

# POMEN PODNEBNEGA ZAKONA ZA ZELENI PREHOD

ALBIN IGLIČAR

Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Kranj, Slovenija  
albin.iglicar@guest.arnes.si

Vključevanje ciljev zelenega dogovora EU v evropsko in nacionalno zakonodajo je bistvenega pomena za sprejemanje in izvajanje družbenih odločitev na področju nizkoogljičnega krožnega gospodarstva in podnebno nevtralne celine. Uresničitev podnebnega cilja EU glede zmanjšanja emisij EU za vsaj 55 % do leta 2030 je postala z evropskimi podnebnimi pravili pravno obvezna za države članice. Države članice EU so obvezne sprejeti novo zakonodajo, da bi uresničile ta cilj in dosegle podnebno nevtralnost EU do leta 2050. V Sloveniji za področje zelenega prehoda daje ključne usmeritve in zavezujoče pravne okvire predlog podnebnega zakona. Določbe zakonskega predloga vključujejo ukrepe za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in za prilagajanje podnebnim spremembam ter ekonomske in finančne instrumente, potrebne za zeleni prehod.

## Ključne besede:

zeleni  
dogovor,  
podnebna  
kriza,  
evropska  
zakonodaja,  
javna  
razprava,  
podnebni  
zakon

# THE MEANING OF THE CLIMATE LAW FOR THE GREEN TRANSITION

ALBIN IGLIČAR

University of Maribor, Faculty of Organizational Sciences, Kranj, Slovenia  
albin.iglicar@guest.arnes.si

Integrating the objectives of the EU Green Deal into European and national legislation is essential for the adoption and implementation of social decisions in the area of a low-carbon circular economy and a climate-neutral continent. Achieving the EU's climate target of reducing EU emissions by at least 55% by 2030 has become legally binding for member states under European climate rules. EU member states are obliged to adopt new legislation in order to realize this goal and achieve climate neutrality of the EU by 2050. In Slovenia, the draft climate law provides key guidelines and binding legal frameworks for the area of the green transition. The provisions of the legal proposal include measures to reduce greenhouse gas emissions and to adapt to climate change, as well as economic and financial instruments necessary for the green transition.

**Keywords:**

green  
deal,  
climate  
crisis,  
European  
legislation,  
public  
debate,  
climate  
law

## 1 Uvod

Med ključna sredstva za uresničevanje evropskega zelenega dogovora<sup>1</sup> in dolgoročne podnebne strategije Slovenije do leta 2050<sup>2</sup> uvrščamo tudi Podnebni zakon.

Zakoni namreč posegajo v bistvene družbene odnose in povezujejo ljudi in njihove organizacije v različne oblike združevanja. Z zakonskim urejanjem postane družbeni odnos tudi pravni odnos oziroma pravno razmerje. V tem razmerju so udeleženci med seboj povezani s pravicami in dolžnostmi, v okviru katerih dosegajo namene svojega povezovanja. Pravna institucionalizacija družbenih odnosov zagotavlja njihovo relativno trajnost ter s tem za udeležence določeno predvidljivost in varnost.

Zato tudi za področje zelenega prehoda daje ključne usmeritve in zavezujoče pravne okvire predlog podnebnega zakona. Ta določa pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb pri prilagajanju podnebnim spremembam. Določbe zakonskega predloga vključujejo ukrepe za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in za prilagajanje podnebnim spremembam ter ekonomske in finančne instrumente, potrebne za zeleni prehod. Vsebina evropskih in nacionalnih političnih dokumentov o prilagajanju podnebnim spremembam se prenaša v zavezujoče in iztožljive pravne norme predloga podnebnega zakona.

Delovno besedilo predloga Podnebnega zakona je jeseni 2023 pripravilo Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo in ga posredovalo v javno obravnavo, ki je trajala do 15. novembra 2023. V tem okviru je bila izvedena tudi javna predstavitev, v kateri so – poleg strokovnjakov iz državne in lokalne uprave - sodelovali številni predstavniki civilne družbe oziroma nevladnih organizacij, gospodarstva in raziskovalnih organizacij.

---

<sup>1</sup> Evropski parlament je 24. 6. 2021 sprejel evropska podnebna pravila, ki zavezujejo države EU k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov za 55 odstotkov do leta 2030 in doseganju podnebne nevtralnosti do leta 2050. (Dyrhaug, Kurze, 2023) V nadaljevanju je bila sprejeta evropska zakonodaja na področju podnebja in energije, na koncu 9. oktobra 2023PA še revidirana direktiva o energiji iz obnovljenih virov in uredba o letalskem prometu. S tem je bila zaokrožena zakonodajna dejavnost v okviru programa »Pripravljeni na 55«.

<sup>2</sup> Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050, Ur. l. RS 119/21 in 44/22- ZVO-2.

## 2 Podnebni zakon v javni razpravi

Ob zavedanju, da daje Podnebni zakon zavezujoči okvir za izvajanje podnebnih politik ter za izpolnitev cilja podnebne nevtralnosti do leta 2050 je v smislu sodelovalne in posvetovalne (participativne in deliberativne) demokracije dan velik poudarek vsebini zakona že v predparlamentarni fazi njegovega sprejemanja<sup>3</sup>. Blaženje podnebnih sprememb in prilagajane nanje bo namreč potekalo prav glede na pravna načela in pravna pravila Podnebnega zakona.

### 2.1 Funkcije javne razprave

Sodelovanje javnosti že pri pripravi predpisov ima najprej pomembno informacijsko funkcijo. Z različnimi pojavnimi oblikami razpravljanja javnosti o določenih vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (ali drugim predpisom), se naslovniki predpisov seznanijo s predvidenimi spremembami. Zato državni organ, ki je pripravljal osnutek zakona tega objavi na svojih spletnih straneh, organizira predstavitve in okrogle mize o predlaganih spremembah, zbere pripombe zainteresirane javnosti. Poