodelovanje v inšpekcijskem postopku in onemogoča sprožitev upravnega spora zoper sklep o ustavitvi postopka, s katerim inšpektor zavrne izvedbo inšpekcijskega postopka oziroma ugotovi, da kršitev ni podana.

Pravni red RS določa podlage za uveljavljanje civilnopravne odgovornosti za škodo zaradi poslovanja, ki povzroča škodo okolju. Obligacijski zakonik (OZ) določa odgovornost za odstranitev škodne nevarnosti, kar po sodni praksi vključuje tudi načelo onesnaževalec plača, in povrnitev nepremoženjske škode, ki vključuje duševne bolečine zaradi okrnitve pravice do zdravega življenjskega okolja kot osebnostne pravice. Te določbe dopolnjuje 231. člen ZVO-2, ki natančneje ureja pravno odgovornost onesnaževalca. Civilnopravna odgovornost družbe lahko izhaja tudi iz ZGD-1, ki določa ničnost letnega poročila družbe, del katerega je poročilo o trajnostnosti, če je v nasprotju z določbami zakona, ki so v javnem interesu.

Zaradi zagotovitve učinkovitega dostopa do pravnega varstva naj prenos CS3D zagotovi:

1. **Odločitev nadzornega organa v obliki upravne odločbe, zoper katero je mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu, in določitev prijavitelja kot stranke postopka.** To velja tako za primere, ko nadzorni organ ugotovi kršitev, kot tudi za primere, kadar takšne kršitve ne ugotovi oziroma postopka niti ne začne. To bi omogočilo pravno varstvo prijavitelju ter stranskemu udeležencu, ki ima pravni interes v zadevi. Takšna ureditev bi omogočala sprožitev spora zaradi molka organa, če nadzorni organ ne bi izdal zahtevane upravne odločbe. Nadzor po CS3D se ne izvaja zgolj v korist javnega interesa, ampak je tudi v zasebni koristi prizadetih posameznikov in organizacij, ki zastopajo prizadete interese.
2. **Določitev posameznikov in organizacij, ki imajo zakonit pravni interes za sodelovanje v postopkih nadzora na področju CS3D.** Ta naj zajema vsaj žrtve kršitev človekovih pravic in organizacije civilne družbe, ki izvajajo civilni nadzor nad zavezanimi gospodarskimi družbami in varujejo interese, ki jih zagovarja CS3D. Slednje so na področju varovanja okolja še posebej pomembne, saj neposredne legitimiranosti žrtve pogosto ni mogoče določiti. V skladu s 47. členom Listine EU o temeljnih pravicah in tretjim odstavkom 9. člena Aarhuške

konvencije morajo imeti okoljske organizacije, ki delujejo v javnem interesu, možnost, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih in javnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja. Mehanizem se lahko zgleduje po določbah glede zainteresirane javnosti iz ZVO-2, pri čemer pa naj se vzpostavitev civilne pobude osredotoči namesto glede na prebivališče (glede na globalno naravo obveznosti CS3D) na varstvo vloge potrošnika.

3. **Vzpostavitev novega temelja civilnopravne odgovornosti za škodo, ki izhaja iz neustrezne izvedbe skrbnega pregleda**, saj obstoječa ureditev omejuje odgovornost na podlagi veljavnosti prava neposlovne odškodninske odgovornosti in vzročne zveze. Zakonodajalec naj vzpostavi veljavnost slovenskega prava za primer zahtevkov, ko je škoda nastala v drugih državah, če je škoda povezana s pomanjkljivo izvedbo skrbnega pregleda slovenske družbe in vzročno povezavo med ravnanjem slovenske družbe in škodo, ki jo neposredno povzročijo njeni poslovni partnerji.
4. **Vzpostavitev solidarne (nerazdelne) odgovornosti slovenske gospodarske družbe in poslovnega partnerja**, če prispevki k škodi obeh niso razjasnjeni. To pomeni, da lahko žrtev zahteva povrnitev (celotne) škode bodisi od slovenskega podjetja bodisi od poslovnega partnerja, ki pa obdrži medsebojne regresne zahtevke.
5. **Opredelitev oseb, katerih pravne interese ščiti ureditev**. Tudi v primeru civilnopravne odgovornosti naj se v kontekstu varovanja okolja zagotovi vključitev organizacij civilne družbe, ki delujejo v interesu varovanja okolja (točka 2 zgoraj).
6. **Izključitev uporabe splošnega objektivnega zastaralnega roka in vzpostavitev posebnega subjektivnega zastaralnega roka**. Splošni zastaralni rok določa zastaranje v petih letih od nastanka škode, kar ni ustrezno glede na določbo 29. člena CS3D. Zastaralni rok lahko začne teči najprej s prenehanjem kršitve ali s seznanitvijo tožeče stranke s kršitvijo. Lahko pa prične teči tudi, ko bi se od nje razumno pričakovalo, da se seznani s spornim ravnanjem, da ta pomeni kršitev, s povzročeno škodo in identiteto kršitelja. Zagotovi naj, da rok začne teči od najpoznejšega trenutka izmed naštetih.
7. **Možnost vložitve kolektivne tožbe** zaradi odškodninske odgovornosti na podlagi kršitve obveznosti skrbnega pregleda na podlagi Zakona o kolektivnih tožbah (ZKoIT).
8. **Ugodnejše kritje stroškov nasprotne stranke za tožečo stranko**. Glede na podrejenost tožeče stranke (finančno, tudi z vidika dostopa do dokazov) bi porazdelitev stroškov glede na uspeh, kot to določajo splošna pravila pravde, predstavljala nesorazmerno omejitev dostopa do sodišča, zato naj zakonodajalec uveljavi pravilo, da v primeru neuspešnega zahtevka vsaka stran krije svoje stroške, kot to že vzpostavlja ZVO-2.

9. **Obrnitev dokaznega bremena, ko tožeča stranka uspešno izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena obveznost skrbnega pregleda.** To bi naslovilo omejene možnosti tožečih strank in sodišča, kako izvedeti, da določeni dokazi sploh obstajajo, glede na to, da so pod nadzorom tožene stranke. Obrnitev dokaznega bremena bi naslovila tudi prikrivanje dokazov s strani tožene stranke.

Predlog Omnibus

Pričujoča študija na zgoraj omenjenih področjih obravnava tudi predlog Omnibus, ki ga je predložila Evropska komisija v zakonodajno obravnavo, s katerim želi poseči v CS3D. Predlog Omnibus bi lahko v okviru obravnavanih tematik škodljivo preoblikoval določbe glede načrta za prehod in civilne odgovornosti.

Odprava obveznosti uveljavitve načrta za prehod bi pomenila zmanjšanje pravne varnosti za gospodarske družbe, saj bi se na področju korporativne odgovornosti za podnebne spremembe ponovno pojavila pravna praznina. To praznino bi morala zapolniti sodna praksa, kar bi povzročilo povečanje tveganja za tožbe na tem področju. Istočasno predlog Omnibus s tem odpira vrata praksi podnebnega zavajanja. Čeprav ne posega v načrte za prehod, bodo ti izgubili svojo težo, saj podjetja ne bodo zavezana k njihovemu udejanjanju. Posledično bodo lahko gospodarske družbe zastavljale visoko leteče podnebne načrte, ki jih ne bodo izvajale. To nasprotuje ciljem glede zagotavljanja učinkovitega delovanja trga z zmanjševanjem informacijskih asimetrij med gospodarskimi družbami ter ostalimi glede podnebnega vpliva gospodarskih družb. Obenem bo povečalo nezaupanje javnosti v gospodarske družbe, tudi tiste, ki dejansko izvajajo ukrepe za blaženje podnebnih sprememb.

Predlog Omnibus bi prav tako odpravil obveznost držav članic (DČ) za vzpostavitev civilnopravne odgovornosti zaradi škode, ki izhaja iz opustitve obveznosti skrbnega pregleda in uporabe nacionalnega prava za te zahteve. To bi privedlo do razlik med DČ, kar bi vodilo v razlikovanje med vplivi na zavezane gospodarske družbe in na žrtve kršitev obveznosti skrbnega pregleda. Pravice in obveznosti glede povračila škode bi bile odvisne od sedeža podjetja in dejstva, ali je pristojna DČ uvedla sistem povračila škode. Če pa DČ ne bo uredila civilnopravnega varstva, bi tožeče stranke iskale načine za povračilo škode preko drugih mehanizmov, ki obstajajo v uporabljenih pravnih režimih. To bi povzročalo dodatne obremenitve za gospodarske družbe, ki se bodo soočale z raznolikimi zahtevki zaradi povrnitve škode ne samo glede na državo, v kateri je sedež družbe, ampak tudi glede na kraj škode oziroma škodnega dogodka. Nenazadnje bi odsotnost civilnopravnega varstva dodatno obremenjevala nacionalne nadzorne organe, ki bi bili v tem primeru edini nadzorni mehanizem nad zavezanimi podjetji. Postopek utemeljenih pomislekov bi tako postal edini gotovi in enotni način za naslovitev kršitve, čeprav sam po sebi ne bi omogočal povrnitve škode.

1. Uvod

Evropska Unija (v *nadaljevanju*: EU) je 13. junija 2024 po več kot dveh letih pogajanj potrdila Direktivo 2024/1760 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti (v *nadaljevanju*: CS3D).¹ Direktiva določa obveznosti in sankcije za podjetja glede dejanskih in morebitnih negativnih vplivov na človekove pravice in negativnih vplivov na okolje v zvezi z njihovim poslovanjem v verigi dejavnosti podjetja.² Na področju podnebnih sprememb CS3D določa tudi obveznost podjetij, da sprejmejo in uveljavijo načrt za prehod za blažitev podnebnih sprememb, ki bi zagotovil skladnost poslovnega modela in strategije podjetja s prehodom na trajnostno gospodarstvo in omejitvijo globalnega segrevanja na 1,5 °C.³ Direktiva je stopila v veljavo 25. julija 2024, države članice (v *nadaljevanju*: DČ) jo morajo glede na nedavne spremembe besedila CS3D z Direktivo 2025/794 prenesti v svoj pravni red do 26. julija 2027, pri čemer morajo vzpostavljene obveznosti za podjetja začeti učinkovati eno ali dve leti po tem datumu, odvisno od velikosti in vrste gospodarske družbe.⁴ EU s tem nadgrajuje napredek večih DČ, kot so Francija, Nizozemska in Nemčija, ki imajo na nacionalnem nivoju že v veljavi zakonodajo, ki od podjetij zahteva skrben pregled vrednostne verige zaradi preprečevanja kršitev človekovih pravic in za varstvo okolja.

V slovenskem pravnem režimu pravna odgovornost gospodarskih družb za izvedbo skrbnega pregleda neposrednih in posrednih poslovnih partnerjev še ni bila vzpostavljena. Gospodarske družbe so sicer zavezane poročati o izvajanju skrbnega pregleda na nekaterih področjih svojega delovanja. Lahko so tudi odgovorne za kršitve človekovih pravic na podlagi splošne neposlovne civilne odgovornosti. Vendar pa so te določbe omejeno uporabne v kontekstu skrbnega pregleda. Velik del njihovih vplivov predstavljajo posredni učinki (partnerji, dobavitelji, členi vrednostne verige).⁵ Pri tem pa je težko vzpostaviti neposredno vzročno zvezo, kar zahtvajo omenjene določbe.⁶ Izvedba skrbnega pregleda podjetij tako v Republiki Sloveniji (v *nadaljevanju*: RS) zavisi od prostovoljnih zavez gospodarskih družb, kot je Zaveza

¹ Direktiva (EU) 2024/1760 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2024 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 in Uredbe (EU) 2023/2859 (Besedilo velja za EGP) UL L 2024/1760.

² Veriga dejavnosti je specifičen termin, ki ga vzpostavlja CS3D. Na podlagi g točke prvega odstavka 3. člena CS3D ta zajema: »*dejavnosti poslovnih partnerjev podjetja, ki so višje v verigi, povezane s proizvodnjo blaga ali opravljanjem storitev s strani podjetja, vključno z načrtovanjem, pridobivanjem, proizvodnjo, prevozom, skladiščenjem in dobavo surovin, izdelkov ali delov izdelkov ter razvojem izdelka ali storitve, in dejavnosti poslovnih partnerjev podjetja, ki so nižje v verigi, povezane z distribucijo, prevozom in skladiščenjem izdelka tega podjetja, kadar poslovni partnerji izvajajo te dejavnosti za podjetje ali v imenu podjetja, z izjemo distribucije, prevoza in skladiščenja izdelka, za katerega velja nadzor izvoza na podlagi Uredbe (EU) 2021/821 ali nadzor izvoza orožja, streliva ali vojaških sredstev po odobritvi izvoza izdelka.*«

³ Prvi odstavek 1. člena CS3D.

⁴ Prvi odstavek 37. člena CS3D.

⁵ <https://www.hrw.org/news/2025/07/01/eu-council-turning-supply-chain-law-into-window-dressing>

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0421_EN.html

k spoštovanju človekovih pravic pri poslovanju, ki jo je podpisalo 30 gospodarskih družb zaradi izvajanja Nacionalnega akcijskega načrta za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu.⁷

Prenos CS3D v slovenski pravni red bo zaradi odsotnosti pravne ureditve skrbnega pregleda v RS in glede na širino obravnavane tematike skrbnega pregleda⁸ ter raznolike mehanizme implementacije vplival na širok nabor pravnih režimov. Transpozicija bo med drugim vplivala na civilno pravo in postopek, korporacijsko pravo kot tudi upravnopravno materijo in postopek. Začrtane možnosti znotraj teh pravnih režimov bodo vplivale na ambicioznost prenosa CS3D in na učinkovitost izvajanja. Cilj zadevne študije je **analiza zahtevanih posegov v pravni red RS zaradi transpozicije CS3D na področju okolja in podnebja ter identifikacija primernih pristopov**, ki bodo podlaga za nadaljnje zagovorništvo. Zaradi širine tematike se študija osredotoča na ureditev načrta za prehod za blažitev podnebnih sprememb (2. poglavje), pristojni nadzorni organ in nadzor (3. poglavje) in dostop do pravnega sredstva tako z vidika upravnega nadzora izvajanja CS3D kot tudi z vidika civilne odgovornosti gospodarskih družb (4. poglavje).

Študija ob tem izpostavlja tudi spremembe CS3D, ki jih je predlagala Evropska komisija s predlogom Omnibus I, ki so lahko podlaga za zagovorništvo. Ne glede na to pa obravnava besedilo CS3D, ki je trenutno veljavno kot osrednjo tematiko in CSRD, v kolikor je ta relevanten za obveznosti načrta za prehod. Ob tem pa poudarja, da je predlog Omnibus negotovo dejstvo. Tudi sicer pa besedilo predloga omogoča prenos CS3D v neokrnjeni obliki razen v delu, ko ta določa polno harmonizacijo zakonodaje na ravni EU glede identifikacije, preprečevanja in blaženja vplivov na človekove pravice in okolje.⁹ DČ lahko namreč v vseh ostalih primerih vzpostavi ambicioznejši režim kot to zahteva besedilo CS3D.

2. Načrt za prehod za blažitev podnebnih sprememb

Osrednja obveznost za gospodarske družbe, ki jo CS3D vzpostavlja glede podnebnih sprememb, je vzpostavitev poslovnega modela in strategije, skladne s prehodom na trajnostno gospodarstvo, omejitev segrevanja na 1,5 °C in doseg podnebne nevtralnosti v EU do leta 2050. S tem razlogom morajo podjetja sprejeti načrt za prehod za blažitev podnebnih sprememb (*v nadaljevanju: načrt za prehod*), ki med drugim¹⁰ določa, da je obveznost sprejema izpolnjena, če podjetja poročajo načrt za prehod skladno s pravili EU o trajnostnem poročanju, kot je vzpostavljeno z Direktivo 2013/34/EU.¹¹

⁷ Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, Človekove pravice v gospodarstvu, URL: <https://www.gov.si teme/clovekove-pravice-v-gospodarstvu/>.

⁸ Ta med drugim obsega: varstvo temeljnih človekovih pravic, pravic delavcev, manjšin in žvižgačev, varstvo okolja in podnebja.

⁹ Predlagani novi 4. člen CS3D.

¹⁰ Prvi odstavek 22. člena CS3D.

¹¹ Drugi odstavek 22. člena CS3D.

Zavezane gospodarske družbe¹² pa morajo tudi zagotoviti, da načrt za prehod v praksi uveljavijo.¹³ Obveznost uveljavitve načrta je obveznost prizadevanja, kar pomeni, da se presoja trud gospodarske družbe, da se zastavljeni načrt tudi udejanji. Pri tem se presoja napredek podjetij ter kompleksnost in spreminjajočo se naravo podnebnega prehoda.¹⁴

2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu

RS še ni vzpostavila posebnega pravnega okvirja, v katerem bi naslovila odgovornost gospodarskih družb za ukrepanje na področju podnebnih sprememb. Šele s prenosom ureditve prava EU se udejanjajo vidiki njihove odgovornosti. Njihova odgovornost se izkazuje predvsem v razmerju do investitorjev in deležnikov v ožjem krogu njihovega vpliva, in sicer preko zahtev o poročanju, ki so bile prenesene v pravni red z novelo M Zakona o gospodarskih družbah. Ne glede na to pa ustavni in zakonodajni okvir začrtata splošni okvir delovanja gospodarskih družb tudi na področju podnebja in okolja, s čimer se povezuje tudi prenos CS3D.

¹² Prvi in drugi odstavek 2. člena CS3D določata:

1. Ta direktiva se uporablja za podjetja, ki so ustanovljena v skladu z zakonodajo države članice in izpolnjujejo enega od naslednjih pogojev:
 - a. podjetje je imelo v povprečju v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti letni računovodski izkazi, več kot 1 000 zaposlenih in več kot 450 000 000 EUR svetovnega čistega prihodka;
 - b. podjetje ni doseglo pragov iz točke (a), vendar je končna matična družba skupine, ki v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti konsolidirani letni računovodski izkazi, te pragove dosegla;
 - c. podjetje je v Uniji sklenilo franšizne ali licenčne pogodbe v zameno za plačilo licenčnin z neodvisnimi tretjimi družbami ali je končna matična družba skupine, ki je sklenila take pogodbe, kadar te pogodbe zagotavljajo skupno identiteto, skupen poslovni koncept in uporabo enotnih poslovnih metod ter kadar so te licenčnine v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti letni računovodski izkazi, znašale več kot 22 500 000 EUR, in pod pogojem, da je podjetje v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti letni računovodski izkazi, imelo več kot 80 000 000 EUR svetovnega čistega prihodka ali je končna matična družba skupine, ki je imela tak prihodek.
2. Ta direktiva se uporablja tudi za podjetja, ki so ustanovljena v skladu z zakonodajo tretje države in izpolnjujejo enega od naslednjih pogojev:
 - a. podjetje je v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, v Uniji ustvarilo čisti prihodek v višini več kot 450 000 000 EUR;
 - b. podjetje ni doseglo praga iz točke (a), vendar je končna matična družba skupine, ki je na konsolidirani podlagi v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, ta prag dosegla;
 - c. podjetje je v Uniji sklenilo franšizne ali licenčne pogodbe v zameno za plačilo licenčnin z neodvisnimi tretjimi družbami ali je končna matična družba skupine, ki je sklenila take pogodbe, kadar te pogodbe zagotavljajo skupno identiteto, skupni poslovni koncept in uporabo enotnih poslovnih metod ter kadar so te licenčnine v Uniji v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, znašale več kot 22 500 000 EUR, in pod pogojem, da je podjetje v Uniji v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, ustvarilo čisti prihodek v višini več kot 80 000 000 EUR ali je končna matična družba skupine, ki je ustvarila tak prihodek.

¹³ Prvi odstavek 22. člena CS3D.

¹⁴ 73. recital 22. člena CS3D.

Ustava RS (v nadaljevanju: URS) določa, da je gospodarska pobuda svobodna.¹⁵ To na podlagi prakse Ustavnega sodišča RS (v nadaljevanju: USRS) pomeni *»predvsem svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli (upoštevaje prisilne predpise), svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču, izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge značilnosti.«*¹⁶ Zakonodajalec lahko na podlagi drugega odstavka 15. člena določi način izvrševanja pravice iz 74. člena URS, kar zajema tudi določanje pogojev za opravljanje gospodarske dejavnosti. Lahko pa tudi omeji njen obseg zaradi doseganja splošnih javnih ciljev.

V prvem primeru gre za primere, ko ima vzpostavljeni pogoj realno vsebinsko zvezo s konkretno regulirano gospodarsko dejavnostjo. To zajema situacije, ko pogoj odvrča nevarnosti ali blaži tveganja, ki izhajajo iz opravljanja konkretne dejavnosti.¹⁷ Na področju varstva okolja bi to pomenilo, da bi zakonodajalec določal način izvrševanja navedene pravice, *»če bi se opravljala gospodarska dejavnost takšne narave, da bi že samo njeno izvajanje lahko vplivalo na varovanje zdravega življenjskega okolja.«*¹⁸ Na drugi strani pa USRS določa, da gre za primere posega v navedeno pravico, če zakonodajalec *»neobičajno intenzivno oži polje podjetniške svobode«* ... *»zaradi doseganja splošnih javnih ciljev ali ciljev na nekem ločenem področju družbenega življenja.«*¹⁹

Država ima dolžnost zagotoviti varstvo okolja. Vsakdo ima pravico do zdravega življenjskega okolja. URS za ta namen specifično predvideva, da država *»določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti.«*²⁰ S tem že URS navaja posebni javni interes za določitev izvajanja in omejevanje pravice do svobodne gospodarske pobude.

Zakonodaja izvaja navedeno pravico v različnih zakonih. Osrednjega pomena je Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-2), ki določa temeljne pogoje za delovanje gospodarskih družb z vidika varstva okolja.²¹ Ta določa omejitve glede vpliva dejavnosti družbe na okolje, kot so določanje mejnih vrednosti onesnaževanja, postopke pridobivanja okoljevarstvenega soglasja in presoje vpliva na okolje ter postopek pridobitve okoljevarstvenega dovoljenja. ZVO-2 je utemeljen na načelu odgovornosti povzročitelja (tudi: onesnaževalec plača) z vidika

¹⁵ 74. člen Ustave 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.

¹⁶ 41. točka Odločbe USRS U-I-32/24.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ 47. točka Odločbe USRS U-I-793/21, U-I-822/21.

¹⁹ 41. točka Odločbe USRS U-I-32/24.

²⁰ Prvi in drugi odstavek 72. člena URS.

²¹ Zakon o varstvu okolja (ZVO-2) Uradni list RS, št. 44/22, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE in 23/24.

preprečevanja in zmanjševanja okoljske škode njegove dejavnosti, proizvedenih odpadkov in sanacije okoljske škode.²² V 231. členu ZVO-2 izpeljuje pravico do zdravega življenjskega okolja z vzpostavitvijo civilnopravnega varstva za primer, da »*obratovanje naprave ali obrata ali izvajanje dejavnosti povzroča čezmerno obremenitev okolja ali če bi povzročil ali povzroča neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil take posledice.*«²³ ZVO-2 pa od načela onesnaževalec plača odstopa v primeru, ko se določi odgovornost posrednega povzročitelja škode v primeru t.i. proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ko je proizvajalec tisti, ki je odgovoren za proizvod v celotnem življenjskem krogu in ne neposredni povzročitelj obremenjevanja okolja.²⁴ Varstvo okolja na podlagi ZVO-2 se sicer nanaša tudi na zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v *nadaljevanju*: TGP) in na prehod v podnebno nevtralnost.²⁵ Vendar pa ta poleg določb o obveznosti pridobitve dovoljenja za izpuste TGP,²⁶ predložitve emisijskih kuponov iz EU sistema za trgovanje z emisijami (ETS)²⁷ in upoštevanja podnebnih faktorjev pri presoji vpliva na okolje ne vsebuje natančnejših določb glede odgovornosti gospodarskih družb na področju podnebnih sprememb.²⁸

Način izvrševanja svobodne gospodarske pobude na področju podnebnih sprememb določa tudi zakonska ureditev na področju korporacijskega prava. Zakon o gospodarskih družbah (v *nadaljevanju*: ZGD-1)²⁹ določa pogoje poročanja podjetij glede trajnostnosti, ki v slovenski pravni red prenaša določbe Direktive 2022/2464 o poročanju podjetij glede trajnostnosti (v *nadaljevanju*: CSRD). Zadevo ureja v 70.c členu, ki določa pravila za pripravo poročila o trajnostnosti s strani družbe za lastno delovanje. Zahteva poročanje o načrtu, 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.³⁰ Poročanje o trajnostnosti tako zahteva poročanje o načrtu za prehod, ne zahteva pa tudi njegovega sprejema, kar pomeni, da zadostuje, če družba poroča, da načrta ni sprejela. V vsakem primeru pa ZGD-1 zahteva

²² Drugi, tretji in peti odstavek 11. člena ZVO-2.

²³ Tretji odstavek 231. člena ZVO-2. Za izvrševanje pravice do zdravega življenjskega okolja so sicer v kontekstu odgovornosti gospodarskih družb in prenosa CS3D pomembni tudi zakoni na področju civilnega prava, ki pa bodo obravnavani natančneje spodaj v poglavju o pravnem varstvu.

²⁴ Šesti odstavek 11. člena ZVO-2.

²⁵ 3. alineja drugega odstavka 4. člena ZVO-2.

²⁶ 184. člen ZVO-2.

²⁷ 178. člen ZVO-2.

²⁸ Prvi odstavek 89. člena ZVO-2.

²⁹ 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.

³⁰ C alineja 1. točke drugega odstavka 70.c točke ZGD-1.

poročanje družbe o uspehih pri izvajanju svoje strategije na tem področju.³¹ Poročati mora tudi o ciljih absolutnega zmanjšanja izpustov TGP za leto 2030 in 2050.³²

Zaradi zagotovitve pravilne vsebine poročila o trajnostnosti, zakonodaja določa obvezno revizijo, ki jo izvajajo pristojni revizorji za dajanje zagotovil o trajnostnosti.³³ Pristojni revizorji morajo skladno z Zakonom o revidiranju (v *nadaljevanju*: ZRev-2)³⁴ pridobiti od Agencije za javni nadzor nad revidiranjem (v *nadaljevanju*: AJNR) dovoljenje za dajanje zagotovil o trajnostnosti, ki zahteva udeležbo na izobraževanju in preizkus strokovnih znanj ter najmanj osemmesečno praktično usposabljanje.³⁵ Ne glede na to pa lahko obstoječi finančni revizorji pridobijo dovoljenje za dajanje zagotovil o trajnostnosti brez preizkusa strokovnih znanj ali dodatnega usposabljanja, če v dveh letih od začetka veljavnosti tega zakona opravijo dodatno izobraževanje s področja poročanja o trajnostnosti in dajanja zagotovil o trajnostnosti.³⁶ Za zaščito interesov delničarjev in javnega interesa ZGD-1 predvideva tudi možnost ničnostne ali izpodbojne tožbe zoper sklep skupščine, s katerim ta potrdi letno poročilo, na pristojno sodišče.³⁷

Načrt za podnebno nevtralnost pa ureja tudi novi Podnebni Zakon (v *nadaljevanju*: PoZ), ki ga je Državni zbor RS potrdil 16. 7. 2025 in bo začel veljati 9. 8. 2025.³⁸ Ta v sedmem odstavku 35. člena in 36. členu zahteva od upravljavcev naprav, ki so morali pridobiti dovoljenje za izpuščanje TGP zaradi vključitve v ETS, da pripravijo načrt za podnebno nevtralnost za vsako od dejavnosti v tej napravi. Načrt mora biti skladen z določbami CSRD in izvedeno zakonodajo in posredovan pristojnemu ministrstvu v potrditev.³⁹ V primeru spremembe načrta, mora upravljavec tega posredovati ministrstvu v potrditev.⁴⁰ Če takšnega načrta upravljavec naprave ne posreduje (oziroma, če ta ni pravilno sestavljen), upravljavec izgubi dostop do sredstev Podnebnega sklada.⁴¹ V primeru emisijsko najmanj učinkovitih naprav se upravljavcu tudi zmanjša količina brezplačnih emisijskih kuponov za 20 %.⁴² Drugače kot v primeru ureditve iz ZGD-1 mora upravljavec ministrstvu poročati o izpolnjevanju zastavljenih ciljev iz načrta. Če upravljavec tega ne stori oziroma če ne izpolni ciljev zastavljenih v načrtu, ni upravičen do

³¹ D alineja 1. točke drugega odstavka 70.c točke ZGD-1.

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

³³ Prvi odstavek 57. člena ZGD-1.

³⁴ Zakon o revidiranju (ZRev-2) Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K, 84/18, 115/21 in 85/24.

³⁵ Prvi odstavek 48.a člena ZRev-2 in Pravilnik o pogojih za pridobitev potrdila o strokovnih znanjih za opravljanje nalog pooblaščenega revizorja, potrdila o strokovnih znanjih za opravljanje nalog dajanja zagotovil o trajnostnosti in obveznem praktičnem usposabljanju Uradni list RS, št. 11/25.

³⁶ 64. člen ZRev-2C.

³⁷ 401. člen ZGD-1.

³⁸ Podnebni zakon (PoZ) Uradni list RS, št. 56/25.

³⁹ Drugi odstavek 36. člena PoZ.

⁴⁰ Tretji odstavek 36. člena PoZ.

⁴¹ 1. točka sedmega odstavka 36. člena PoZ.

⁴² Sedmi odstavek 35. člena PoZ.

sredstev iz Podnebnega sklada.⁴³ V primeru kršitve prvega, tretjega ali četrtega odstavka 36. člena PoZ pa je upravljavec naprave tudi prekrškovno odgovoren.⁴⁴

2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive

Prenos CS3D bo v slovenskem pravnem redu vplival na izvajanje določb URS, saj bo vzpostavil vsebinsko obveznost velikih gospodarskih družb specifično na področju podnebnih sprememb. Glede na prakso USRS bi pri prenosu obveznosti, ki izhajajo iz CS3D, zakonodajalec **določil zgolj način izvrševanja pravice do svobodne gospodarske pobude**, kar zahteva manj strogo ustavnopravno presojo (ali je ureditev razumna), kot bi jih nalagal poseg v navedeno pravico (ali je ureditev nujna in primerna za doseg cilja in ali odtehta poseg v pravico). Obveznost sprejema in uveljavitve načrta za prehod namreč temelji na ugotovljenih tveganjih in priložnostih podjetja na področju podnebnih sprememb, kar pomeni, da usmerja gospodarsko pobudo omejeno glede na naravo same dejavnosti in njen vpliv na podnebje.⁴⁵ Bolj ko gospodarska družba vpliva na podnebne spremembe, višja je zahtevnost CS3D za prehod na podnebno-nevtralno gospodarstvo. Strogost obveznosti dodatno šibita vrsta obveznosti podjetja, ki je obveznost prizadevanja, in obseg zavezanosti, saj morajo sprejeti in uveljaviti načrt za prehod zgolj zelo velike družbe.

Tudi sicer pa bi obveznost države iz 72. člena URS, da prebivalcem zagotovi zdravo življenjsko okolje v varnem podnebnem sistemu, zahtevala in upravičevala poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude z vzpostavitvijo obveznosti za gospodarske družbe, da spremljajo svoj vpliv in ga zmanjšajo na način, da njihove dejavnosti ne povzročijo globalnega segrevanja, ki presega 1,5 °C.⁴⁶

V razmerju do specifičnih obveznosti gospodarskih družb glede sprejema in uveljavitve načrta za prehod so osrednja pravna vprašanja glede prenosa različna. Za obveznost sprejema načrta, ki se v CS3D sklicuje na izpolnitev obveznosti iz CSRD, bo osrednja povezava z obstoječo ureditvijo poročanja in s tem povezan obseg poročanja. CS3D namreč v drugem odstavku 22. člena določa, da družbe, ki poročajo načrt za prehod skladno s CSRD (ZGD-1 v primeru slovenskega pravnega reda), izpolnijo obveznost sprejema načrta. To pomeni, da načeloma zadostuje, če se prenos CS3D neposredno poveže z ureditvijo ZGD-1 glede poročanja in izvedbene ureditve standardov poročanja Evropske komisije, čeprav država lahko

⁴³ 2. in 3. točka sedmega odstavka 36. člena PoZ.

⁴⁴ 6. točka prvega odstavka 116. člena PoZ.

⁴⁵ 41. točka Odločbe USRS U-I-32/24.

⁴⁶ Tudi 83% Slovenk in Slovencev podpira, da bi zakonodaja od podjetij zahtevala, da zmanjša vplive toplogrednih plinov. Vir: <https://focus.si/83-prebivalcev-slovenije-podpira-zakonsko-odgovornost-podjetij-za-podnebno-krizo/>

zadevo uredi strožje.⁴⁷ Na drugi strani pa bo prenos uveljavitve načrta primarno odvisen od podlag, s katerimi bo urejena učinkovitost izvajanja teh določb.

Glede na povedano bo prenos CS3D moral zajemati **določbo, ki bo neposredno določala obveznost zavezanih podjetij, da (1) sprejmejo in (2) uveljavijo načrt za prehod**. Študija v nadaljevanju ločeno obravnava izvedbo vsake od navedenih obveznosti posebej.

2.2.1. Sprejem načrta za prehod

ZGD-1 ne ureja niti ne omenja načrta za prehod ali njegove vsebine. Četrti odstavek 70.c člena ZGD-1 se glede vsebine poročila o trajnostnosti sklicuje neposredno na evropske standarde poročanja o trajnostnosti tj. Delegirano uredbo Komisije (EU) 2023/2772 glede standardov poročanja o trajnostnosti (v *nadaljevanju*: ESRS).⁴⁸ Ta določa vsebino načrta za prehod v zahtevi po razkritju ESRS E1-1 in se sklicuje tudi na druge zahteve po razkritjih, kot je določitev ukrepov in virov v zvezi s politikami na področju podnebnih sprememb (E1-3) in določitev ciljev v zvezi s podnebnimi spremembami (E1-4). Na navedeno ureditev se sklicuje tudi nova ureditev zahtev glede načrta za podnebno nevtralnost za upravljavce naprav, ki so del ETS, iz PoZ.⁴⁹ Načrt za prehod zadeva tako dejavnosti podjetja samega kot tudi njegovo mesto znotraj vrednostne verige. To zajema v okviru razkrivanja ciljev absolutnega zmanjšanja emisij TGP, v okviru katerih mora podjetje razkriti svoje cilje za vse tri obsege emisij (obseg 1, 2 in 3).⁵⁰ Podjetje mora prav tako razkriti fizična tveganja in prehodnostna tveganja v lastnih dejavnostih in vzdolž nižjega in višjega dela vrednostne verige.⁵¹

Pri prenosu CS3D se pojavlja vprašanje enotnosti ureditve sprejema načrta za prehod iz ZGD-1 in načrta za podnebno nevtralnost iz PoZ. Že besedilo CS3D v delih odstopa od ureditve poročanja oziroma jo izvaja ne jasno. Tako na primer določa, da se v načrt po potrebi vključi absolutna zmanjšanja emisij po obsejih 1, 2 in 3 za vsako obsežno kategorijo emisij. Standard ESRS E1 (razkritje 4) tega ne določa, ampak zahteva vključitev vseh obsegov emisij, na podjetju pa je, da se odloči, ali bo cilj združen (za vse obsege skupaj) ali pa bo ločen po obsejih. Zaradi zagotovitve skladnosti obeh režimov, izogibanje dupliciranja zahtev, naj se ohranja enotnost načrta, kot je predviden z Delegirano uredbo komisije o standardih poročanja. To pomeni, da naj se **v zakonodajo neposredno vključi sklicevanje na zahteve iz Delegirane uredbe zaradi zagotovitve načela jasnosti in določnosti predpisov**. To bi zagotovilo tudi usklajenost z določbami novega PoZ, ki se neposredno sklicuje na navedeno

⁴⁷ Drugi odstavek 4. člena CS3D.

⁴⁸ Delegirana uredba Komisije (EU) 2023/2772 z dne 31. julija 2023 o dopolnitvi Direktive 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede standardov poročanja o trajnostnosti (Besedilo velja za EGP) UL L 2023/2772.

⁴⁹ Sedmi odstavek 35. in prvi odstavek 36. člena PoZ.

⁵⁰ (b) odstavek 34. točke standarda ESRS E1.

⁵¹ (b) in (c) odstavek 20. točke standarda ESRS E1.

ureditev EU. Prenos CS3D naj zagotovi tako terminološko ujemanje kot tudi ureditev obsega obveznosti.

Prenos obveznosti sprejema načrta zahteva pazljivost, da se ustrezno uredi prenos obveznosti iz Delegirane uredbe v kontekst CS3D in da se ohrani zavezanost podjetij skladno s CS3D, da sprejmejo načrt za prehod. Na podlagi ZGD-1 in Delegirane Uredbe podjetja lahko izpolnijo obveznost poročanja tudi če navedejo vsebine o svoji neaktivnosti na področju podnebnega prehoda. Po drugi strani pa je Evropska komisija glede tega pojasnila, da to ne zadošča v primeru izpolnitve obveznosti sprejema načrta na podlagi CS3D, ki mora obsegati ustrezne vsebine načrta za prehod in mora biti sprejet s strani gospodarske družbe.⁵² Prav tako ZGD-1 in Delegirana Uredba določata obseg poročanja glede na presojo pomembnosti zahteve za razkritje oziroma podatkovne točke (glej npr. shemo v Dodatku E Uredbe). ZGD-1 prav tako omogoča nerazkritje podatkov v izjemnih primerih, na podlagi mnenja članov organa vodenja ali nadzora družbe, če gre za razkritje informacij o predvidenih dogodkih ali zadevah, ki so predmet tekočih pogajanj in bi njihovo razkritje resno škodovalo poslovnemu položaju družbe.⁵³ Takšne omejitve predvideva CSRD ne pa tudi CS3D.⁵⁴ **To pomeni, da mora RS za zagotovitev jasnosti obveznosti sprejema načrta za prehod s strani gospodarskih družb zagotoviti, da splošen sklic na CSRD in ESRS Uredbo dopolni tudi s specifičnimi razlikami glede njune uporabe.** Nasproten pristop lahko vodi v povečanje nejasnosti in ogrozi pravno varnost zavezanih podjetij v primeru situacij, ko ZGD-1 ne bi zahtevalo razkritja, medtem ko CS3D zahteva navedbo informacije kot del obveznosti sprejema načrta.

Dodatno, prenos CS3D naj vključi tudi **obveznost javne objave načrta za prehod**. Obveznost objave je pomembna tako zaradi izpostavljenih razlik v obveznosti poročanja in sprejema načrta za prehod in zaradi različnega obsega uporabe obeh direktiv, ki se pojavljajo predvsem v uporabi za družbe, ki nimajo sedeža v EU. Navedeno obveznost objave določa tudi člen 3.2. nizozemskega predloga Zakona o mednarodno odgovornemu poslovanju, ki bi prenesel CS3D v nizozemski pravni red.⁵⁵

2.2.2. Uveljavitev načrta za prehod

V zvezi z obveznostjo uveljavitve načrta za prehod gre za noviteto v slovenskem pravnem redu, ki takšne obveznosti še nima. Najbližje temu je nova obveznost upravljavcev naprav v ETS na podlagi PoZ, da poročajo ministrstvu izpolnjevanje svojih podnebnih ciljev po dejavnosti, ki naposled ugotavlja izpolnjevanje njihovih zavez. Ta pa vprašanje izvedbe načrta

⁵² European Commission, Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, Frequently asked questions.

⁵³ Peti odstavek 70.c člena ZGD-1.

⁵⁴ Tretji odstavek 19a člena CSRD.

⁵⁵ Rijksoverheid, Wet internationaal verantwoord ondernemen, URL: <https://www.internetconsultatie.nl/wivo/b1>.

ne določa natančno, saj določa zgolj, da »Ministrstvo na podlagi poročila iz prejšnjega odstavka ugotovi doseganje ciljev in mejnikov za obdobje do 31. decembra 2030 in nato vsakih pet let.«⁵⁶ To pomeni, da je manj pomembna interakcija z drugimi pravnimi režimi in bolj osrednje, kako se obveznost definira v relevantnem zakonu in kako ta predvidi, da bo obveznost uveljavitve načrta za prehod tudi v praksi učinkovita. Pri tem je pomemben tudi vzpostavljeni sistem nadzora, ki pa ga bo analiza natančneje obravnavala v 3. poglavju.

Obveznost uveljavitve načrta za prehod mora biti ustrezno definirana. To pomeni, da mora zakonodajalec **v zakon vključiti določbo, ki razlaga, kaj pomeni obveznost uveljavitve načrta.** Pri tem lahko zakonodajalec uporabi določbo 73. Recitala CS3D, ki med drugim določa, da je to »obveznost prizadevanja gospodarskih družb, da v praksi udejanijo načrt za prehod, pri čemer se ustrezno upošteva relativni napredek podjetij ter kompleksnost in spreminjajočo se naravo podnebne prehoda.«

Zaradi zagotovitve dodatne pravne varnosti in zmanjševanja bremen, ki so povezana z nejasnostjo navedene interpretacije in odvisnosti od vsakokratne razlage navedenih pojmov, lahko zakonodajalec ureditev nadgradi z natančnejšo definicijo izvedbe obveznosti. **Določi lahko seznam elementov, ki jih bo nadzorni organ ocenjeval pri ugotavljanju izpolnjevanja zadevne obveznosti.**

OKVIR.Naslov: Predlog elementov definicije izvedbe obveznosti uveljavitve načrta za prehod

- Odstotek zmanjšanja emisij
- Odstotek realizacije ukrepov razogličanja (disagregirano)
- Odstotek porabe energije iz fosilnih virov
- Odstotek investicij v razogličanje vrednostne verige (v EUR) (disagregirano)
- Odstotek vseh investicij, ki podpirajo rabo fosilnih goriv
- Odstotek vseh emisij, ki so vezane v sredstva
- Število, položaj in usposobljenost oseb, ki skrbijo za udejanjanje načrta
- Odstotek emisij, ki se izračuna na podlagi dejanskih podatkov poslovnih partnerjev.

OKVIR

Specifikacijo obveznosti lahko RS nadgradi s sprejemom podzakonskega predpisa, ki bi zadevo izvedbeno izboljšal. Z njimi bi izvršilna veja natančneje razdelala specifične zahteve, ki se presojajo v okviru nadzora uveljavitve načrta in katere metrike uporablja pri presoji. Navedeno bi pozitivno vplivalo na pravno varnost zavezanih gospodarskih družb, saj bi predpis jasno določil, katere podatke morajo podjetja zbirati in obdelovati ter kje so osrednji poudarki

⁵⁶ Četrty in peti odstavek 36. člena PoZ.

za presojo uspešnosti načrta za prehod. Pozitivno bi vplivalo tudi na sodelovanje gospodarskih družb v okviru nadzora, saj bo takšna določitev jasno uokvirila vsebine nadzora in preprečila prikrivanje podatkov, ki so predmet nadzora. Prav tako bi takšna določitev olajšala nadzor organa. Po drugi strani pa bi bilo problematično, če bi ureditev zajemala že predizdelano vrednostno oceno glede izpolnjevanja teh kriterijev (npr. glede zahtev po odstotku relativnega zmanjšanja emisij), saj bi zmanjšalo fleksibilnost ocene nadzornega organa in onemogočilo prilagoditev na spreminjajoče se podnebne razmere in trud ter napredek gospodarske družbe.

Zakon mora predvideti tudi **obveznost letne obnovitve načrta za prehod**, kot to določa obveznost iz tretjega odstavka 22. člena CS3D. Obveznost obnovitve se vsebinsko povezuje z obveznostjo uveljavitve, saj od podjetja zahteva, da prilagodi načrt za prehod glede na napredek v preteklem letu. Povezanost navedenih obveznosti izpostavlja tudi CS3D, ki v Recitalu 73 navaja, da bodo podjetja morala (ne glede na izpolnitev obveznosti sprejema na podlagi poročanja po CSRD) *»izpolnjevati svojo obveznost uveljavitve tega načrta za prehod za blažitev podnebnih sprememb in ga posodabljeni vsakih 12 mesecev, da bi ocenila napredek pri doseganju njegovih ciljev.«* **Zato bi bilo v okviru nadzora smiselno obveznost obnovitve načrta in uveljavitve povezati na način, da obnovev načrta predstavlja pogoj za izpolnitev obveznosti uveljavitve.** Tako bi zagotovili večjo učinkovitost ureditve, saj bo gospodarska družba morala ustrezno pokazati, da je njen trenutni načrt aktualen in sprejet na podlagi razvoja družbe. Na drugi strani pa bo nadzornim organom olajšalo nadzor nad obveznostjo uveljavitve, saj bodo obnovitve načrtov prikazale razvoj podjetja, iz česar bo lažja tudi ocena o ustreznem prizadevanju in napredku.

Zaradi zagotovitve učinkovitosti obveznosti uveljavitve in obnovitve načrtov za prehod **mora zakonodaja predvideti pristojnost nadzornega organa, da nadzoruje njihovo uveljavitev in obnovev.** Brez specifične pristojnosti za nadzor namreč ni mogoče zagotoviti enotnega izpolnjevanja prvega odstavka 22. člena CS3D. V tem primeru bo nadzor izpolnjevanja prepuščen deležnikom v najožjem (korporativnem) krogu zavezane družbe, predvsem organov družbe in njihovih delničarjev, ki izvajajo nadzor nad izpolnjevanjem poslovne strategije družbe. Ob tem pa se pojavljajo tudi možnosti za porast tožb, ki na podlagi obstoječih pravnih sredstev uveljavljajo javni interes (glej poglavje 4.2.1.) in na podlagi zakonsko določene obveznosti uveljavitve zagovarjajo protipravnost ravnanja družbe. To bo negativno vplivalo na pravno varnost gospodarskih družb in na njihove stroške delovanja. Brez pristojnosti nadzora uveljavitve in obnovitve načrtov za prehod pa se tudi omeji dostop javnosti do informacij glede izpolnjevanja teh načrtov, kar povzroča informacijsko asimetrijo med podjetji na eni strani in potrošniki ter civilno družbo na drugi, kar podpira prakso zelenega zavajanja.

Pri zasnovi nadzora bi kazalo vključiti **zahteve po periodičnem (rednem) nadzoru izvajanja načrtov**, pri čemer bi se lahko pogostost nadzora določilo glede na tveganost podjetja na področju podnebnih sprememb. Vrsto periodičnega nadzora vsebuje tudi PoZ, ki določa obveznost poročanja vsake 5 let. V primeru CS3D bi bilo smiselno vzpostaviti pogostejši periodični nadzor, saj ta zahteva letno obnovo načrtov za prehod in postopni napredek pri doseganju podnebnih ciljev družbe. Nadzorni organi bi z upoštevanjem podnebnega tveganja nadzorovanega subjekta lažje optimizirali svoje kapacitete, saj bi lahko izvajali nadzor nad manj tveganimi subjekti v večjih časovnih intervalih. Na drugi strani pa bodo tudi podjetja lahko ustrezno načrtovala svoje aktivnosti znotraj časovnih obdobj, v okviru katerih mora biti viden njihov napredek na področju uveljavitve načrta. Obenem pa bi se bilo zaradi zagotavljanja ekonomičnosti nadzora pomembno izogniti podvajanju z nadzorom po PoZ. Periodičnost nadzora bi tako zagotavljala ekonomičnost nadzora in bi dodatno prispevala k jasnosti obveznosti podjetja, pri čemer pa ne bi posegala v izvajanje postopka z utemeljenimi pomisleki, ko fizična oziroma pravna oseba izkaže utemeljen dvom v izpolnjevanje podnebnih obveznosti družbe.⁵⁷

V okviru zasnove nadzora pa naj se **jasno predvidi podatke, ki so javni** in ki jih nadzorni organ lahko posreduje javnosti (oziroma prosilcu v primeru zahteve po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja⁵⁸) in za katere ne velja izjema poslovne skrivnosti. Pri tem je **potrebno upoštevati določbe Aarhuške konvencije glede dostopa do okoljskih podatkov, ki izpostavljajo, da je vedno potrebno razkriti podatke o emisijah v okolje ne glede na legitimne interese varovanja gospodarskih interesov**.⁵⁹ To bo vodilo v večjo jasnost pravil v primeru konflikta med interesi varovanja okolja in varovanjem konkurenčne prednosti specifičnih podjetij.

Zaradi učinkovite implementacije načrta za prehod bi bilo ustrezno predvideti povezavo med uveljavitvijo načrta in prejemi organov vodenja in nadzora. 294.a člen ZGD-1 zahteva vzpostavitev politike prejemkov za družbe, z vrednostnimi papirji katerih se trguje na organiziranem trgu. Ta vsebuje, med drugim, opredelitev prispevka prejemkov k spodbujanju poslovne strategije, dolgoročnemu razvoju in vzdržnosti družbe ter finančna in nefinančna merila uspešnosti (kjer je ustrezno tudi glede družbene odgovornosti).⁶⁰ V primeru nejavnih delniških družb, prejemke članov uprave ureja 270. člen ZGD-1, ki sicer izrecne povezave med

⁵⁷ Z jasnostjo časovnih obdobj nadzora bi se tudi izognili situaciji, ko bi družba zatrjevala, da se njihov napredek kljub trudu že ni pokazal. Če se nadzor izvaja periodično in je podjetju znan časovni interval, tudi ni mogoče zatrjevati, da se napredek na področju podnebnih učinkov do tega datuma še ni pokazal, s čimer se večja učinkovitost obveznosti.

⁵⁸ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22.

⁵⁹ D točka četrtega odstavka 4. člena Aarhuške konvencije.

⁶⁰ 1. in 3. točka drugega odstavka 294.a člena ZGD-1.

nagradami posloводства v primeru nefinančnih meril uspeha ne predvideva, jih pa tudi ne izključuje. Glede na to, da družba z načrtom za prehod vzpostavi svojo poslovno strategijo in da bi nagrada za poslovno uspešnost lahko bila definirana tudi z nefinančnimi merili, kot je to v primeru gospodarskih družb, ki kotirajo na borzi, bi kriteriji izpolnjevanja načrta za prehod lahko igrali vlogo v izplačilih prejemkov članov uprav gospodarskih družb. ZGD-1 predvideva možnost takšnega nagrajevanja, ne pa tudi obveznosti. **Zaradi zasledovanja uveljavitve načrta za prehod pa bi zakonodaja lahko zahtevala vzpostavitev meril na področju uspešnosti prehoda kot obvezen del presoje uspešnosti poslovanja družbe.** S tem bi družba zagotavljala spodbude poslovodu, da upošteva podnebne dejavnike kot pomemben element pri odločanju, kar pa bi dodatno prineslo stabilnejši in dolgoročnejši vidik v odločanje posloводства.

2.3. Predlog Omnibus

Predlog Omnibus predvideva spremembo ureditve načrtov za prehod. Osrednja sprememba besedila 22. člena CS3D bi odpravila obveznost zavezanih gospodarskih družb, da uveljavijo načrt. Nadomestilo bi jo z dodatno zahtevo glede vsebine načrta za prehod, in sicer, da ta zajema tudi izvajalne ukrepe, s čimer bi podjetje zasledovalo skladnost poslovnega modela z omejitvijo globalnega segrevanja iz Pariškega podnebnega sporazuma in podnebne cilje EU.⁶¹ Ne bi pa zahtevalo, da predvidene ukrepe tudi izvaja.

Takšna sprememba besedila CS3D prinaša negativne posledice za učinkovitost ureditve na področju korporativnega varstva podnebja. Prvič, to pomeni zmanjšanje pravne varnosti za podjetja, saj bi se na področju korporativne odgovornosti za podnebne spremembe ponovno pojavila pravna praznina, ki bi jo morala zapolniti sodna praksa. Podjetje bi moralo izkazati zgolj sprejem načrta ne pa tudi njegovega izvajanja. Razvoj sodne prakse v DČ gre v smer vzpostavitve pravne odgovornosti gospodarskih družb za podnebne spremembe na podlagi splošne civilne odgovornosti. V nizozemskem primeru Milieudefensie in ostali proti Shell⁶² je Višje sodišče poudarilo obveznost podjetij, kot so Shell, da omejijo emisije toplogrednih plinov, čeprav obveznost ni eksplicitno zajeta v prisilnih predpisih. Poudarilo je tudi pomen CS3D pri udeležanju te odgovornosti.⁶³ CS3D je z vzpostavitvijo obveznosti uveljavitve načrta za prehod naslovil pravno praznino na tem področju, saj bi uokviril odgovornost večjih podjetij za ukrepanje na področju podnebnih sprememb. Z ukinitvijo navedene odgovornosti pa bodo ta podjetja, kot tudi majhna in srednja podjetja (v nadaljevanju: MSP), ki niso bila zavezana na

⁶¹ 10. odstavek 3. člena Predloga Omnibus.

⁶² https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2024/20241112_8918_judgment.pdf

⁶³ Ivano Alogna and others, Concerns regarding potential re-opening of Article 22 CSDDD, URL: https://media.business-humanrights.org/media/documents/Concerns_regarding_potential_re-opening_of_Article_22_CSDDD_-_17-02-25_1.pdf

podlagi CS3D, izpostavljena zahtevkom pred sodišči, s katerimi bodo deležniki v odsotnosti vzpostavljene pravne podlage iskali nove možnosti za uveljavitev navedene odgovornosti. To izdatno vpliva na njihovo pravno varnost in povečuje stroške povezane z zahtevki pred sodišči. Takšne podnebne tožbe pa tudi dokazano vplivajo na vrednost podjetja.⁶⁴

Drugič, predlog Omnibus v tem delu odpira vrata praksi podnebnega zavajanja. Čeprav predlog Omnibus ne posega v načrte za prehod, bodo ti izgubili svojo težo, saj podjetja ne bodo zavezana k njihovem udeležanju. Glede na formulacijo predloga, bi gospodarske družbe morale zgolj predvideti izvajalne ukrepe v svojih načrtih za prehod, kar pa ne pomeni, da bodo ti v praksi tudi izvedeni. Posledično bodo gospodarske družbe opolnomočene, da zastavijo visoko leteče podnebne načrte, nato pa njihovo izvedbo opustijo. S tem predlog Omnibus nasprotuje drugim politikam EU, ki naslavljajo podnebno zavajanje tako v okviru tržnega komuniciranja, kot tudi širše, in nasprotuje ciljem glede zagotavljanja učinkovitega delovanja trga z zmanjševanjem informacijskih asimetrij med gospodarskimi družbami ter ostalimi glede njihovega podnebnega vpliva.⁶⁵

V zvezi s prenosom CS3D v slovenski pravni red bi sprememba na podlagi predloga Omnibus vplivala na osrednji del prenosa na tem področju, tj. na vzpostavitev odgovornosti gospodarske družbe za uveljavitev (poglavje 2.2.2.). Tudi v tem primeru pa bo morala DČ zagotoviti letno posodobitev načrta za prehod, kar pomeni, da bo potreben določen obseg nadzora implementacije načrta. Vendar pa predlog Omnibus ne razkriva jasno, v kakšnem obsegu bo ta nadzor potreben.

3. Pristojni nadzorni organ in nadzor

CS3D določa vzpostavitev upravnega nadzora nad izvajanjem obveznosti gospodarskih družb. To velja tako za izpolnjevanje obveznosti skrbnega pregleda kot tudi sprejema in uveljavitve načrta za prehod. DČ morajo vzpostaviti nadzorne organe in sporočiti njihove kontaktne podatke ter kompetence do 26. julija 2027.⁶⁶

Pri vzpostavitvi nadzornega organa mora DČ zagotoviti, da je ta pravno in funkcionalno neodvisen ter deluje brez zunanjih vplivov s strani podjetij, bodisi neposrednih ali posrednih. Zagotoviti mora, da vsi zaposleni in zunanji sodelavci izvajajo svoja pooblastila nepristransko,

⁶⁴ Misato Sato in ostali, Impacts of climate litigation on firm value (2024) Nature Sustainability 7 1461.

⁶⁵ Tako npr. Direktiva (EU) 2024/825 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 28. februarja 2024 o spremembi direktiv 2005/29/ES in 2011/83/EU v zvezi s krepitvijo vloge potrošnikov za zeleni prehod z boljšim varstvom pred nepoštenimi praksami in boljšim obveščanjem (Besedilo velja za EGP) UL L, 2024/825 in Predlog Direktive o zelenih trditvah COM(2023) 166 final.

⁶⁶ Prvi odstavek 2. člena Direktive (EU) 2025/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. aprila 2025 o spremembi direktiv (EU) 2022/2464 in (EU) 24/1760 glede datumov, od katerih morajo države članice uporabljati nekatere zahteve glede poročanja podjetij o trajnostnosti in skrbnega pregleda v podjetjih glede trajnostnosti (Besedilo velja za EGP)

transparentno in z ozirom na varovanje poklicne skrivnosti.⁶⁷ DČ lahko nadzor prepustijo tudi več različnim nadzornim organom (npr. nadzor nad reguliranimi finančnimi podjetji prepustijo organom, ki so že zdaj pristojni za njihov nadzor)⁶⁸ vendar pa morajo zagotoviti, da so pristojnosti posameznih nadzornih organov jasno opredeljene in da ti med seboj tesno in učinkovito sodelujejo.⁶⁹ DČ morajo nadzornim organom zagotoviti zadostna sredstva za delovanje.⁷⁰ Na kratko, z vidika opredelive nadzornega organa mora DČ **zagotoviti neodvisnost in nepristranskost organa, jasno opredeljenost pristojnosti in zadostna sredstva za učinkovit nadzor.**

Z vidika njegovega delovanja, mora DČ predvideti ustrezna pooblastila za opravljanje njegovih nalog.⁷¹ Pooblastila nadzornega organa morajo imeti podlago v predpisih inšpekcijskega nadzorstva,⁷² pri čemer morajo imeti vsaj pooblastila za odreditev prenehanja kršitev, prenehanja ponavljanja kršitev in popravnih ukrepov, ki so sorazmerni s kršitvijo ter so potrebni za njihovo odpravo.⁷³ DČ mora nadzorne organe opolnomočiti tudi s pristojnostmi, da odredijo denarne kazni in začasne ukrepe.⁷⁴ Nadzorni organi morajo voditi evidenco nadzorov⁷⁵ in letno pripraviti poročilo o svojih dejavnostih in ga objaviti na spletu.⁷⁶ Nadzorni organi morajo imeti pristojnost, da začnejo postopek preiskave podjetja na lastno pobudo ali na podlagi posredovanih utemeljenih pomislekov s strani fizičnih in pravnih oseb, ki na podlagi objektivnih okoliščin utemeljeno domnevajo, da podjetja ne izpolnjujejo svojih dolžnosti, in sicer če organi ocenijo, da imajo dovolj informacij, ki kažejo na kršitev obveznosti s strani gospodarske družbe.⁷⁷

3.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu

V pravnem redu RS še ni vzpostavljenih mehanizmov enotnega nadzora nad delovanjem podjetij na področju človekovih pravic in okolja. V primeru sorodne ureditve poročanja glede trajnosti po CSRD se nadzor poročil o trajnosti izvaja preko instituta obvezne revizije, ki ga izvajajo revizijske družbe. **Upravnega nadzora se neposredno nad poročanjem podjetij ne izvaja. Izvaja pa se posredno, in sicer nad revizijskimi družbami s strani AJNR.** Nadzor na relevantnih področjih urejanja CS3D, ki spadajo v teritorialno jurisdikcijo RS, je razvejan po ločenih področjih varstva okolja, človekovih pravic in delovanja gospodarskih družb.

⁶⁷ Deveti odstavek 24. člena CS3D.

⁶⁸ Šesti odstavek 24. člena CS3D.

⁶⁹ Peti odstavek 24. člena CS3D.

⁷⁰ Prvi odstavek 25. člena CS3D.

⁷¹ Prvi odstavek 25. člena CS3D.

⁷² Tretji odstavek 25. člena CS3D.

⁷³ (a) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

⁷⁴ (b) in (c) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

⁷⁵ Sedmi odstavek 25. člena CS3D.

⁷⁶ Deseti odstavek 24. člena CS3D.

⁷⁷ Drugi odstavek 25. člena in prvi odstavek 26. člena CS3D.

Za zagotavljanje učinkovitosti poročanja o trajnostnosti se ZGD-1 opira na institut obveznega revidiranja poročil o trajnostnosti.⁷⁸ ZRev-2⁷⁹ nadalje ureja zahteve za revidiranje poročil o trajnostnosti in nadzor nad njim. Javni nadzor nad zakonitostjo in kakovostjo dela pooblaščenih revizorjev in revizijskih družb izvaja AJNR po uradni dolžnosti in sicer tako na podlagi rednih nadzorov in posebnih preiskav, ki vključuje tudi pregled revizijske dokumentacije.⁸⁰ Tega izvaja po pravilih Zakona o splošnem upravnem postopku (v *nadaljevanju: ZUP*),⁸¹ ki določa splošna pravila o udeležbi v postopku.⁸² To pomeni, da se lahko v postopek vključi tudi stranski udeleženec, ki izkaže pravni interes zaradi varstva svojih pravnih koristi.⁸³ Glede odločitve Agencije je na voljo tudi sodno varstvo v upravnem sporu.⁸⁴ ZRev-2 tako določa zahteve za javni nadzor nad pravilnostjo revidiranja, preko česar posredno usmerja poročanje podjetij glede trajnostnosti, čeprav nima neposredne pristojnosti za njihov nadzor. Prav tako omogoča varstvo širših pravnih dobrin preko splošne prijave kršitev. V okviru splošnih pravil upravnega postopka bi postopek lahko varoval tudi procesni položaj horizontalno umeščenih subjektov preko instituta stranske udeležbe.

ZRev-2 zgolj omejeno obravnava sankcije 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.⁸⁵ Zajema pa prekršek naročnika revizijskih storitev, če v javno objavljenem poročilu objavi drugačno poročilo od tega, glede katerega je bila izvedena revizija.⁸⁶ 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. člena 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.⁸⁷ V tem delu nadzor izvaja Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport (v *nadaljevanju: MGTŠ*).⁸⁸

⁷⁸ Prvi odstavek 57. člena ZGD-1.

⁷⁹ Zakon o revidiranju (ZRev-2) Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K, 84/18, 115/21 in 85/24.

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

⁸¹ 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.

⁸² Prvi odstavek 117. člena ZRev-2.

⁸³ Prvi odstavek 43. člena ZUP.

⁸⁴ 109. člen ZRev-2.

⁸⁵ 162. -165. člen ZRev-2.

⁸⁶ 166. člen ZRev-2.

⁸⁷ 8. – 10. točka prvega odstavka 686. člena ZGD-1.

⁸⁸ Sedmi odstavek 684. člena ZGD-1.

Po področjih, ki jih ureja CS3D, in so v obsegu te analize, je mogoče razločiti več vsebinskih področij javnega nadzora in številne javne entitete, ki izvajajo takšen nadzor za kršitve na področju RS:

- (1) **Nadzor na področju varstva okolja**, ki ga med drugim izvajata Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (v nadaljevanju: *MOPE*) in Inšpektorat RS za okolje in energijo ter Inšpektorat za naravne vire in prostor (v nadaljevanju: *Inšpektorat*).
- (2) **Nadzor na področju človekovih pravic**, ki ga med drugim izvajata Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju: *VČP*) in Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: *Zagovornik*).
- (3) **Nadzor nad delovanjem gospodarskih družb**, ki ga med drugim izvajajo Javna agencija RS za varstvo konkurence (v nadaljevanju: *JAVK*), Agencija za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju: *ATVP*), Agencija za zavarovalni nadzor (v nadaljevanju: *AZN*) Banka Slovenije (v nadaljevanju: *BS*), Tržni inšpektorat RS (v nadaljevanju: *TIRS*) in Finančna uprava RS (v nadaljevanju: *FURS*).

Na področju varstva okolja je **MOPE osrednji organ za usmerjanje delovanja gospodarskih družb**. Ta usmerja delovanje podjetij na področju RS v dejavnostih, ki najbolj onesnažujejo. Ta izdaja okoljevarstvena dovoljenja za naprave, ki povzročajo industrijske emisije,⁸⁹ za dejavnosti ravnanja z odpadki⁹⁰ in za obrate, v katerih se proizvajajo, skladiščijo ali kakor koli drugače uporabljajo nevarne snovi, ki predstavljajo tveganje za nesrečo.⁹¹ Izdaja tudi okoljevarstvena soglasja ter izvaja presojo vplivov na okolje za posege, ki bi lahko pomembno vplivali na okolje.⁹² V okoljevarstvenem dovoljenju in soglasju ministrstvo predvidi ukrepe in pogoje zaradi zagotavljanja varstva okolja.⁹³ MOPE pa obravnava tudi primere preprečevanja in sanacije okoljske škode, ki je nastala zavarovanim vrstam, njihovim habitatom in habitatnim tipom, na vodah in na tleh.⁹⁴ MOPE, na podlagi PoZ, izvaja nadzor nad posredovanjem in izpolnjevanjem načrtov za podnebno nevtralnost s strani upravljavcev naprav, ki so del ETS. V vseh primerih MOPE postopa po določbah ZUP.

Za nadzor izvajanja navedenih določb, razen v primeru PoZ, ni pristojno MOPE, temveč Inšpektorat, ki je ustanovljen kot organ v sestavi ministrstva oziroma druge inšpekcije, v skladu s svojimi pristojnostmi.⁹⁵ Inšpekcijski nadzor nad dejavnostjo, za katero je MOPE izdalo

⁸⁹ 110. člen ZVO-2

⁹⁰ 126. člen ZVO-2.

⁹¹ 131. člen ZVO-2.

⁹² 88. člen ZVO-2.

⁹³ 116. člen ZVO-2.

⁹⁴ 162. člen ZVO-2.

⁹⁵ Prvi in drugi odstavek 243. člena ZVO-2.

okoljevarstveno dovoljenje, izvaja Inšpektorat v skladu s triletnim načrtom nadzora.⁹⁶ Naprave, ki povzročajo industrijske emisije, nadzoruje redno, skladno z okoljskim inšpekcijskim načrtom, ki določi pogostost nadzora glede na sistematično ocenjevanje okoljskih tveganj v minimalnem presledku 1 leta za najbolj tvegane naprave oziroma 3 let za naprave z najnižjo stopnjo okoljskega tveganja.⁹⁷ ZVO-2 določa merila za oceno teh tveganj.⁹⁸ Inšpektorat pa izvaja tudi izredne preglede v primerih, ko je mogoče identificirati večjo možnost kršitev okoljske zakonodaje.⁹⁹ Podobno ZVO-2 ureja tudi redni in izredni nadzor v primeru obratov, v katerih se uporabljajo nevarne snovi.¹⁰⁰ V tem primeru se nadzor osredotoči na preverjanje tehničnih ali organizacijskih sistemov ali sistemov vodenja in upravljanja v obratu.¹⁰¹ Po izvedbi nadzora na kraju samem mora Inšpektorat pripraviti poročilo, ki vsebuje ugotovitve nadzora in nadaljnje ukrepe.¹⁰² Možna je uvedba skupnega inšpekcijskega nadzora, v katerih Inšpektorat drugim inšpekcijam predlaga izvedbo skupnega nadzora zaradi učinkovitejšega postopanja.¹⁰³ V primeru ugotovljenih kršitev lahko inšpektor odredi različne ukrepe, da se kršitev ustavi oziroma prepreči, med drugim tudi kontrolni monitoring delovanja naprave.¹⁰⁴ V primeru delovanja Inšpektorata se postopek nadzorstva vodi po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju: ZIN).¹⁰⁵

Osrednja institucija na področju varstva človekovih pravic in okolja je VČP. URS

določa, da se »za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil« z zakonom določi varuh pravic državljanov.¹⁰⁶ Njegov položaj ureja Zakon o varuhu človekovih pravic (v nadaljevanju: ZVarCP), ki določa, da ima pooblastila do vseh državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.¹⁰⁷ Vsakemu organu lahko posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic v zadevi, ki jo obravnava¹⁰⁸ in vsak organ mu je dolžan posredovati informacije o svojem delovanju.¹⁰⁹

⁹⁶ Četrty odstavek 243. člena ZVO-2.

⁹⁷ Tretji odstavek 244. člena ZVO-2.

⁹⁸ Četrty odstavek 244. člena ZVO-2.

⁹⁹ Peti odstavek 244. člena ZVO-2.

¹⁰⁰ 245. člen ZVO-2.

¹⁰¹ Prvi odstavek 245. člen ZVO-2.

¹⁰² Sedmi odstavek 244. člena ZVO-2.

¹⁰³ Prvi odstavek 246. člena ZVO-2.

¹⁰⁴ 247. člen ZVO-2.

¹⁰⁵ Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

¹⁰⁶ Prvi odstavek 159. člena URS.

¹⁰⁷ 23. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo..

¹⁰⁸ 25. člen ZVarCP.

¹⁰⁹ 6. člen ZVarCP.

VČP obravnava pobude oseb, ki menijo, da so jim z aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice.¹¹⁰ Takšen postopek lahko začne tudi na lastno pobudo.¹¹¹ VČP lahko izvede preiskavo in od zadevnih organov zahteva potrebna pojasnila in dodatne informacije, pri čemer so mu organi kot tudi funkcionarji in uslužbenci dolžni pomagati, se odzvati vabilu za sodelovanje v preiskavi in zaradi dajanja pojasnil.¹¹² Na koncu postopka s pobudo VČP v končnem poročilu navede oceno dejstev in okoliščin posameznega primera ter ugotovi ali je šlo v obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic in predlaga način, kako naj organ nepravilnost odpravi.¹¹³

VČP izvaja tudi zagovorništvo otrok v okviru katerega nudi strokovno pomoč otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen. Aktiven pa je tudi na področju varstva pravice do zdravega življenjskega okolja, saj ZVO-2 določa, da je VČP pristojen tudi za varovanje te pravice kot posebnega področja.¹¹⁴

Zagovornik načela enakosti je ustanovljen na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), na podlagi katerega izvaja varstvo vsakega posameznika pred diskriminacijo ne glede na njegovo osebno okoliščino.¹¹⁵ Deluje kot samostojen državni organ in ne na podlagi obvezujočih napotkov.¹¹⁶ Zagovornik med drugim daje neodvisna poročila in daje priporočila tako subjektom iz javnega sektorja kot tudi gospodarskim družbam v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije. Opravlja naloge inšpekcijskega nadzora za izvajanje zakonodaje na področju preprečevanja diskriminacije, zagotavlja neodvisno pomoč diskriminiranim osebam v upravnih in sodnih postopkih ter sodeluje v sodnih postopkih zaradi diskriminacije.¹¹⁷

Zagovornik vodi postopek za obravnavo diskriminacije na podlagi predloga diskriminirane osebe ali pa po uradni dolžnosti.¹¹⁸ Postopek se vodi kot inšpekcijski nadzor, pri čemer se uporabljajo pravila ZIN in ZUP.¹¹⁹ Diskriminirane osebe imajo v postopku položaj stranke (ko je ta začel na podlagi njenega predloga) oziroma položaj stranskega udeleženca (ko je ta začel po uradni dolžnosti).¹²⁰ Zagovornik lahko izda odločbo, s katero odredi odpravo nepravilnosti,

¹¹⁰ Prvi odstavek 26. člena ZVarCP.

¹¹¹ Drugi odstavek 26. člena ZVarCP.

¹¹² 34. in 36. člen ZVarCP.

¹¹³ 39. člen ZVarCP.

¹¹⁴ Osmi odstavek 231. člena ZVO-2.

¹¹⁵ Prvi odstavek 1. člena ZVarD.

¹¹⁶ Prvi odstavek 19. člena in 20. člena ZVarD.

¹¹⁷ 21. člen ZVarD.

¹¹⁸ 33. in 34. člen ZVarD.

¹¹⁹ 42. člen ZVarD.

¹²⁰ Drugi odstavek 33. člena in tretji odstavek 34. člena ZVarD.

predlaga sprejetje ustreznih ukrepov za preprečitev nadaljnje diskriminacije oziroma odpravo posledic diskriminacije ter prepove nadaljnjo diskriminacijo.¹²¹ Primer lahko odstopi tudi pristojni inšpekciji (prekrškovnemu organu), ki lahko izreče globo kršitelju iz zasebnega sektorja oziroma odgovorni osebi iz javnega sektorja.¹²²

Posebnost postopka glede varstva pred diskriminacijo je predvsem v **obrnjenem dokaznem bremenu, saj če diskriminirana oseba v postopku izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, mora kršitelj dokazati, da ni kršil te prepovedi.**¹²³ Zagovornik tudi sicer spremlja splošno stanje v RS na področju varstva pred diskriminacijo in predlaga ukrepe za sprejetje posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine.¹²⁴

Na področju nadzora delovanja podjetij so pristojni organi bolj razvejani. **Te so načeloma oblikovani kot javne agencije, ki pa se razlikujejo bodisi glede osredotočenosti nadzora bodisi glede vsebine ali pa vrste družbe, ki jo nadzirajo.** JAVK se vsebinsko osredotoča na nadzor ravnanj podjetij, ki izkrivljajo konkurenco, in sicer izvajanja Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju: ZPOMK-2), določb primarnega prava EU na področju kartelnih sporazumov in zlorabe prevladujočega položaja ter zagotavljanja proste konkurence v digitalnem sektorju.¹²⁵ Odloča tudi o skladnosti koncentracij podjetij s pravili o konkurenci.¹²⁶ JAVK pa nima pristojnosti, da bi nadzirala nelojalno konkurenco v RS, tj. področja,¹²⁷ ki se sicer lahko prepleta tudi z ukrepi varstva okolja predvsem z vidika zavajajočih praks podjetij.¹²⁸

ATVP, AZN in BS pa na drugi strani nadzorujejo določene vrste gospodarskih družb.

ATVP izvaja nadzor nad javnimi družbami, z vrednostnimi papirji katerih se trguje na javnem trgu, nad ponudniki investicijskih storitev in investicijskimi in pokojninskimi skladi ter z njimi povezanimi osebami. AZN izvaja nadzor nad zavarovalnicami, pozavarovalnicami, zavarovalniškimi skupinami ter pokojninskimi družbami ter z njimi povezanimi osebami. BS izvaja nadzor nad bankami in hranilnicami, kreditnimi institucijami in drugimi finančnimi institucijami. Navedene entitete nadzorujejo skladnosti navedenih družb s pravili reguliranega

¹²¹ Tretji odstavek 42. člena ZVarD.

¹²² Četrty odstavek 42. člena, 44. in 45. člen ZVarD.

¹²³ Prvi odstavek 40. člena ZVarD.

¹²⁴ 21. člen ZVarD.

¹²⁵ 12. člen Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK-2) Uradni list RS, št. 130/22.

¹²⁶ 74. člen ZPOMK-2.

¹²⁷ Tretji odstavek 12. člena v zvezi z 134. in 135. členom ZPOMK-2.

¹²⁸ Martin Senftleben, Protection against unfair competition in the European Union: from divergent national approaches to harmonized rules on search result rankings, influencers and greenwashing (2024) Journal of Intellectual Property Law & Practice 19 149.

sektorja (npr. Zakon o trgu finančnih instrumentov,¹²⁹ Zakon o zavarovalništvu¹³⁰ in Zakon o bančništvu).¹³¹ ATVP, AZN in BS v okviru nadzora delujejo z inšpekcijskimi pooblastili.¹³² Te nadzorni organi, v okviru svojega sektorja, nadzirajo tudi izvajanje določil podjetij glede razkritij na področju trajnostnosti.¹³³

Na področju delovanja gospodarskih družb imata najbolj vseobsegajoče pristojnosti organa v sestavi Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport, in Ministrstva za finance TIRS in FURS. Oba organa sta ustanovljena s posebnim zakonom. TIRS je ustanovljen z Zakonom o tržni inšpekciji (v nadaljevanju: ZTI-1) zaradi nadzora nad »izvajanjem zakonov in drugih predpisov, ki urejajo zlasti varstvo potrošnikov, trgovino, gostinstvo, obrt, posredovanje v prometu z nepremičninami, poštne storitve ter trg proizvodov in storitev.«¹³⁴ medtem ko je FURS ustanovljen z Zakonom o finančni upravi (v nadaljevanju: ZFU) in izvaja vrsto nalog na finančnem in carinskem področju.¹³⁵

Oba organa sta v okviru svojih pristojnosti odgovorna tudi za nadzor okoljskih zadev. TIRS tako npr. nadzoruje okoljsko zakonodajo, ki zadeva dajanje proizvodov na trg, npr. glede primernost embalaže za ponovno uporabo in predelavo, njeno označevanje ter vsebnost težkih kovin¹³⁶ in nadzor označevanja emisij ogljikovega dioksida in emisij onesnaževal zunanjega zraka z novimi osebnimi avtomobili.¹³⁷ V okviru plastičnih proizvodov za enkratno uporabo TIRS celo nadzoruje izvajanje ukrepov za zmanjšanje porabe.¹³⁸ FURS pa v okviru svojih pristojnosti nadzoruje okoljske karakteristike delovanja gospodarskih družb v tujini preko proizvodov, ki pridejo v RS in so del carinskega postopka. FURS je tako odgovorni organ za nadzor nad lesnimi proizvodi zaradi preprečevanja ne dovoljenega izsekavanja v

¹²⁹ Zakon o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-1) Uradni list RS, št. 77/18, 17/19 – popr., 66/19, 123/21 in 45/24.

¹³⁰ Zakon o zavarovalništvu (ZZavar-1) Uradni list RS, št. 93/15, 9/19, 102/20, 48/23, 78/23 – ZZVZZ-T in 84/24 – odl. US.

¹³¹ Zakon o bančništvu (ZBan-3) Uradni list RS, št. 92/21, 123/21 – ZBNIP in 2/25 – odl. US.

¹³² Npr. prvi odstavek 116. in 426. člena ZTFI-1, tretji odstavek 455. člena Zzavar-1, tretji odstavek 370. člena ZBan-3.

¹³³ Npr. 133. člen ZTFI-1, 105. člen Zban-3.

¹³⁴ 2. člen Zakona o tržni inšpekciji (ZTI-1) Uradni list RS, št. 12/24.

¹³⁵ 11. člen Zakona o finančni upravi (ZFU) Uradni list RS, št. 25/14, 39/22, 14/23, 47/24 – odl. US in 104/24 – ZDDV-10.

¹³⁶ 7.-10. člen Uredbe o embalaži in odpadni embalaži Uradni list RS, št. 54/21, 208/21, 44/22 – ZVO-2 in 120/22.

¹³⁷ Uredba o informacijah o varčnosti porabe goriva, emisijah ogljikovega dioksida in emisijah onesnaževal zunanjega zraka, ki so na voljo potrošnikom o novih osebnih avtomobilih Uradni list RS, št. 24/14 in 44/22 – ZVO-2.

¹³⁸ 4. člen Uredbe o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje Uradni list RS, št. 132/22 in 49/24.

skladu z Zakonom o gozdovih.¹³⁹ Del carinskega postopka pa bo tudi prihajajoča ureditev ogljične prilagoditve na mejah, ki jo bo prav tako izvajal FURS.¹⁴⁰ ZFU za učinkovit nadzor nad izvajanjem finančnih obveznosti gospodarskih družb in posameznikov omogoča široka inšpekcijska pooblastila. To vključuje tudi široke pristojnosti na področju vpogleda v listine in podatke, ukrepe za njihovo zavarovanje, zaseže listine in dokumente, vstopa v prostore in objekte¹⁴¹ ter ima širok dostop do baze podatkov.¹⁴²

3.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive

V okviru prenosa CS3D se pojavlja več vprašanj glede ureditve v slovenskem pravnem režimu. V prvi vrsti se postavlja vprašanje, kateri nadzorni organ je najbolj primeren za prevzem funkcije. Je to obstoječi nadzorni organ, kombinacija več organov ali ustanovitev novega? Zaradi zagotovitve koherentnosti pravnega režima je pri tem potrebno upoštevati obstoječe delovno področje organov. Zaradi zagotovitve učinkovitosti pa zadostnost virov (človeških in finančnih) ter kompetenc za ustrezen nadzor, kot ga zahteva direktiva. Analiza zahteva tudi poglobitev v vprašanje primernih pristopov k postopku nadzora izvajanja direktive.

3.2.1. Nadzorni organ in njegov položaj

Na področjih, ki jih zadeva CS3D, je nadzor trentuno razvejan. Kot je bilo prikazano zgoraj, se na področjih CS3D, ki zadevajo varstvo okolja, nadzor lahko razdeli na tri področja. Okoljske obveznosti določata in nadzorujeta MOPE in Inšpektorat. Človekove pravice pokrivata Varuh in Zagovornik, medtem ko delovanje podjetij dodatno nadzorujejo tudi organi, ki so osredotočeni nanje (TIRS, FURS, JAVK, BS, AZN, ATPV). Nadzor nad poročanjem o trajnostnosti je deloma prepuščen agencijam nadzora reguliranega sektorja (BS, AZN, ATPV), v večini pa ostaja zgolj pod nadzorom revizorjev, ki jih nadzoruje AJNR.

To pomeni, da ni jasne entitete, ki bi lahko prevzela nadzor nad izvajanjem zakonodaje in podzakonskih predpisov za implementacijo CS3D. **Z vidika znanja na področju okoljskih predpisov bi se kazal kot najprimernejši Inšpektorat**, saj ima znanje za obravnavo okoljskih zadev, pri čemer ima pristojnost redno nadzorovati podjetja na podlagi izdanih okoljevarstvenih dovoljenj. **Vendar pa ima Inšpektorat težave s kapacitetami že z obstoječim naborom**

¹³⁹ 1.a in 75. člen Zakona o gozdovih (ZG) Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16, 77/16 in 78/23 – ZUNPEOVE.

¹⁴⁰ Finančna uprava Republike Slovenije, CBAM, URL: https://www.fu.gov.si/drugo/posebna_podrocja/cbam#c9459.

¹⁴¹ 14. člen ZFU.

¹⁴² Četrty odstavek 46. člena ZFU.

nalog.¹⁴³ Inšpektorat prav tako ni primeren za nadzor drugih področij, ki jih zadeva CS3D (delavske pravice, trgovina z ljudmi, zaščita žvižgačev, ipd.).

Glede na široko področje uporabe CS3D bi nadzor lahko izvajala TIRS in FURS. Oba namreč že nadzorujeta podjetja v zvezi z določenimi okoljskimi obveznostmi, **TIRS z vidika dajanja proizvodov na trg RS, FURS pa zaradi carinskega nadzora okoljskih posledic produktov nižje v vrednostni verigi** v okviru ogljične prilagoditve na mejah in ureditve za preprečevanje nedovoljenega izsekavanja. **Noben od inšpektoratov pa nima zadostne podlage za redni nadzor nad podjetji, ki delujejo v Sloveniji glede njihovih učinkov v tujini, ko njihovo delovanje ni povezano s produkti, za katere se izvede carinski postopek.**

V primeru vseh inšpektoratov pa se kot osrednja težava za prevzem nadzora po CS3D pojavlja zagotavljanje njihove pravne in funkcionalne neodvisnosti.¹⁴⁴ Po praksi Sodišča EU (v *nadaljevanju*: SEU) funkcionalna neodvisnost pomeni, da so člani nadzornega organa »pri opravljanju funkcije neodvisni in niso vezani na nobena navodila«. ¹⁴⁵ Poleg tega pa mora biti zagotovljena neodvisnost tudi od vsakršne oblike posrednega vpliva, ki bi lahko usmeril odločitve nadzornega organa, kar zajema tudi vse oblike nadzora nad delom organa.¹⁴⁶ **Inšpektorati so organi v sestavi ministrstev, in niso niti pravno niti funkcionalno ločeni od nosilcev izvršilne oblasti tj. pristojnega ministrstva.** Pravna ločitev je vprašljiva, saj Zakon o državni upravi (v *nadaljevanju*: ZDU-1) določa, da organ v sestavi v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti vstopi v položaj ministrstva,¹⁴⁷ medtem ko ga navzven (nasproti Državnemu zboru, Vladi) zastopa minister.¹⁴⁸ Z vidika funkcionalne ločenosti pa obstaja težava zaradi njihove podrejenosti ministrstvu. Ministrstvo imenuje direktorja organa v sestavi na podlagi Zakona o javnih uslužbencih (v *nadaljevanju*: ZJU),¹⁴⁹ kar pomeni, da je možna razrešitev s strani funkcionarja ne glede na sicer zahtevane razloge.¹⁵⁰ Ministrstvo tudi sprejema njegov finančni načrt, mu daje obvezna navodila in nadzoruje njegovo delo, kar neposredno vpliva na funkcionalno neodvisnost teh organov.¹⁵¹

¹⁴³ Tako npr. v zadevi 14.5-16/2022; Varuh človekovih pravic, Dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov v pristojnosti IRSOE kot rak rana 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.

¹⁴⁴ Deveti odstavek 24. člena CS3D.

¹⁴⁵ 42. točka Sodbe Sodišča z dne 16. oktobra 2012, Zadeva C-614/10.

¹⁴⁶ 43. točka Sodbe Sodišča z dne 16. oktobra 2012, Zadeva C-614/10.

¹⁴⁷ Tretji odstavek 21. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1) Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

¹⁴⁸ Četrti odstavek 23. člena ZDU-1.

¹⁴⁹ 22. člen ZDU-1.

¹⁵⁰ Peti odstavek 83. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPdve, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb.

¹⁵¹ 23. in 24. člen ZDU-1.

VČP za izvajanje nadzora nad gospodarskimi družbami v okviru CS3D ustavno ni primeren organ, saj prvi odstavek 159. člena URS določa, da VČP svojo funkcijo izvaja v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. To pomeni, da **VČP ne more izvajati funkcije varovanja človekovih pravic in okolja proti zasebnim subjektom, kot so gospodarske družbe.** Možna bi bila sicer **ustanovitev posebnega varuha pravic državljanov**, ki jo omogoča drugi odstavek tega člena, vendar pa se tudi v tem primeru pojavljajo dvomi glede ustavne dopustnosti takšnega organa. Ustavno sodišče RS je v eni izmed svojih zgodnejših odločb odločilo, da lahko tudi takšen poseben varuh deluje zgolj napram javni oblasti,¹⁵² čeprav takšna razlaga ni univerzalno sprejeta.¹⁵³ V primeru nadzora CS3D pa je drugi odstavek 159. člena URS težavna podlaga tudi zaradi **obveznosti takšnega organa, da varuje pravice državljanov RS.** Pri prenosu CS3D gre namreč primarno za naslovitev vplivov, ki jih imajo gospodarske družbe v verigi svoje dejavnosti izven EU, zaradi česar organ ne bi primarno varoval pravic 'svojih' državljanov.

Ne glede na omejitve navedene določbe, pa **ni omejitev, da bi zakonodajalec lahko uvedel posebnega varuha človekovih pravic izven podlage te ustavne določbe.** Takšen primer predstavlja npr. Zagovornik, ki je bil ustanovljen po zgledu Informacijskega pooblaščenca RS. Ustanovitev takšnega organa lahko zagotovi ustrezno pravno in funkcionalno samostojnost, kot jo zahteva pravo EU. Vendar pa bi takšen pristop zahteval natančnejšo ureditev delovanja organa, saj gre za *sui generis* statusno obliko, ki ni tipsko urejena v pravnem redu RS.

Možna je tudi ustanovitev javne agencije z zakonom, kot to predvideva Zakon o javnih agencijah (v nadaljevanju: ZJA).¹⁵⁴ V tem primeru pravna ločenost ni problematična, saj gre za ločeno pravno entiteto. Vendar pa je tudi v tem primeru potrebno v zakonu predvideti ustrezno **ureditev, ki bo izrecno zagotavljala funkcionalno neodvisnost organa od izvršilne oblasti** z omejitvami pooblastil ustanovitelja, kar zajema omejitve glede razrešitve vodstva in odsotnost nadzora nad delom in financami.

Možna bi bila tudi porazdelitev pristojnosti med več organov. CS3D namreč omogoča, da za nadzor ni pristojen zgolj en organ, ampak da se nadzor razdeli, če se zagotovi ustrezno jasno opredelitev pristojnosti vsakega med njimi.¹⁵⁵ **Takšna rešitev bi bila v RS težavna, saj nimamo smiselnega organa, ki bi prevzel odgovornost za nadzor na področju okolja in podnebnih sprememb, ki izpolnjuje zahteve glede neodvisnosti delovanja.** Na drugih

¹⁵² Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-327/94.

¹⁵³ Gorazd Trpin, Komentar Ustave RS 2002/2011, Komentar 159. člena, URL: <https://e-kurs.si/komentar/komentar-52/>.

¹⁵⁴ Zakon o javnih agencijah (ZJA) Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C.

¹⁵⁵ Peti in šesti odstavek 24. člena CS3D.

področjih CS3D se pojavljajo podobne težave. Takšna delitev bi bila problematična tudi z vidika učinkovitosti, saj se v primeru delitve pristojnosti zakrije odgovornost za ukrepanje.

Upošteva se navedeno se v kontekstu RS kaže kot najbolj smiselna **ustanovitev novega organa za nadzor skrbnega ravnanja podjetij** v zvezi z varovanjem človekovih pravic in okolja ter v zvezi s sprejemanjem in uveljavitvijo načrtov za prehod. Njegov položaj mora biti urejen z zakonom bodisi po zgledu Zagovornika ali pa bi se s tem razlogom moralo ustanoviti javno agencijo, pri čemer pa bi se moralo zagotoviti ustrezne varovalke neodvisnosti institucije. Zakon naj predvidi, da je organ izključno pristojen za izvajanje nadzora glede CS3D ter izrekanje sankcij na njegovi podlagi (več o vsebini tega spodaj). **RS naj k vzpostavitvi nadzorne institucije pristopi glede na ugotovljene potrebe za nadzor.** RS mora nadzornemu organu zagotoviti tudi zadostna sredstva za opravljanje svojih nalog.¹⁵⁶ Ugotoviti mora, koliko oseb zahteva učinkovit nadzor gospodarskih družb, ki bodo zavezane na podlagi ureditve, in kakšno znanje te potrebujejo. Na tej podlagi naj predvidi zadosten proračun za njegovo delovanje. Zaradi zagotovitve znanj in izkušenega kadra naj zakon tudi zagotovi, da pristojni organ lahko v svoje delovanje vključuje zunanje sodelavce, po možnosti iz zgoraj naštetih pristojnih institucij, ki imajo znanje glede obravnavanja zadev na področju človekovih pravic, okolja in podnebnih sprememb.¹⁵⁷ Po potrebi naj bo sodelovanje z organom pogodbeno, kar mora upoštevati tudi predvideni proračun. Ne glede na to, pa centralni organ za nadzor v celoti obdrži pristojnost in odgovornost za učinkovit nadzor nad zavezanimi gospodarskimi družbami.

Izjema od navedenega se lahko določi zgolj v primeru nadzora gospodarskih družb iz reguliranih sektorjev, ki jih izvajajo pristojne agencije (BS, ATPV, AZN). Glede na njihovo pristojnost nadzora poročanja podjetij glede trajnostnosti bi se tako nadzor na tem področju zgolj podvajal. V tem primeru je pristojnost tudi jasno razmejena. Enako pa naj se zagotovi, da lahko pristojna agencija pripelje zunanje znanje (tako iz centralnega organa nadzora kot tudi iz drugih nadzornih organov, ki so bili predstavljeni zgoraj) glede na svoje potrebe.

3.2.2. Postopek nadzora in pooblastila

Zakonodaja mora predvideti tudi ustrezni postopkovni okvir in pooblastila nadzornega organa. Že CS3D predvideva, da mora postopek nadzora potekati v okviru inšpekcijskih pristojnosti. **To pomeni, da mora zakonodaja vsaj v delu uporabljati ZIN, ki ureja inšpekcijski nadzor, subsidiarno, za zadeve, ki niso urejene z ZIN, pa tudi ZUP.**

Glede na obstoječo ureditev upravnega in inšpekcijskega postopka bo zakonodaja, ki bo prenašala CS3D, morala na določenih mestih poseči v trenutno ureditev. CS3D določa, da se

¹⁵⁶ Prvi odstavek 25. člena CS3D.

¹⁵⁷ To omogoča tudi 26. člen ZIN.

mora postopek nadzora začeti bodisi po uradni dolžnosti bodisi na podlagi postopka utemeljenih pomislekov s strani zasebnih subjektov.¹⁵⁸ To je skladno z ureditvijo inšpekcijskega nadzora, ki načeloma določa začetek postopka po uradni dolžnosti, dovoljuje pa tudi možnost začetka postopka na podlagi prijave, ki jo inšpektor sicer mora obravnavati, vendar pa je ta odvisna od inšpektorjeve presoje izpolnjenosti javnega interesa za uvedbo inšpekcijskega postopka.¹⁵⁹ V primeru prenosa CS3D se nadzor na podlagi prijave mora pričeti, če ima inšpektor zadostno količino informacij. To pomeni, da bo pri prenosu potrebno **vzpostaviti standard, kdaj ima inšpektor zadostno količino informacij, ki nakazujejo na možno kršitev s strani podjetja, da začne inšpekciji postopek.**

Postopek nadzora po CS3D bo v razmerju do ureditve iz ZIN potrebno prilagoditi tudi pri ureditvi položaja prijavitelja in drugih zainteresiranih oseb. ZIN namreč nalaga inšpektorju sporočitev izvedenih ukrepov najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu, če prijavitelj to izrecno zahteva.¹⁶⁰ CS3D pa zahteva, da prijavitelja obvesti, skupaj z obrazložitvijo za svojo odločitev, o obravnavi utemeljenih pomislekov.¹⁶¹ To nakazuje, da bi **znotraj trenutnega režima upravnega postopka, pristojni organ moral izdati upravno odločbo** glede zahteve za uvedbo postopka, sploh upošteva, da mora DČ zagotoviti sodno varstvo proti odločitvam nadzornega organa.¹⁶² Tudi sicer pa to pomeni, da mora pristojni organ obrazloženo sporočiti svojo odločitev glede uvedbe nadzora v začetni fazi, torej pred samo izvedbo nadzora, in ne šele na koncu po sprejemu morebitnih ukrepov, ter da mora to sporočiti prijavitelju ne glede na to, ali to zahteva, ali ne.

Nadzorni organ mora imeti ustrezna pooblastila. CS3D zahteva, da mora imeti ustrezna preiskovalna pooblastila, da zahteva predložitev informacij in izvaja preiskave v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti po direktivi.¹⁶³ Glede na tip obveznosti na področju skrbnega pregleda in načrta za prehod, ki temelji primarno na listinski dokumentaciji, korespondenci s partnerji, digitalnih vsebinah in zbirkah podatkov, ter glede na omejitve pristojnosti slovenskih nadzornih organov na lokacijah, kjer se najpogosteje v vrednostnih verigah izvajajo kršitve človekovih pravic in škoda okolju, je osrednjega pomena, da ima nadzorni organ učinkovit način ugotovitve obstoja podatkov in listinskih dokazov in načine za njihovo zavarovanje. Preiskovalna pooblastila inšpektorja določa 19. člen ZIN, ki zajema širok nabor pooblasti. Med drugim zajema tudi pravice pregledati prostore, objekte, poslovne knjige, pogodbe, listine in

¹⁵⁸ Drugi odstavek 25. člena in prvi odstavek 26. člena CS3D.

¹⁵⁹ Prvi odstavek 24. člena ZIN. Glej tudi Erik Kerševan, Komentar k 24. členu, v Polonca Konvač (ur.): Inšpekcijski nadzor: Razprave, sodna praksa in komentar zakona (Uradni list, 2024).

¹⁶⁰ Prvi odstavek 24. člena ZIN.

¹⁶¹ Peti odstavek 26. člena CS3D.

¹⁶² Osmi odstavek 25. člena CS3D.

¹⁶³ Prvi odstavek 25. člena CS3D.

druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo gospodarskih družb in skupnosti ter zasebnikov. Vstopi lahko na parcele in zemljišča fizičnih in pravnih oseb, pregleda poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju ter zahteva izdelavo njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko. Inšpektor lahko tudi brezplačno pridobi in uporablja osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora. Z vidika zavarovanja dokazov lahko reproducira listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente in zaseže predmete ter dokumente. **ZIN tako vsebuje vrsto pooblastil, ki bi lahko omogočila učinkovito izvajanje ureditve skrbnega pregleda.** Ob tem pa je pomembno, da se nadzornemu organu omogoči vpogled v že obstoječe mehanizme zagotavljanja skladnosti z okoljskim pravom, tudi npr. v nadzorne postopke na področju okoljevarstvenih dovoljenj.

Za učinkovitost preiskovalnih pooblastil se kot največja ovira kaže pomanjkljivo znanje o obstoju dokazov in pridobitev dostopa do njih. Za naslovitev teh težav bi lahko bila smiselna **uvedba obratnega dokaznega bremena v primerih, ko se z dovolj visoko verjetnostjo pokaže, da je podjetje opustilo svoje obveznosti na tem področju.** Takšno obrnjeno dokazno breme se uporablja v prekrškovnih postopkih navkljub splošnim določbam o domnevi nedolžnosti.¹⁶⁴ Obrnitev dokaznega bremena bi bila smiselna glede na asimetričnost dostopnosti informacij na področju izvedbe skrbnega pregleda, omejitve nadzornih organov glede pristojnosti svojega delovanja in glede na to, da je gospodarska družba, ki je v postopku nadzora, zaradi navedene omejitve pristojnosti sama glavni vir informacij za izvedbo nadzornega postopka. V tem primeru bi nacionalna ureditev lahko določila, da **v primeru, ko nadzorni organ zbere določen (nižji) nivo informacij in dokazov, ki kažejo na opustitev skrbnega pregleda s strani zavezane gospodarske družbe, bo ta odgovorna za kršitev, če sama ne dokaže, da je bil skrbni pregled izveden skladno s pravili.** Za omilitev ostrine takšne ureditve pa se lahko uvedejo tudi vmesne stopnje odgovornosti (npr. ugotovitev nepravilnosti s pridržkom odgovornosti).

Nadzorni organ mora imeti pooblastila, da gospodarskim družbam odredi vsaj prenehanje kršitev (bodisi z odredbo izvedbe ukrepov ali prenehanja kršitev), prenehanje ponavljanja problematičnega ravnanja in popravne ukrepe, ki so sorazmerni s težo kršitve in potrebne za odpravo kršitve.¹⁶⁵ Pristojnosti za ukrepanje inšpektorjev so odvisne od področne ureditve inšpekcijskega postopka, glede na to, da ZIN vsebuje zgolj splošne ukrepe, ki jih mora sprejeti

¹⁶⁴ Takšen primer obrnjenega dokaznega bremena vsebuje 8. člen Zakona o pravilih cestnega prometa, ki določa, da je odgovornost za prekršek na lastniku vozila, v primeru, ko ni mogoče ugotoviti storilca prekrška, razen če lastnik dokaže, da prekrška ni storil.

¹⁶⁵ (a) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

inšpektor (odrediti ukrepe za odpravo nepravilnosti, izvesti prekrškovne opozorila, naznaniti kaznivo dejanje, ipd.).¹⁶⁶ ZVO-2 npr. vključuje ureditev takšnih ukrepov, kar vsebuje tudi odreditev odprave kršitev, izvedbo ukrepov in odreditev priprave programa za odpravo nepravilnosti.¹⁶⁷ **To pomeni, da bo ureditev ukrepov inšpektorjev odvisen od nadzornega organa in njegovih pristojnosti na tem področju. Če bo prenos CS3D vključeval nove nadzorne institucije bo moral vključevati tudi ureditev zahtevanih pristojnosti.** Enako velja tudi za začasne ukrepe, ki jih zahteva CS3D, da se prepreči nastanek resne in nepopravljive škode.¹⁶⁸ Za primere predhodne ureditve razmerij z odločbo ZUP sicer inšpektorju omogoča izdajo začasne odločbe, s katero se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja.¹⁶⁹

Pri ureditvi teh pooblastil je ključno, da se vzpostavi učinkovit način izvrševanja obveznosti skrbnega pregleda. Pri tem se lahko sklicuje na zgoraj omenjene ukrepe, ki so vzpostavljeni z ZVO-2. Pomembno možnost za učinkovito izvršitev predstavlja **naložitev programa za odpravo napak v kombinaciji z izrekanjem zaporednih (dnevni) prekrškov**. V primeru identificiranih kršitev lahko nadzorni organ podjetju naloži sprejem akcijskega načrta za odpravo napak. Če družba tega dokumenta v roku ne sprejme, ali če nadzorni organ ugotovi, da ga ne izvaja ustrezno, potem naj zakonodaja predvidi zaporedne (dnevne) kazni, ki tečejo od dneva zamude do izpolnitve obveznosti. V primeru podobne ponovne kršitve, pa naj nadzorni organ izreče kazen nemudoma. Takšen mehanizem bo stimulativen za gospodarske družbe, da se izognejo kaznim in učinkovito izvajajo ukrepe za preprečevanje in odpravljanje kršitev.

Nadzorni organ mora imeti tudi pooblastila za izrek denarnih kazni.¹⁷⁰ **Glede na to, da se denarne kazni (globe) izrekajo kot prekrški, to pomeni, da bo nadzorni organ tudi prekrškovni organ.** Splošna ureditev inšpekcijskega nadzora to potrjuje. ZIN določa, da inšpektor vodi postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem in prekrškovnem postopku.¹⁷¹ Odstopa pa to npr. od ureditve Zagovornika, ki izvaja inšpekcijski nadzor, medtem ko nima pristojnosti ugotavljati obstoj prekrška, za kar so pristojne inšpekcije. Enotna ureditev inšpekcijskega nadzora in prekrškovnega postopka v enem organu je v primeru CS3D dobrodošla, saj bo vodila k večji učinkovitosti nadzora in izogibanju podvajanja pristojnosti in nadzora, kar Zagovorniku v trenutni ureditvi predstavlja težave.¹⁷²

¹⁶⁶ Prvi odstavek 32. člena ZIN.

¹⁶⁷ Prvi odstavek 247. člena ZVO-2.

¹⁶⁸ (c) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

¹⁶⁹ 221. člen ZUP.

¹⁷⁰ (b) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

¹⁷¹ Prvi odstavek 18. člena ZIN.

¹⁷² Zagovornik, Zagovornik objavil redno letno poročilo za leto 2024, URL: <https://zagovornik.si/zagovornik-objavil-redno-letno-porocilo-za-leto-2024/>.

V primeru, ko inšpekcijski organ ugotovi, da so izpolnjeni znaki prekrška, zaradi katerega se npr. izreče globa, ta začne prekrškovni postopek po Zakonu o prekrških (v *nadaljevanju*: ZP-1).¹⁷³ Prekrškovni postopek vodi bodisi prekrškovni organ sam (hitri postopek), ko organ tudi izda odločbo o prekršku, zoper katero lahko zavezanec vloži zahtevo za sodno varstvo, ali pa ga vodi sodišče na predlog prekrškovnega organa (redni postopek). Kateri postopek bo potekal v konkretnem primeru in kdo ga bo vodil je odvisen od več okoliščin, od specifičnih omejitev v zakonu (npr. izločitev iz postopka javnega naročanja izreka zgolj sodišče)¹⁷⁴ kot tudi od višine kazni (v hitrem postopku se izrekajo najnižje zagrožene sankcije).¹⁷⁵

Tudi v primeru nadzora skrbnega pregleda podjetij (kot je bilo v poglavju 2.2.2. navedeno glede podnebnih učinkov gospodarskih družb), bi bilo vredno **preveriti smiselnost oblike periodičnega nadzora nad upravljanjem tveganj družbe za kršitve človekovih pravic in škode okolju v verigi dejavnosti**. Pri tem bi se ureditev lahko zgledovala po ureditvi nadzora nad obrati, ki upravljajo z nevarnimi snovmi. Te predvidevajo periodični nadzor v podjetju v eno do tro-letnih obdobjih odvisno od identificiranih tveganj družbe za kršitve. V tem primeru se, prav tako kot v primeru CS3D, primarno naslavlja ustreznost mehanizmov upravljanja družbe in spopadanja s tveganji.¹⁷⁶ Takšna oblika nadzora pa ne preprečuje možnosti izrednih nadzorov v primeru zaznanih kršitev in prijav.

Tudi v primeru nadzora ostalih okoljskih obveznosti (poleg obveznosti na področju izvedbe načrta za prehod, ki je bila razdelana v podpoglavju 2.2.2.) bi bilo potrebno jasno vzpostaviti, **katere informacije se v nadzoru zahteva od podjetja, kdaj se nadzor izvaja in katere informacije lahko javni organ prosto sporoča v javnost**. To bo zagotovilo jasnejša pravila, učinkovitejši nadzor in večje sodelovanje s strani nadziranih subjektov.

3.3. Predlog Omnibus

Predlog Omnibus v okvir nadzora po CS3D neposredno ne posega.

¹⁷³ Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24.

¹⁷⁴ 3. alineja drugega odstavka 52. člena ZP-1.

¹⁷⁵ Tretji odstavek 52. člena ZP-1.

¹⁷⁶ Prvi odstavek 245. člen ZVO-2.

4. Dostop do pravnega varstva

CS3D na več mestih poudarja pomen vzpostavitve učinkovitih pravnih sredstev zaradi spoštovanja določb direktive, ki je pomemben zaradi učinkovite implementacije pravil.¹⁷⁷ Direktiva vzpostavlja pravila tako glede upravno-pravnega varstva zoper odločitve nadzornih organov kot tudi glede civilno-pravnega varstva žrtev kršitev obveznosti skrbnega pregleda gospodarskih družb.

4.1. Zoper odločitve nadzornega organa

CS3D na področju upravno-pravnega varstva od države zahteva, da imajo osebe, ki sprožijo postopek utemeljenih pomislekov pri nadzornemu organu in imajo legitimen interes v zadevi, kakor je to določeno v nacionalnem pravu, dostop do sodišča ali drugega neodvisnega in nepristranskega javnega telesa, ki lahko presodi postopkovno in materialno zakonitost odločitve, aktov ali molka nadzornega organa.¹⁷⁸ To podpoglavje orisuje slovenski pravni kontekst dostopa do pravnega in predvsem sodnega varstva zoper upravne akte v postopku nadzora na področju varstva okolja in izpostavlja posebnosti glede prenosa po CS3D.

4.1.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu

ZVO-2 je osrednji zakon na področju varstva okolja v RS, s katerim se med drugim tudi določa izpeljavo pravice do zdravega življenjskega okolja. ZVO-2 glede postopka nadzora njegovih določb določa zgolj posebnosti, v katerih odstopa od splošne ureditve inšpekcijskega nadzora. To pomeni predvsem določbe glede načrtovanja inšpekcijskega nadzora,¹⁷⁹ glede skupnega delovanja inšpekcijskih služb¹⁸⁰ in glede ukrepov, ki jih lahko odredijo inšpektorji.¹⁸¹ Glede dostopa do pravnega varstva ne določa posebnosti, kar pomeni, da se uporablja splošna ureditev, kot je urejena v ZIN,¹⁸² ki pa določa subsidiarno uporabo ZUP.¹⁸³ V primeru pritožbe zoper odločitev Inšpektorata odloča MOPE, v primeru upravnega spora pa Upravno sodišče RS (*v nadaljevanju: Upravno sodišče*).

Odločitev po ZIN glede inšpekcijskega varstva je bodisi v obliki sklepa o ustavitvi postopka, če se postopek zaključi brez ugotovljene kršitve oziroma če javni interes za nadzor ni podan (sklep je lahko vključen tudi v končni zapisnik o inšpekcijskem pregledu).¹⁸⁴ V primeru ugotovljenih kršitev pa inšpektor zavezancu izreče ukrepe z odločbo.¹⁸⁵

¹⁷⁷ 16. 79. in 82. recital CS3D.

¹⁷⁸ Šesti odstavek 26. člena CS3D.

¹⁷⁹ 244. in 245. člen ZVO-2.

¹⁸⁰ 246. člen ZVO-2.

¹⁸¹ 247. – 251. člen ZVO-2.

¹⁸² Osmi odstavek 243. člena ZVO-2.

¹⁸³ Drugi odstavek 3. člena ZIN.

¹⁸⁴ Prvi odstavek 28. člena ZIN.

¹⁸⁵ Drugi odstavek 28. člena ZIN.

V obeh primerih je možna pritožba po splošnih pravilih ZUP,¹⁸⁶ le da v primeru odločbe, ta ne zadrži njene izvršitve,¹⁸⁷ kot je to sicer določeno po splošnih pravilih. Glede na določbe ZIN o strankah v inšpekcijskem postopku (stranka v ožjem pomenu je zgolj zavezanec, ne pa tudi prijavitelj) se zoper odločbo oziroma sklep lahko pritoži zavezanec ne pa tudi prijavitelj.¹⁸⁸ Prijavitelj kot tudi druga oseba lahko v inšpekcijskem postopku sodeluje in na tej podlagi tudi uveljavlja pravna sredstva zgolj v primeru, kadar nastopa kot stranski udeleženec v skladu s pravili ZUP, torej ko varuje svojo pravno korist, tj. neposredno, na zakon ali drug predpis oprto osebno korist.¹⁸⁹ Po sodni praksi mora biti ta pravna in ne zgolj dejanska (npr. ekonomska) korist¹⁹⁰ in mora zasledovati zasebni interes in ne javnega zaradi izboljšanja svojega pravnega položaja.¹⁹¹ Po sodni praksi je za zasledovanje javnega interesa legitimiran inšpektorat, ki vodi postopek, in ne zasebni subjekt.¹⁹² Prijavitelj ima tako dostop do pravnega varstva zgolj v primeru, kadar ravnanje inšpektorja posega neposredno v njegov zasebni, na pravnih pravilih utemeljeni interes, za kar pa ne zadošča interes za prenehanje kršitve predpisa, ki je načeloma v javnem interesu.

Tega pa je še posebej težko pokazati v primeru, ko inšpektor ustavi postopek, saj odloči, da ne bo ukrepal. S takšnim vrednotenjem inšpekcijskega postopka je povezan tudi omejujoč pristop slovenske sodne prakse do možnosti izpodbijanja sklepa o ustavitvi inšpekcijskega postopka s pritožbo in pred upravnim sodiščem. Kot je bilo poudarjeno v nedavni sodbi in sklepu Upravnega sodišča II U 245/2021-11, tudi če je oseba stranski udeleženec v inšpekcijskem postopku, to še ne pomeni, da ima na voljo pravno sredstvo pritožbe ali varstvo v upravnem sporu zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka gradbenega inšpektorata. Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)¹⁹³ v 2. člen določa, da sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti upravnih aktov, s katerimi upravni organi posegajo v pravni položaj tožeče stranke in odločajo o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika. Upravno sodišče je v zvezi s tem ponovilo, da sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka *»ne pomeni vsebinske odločitve o zahtevku stranke in ne oblikuje ali spreminja pravnega položaja oseb, prav tako pa tudi ne ugotavlja pravnih razmerij in pravnih dejstev. Inšpektor s tem ne poseže v pravni položaj zavezanca ali drugih oseb in v izreku tega sklepa ničesar ne ugotavlja, niti ne nalaga in tudi ne zavrača kakšnega zahtevka. Zato v predmetni zadevi tožeča stranka kot stranski*

¹⁸⁶ Glede sklepa o ustavitvi postopka: Peti odstavek 135. člena ZUP; Glede izdane odločbe: 229. člen ZUP.

¹⁸⁷ 30. člen ZIN.

¹⁸⁸ Četrti odstavek 24. člena ZIN.

¹⁸⁹ Prvi in drugi odstavek 43. člena ZUP.

¹⁹⁰ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 448/2012.

¹⁹¹ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 142/2021.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Zakon 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.

udeleženec z odločitvijo inšpektorja o ustavitvi postopka ne more biti prizadeta v svojem pravnem položaju in zato tudi ni bila upravičena vložiti pritožbe zoper prvostopni sklep. Njen zgolj zasebni interes, da bi se inšpekcijski postopek končal z naložitvijo obveznosti zavezancu, za nadaljevanje inšpekcijskega postopka ne zadošča.» Po navedbi Upravnega sodišča se inšpekcijski postopek vodi le po uradni dolžnosti in v javni koristi, zaradi česar niti stranski udeleženec inšpekcijskega postopka nima zadostnega pravnega interesa za izpodbijanje njegove ustavitve s pritožbo ali v upravnem sporu. V tem primeru Upravno sodišče tožečo stranko usmerja na splošno (civilno) sodno varstvo.

Drugače kot v primeru inšpekcijskega postopka, v primeru prekrškovnega postopka sodno varstvo zavisi od vrste postopka. V primeru hitrega postopka se izvaja preko zahteve za sodno varstvo, medtem ko redni prekrškovni postopek vodi sodišče in je možna pritožba.

4.1.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive

Glede na inšpekcijsko in upravno naravo odločanja nadzornega organa (glej 3. poglavje) in glede na obstoječi pravni režim je v primeru zagotavljanja sodnega varstva zoper odločitve nadzornega organa najbolj smiselno varstvo v okviru upravnega postopka in upravnega spora. Glede na zahteve po neodvisnosti nadzornega organa, odločbe ne bodo podvržene nadzoru s strani drugega upravnega organa (npr. ministrstva) v postopku rednega pravnega sredstva po ZUP, kot to velja za ostale inšpekcijske odločbe. To pomeni, da bo uresničevanje nadzora smiselno prepuščeno sodiščem, in je tako neodvisno in nepristransko.

Za pravno varstvo zoper odločitve nadzornega organa je osrednjega pomena postopek utemeljenih pomislekov. CS3D zahteva, da imajo osebe, ki sprožijo takšen postopek in imajo legitimen interes v zadevi, dostop do sodišča. Za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva zoper odločitve nadzornega organa je **osrednjega pomena vzpostavitev pravnega režima, ki omogoča sodno varstvo dovolj širokemu krogu oseb**, saj obstoječa pravila sodnega varstva v inšpekcijskem nadzoru in sodna praksa omejujoče obravnavata dostop do sodišča s strani oseb, ki niso zavezanci.

Ambiciozni prenos CS3D bi vključeval ureditev postopka utemeljenih pomislekov, ki **naj se v vsakem primeru zaključi z upravno odločbo**, kot je bilo omenjeno že zgoraj zaradi obveščanja prijavitelja (3.2.2.). To vključuje tako primere, ko nadzorni organ ugotovi kršitev kot tudi kadar takšne kršitve ne ugotovi, ko bi po splošni ureditvi ZIN izdal zgolj sklep o ustavitvi postopka. Takšen procesni sklep namreč ne omogoča zadostne podlage za uveljavljanje sodnega varstva pred Upravnim sodiščem. Odločba, ki bi odločala o izvedbi postopka na podlagi utemeljenih pomislekov pa bi omogočala sodno varstvo prijavitelju ter potencialno tudi stranskemu udeležencu, ki ima priznani interes v zadevi. Takšna ureditev bi tudi omogočala sprožitev spora zaradi molka organa, če nadzorni organ ne bi izdal zahtevane upravne

odločbe. Prenos v nacionalni pravni red mora upoštevati, da se **nadzor po CS3D ne izvaja zgolj v korist javnega interesa, ampak da je tudi v zasebni koristi prizadetih posameznikov in organizacij, ki zastopajo prizadete interese**. Prizadeti posamezniki in organizacije imajo na podlagi besedila CS3D pravico zahtevati ukrepanje nacionalnega organa na podlagi postopka utemeljenih pomislekov. Organ odloči o njihovi zahtevi,¹⁹⁴ in sicer presoja ali na podlagi objektivnih okoliščin utemeljeno domnevajo, da podjetje ne izpolnjuje zadevnih določb.¹⁹⁵ Na tej podlagi nadzorni organ uvede inšpekcijski nadzor za preiskovanje kršitve.

Skladno s povedanim bo osrednjega pomena za prenos CS3D na tem področju, kako bodo definirani nosilci legitimnega interesa za sprožitev postopka utemeljenih pomislekov in kasnejšega sodnega varstva. Zakonodaja mora, zaradi omejitve ureditve inšpekcijskega nadzora, določiti osebe, ki so legitimirane za pravno varstvo. Kot očitno legitimirani posamezniki se porajajo **žrtve kršitev človekovih pravic**. To so osebe, ki so neposredno prizadete zaradi kršitev obveznosti skrbnega pregleda. Vendar pa za učinkovito ureditev njihova aktivna legitimacija ne zadošča, saj imajo omejen dostop in sredstva za sprožitev pravnega varstva v RS, kar bo povzročilo neučinkovitost takšne ureditve. Osrednjo vlogo na tem področju igrajo **organizacije civilne družbe, ki izvajajo civilni nadzor nad zavezanimi gospodarskimi družbami in delujejo v interesu varovanja z direktivo zaščitenih interesov**.

Še posebej velik pomen za učinkovito zaščito teh interesov imajo nevladne organizacije na področju varstva okolja, kjer načeloma neposredne legitimiranosti žrtve sploh ni mogoče identificirati (razen v primeru, ko kršitev varstva okolja pomeni tudi kršitev človekovih pravic), saj škoda nastaja okolju, ki ni pravni subjekt. SEU je že odločilo, da se 47. člen Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do učinkovitega pravnega sredstva) bere skupaj s tretjim odstavkom 9. člena Aarhuške konvencije o dostopu do sodišča v okoljskih zadevah. DČ morajo pri prenosu v nacionalni pravni red zagotoviti učinkovito sodno varstvo pravic okoljskega prava, ki jih podeli pravo EU.¹⁹⁶ **Po odločitvi SEU je del zahteve Aarhuške konvencije tudi možnost okoljskih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih in javnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja.**¹⁹⁷

ZVO-2 na tem področju vzpostavlja jasen mehanizem aktivne legitimacije zainteresirane javnosti, ki ima interes pri okoljskem odločanju. Ta zajema nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in civilne iniciative

¹⁹⁴ Peti odstavek 26. člena CS3D.

¹⁹⁵ Prvi odstavek 26. člena CS3D.

¹⁹⁶ Npr. Sodba SEU C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987 točka 45.

¹⁹⁷ Ibid. točka 67.

posameznikov.¹⁹⁸ Navedeni mehanizem iz ZVO-2 se lahko ohrani, vendar pa se mora prilagoditi definicijo civilne iniciative, ki se po trenutni ureditvi nanaša na prebivališče posameznika, kar pa v primeru globalnih vrednostnih verig nima osrednjega pomena. Raje kot na podlagi prebivališča, se identifikacija zainteresiranih posameznikov lahko opravi **zaradi varstva vloge potrošnika, ki so prizadeti zaradi spornega delovanja zavezane gospodarske družbe**. Prenos CS3D bi tako lahko zajemal tudi vključitev možnosti potrošnikov zavezane gospodarske družbe, da uveljavljajo pravno varstvo zoper odločitve nadzornega organa.¹⁹⁹

4.1.3. Predlog Omnibus

Predlog Omnibus ne posega v ureditev dostopa do pravnega varstva zoper odločitve nadzornega organa.

4.2. Civilno sodno varstvo

CS3D od DČ zahteva, da zagotovijo civilno odgovornost gospodarske družbe zaradi kršitve obveznosti skrbnega pregleda. Gospodarske družbe so odgovorne za škodo pravni ali fizični osebi, ki nastane iz naklepa ali malomarnosti zaradi neizpolnitve obveznosti preprečevanja morebitnih negativnih vplivov in odprave dejanskih negativnih vplivov, če je cilj pravice, prepovedi ali obveznosti, v katero posega delovanje družbe, zaščita fizične ali pravne osebe in je zaradi neizpolnitve te obveznosti nastala škoda pravnim interesom prizadete osebe, ki so zaščiteni z nacionalnim pravom.²⁰⁰ V tem primeru mora podjetje plačati prizadeti osebi polno odškodnino za škodo.²⁰¹ CS3D izključuje odgovornost družbe, če so škodo povzročili zgolj poslovni partnerji družbe,²⁰² ne pa tudi, če je zavezana družba uporabila instrumente industrije, večdeležniških pobud ali preverjanje neodvisne tretje osebe ali pogodbene klavzule za podporo pri izvajanju pregleda.²⁰³ Civilna odgovornost matične družbe na podlagi CS3D ne izključuje odgovornosti hčerinskih družb ali poslovnih partnerjev niti ne omejujejo odgovornosti podjetij, ko pravo EU ali nacionalno pravo določa odgovornost za primere, ki jih CS3D ne zajema ali določa strožjo odgovornost.²⁰⁴

Poleg določitve splošnega ogrodja civilne odgovornosti podjetja pa CS3D določa tudi specifične zahteve za takšen postopek, in sicer glede:

¹⁹⁸ 18.2 točka 3. člena ZVO-2.

¹⁹⁹ Takšna možnost oblikovanja civilne iniciative potrošnikov zaradi ravnanja gospodarske družbe v svoji verigi dejavnosti bi lahko bila vključena v relevantno zakonodajo na področju varstva potrošnikov (npr. Četrty del Zakona o varstvu potrošnikov: Institucionalni okvir varstva potrošnikov).

²⁰⁰ Prvi odstavek 29. člena CS3D.

²⁰¹ Drugi odstavek 29. člena CS3D.

²⁰² Prvi odstavek 29. člena CS3D.

²⁰³ Četrty odstavek 29. člena CS3D.

²⁰⁴ Peti in šesti odstavek 26. člena CS3D.

- (1) **zastaralnih rokov**, ki ne smejo neupravičeno ovirati vložitev tožb na tej podlagi, ne smejo urejati vložitev tožbe bolj omejujoče od pravil splošne civilne odgovornosti (vsaj pet let) in ne začnejo teči dokler kršitev ne preneha in tožeča stranka ni seznanjena z njo ali se od nje ne more razumno pričakovati, da je seznanjena s spornim ravnanjem in da ta pomeni kršitev, povzročeno škodo in identiteto kršitelja;
- (2) **stroškov postopka**, ki ne smejo biti nedopustno visoki;
- (3) **odreditve ukrepov**, in sicer tudi v skrajšanih postopkih s sodnimi odredbami, ki bodisi odredijo dokočne ali začasne ukrepe za prenehanje kršitev;
- (4) **zastopanja**, kar vključuje razumne pogoje za zastopanje s strani sindikata, nevladne organizacije, institucije za varstvo človekovih pravic iz DČ, ki izpolnjujejo zahteve iz nacionalne zakonodaje glede zagotavljanja stalne prisotnosti brez tržne vključenosti v uresničevanje pravic;
- (5) **pridobitve in razkritja dokazov** s strani sodišča, če tožeča stranka predloži obrazložene trditve, ki vsebujejo dejstva in dokaze, ki so na voljo pod razumnimi pogoji in zadostujejo za utemeljitev verodostojnosti njenega zahtevka. Razkritje in zavarovanje dokazov sodišča odredijo glede na njihovo presojo, kaj je potrebno in sorazmerno za utemeljitev zahtevka, pri čemer upoštevajo podprtost z razpoložljivimi dejstvi in dokazi, obseg in stroške razkritja, pravne interese strank, tudi tretjih oseb in zaupnost takšnih informacij. DČ morajo zagotoviti, da se za zahtevke, ki so vložene za ta namen, uporablja določbe nacionalnega prava.²⁰⁵

4.2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu

Civilnopravni zahtevek zaradi ravnanja gospodarske družbe tj. zasebnega pravnega subjekta, ki je v nasprotju z načeli trajnostnega poslovanja, že ureja slovenski pravni režim. Ta lahko vključuje tudi škodo, ki jo gospodarska družba povzroči okolju. Pri prenosu CS3D pa se postavlja vprašanje, v kakšni meri je v RS že urejena civilna odgovornost gospodarskih družb za povzročitev okoljske škode zaradi pomanjkljivosti postopka skrbnega pregleda. Študija v tem delu obravnava obstoječe pravne podlage, ki vplivajo na prenos takšne civilnopravne odgovornosti. Ta zajema tako vzpostavitev ustrezne pravne podlage za vzpostavitev odgovornosti in pravne podlage, ki določa učinkovit način izvrševanja te odgovornosti.

Kot spošna pravna podlaga za vzpostavitev civilne odgovornosti se pojavlja Obligacijski zakonik (v *nadaljevanju*: OZ),²⁰⁶ ki določa pogoje neposlovne odškodninske odgovornosti. Neposlovna odškodninska odgovornost je odgovornost za škodo, ki jo povzroči oseba neodvisno od izvedbe pravnega posla (npr. pogodbe). V primeru splošne neposlovne

²⁰⁵ Sedmi odstavek 29. člena CS3D.

²⁰⁶ Obligacijski zakonik (OZ) Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

odškodninske odgovornosti mora tožeča izkazati protipravnost ravnanja tožene stranke, škodo, ter vzročno zvezo med ravnanjem in škodo. Tožena stranka mora povrniti povzročeno škodo, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde.²⁰⁷ OZ določa, da v splošnem zastaranje odškodninske terjatve za povzročeno škodo nastopi v treh letih, odkar je oškodovanec zvedel za škodo in za tistega, ki jo je povzročil (subjektivni rok) in pa v vsakem primeru v petih letih, odkar je škoda nastala (objektivni rok).²⁰⁸

Na področju varstva okolja se v OZ pojavljata dve osrednji pravni podlagi neposlovne odgovornosti. 133. člen določa odgovornost za odstranitev škodne nevarnosti, kar po sodni praksi vključuje tudi okoljskopravno načelo onesnaževalec plača.²⁰⁹ Tretji odstavek 133. člena določa povrnitev škode pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, če škoda presega običajne mere. V okviru te podlage je sodišče ugotovilo odgovornost gospodarskih družb za emisije, ki presegajo običajne meje. Sodišče je večkrat vzpostavilo, da s predpisi določene mejne vrednosti lahko služijo kot vodilo, vendar skladnost z njimi ne izključuje odgovornosti. V tem primeru mora tožeča stranka izkazati zgolj nastanek škode in vzročno zvezo med škodo in ravnanjem tožene stranke. Pravno priznana škoda je tudi nepremoženjska škoda, kar vključuje duševne bolečine zaradi okrnitve pravice do zdravega življenjskega okolja kot osebnostne pravice.²¹⁰ Skladno s 134. členom OZ pa lahko tožeča stranka v tem primeru zahteva od sodišča, da *»odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotakljivost človekove osebnosti, osebnega in družinskega življenja ali kakšna druga osebna pravica, da prepreči tako dejanje ali da odstrani njegove posledice.«*

Uporabljiva pravna podlaga na področju varstva okolja je vsebovana tudi v 231. členu ZVO-2. Ta določa, da lahko oseba za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja pred sodiščem zahteva, da nosilec nameravanega posega v okolje ali upravljavec ustavi izvedbo nameravanega posega ali njegovo obratovanje ali izvajanje dejavnosti, če nosilec nameravanega posega ni pridobil ustreznih soglasij in dovoljenj, če deluje v nasprotju z njimi, ali če dejavnost povzroča čezmerno obremenitev okolja. To lahko zahteva tudi če bi poseg povzročil ali povzroča neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil take posledice. Po sodni praksi se ta povezuje z določbami 133. člena OZ, ki tožečim strankam omogočajo povrnitev škode²¹¹ in pomeni objektivno odgovornost povzročitelja obremenitve okolja.²¹² ZVO-2 sicer vsebuje tudi določbe glede odgovornosti za okoljsko škodo (škoda, ki nastane na vodah, tleh ali zavarovanih habitatih in

²⁰⁷ Prvi odstavek 131. člena OZ.

²⁰⁸ Prvi in drugi odstavek 352. člena OZ.

²⁰⁹ Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 919/2007.

²¹⁰ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 1008/2021.

²¹¹ Višje sodišče v Ljubljani Sklep II Cp 3973/2009.

²¹² Višje sodišče v Mariboru Sodba in sklep I Cp 748/2018.

vrstah),²¹³ vendar pa gre v tem primeru za odgovornost, ki jo ugotavlja nadzorni organ in ne civilnopravni zahtevek med dvema prirejenima osebama.²¹⁴

Kot primerjavo temelja odgovornosti za ravnanje, ki posega v osebnostne pravice in izhaja iz prava EU, lahko tu navedemo še ureditev civilne odgovornosti oseb zaradi kršitve prepovedi diskriminacije. ZVarD določa, da lahko oseba, ki meni, da je bila diskriminirana, s civilno tožbo zahteva prenehanje diskriminacije, izplačilo nadomestila oziroma objavo sodbe v medijih.²¹⁵ Zakon obravnava pravno sredstvo zgolj pavšalno. Tako določa obseg višine denarnega nadomestila,²¹⁶ merila za določanje vsine nadomestila,²¹⁷ splošno uporabo postopkovnih pravil²¹⁸ in obrnjeno dokazno breme, kadar oseba izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije.²¹⁹ Zaradi takšne ureditve materije je bilo prepuščeno sodni praksi, da je razvila ustrezna pravila glede navedenega pravnega sredstva, kar vključuje tudi določitev trajanja zastaranja,²²⁰ vrsto odgovornosti (odgovornost ne glede na namen diskriminirati),²²¹ in odločitev glede povrnitve stroškov.²²²

Na področju trajnostnosti poslovanja pa je vredno omeniti tudi pravno varstvo po ZGD-1. Ta predvideva možnost ničnostne ali izpodbojne tožbe zoper sklep skupščine, s katerim ta potrdi letno poročilo, na pristojno sodišče.²²³ Ničnost (tj. neobstoj) letnega poročila lahko uveljavljajo osebe s pravnim interesom, če je njegova »vsebinska v nasprotju s tistimi določbami tega zakona, ki se uporabljajo izključno ali pretežno za zaščito upnikov družbe ali so sicer v javnem interesu.«²²⁴ Pri tem je pomembna obravnava pojma zaščite javnega interesa. V dosedANJI sodni praksi se je poudarjalo predvsem fiskalne vidike države (podcenjevanje postavk zaradi zmanjševanja davčne osnove), splošna jasnost poročila (napačna členitev poročila)²²⁵ in »dolgoročno uspešno delovanje gospodarskih družb« (precenjevanje postavk zaradi izčrpavanja družbe).²²⁶ 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. Glede na pojem dvojne pomembnosti, ki jo zasleduje poročanje po ZGD-1, bi javni interes lahko bil v tem primeru pomembno izpostavljen. Možna bi bila tudi izpodbojna

²¹³ Točka 4.10 v zvezi z 2.2 3. člena in 162. člen ZVO-2.

²¹⁴ Tretji odstavek 164., prvi odstavek 165. člena in 167. člen ZVO-2.

²¹⁵ Prvi odstavek 39. člena ZVarD.

²¹⁶ Drugi odstavek 39. člena ZVarD.

²¹⁷ Tretji odstavek 39. člena ZVarD.

²¹⁸ Peti odstavek 39. člena ZVarD.

²¹⁹ Prvi odstavek 40. člena ZVarD.

²²⁰ Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 616/2022.

²²¹ Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 1016/2021.

²²² Sodba Višjega sodišča v Mariboru št. I Cp 494/2018.

²²³ 401. člen ZGD-1.

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

²²⁵ Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS št. III Ips 15/2022.

²²⁶ Sodba in sklep Višjega sodišča v Kopru št. Cpg 8/2016.

tožba (razveljavitev poročila za vnaprej), ki jo lahko vloži vsak delničar, ki izpolnjuje pogoje iz zakona,²²⁷ vendar pa je v tem primeru vsebinska presoja poročila o trajnostnosti omejena, saj se v tem primeru ne more opirati na neskladnost vsebine letnega poročila z zakonom in statutom, kar pomeni, da se lahko uporablja predvsem za procesne napake sklepa, s katerim se sprejme letno poročilo.²²⁸ Za kršitev pravil revidiranja je sicer primarno odškodninsko odgovoren pristojni revizor, možna pa bi bila tudi odškodninska odgovornost družbe, če so izpolnjene splošne predpostavke neposlovne odškodninske odgovornosti.

Glede specifičnih postopkovnih vprašanj, ki se postavljajo v pravi za uveljavljanje odškodninske odgovornosti se primarno uporablja Zakon o pravdnem postopku (v *nadaljevanju: ZPP*),²²⁹ ki pa ga (odvisno od obravnavane tematike) dopolnjujejo tudi drugi zakoni.

Pridobitev in razkritje dokazov s strani sodišča ureja ZPP. Zaradi zagotovitve izvedbe dokazov igra osrednjo vlogo zavarovanje dokazov. Zavarovanje dokazov se izvede v primeru če je utemeljena bojazen, da se kakšen dokaz pozneje ne bo mogel izvesti ali da bo njegova izvedba pozneje težja.²³⁰ Zavarovanje dokazov se lahko izvede tudi pred samo uvedbo postopka.²³¹ Ko bi bilo nevarno odlašati, lahko sodišče odloči o zavarovanju dokazov tudi brez udeležbe nasprotne stranke.²³² V primeru, ko takšna nevarnost ne obstaja, lahko tožeča stranka predlaga izvedbo dokazov, ki se izvedejo na glavni obravnavi, če sodišče presodi, da je navedeni dokaz pomemben za odločitev.²³³ Sodišče lahko strankam pred pripravljalnim narokom ali na njem, kot tudi pred ali med glavno obravnavo s pisnim pozivom ali ustno na naroku naloži, da v roku, ki ga določi, odgovorijo na posamezna vprašanja glede okoliščin, ki so pomembne za odločitev, da dopolnijo ali dodatno obrazložijo svoje predhodne navedbe, predlagajo dodatne dokaze oziroma predložijo listine, na katere so se sklicevale, se izjavijo o izvedenskem mnenju ali drugih izvedenih dokazih, podajo pisne izjave prič, se izjavijo o navedbah nasprotne stranke, podajo svoja pravna naziranja ali predložijo sodne odločbe glede sodne prakse, na katere se sklicujejo.²³⁴ Na takšen način lahko sodišče aktivno vodi postopek dokazovanja v smeri, ki je potrebno za razjasnitev odgovornosti.

²²⁷ Prva alineja sedmega odstavka 395. člena ZGD-1.

²²⁸ Peti odstavek 401. člena ZGD-1.

²²⁹ Zakon o pravdnem postopku (ZPP) Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US.

²³⁰ Prvi odstavek 264. člena ZPP.

²³¹ Drugi odstavek 265. člena ZPP.

²³² Prvi odstavek 267. člena ZPP.

²³³ Drugi odstavek 287. člena ZPP.

²³⁴ Prvi odstavek 286.a člena ZPP.

ZPP ureja tudi zastopanje strank. Stranke smejo opravljati pravdna dejanja osebno ali po pooblaščenцу (to je po osebi, ki jo s pravnim poslom pooblasti stranka postopka).²³⁵ Pooblaščenec pred okrajnim sodiščem je lahko vsaka oseba s polno poslovno sposobnostjo, kar pomeni, da je pooblaščenec lahko zgolj fizična oseba, ne pa tudi pravna, kot je to npr. nevladna organizacija ali sindikat,²³⁶ razen v primeru odvetniške družbe.²³⁷ V postopku pred okrožnim, višjim in vrhovnim sodiščem je pooblaščenec lahko samo odvetnik ali druga oseba, ki je opravila pravniški državni izpit.²³⁸ V postopku z izrednimi pravnimi sredstvi lahko stranka opravlja dejanja zgolj po pooblaščenцу, ki je odvetnik.²³⁹

Glede na naravo uveljavljanja pravic po CS3D, ki običajno obsega več kot samo enega oškodovanca, se glede možnosti zastopanja pojavlja kot relevanten tudi Zakon o kolektivnih tožbah (v nadaljevanju: ZKoIT).²⁴⁰ Ta omogoča, da se s kolektivno odškodninsko tožbo uveljavlja upravičena oseba v korist vseh oseb, ki so bile oškodovane v primeru množičnega oškodovanja, zahteva nadomestilo za prikrajšanje, pri čemer navedene osebe niso stranke v postopku.²⁴¹ Omogoča tudi skupno uveljavljanje zahtevkov iz naslova odškodninske odgovornosti zaradi povzročitve okoljske nesreče, kot jo določa zakon, ki ureja varstvo okolja.²⁴² To pomeni, da lahko v kolektivni tožbi osebe uveljavljajo svoje zahtevke na podlagi 133. člena OZ, če gre za povrnitev škode iz okoljske nesreče, kot jo definira ZVO-2.²⁴³ Takšno tožbo lahko vloži pravna oseba zasebnega prava, ki opravlja nepridobitno dejavnost in pri kateri obstaja neposredna povezava med njenimi glavnimi cilji delovanja in pravicami, ki naj bi bile kršene in v zvezi s katerimi se vlaga tožba.²⁴⁴ Za uspešno vložitev tožbe mora biti tožeča stranka reprezentativna glede na interes zastopanih, kar pomeni, da je *»ustrezen zastopnik skupine, ki bo deloval pošteno in primerno ter v najboljšem interesu njenih članov«*. ZKoIT z namenom odločitve o tem določa indikativne kriterije.²⁴⁵

Splošno pravilo glede razdelitve stroškov pravnega postopka iz 154. člena ZPP narekuje, da se stroški postopka delijo glede na uspeh v pravdi. To pomeni, da neuspešna stranka krije

²³⁵ Prvi odstavek 86. člena ZPP.

²³⁶ Prvi odstavek 87. člena ZPP.

²³⁷ Četrti odstavek 87. člena ZPP.

²³⁸ Tretji odstavek 87. člena ZPP.

²³⁹ Tretji odstavek 86. člena ZPP.

²⁴⁰ Zakon o kolektivnih tožbah (ZKoIT) Uradni list RS, št. 55/17 in 133/23.

²⁴¹ 1. točka 3. člena ZKoIT.

²⁴² 5. točka prvega odstavka 2. člena ZKoIT.

²⁴³ Točka 4.7. 3. člena ZVO-2: *»Okoljska nesreča je nenadzorovan ali nepredviden dogodek, povezan s posegom v okolje, ki ima zaradi obremenitve okolja takoj ali pozneje za posledico neposredno ali posredno ogrožanje življenja ali zdravja ljudi ali kakovosti okolja.«*

²⁴⁴ 1. točka prvega odstavka 4. člena ZKoIT.

²⁴⁵ Drugi odstavek 5. člena ZKoIT. Ta kot indikativne kriterije našteva neodvisnost osebe, predvsem ekonomske, obstoj njenih finančnih sredstev, človeških virov in pravnega znanja, pretekle aktivnosti, število oškodovancev, ki jih zastopa in njeno medijsko nastopanje ter diseminacija informacij.

stroške nasprotne stranke oziroma da ta krije stroške glede na delež svojega uspeha.²⁴⁶ Vendar določa tudi izjeme glede takšne razporeditve stroškov (npr. če je stranka povzročila stroške po svoji krivdi²⁴⁷ ali če tožena stranka pripozna tožbeni zahtevek).²⁴⁸ Četrty odstavek 231. člena ZVO-2 pa določa možnost za ugodnejši način porazporeditve stroškov, in sicer ob upoštevanju interesa varstva okolja, ki ga je zastopala tožeča stranka, odloči, da krije vsaka stranka svoje stroške, razen če je tožeča stranka stroške povzročila z zavlačevanjem postopka, zavajanjem sodišča ali kako drugače po svoji krivdi ali če so nastali po naključju, ki se je primerilo tožeči stranki.

V primeru odreditve začasnih ukrepov s strani sodišča pa se ne uporablja ZPP ampak Zakon o izvršbi in zavarovanju (v *nadaljevanju*: ZIZ),²⁴⁹ ki določa načine za zavarovanje terjatev, ki so predmet sodnega postopka. Za prenos CS3D pa se kot osrednji inštrument zavarovanja kaže ureditvena (regulacijska) začasna odredba, ki začasno uredi razmerje med strankama postopka, ki pa ni urejena v zakonodaji, ampak je v celoti stvar sodne prakse. Ta inštrument je ustvarilo Ustavno sodišče,²⁵⁰ razdelala pa praksa rednih sodišč. Ta je, na primer, vzpostavila, da mora tožeča stranka, ki zahteva ureditveno začasno odredbo, poleg verjetnosti obstoja terjatve (prvi odstavek 272. člena ZIZ) izkazati tudi enega izmed pogojev iz drugega odstavka 272. člena ZIZ.²⁵¹ Za primer prenosa CS3D je predvsem pomembno, da je začasna odredba mogoča, če je potrebna, da se prepreči uporaba sile ali nastanek težko nadomestljive škode ali če dolжник z izdajo začasne odredbe, tudi če bi se tekom postopka izkazala za neutemeljeno, ne bi utrpel hujših neugodnih posledic od tistih, ki bi brez izdaje začasne odredbe nastale upniku.²⁵² Glede na to, da ne gre za zakonsko urejen institut in da je prepuščen praksi sodišč, se ta študija s tem ne bo več ukvarjala.

4.2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive

Na področju izvajanja obveznosti skrbnega pregleda in temelja za povrnitev škode v zvezi z njihovo kršitvijo so navedene določbe OZ in ZVO-2 uporabne zgolj v omejenem obsegu. V ospredju obveznosti skrbnega pregleda je, da domače gospodarske družbe s svojim tržnim položajem vplivajo na svoje neposredne in posredne poslovne partnerje, ki niso zavezani k enako visokim standardom delovanja na področju trajnostnosti. V ospredju so partnerji iz globalnega juga, kjer obstaja največje tveganje za kršitve človekovih pravic in škodo okolju.

²⁴⁶ 154. člen ZPP.

²⁴⁷ Prvi odstavek 156. člena ZPP.

²⁴⁸ 157. člen ZPP.

²⁴⁹ Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US in 81/22 – odl. US.

²⁵⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-275/97.

²⁵¹ Npr. Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 384/2019.

²⁵² 2. in 3. točka drugega odstavka 272. člena ZIZ.

Drugače od tega pa **obstoječe podlage naslavljaajo zgolj konkretno škodo, ki je povzročena s strani gospodarskih družb v RS neposredno.**

Z ozirom na obstoječi slovenski pravni sistem se v ospredje postavljata predvsem dve omejitvi za uveljavitev civilne odgovornosti za škodo, ki nastane zaradi opustitve obveznosti skrbnega pregleda. **Prvič, uporabo omejujejo pravila glede veljavnosti prava neposlovne odškodninske odgovornosti.** V skladu z Uredbo EU 864/2007 (Rim II) se za neposlovno odškodninsko odgovornost glede okoljske škode uporablja pravo države, v kateri nastane škoda, razen če tožeča stranka osnuje svoj zahtevek na podlagi prava države, v kateri se je zgodil dogodek, na podlagi katerega je nastala škoda.²⁵³

Drugič, kršitev obveznosti skrbnega ravnanja gospodarske družbe, ki deluje v RS, na podlagi obstoječih pravil ne bo v zadostni vzročni povezanosti. V sodni praksi se glede odgovornosti za škodo po 133. členu OZ najpogosteje uporablja teorija o aдекватni vzročnosti (zadevno ravnanje bo redoma privedlo do osporavane škode),²⁵⁴ po kateri ne bo mogoče pripisati škode, ki izhaja iz konkretnega ravnanja poslovnega partnerja, opustitvi obveznosti skrbnega pregleda. Za vzpostavitev odškodninske odgovornosti gospodarske družbe v Sloveniji za škodo, ki jo sicer povzroči poslovni partner k njej pa prispeva tudi slovenska družba zaradi pomanjkljive izvedbe skrbnega pregleda bi zato kazalo vzpostaviti ratio legis vzročnost, ki vzročno zvezo pripisuje preko namena pravne norme, ki vzpostavlja obveznost.

Iz tega izhaja, da bo za učinkovitost režima civilnopravne odgovornosti za škodo, ki izhaja iz neustrezne izvedbe skrbnega pregleda, potrebno vzpostaviti nov temelj odgovornosti, ki bo ustrezno urejal zgornje pomanjkljivosti obstoječe ureditve. To pomeni, da mora zakonodajalec **vzpostaviti vsaj veljavnost slovenskega prava tudi za primer zahtevkov, ko je škoda nastala v drugih državah, če je škoda povezana z neizvedbo skrbnega pregleda slovenske družbe.**

Nadalje, zakonodajalec mora **vzpostaviti vzročno povezavo, na podlagi katere lahko slovenske družbe odgovarjajo za škodo, ki jo neposredno povzročijo poslovni partnerji.** Pri tem bi ambiciozen prenos lahko vzpostavil **solidarno (nerazdelno)** odgovornost slovenske družbe in poslovnega partnerja, če prispevki k škodi obeh niso razjasnjeni, saj bi to omogočalo tožečim strankam, da v teh primerih zahtevajo celotno škodo od kateregakoli od povzročiteljev škode.

Glede na izkušnje z uporabo ZVarD, ko je zakonodajalec zgolj pavšalno določil pravila postopanja zaradi kršitve prepovedi diskriminacije, bi bilo tokrat vredno temelj odgovornosti

²⁵³ 7. člen Uredbe (ES) št. 864/2007 Evropskega parlamenta in sveta z dne 11. julija 2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti („Rim II“).

²⁵⁴ Npr. VSL Sodba I Cpg 248/2016.

bolj **natančno opredeliti**. To bi pozitivno vplivalo na pravno varnost tako tožečih strank kot tudi toženih gospodarskih družb in bi dalo boljša vodila sodiščem, ki lahko razvoj sodne prakse usmerijo na ostale nejasne dele ureditve. V tej luči naj temelj odgovornosti razjasni (glede na določbe CS3D), **kdo so osebe, katerih pravne interese ščiti nacionalni pravni red. V kontekstu varstva okolja je to še posebej pomembno, saj interes okolja zastopajo nevladne organizacije**. Kot je bilo izpostavljeno že zgoraj (podpoglavje 4.1.2.) je po odločitvi SEU del zahteve Aarhuške konvencije in s tem Listine EU o temeljnih pravicah tudi možnost okoljskih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja.²⁵⁵ V prenosu CS3D naj se zato jasno uredi njihovo možnost uveljavljanja civilnopravnih zahtevkov zaradi opustitve obveznosti skrbnega pregleda.

Prenos CS3D bo moral tudi prilagoditi zastaralne roke, ki so po splošnih pravilih odškodninske odgovornosti trenutno neustrezni, saj subjektivni rok znaša zgolj 3 leta od trentuka, ko je tožeča stranka izvedela za škodo in za povzročitelja, objektivni pa 5 let od nastanka škode. CS3D zahteva najmanj 5-letni subjektivni zastaralni rok, ki začne teči šele po prenehanju kršitve, seznanitvi tožeče stranke s kršitvijo oziroma, ko bi se od nje razumno pričakovalo, da bi postala seznanjena s spornim ravnanjem in da ta pomeni kršitev, s povzročeno škodo in identiteto kršitelja. To pomeni, da mora prenos CS3D za primer civilne odgovornosti, ki jo ureja, **določiti poseben, subjektivni zastaralni rok, ki začne teči šele v času, ki ga izpostavlja prejšnji stavek, in črtati uporabo splošnega objektivnega zastaralnega roka v odškodninskih zadevah**, ki določa zastaranje v 5 letih od nastanka škode.

V zvezi z vprašanji zastopanja, mora prenos CS3D omogočiti zastopanje pred sodiščem s strani pravnih oseb in sicer na vseh stopnjah sodnega odločanja, kar bi vključevalo tako nevladne organizacije kot tudi sindikate in druge organe varstva človekovih pravic. V teh primerih naj se, glede na oteženost komunikacije s strankami, razširi obseg splošnega pooblastila za pooblaščenca, ki niso odvetniki. **Ta naj, podobno kot zdaj velja za pooblaščenca, ki so odvetniki,²⁵⁶ obsega celoten postopek, vključno s trentuno izključenimi dejanji, za katera je potrebno pridobiti posebno pooblastilo, npr. umik tožbe, sklenitev sodne poravnave, umik ali odpoved pravnemu sredstvu.**²⁵⁷ Drugače kot v primeru pooblastila odvetniku pa naj splošno pooblastilo za zastopanje po CS3D obsega **tudi vložitve izrednih pravnih sredstev**. Glede na to, da CS3D omogoča razumne omejitve takšnega zastopanja, se lahko za postopek z izrednimi pravnimi sredstvi ohrani obveznost

²⁵⁵ Sodba SEU C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987 točka 67.

²⁵⁶ Prvi odstavek 95. člena ZPP.

²⁵⁷ 96. člen ZPP.

zastopanja po pooblaščenju, ki je odvetnik, vendar pa mora zakonodaja specifično omogočiti, da lahko pravna oseba (nevladna organizacija, sindikat), ki zastopa oškodovanca, samostojno (brez soglasja tožeče stranke) prenese pooblastilo za določena dejanja na drugo osebo (tj. na odvetnika).

Glede na naravo odškodninskih zahtevkov po CS3D, ki so lahko množični zahtevki, bi bilo potrebno vzpostaviti tudi **povezavo med odškodninsko odgovornostjo na podlagi skrbnega pregleda in možnostjo vložitve kolektivne tožbe**. V tem primeru bi zadoščala dodatna navedba podlage za sprožitev kolektivne tožbe v ZKoliT. Reprezentativnost v primeru varstva okolja bi zakonodaja lahko vezala na status delovanja v javnem interesu, kot je bilo izpostavljeno že zgoraj.

Splošna ureditev povrnitve stroškov, ki jo določa ZPP, je za postopke civilne odgovornosti po CS3D neprimerna. Ta obravnava tožečo in toženo stranko kot prirejeni stranki, zaradi česar razporeja stroške postopka v splošnem glede na uspeh v postopku. V primeru civilne odgovornosti po CS3D stranki nista prirejeni, ampak je tožeča stranka praviloma podrejena toženi. Slednje namreč obsegajo največje gospodarske družbe, od katerih so odvisni poslovni partnerji, ki so neposredni povzročitelji škode. Na drugi strani pa so oškodovanci odvisni od teh neposrednih povzročiteljev škode. Ekonomska moč med njimi je prav tako neenakomerno porazdeljena in spori povezani z neustreznim izvajanjem skrbnega pregleda so tveganje iz poslovanja največjih gospodarskih družb, ki imajo sicer korist od takšnega poslovanja. Prav tako pa uspeh v postopku ni ustrezno merilo za porazdelitev stroškov, saj imajo tožene gospodarske družbe pod nadzorom večino dokazov, kar pomeni, da uspeh v postopku ni nujno vzročno povezan z upravičenostjo do povračila škode pač pa z dostopnostjo dokazov. **Prenos CS3D naj zato uveljavi pravilo, da v primeru neuspešnih zahtevkov vsaka stran krije svoje stroške, kot to vzpostavlja že ZVO-2.**

ZPP sicer ureja možnosti za dostop do dokazov in za njihovo zavarovanje, vendar pa so te možnosti omejene. Predvsem so omejene možnosti tožečih strank, kako izvedeti, da določeni dokazi sploh obstajajo, glede na to, da so pod nadzorom tožene stranke. Ta ima neomejen dostop do njih in lahko do točke, ko nasprotna stranka izve za dokaze oziroma v trajanju ko sodišče o tem odloča, omeji obstoj obstoječih dokazov. Zato ostaja razumen predlog, da se **dokazno breme obrne, ko tožeča stranka uspešno izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena obveznost skrbnega pregleda**, kot to določa ZVarD za primer kršitve diskriminacije.²⁵⁸ Gospodarska družba ima glede na nadzor nad svojo dokumentacijo prosto možnost izkazati, da so bile aktivnosti skrbnega pregleda ustrezno izvedene.

²⁵⁸ Prvi odstavek 40. člena ZVarD.

4.2.3. Predlog Omnibus

Predlog Omnibus predstavlja več novosti na področju civilne odgovornosti podjetij za povrnitev škode zaradi opustitve obveznosti skrbnega pregleda. Največja sprememba na tem področju je črtanje obveznosti DČ glede vzpostavitve takšnega sistema civilnopravne odgovornosti za zavezane gospodarske družbe. DČ v tej luči tudi ne bi bile več primorane zahtevati uporabo nacionalnega prava zadevne družbe, kar pomeni, da bi se za primere neposlovne odškodninske odgovornosti v EU glede okoljske škode uporabljalo pravo države, v kateri nastane škoda, razen če tožeča stranka osnuje svoj zahtevek na podlagi prava države, v kateri se je zgodil dogodek, na podlagi katerega je nastala škoda.²⁵⁹ V primeru globalnih vrednostnih verig to zajema tako uporabo prava tretjih držav, sploh glede na to, da je tveganje za kršitve v državah globalnega juga največje in pa tudi prava DČ, če se je škoda izrazila v tej državi. To pomeni, da bodo zgoraj predvidene obveznosti načina izvedbe sistema civilne odgovornosti odvisne prvenstveno od odločitve države, ali bo sploh uvedla takšen režim. Pri tem ostaja nejasno, ali to pomeni, da mora DČ zagotoviti zahtevane lastnosti postopka (zastaranje, stroški, odreditev ukrepov, pridobitev in razkritje dokazov), ko že obstaja takšno pravno varstvo po nacionalnem pravu (tudi če ga DČ ni vzpostavila zaradi izvedbe obveznosti skrbnega pregleda), če DČ sploh ni zavezana vzpostaviti takšnega režima.

DČ se bodo v tem razlikovale, kar bo pomenilo razlikovanje tako med zavezanimi gospodarskimi družbami (glede na sedež družbe) in med žrtvami kršitev obveznosti skrbnega pregleda, pravica katerih do povračila škode bo zavisela od sedeža podjetja in ali je pristojna država uvedla sistem povračila škode ali ne. Če pa DČ ne bo posebej uredila civilnopravnega varstva, bodo tožeče stranke iskale načine za uveljavitev obveznosti skrbnega pregleda in povračilo škode preko drugih mehanizmov, ki obstajajo v uporabljenih pravnih režimih. To bo dodatno večalo pravno negotovost podjetij in povzročalo dodatne obremenitve za podjetja, ki se bodo soočala z zahtevki zaradi povrnitve škode, ki se bodo razlikovale ne samo glede na državo, v kateri je sedež družbe, ampak tudi glede na kraj škode oziroma škodnega dogodka. Končno pa bo odsotnost vzpostavljenega civilnega varstva dodatno obremenjevalo nacionalne nadzorne organe, ki bodo v tem primeru edini nadzorni mehanizem za izvajanje nadzora nad zavezanimi podjetji. Postopek utemeljenih pomislekov bo namreč ostal edini gotovi in enotni način za naslovitev kršitve, čeprav sam po sebi ne bo omogočal povrnitve škode.

Predlog Omnibus tudi opušča zahtevo glede ureditve zastopanja oškodovancev s strani sindikatov in nevladnih organizacij v civilnopravnih postopkih. S tem oškodovancem izrazito omejuje dostop do sodnega varstva, saj imajo te navadno omejene možnosti za zasledovanje takšnih zahtevkov. V primeru okoljskih zadev se glede na določbe Aarhuške konvencije, 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah in odločitve SEU v primeru C-664/15 kaže na osrednjo vlogo nevladnih organizacij na tem področju.

²⁵⁹ 7. člen Uredbe (ES) št. 864/2007 Evropskega parlamenta in sveta z dne 11. julija 2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti („Rim II“).

5. Sklepno

CS3D uveljavlja pomembne obveznosti za podjetja na področju okolja in podnebja, ki velike gospodarske družbe umeščajo v globalni kontekst z vidika vplivov njihovega delovanja. Gospodarske družbe (ki spadajo v obseg zavezanih podjetij) bodo s prenosom in uveljavitvijo morale:

1. **Prepoznati in oceniti dejanska in morebitna tveganja za negativne vplive** na človekove pravice in okolje, ki izhajajo iz njihove dejavnosti, dejavnosti hčerinskih podjetij in poslovnih partnerjev v verigi dejavnosti.
2. **Preprečevati oziroma, ko to ni mogoče, blažiti morebitne negativne vplive**, za kar morajo med drugim implementirati preventivni akcijski načrt, zasledovati pogodbeno zagotovila poslovnih partnerjev, izvesti naložbe v izboljšave, prilagoditi poslovni načrt in sodelovati z drugimi entitetami. V primeru negativnih vplivov, ki jih ni mogoče preprečiti oziroma ustrezno ublažiti, se mora podjetje izogniti vstopu ali nadaljevanju odnosa s poslovnim partnerjem, kar lahko zajema tudi prekinitev poslovnega razmerja.
3. **V primeru nastanka negativnih vplivov, ki so bili ali bi morali biti prepoznani, jih morajo gospodarske družbe odpraviti.** To zajema nevtralizacijo negativnega vpliva ali zmanjšanje njegovega obsega, izvedbo načrta popravljalnih ukrepov, pogodbeno zagotovila poslovnih partnerjev, naložbe v izboljšave in prilagoditev poslovnega načrta ter sodelovanje z drugimi entitetami. V primeru dejanskega negativnega vpliva mora družba zagotoviti odpravo škode.
4. **Vzpostaviti sisteme za učinkovito posvetovanje z deležniki** pri izvedbi skrbnega pregleda. Deležnikom morajo omogočiti, da posredujejo obrazloženo zahtevo za dodatne informacije. V primeru zavrnitve morajo to obrazložiti. Podjetja morajo aktivno obravnavati ovire za sodelovanje z deležniki, kar vključuje ohranjanje zaupnosti in anonimnosti.
5. **Vzpostaviti sisteme za vložitev pritožbe zaradi upravičenih pomislekov** glede dejanskih ali morebitnih negativnih vplivov glede poslovanja. Vzpostaviti morajo pošten, javen in dostopen, predvidljiv ter pregleden postopek, kar vključuje tudi varovanje zaupnosti identitete in obrazložitev podjetja vključno z izvedenimi ukrepi.

6. **Redno ocenjevati in spremljati zadostnost ter učinkovitost** prepoznavanja, preprečevanja, blažitve in odprave negativnih vplivov ter njihovega zmanjšanja.
7. Na svojem spletnem mestu **objavljati letna poročila** na podlagi vsebine in meril, ki jih bo določila Komisija. Poročila morajo predložiti tudi pristojnemu organu.
8. **Sprejeti načrt za prehod za blaženje podnebnih sprememb**, v katerem bodo podjetja določila svoje cilje, ukrepe, naložbe in vloge notranjih organov družbe na področju podnebnih sprememb.
9. **Uveljaviti načrt za prehod za blaženje podnebnih sprememb**, pri čemer bo morala družba izkazati zadostno prizadevanje za izpolnitev načrta. Upoštevani bodo napredek družbe in kompleksnost ter spreminjajoča se narava podnebnega prehoda. Gospodarske družbe bodo morale letno obnoviti načrte za prehod in vanje vključiti napredek proti ciljem iz načrta.

Navedene obveznosti gospodarskih družb posegajo v širok nabor obstoječih pravnih pravil v Republiki Sloveniji (RS). Zadevna študija obravnava prenos CS3D v pravni red RS in identificira ključne točke prenosa, ki lahko služijo za učinkovito in ambiciozno transpozicijo CS3D na področju varstva okolja, podnebja in človekovih pravic. Zaradi širokega nabora učinkov se osredotoča predvsem na pravila na področju sprejema in uveljavitve načrta za prehod za blaženje podnebnih sprememb, upravnega nadzora izpolnjevanja obveznosti CS3D in dostopa žrtev in drugih upravičenih oseb do pravnega varstva.

Načrt za prehod za blaženje podnebnih sprememb

Prenos CS3D na področju načrta za prehod za blaženje podnebnih sprememb (načrt za prehod) se lahko izvede brez večjih zakonodajnih posegov v slovenski pravni red, je pa njegova učinkovitost odvisna od načina ureditve. Študija ugotavlja, da gre za določitev načina izvrševanja pravice gospodarskih družb do svobodne gospodarske pobude, ne pa za poseg v navedeno pravico. Obveznost sprejema in uveljavitve načrta za prehod temelji na ugotovljenih tveganjih in priložnostih družbe glede varovanja pravice do zdravega življenjskega okolja na področju podnebnih sprememb (72. člen Ustave RS (URS)), kar pomeni, da so nove obveznosti odvisne od narave dejavnosti podjetij in njihovega vpliva na podnebje. To pomeni, da je zakonodajalec omejen zgolj z določbami CS3D, ki določajo samo najnižji še dopusten standard varstva podnebja. Poleg tega je zaradi zagotavljanja doslednosti in zmanjševanja nesmiselnih administrativnih bremen pomembno usklajevanje z že obstoječimi obveznostmi

poročanja o trajnostnosti iz Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1) in posredovanjem načrta za podnebno nevtralnost iz Podnebne zakona (PoZ).

Pri prenosu CS3D naj nacionalna zakonodaja zagotovi:

1. **Določitev obveznosti gospodarskih družb, da sprejmejo in uveljavijo načrt za prehod.**
2. **Jasno opredelitev obsega obveznosti sprejema načrta za prehod in njegovo vsebino** predvsem glede na obstoječe predpise, tj. glede na določbe ZGD-1, ki določajo obveznosti o poročanju o trajnostnosti, ki zajema tudi načrt za prehod, in določbe PoZ, ki določa obveznost posredovanja načrta za podnebno nevtralnost. Osrednji pomen pri tem ima sklicevanje na zahteve iz delegirane uredbe Komisije (EU) 2023/2772 glede standardov poročanja o trajnostnosti (ESRS), na katero se sklicujeta tako ZGD-1 kot tudi PoZ. Pravna ureditev mora zagotoviti, da se v delih, v katerih ureditev CS3D odstopa od ESRS, to posebej uredi. Del obveznosti sprejema naj predstavlja tudi objava načrta za prehod.
3. **Določitev obsega obveznosti gospodarskih družb, da uveljavijo načrt za prehod.** Pri presoji se zasledujejo relativni napredek podjetij ter kompleksnost in spreminjajoča se narava podnebne prehoda. S tem razlogom naj zakonodaja predvidi seznam elementov (kazalnikov), ki sestavljajo presojo izpolnjevanja obveznosti. Takšna ureditev se lahko izvedbeno nadgradi tudi s sprejemom podzakonskega predpisa. Določitev kazalnikov bi gospodarskim družbam zagotavljala večjo pravno varnost, saj bi jasno vzpostavila okvire nadzora ter podatke, ki jih morajo podjetja zbirati. Pozitivno bi vplivala tudi na sodelovanje družb v okviru nadzora, saj bi preprečila prikrivanje podatkov, nadzornemu organu pa bi olajšala nadzor.
4. **Vzpostavitev obveznosti letne obnove načrta za prehod,** ki naj bo predpogoj za uspešno izpolnitev obveznosti uveljavitve načrta.
5. **Določitev pristojnosti nadzornega organa za uveljavitev in obnovo načrtov za prehod.** To bo zagotovilo nadzorni mehanizem, ki presega zgolj nadzor korporativnega upravljanja, in omogočilo boljši dostop javnosti do informacij glede uspešnosti uveljavitve načrtov za prehod. Nadzorni mehanizem naj temelji na periodičnosti, ki je odvisna od tveganosti dejavnosti podjetja na področju podnebnih sprememb, kar bi podjetjem omogočilo ustrezno načrtovanje svojih aktivnosti, nadzornemu organu pa optimiziranje zmogljivosti.

6. **Definicijo podatkov iz postopka nadzora, ki so javni** in jih mora nadzorni organ posredovati javnosti ne glede na izjemo poslovne skrivnosti. Pri tem naj se upoštevajo določbe Aarhuške konvencije glede dostopa do okoljskih podatkov, ki izpostavljajo, da je treba razkriti podatke o emisijah v okolje ne glede na interese varovanja gospodarskih interesov.
7. **Določitev meril uspešnosti pri izvajanju načrta za prehod kot obvezen del presoje uspešnosti poslovanja družbe zaradi izplačila prejemkov** članov uprav gospodarskih družb. Navedeno že omogočajo pravila ZGD-1 tako za javne kot tudi nejavne gospodarske družbe.

Nadzor izvajanja

V RS je na področju izvajanja določb CS3D več nadzornih organov, ki pa glede na določbe CS3D niso primerni za prevzem novih pristojnosti brez obsežnejšega posega v njihov institucionalni položaj. V nadaljnji analizi zato predlagamo ureditev, ki bi zagotovila skladen in učinkovit nadzor izvajanja obveznosti po CS3D. Najbolj neposredno povezano področje poročanja podjetij glede trajnostnosti je podvrženo javnemu nadzoru zgolj delno, in sicer glede sestave letnega poročila. Vsebinski nadzor nad poročanjem se izvaja le posredno, in sicer s strani Agencije za javni nadzor nad revidiranjem (AJNR) nad revizijskimi družbami, ki morajo revidirati poročilo o trajnostnosti. Nadzor nad načrti za podnebno nevtralnost in njihovim izvajanjem iz PoZ je v pristojnosti Ministrstva za okolje, podnebje in energijo (MOPE). Po širšem obsegu področij, ki jih ureja CS3D in so v obsegu te analize, pa je mogoče razločiti več vsebinskih področij javnega nadzora in številne javne entitete, ki že izvajajo nadzor nad kršitvami v RS:

1. **Nadzor na področju varstva okolja**, ki ga med drugim izvajajo MOPE, Inšpektorat RS za okolje in energijo ter Inšpektorat za naravne vire in prostor (Inšpektorat).
2. **Nadzor na področju človekovih pravic**, ki ga med drugim izvajata varuh človekovih pravic (VČP) in zagovornik načela enakosti (zagovornik).
3. **Nadzor nad delovanjem gospodarskih družb**, ki ga med drugim izvajajo Javna agencija RS za varstvo konkurence (JAVK), Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP), Agencija za zavarovalni nadzor (AZN), Banka Slovenije (BS), Tržni inšpektorat RS (TIRS) in Finančna uprava RS (FURS).

Glede na trenutno razvejanost nadzora področij, ki jih pokriva CS3D, ni jasne entitete, ki bi lahko prevzela nadzor nad izvajanjem obveznosti po CS3D. Na področju okoljskih obveznosti (ne pa tudi na drugih področjih CS3D) bi bil vsebinsko najprimernejši Inšpektorat, vendar pa ima ta težave z zmogljivostmi že z obstoječim naborom nalog. Na področju delovanja podjetij imata najširše pristojnosti TIRS in FURS, ki pokrivata tudi določene okoljske obveznosti podjetij, vendar pa vsebinsko ne izvajata nadzora gospodarskih družb v RS glede njihovih učinkov v tujini, ko njihovo delovanje ni povezano s produkti, za katere se izvede carinski postopek.

Ključno pa je, da navedeni organi ne morejo prevzeti nadzora na podlagi CS3D, saj ta zahteva pravno in funkcionalno neodvisnost nadzora (deveti odstavek 24. člena CS3D), kar izključuje ministrstva in inšpektorate, ki so organi v sestavi ministrstev. VČP na drugi strani svojo ustavno funkcijo izvaja v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (prvi odstavek 159. člena URS), ne pa tudi do zasebnih subjektov, kot so gospodarske družbe.

Pri prenosu CS3D naj nacionalna zakonodaja zaradi zagotovitve učinkovitega nadzora, ki je skladen s CS3D, zagotovi:

1. **Nadzorni organ, ki je pravno in funkcionalno neodvisen.** To lahko zajema poveritev novih nalog obstoječemu organu, ki pa ne sme biti podrejen izvršilni veji (vladi, ministrstvu). Če primerne entitete za to še ni, lahko z zakonom ustanovi posebnega varuha človekovih pravic po zgledu zagovornika oziroma informacijskega pooblaščenca RS, vendar mora v tem primeru natančneje urediti delovanje organa, saj gre za statusno obliko, ki ni splošno urejena v zakonodaji. Možna je tudi ustanovitev javne agencije, ki pa mora izrecno zagotavljati funkcionalno neodvisnost organa od izvršilne oblasti z omejitvami pooblastil ustanovitelja, kar zajema omejitve glede razrešitve vodstva in odsotnost nadzora nad delom in financami.
2. **Ustrezne zmogljivosti za nadzor.** Glede na ugotovljene potrebe za nadzor mora ureditev zagotoviti ustrezne kadre in znanja za izvedbo učinkovitega nadzora nad gospodarskimi družbami. To naj vključuje tudi možnost pogodbene vključitve zunanjih sodelavcev, tudi iz zgoraj naštetih pristojnih organov, ki imajo znanje glede obravnavanja zadev na področju človekovih pravic, okolja in podnebnih sprememb. Zagotoviti je treba zadostna finančna sredstva, da se lahko vključi ustrezne kadre in zagotovi učinkovito delovanje nadzornega organa.

3. **Kontinuiteto obstoječega nadzora** v primeru reguliranih gospodarskih družb, kjer je pristojnost nadzora za poročanje glede trajnostnosti že razdeljena (BS, ATPV, AZN), v izogib podvajanju nadzora. Zagotovi naj se jasna razdelitev pristojnosti med osrednjim nadzornim organom in navedenimi subjekti. Tudi v tem primeru naj se zagotovijo zadostna sredstva in možnost pristojnega organa, da pripelje zunanje znanje.
4. **Inšpekcijske in prekrškovne pristojnosti organa.** Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) zagotavlja obsežne preiskovalne pristojnosti in omogoča vodenje prekrškovnega postopka. Ob tem je pomembno, da se nadzornemu organu omogoči vpogled v že obstoječe mehanizme zagotavljanja skladnosti z okoljskim pravom, tudi npr. v nadzorne postopke na področju okoljevarstvenih dovoljenj.
5. **Ureditev ukrepov inšpektorjev** za odreditev prenehanja kršitev, prenehanje ponavljanja problematičnega ravnanja in popravne ukrepe. Ti so odvisni od nadzornega organa in njegovih pristojnosti. Če bo prenos CS3D vključeval nove nadzorne institucije, bo moral vključevati tudi celostno ureditev zahtevanih pristojnosti.
6. **Učinkovit način izvrševanja ukrepov inšpektorjev in obveznosti iz CS3D.** Ta naj zajema naložitev sprejema programa za odpravo napak v kombinaciji z izrekanjem zaporednih (dnevni) kazni po poteku roka zaradi neizpolnjevanja naloženih obveznosti. V primeru ponovitve kršitve naj se kazen izreče nemudoma. Takšen mehanizem, ki omogoča, da podjetje samo oblikuje program za odpravo napak, bo družbam dopuščal prilagodljivost, da namesto naložitve izvedbenih ukrepov s strani inšpektorata same predvidijo najučinkovitejšo rešitev situacije, saj najboljše poznajo specifične svojega poslovnega modela. Tak ukrep bo stimulativen za gospodarske družbe, da se izognejo kaznim in učinkovito izvajajo ukrepe za preprečevanje in odpravljanje kršitev.
7. **Izvedbo periodičnega (rednega) nadzora nad upravljanjem tveganj družbe za kršitve človekovih pravic in škodo okolju.** Po zgledu nadzora nad obrati, ki upravljajo nevarne snovi iz Zakona o varstvu okolja (ZVO-2), naj se periodični nadzor določi v od eno- do triletnih obdobjih, odvisno od identificiranih tveganj družbe za kršitve. Določijo naj se obseg zahtevanih informacij od podjetja in informacije, ki so javne.
8. **Izdajo odločbe s strani organa glede izvedbe nadzora na podlagi utemeljenih pomislekov.** To bi zagotovilo možnost vložitve pravnega varstva, kar zahteva CS3D.

S tem razlogom naj zakonodaja definira standard zadostne količine informacij, ki nakazujejo na možno kršitev s strani podjetja, da organ začne inšpekcijski postopek zaradi kršitve CS3D. O izvedbi nadzora mora organ vselej obvestiti prijavitelja pred začetkom inšpekcijskega nadzora, ne pa šele ob zaključku nadzora.

9. **Obrnitev dokaznega bremena na gospodarsko družbo**, ko nadzorni organ zbere določeno količino informacij in dokazov, ki kažejo na opustitev skrbnega pregleda s strani zavezane gospodarske družbe. Ta bo odgovorna za kršitev, če sama ne dokaže, da je bil skrbni pregled izveden skladno s pravili. Takšno ureditev narekuje asimetričnost dostopa do informacij na področju izvedbe skrbnega pregleda, ozemeljske omejitve nadzornih organov in glede na to, da je gospodarska družba, ki je v postopku nadzora, zaradi navedene omejitve pristojnosti sama glavni vir informacij za izvedbo nadzornega postopka. Za omilitev ostrine takšne ureditve se lahko uvedejo tudi vmesne stopnje odgovornosti (npr. ugotovitev nepravilnosti s pridržkom odgovornosti).

Dostop do pravnega varstva

CS3D na več mestih poudarja pomen vzpostavitve učinkovitih pravnih sredstev, ki bi omogočila žrtvam kršitev in drugim upravičenim osebam dostop do sodišč. Pravno varstvo pravic posameznikov in organizacij je pomembno zaradi odločitev nadzornih organov in škode, ki nastane kot posledica kršitev obveznosti skrbnega pregleda.

Slovenska sodna praksa omejuje dostop do pravnega varstva proti odločitvi nadzornega organa v inšpekcijskem postopku. Ta vzpostavlja visoke zahteve za izpolnitev pravnega interesa za sodelovanje v inšpekcijskem postopku in onemogoča sprožitev upravnega spora zoper sklep o ustavitvi postopka, s katerim inšpektor zavrne izvedbo inšpekcijskega postopka oziroma ugotovi, da kršitev ni podana.

Pravni red RS določa podlage za uveljavljanje civilnopravne odgovornosti za škodo zaradi poslovanja, ki povzroča škodo okolju. Obligacijski zakonik (OZ) določa odgovornost za odstranitev škodne nevarnosti, kar po sodni praksi vključuje tudi načelo onesnaževalec plača, in povrnitev nepremoženjske škode, ki vključuje duševne bolečine zaradi okrnitve pravice do zdravega življenjskega okolja kot osebnostne pravice. Te določbe dopolnjuje 231. člen ZVO-2, ki natančneje ureja pravno odgovornost onesnaževalca. Civilnopravna odgovornost družbe lahko izhaja tudi iz ZGD-1, ki določa ničnost letnega poročila družbe, del katerega je poročilo o trajnostnosti, če je v nasprotju z določbami zakona, ki so v javnem interesu.

Zaradi zagotovitve učinkovitega dostopa do pravnega varstva naj prenos CS3D zagotovi:

1. **Odločitev nadzornega organa v obliki upravne odločbe, zoper katero je mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu, in določitev prijavitelja kot stranke postopka.** To velja tako za primere, ko nadzorni organ ugotovi kršitev, kot tudi za primere, kadar takšne kršitve ne ugotovi oziroma postopka niti ne začne. To bi omogočilo pravno varstvo prijavitelju ter stranskemu udeležencu, ki ima pravni interes v zadevi. Takšna ureditev bi omogočala sprožitev spora zaradi molka organa, če nadzorni organ ne bi izdal zahtevane upravne odločbe. Nadzor po CS3D se ne izvaja zgolj v korist javnega interesa, ampak je tudi v zasebni koristi prizadetih posameznikov in organizacij, ki zastopajo prizadete interese.
2. **Določitev posameznikov in organizacij, ki imajo zakonit pravni interes za sodelovanje v postopkih nadzora na področju CS3D.** Ta naj zajema vsaj žrtve kršitev človekovih pravic in organizacije civilne družbe, ki izvajajo civilni nadzor nad zavezanimi gospodarskimi družbami in varujejo interese, ki jih zagovarja CS3D. Slednje so na področju varovanja okolja še posebej pomembne, saj neposredne legitimiranosti žrtve pogosto ni mogoče določiti. V skladu s 47. členom Listine EU o temeljnih pravicah in tretjim odstavkom 9. člena Aarhuške konvencije morajo imeti okoljske organizacije, ki delujejo v javnem interesu, možnost, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih in javnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja. Mehanizem se lahko zgleduje po določbah glede zainteresirane javnosti iz ZVO-2, pri čemer pa naj se vzpostavitev civilne pobude osredotoči namesto glede na prebivališče (glede na globalno naravo obveznosti CS3D) na varstvo vloge potrošnika.
3. **Vzpostavitev novega temelja civilnopravne odgovornosti za škodo, ki izhaja iz neustrezne izvedbe skrbnega pregleda,** saj obstoječa ureditev omejuje odgovornost na podlagi veljavnosti prava neposlovne odškodninske odgovornosti in vzročne zveze. Zakonodajalec naj vzpostavi veljavnost slovenskega prava za primer zahtevkov, ko je škoda nastala v drugih državah, če je škoda povezana s pomanjkljivo izvedbo skrbnega pregleda slovenske družbe in vzročno povezavo med ravnanjem slovenske družbe in škodo, ki jo neposredno povzročijo njeni poslovni partnerji.
4. **Vzpostavitev solidarne (nerazdelne) odgovornosti slovenske gospodarske družbe in poslovnega partnerja,** če prispevki k škodi obeh niso razjasnjeni. To

pomeni, da lahko žrtev zahteva povrnitev (celotne) škode bodisi od slovenskega podjetja bodisi od poslovnega partnerja, ki pa obdrži medsebojne regresne zahtevke.

5. **Opredelitev oseb, katerih pravne interese ščiti ureditev.** Tudi v primeru civilnopravne odgovornosti naj se v kontekstu varovanja okolja zagotovi vključitev organizacij civilne družbe, ki delujejo v interesu varovanja okolja (točka 2 zgoraj).
6. **Izključitev uporabe splošnega objektivnega zastaralnega roka in vzpostavitev posebnega subjektivnega zastaralnega roka.** Splošni zastaralni rok določa zastaranje v petih letih od nastanka škode, kar ni ustrezno glede na določbo 29. člena CS3D. Zastaralni rok lahko začne teči najprej s prenehanjem kršitve ali s seznanitvijo tožeče stranke s kršitvijo. Lahko pa prične teči tudi, ko bi se od nje razumno pričakovalo, da se seznani s spornim ravnanjem, da ta pomeni kršitev, s povzročeno škodo in identiteto kršitelja. Zagotovi naj, da rok začne teči od najpoznejšega trenutka izmed naštetih.
7. **Možnost vložitve kolektivne tožbe** zaradi odškodninske odgovornosti na podlagi kršitve obveznosti skrbnega pregleda na podlagi Zakona o kolektivnih tožbah (ZKoIT).
8. **Ugodnejše kritje stroškov nasprotne stranke za tožečo stranko.** Glede na podrejenost tožeče stranke (finančno, tudi z vidika dostopa do dokazov) bi porazdelitev stroškov glede na uspeh, kot to določajo splošna pravila pravde, predstavljala nesorazmerno omejitev dostopa do sodišča, zato naj zakonodajalec uveljavi pravilo, da v primeru neuspešnega zahtevka vsaka stran krije svoje stroške, kot to že vzpostavlja ZVO-2.
9. **Obrnitev dokaznega bremena, ko tožeča stranka uspešno izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena obveznost skrbnega pregleda.** To bi naslovilo omejene možnosti tožečih strank in sodišča, kako izvedeti, da določeni dokazi sploh obstajajo, glede na to, da so pod nadzorom tožene stranke. Obrnitev dokaznega bremena bi naslovila tudi prikrivanje dokazov s strani tožene stranke.

Predlog Omnibus

Pričujoča študija na zgoraj omenjenih področjih obravnava tudi predlog Omnibus, ki ga je predložila Evropska komisija v zakonodajno obravnavo, s katerim želi poseči v CS3D. Predlog Omnibus bi lahko v okviru obravnavanih tematik škodljivo preoblikoval določbe glede načrta za prehod in civilne odgovornosti.

Odprava obveznosti uveljavitve načrta za prehod bi pomenila zmanjšanje pravne varnosti za gospodarske družbe, saj bi se na področju korporativne odgovornosti za podnebne spremembe ponovno pojavila pravna praznina. To praznino bi morala zapolniti sodna praksa, kar bi povzročilo povečanje tveganja za tožbe na tem področju. Istočasno predlog Omnibus s tem odpira vrata praksi podnebnega zavajanja. Čeprav ne posega v načrte za prehod, bodo ti izgubili svojo težo, saj podjetja ne bodo zavezana k njihovem udejanjanju. Posledično bodo lahko gospodarske družbe zastavljale visoko leteče podnebne načrte, ki jih ne bodo izvajale. To nasprotuje ciljem glede zagotavljanja učinkovitega delovanja trga z zmanjševanjem informacijskih asimetrij med gospodarskimi družbami ter ostalimi glede podnebnega vpliva gospodarskih družb. Obenem bo povečalo nezaupanje javnosti v gospodarske družbe, tudi tiste, ki dejansko izvajajo ukrepe za blaženje podnebnih sprememb.

Predlog Omnibus bi prav tako odpravil obveznost držav članic (DČ) za vzpostavitev civilnopravne odgovornosti zaradi škode, ki izhaja iz opustitve obveznosti skrbnega pregleda in uporabe nacionalnega prava za te zahtevke. To bi privedlo do razlik med DČ, kar bi vodilo v razlikovanje med vplivi na zavezane gospodarske družbe in na žrtve kršitev obveznosti skrbnega pregleda. Pravice in obveznosti glede povračila škode bi bile odvisne od sedeža podjetja in dejstva, ali je pristojna DČ uvedla sistem povračila škode. Če pa DČ ne bo uredila civilnopravnega varstva, bi tožeče stranke iskale načine za povračilo škode preko drugih mehanizmov, ki obstajajo v uporabljivih pravnih režimih. To bi povzročalo dodatne obremenitve za gospodarske družbe, ki se bodo soočale z raznolikimi zahtevki zaradi povrnitve škode ne samo glede na državo, v kateri je sedež družbe, ampak tudi glede na kraj škode oziroma škodnega dogodka. Nenazadnje bi odsotnost civilnopravnega varstva dodatno obremenjevala nacionalne nadzorne organe, ki bi bili v tem primeru edini nadzorni mehanizem nad zavezanimi podjetji. Postopek utemeljenih pomislekov bi tako postal edini gotovi in enotni način za naslovitev kršitve, čeprav sam po sebi ne bi omogočal povrnitve škode.

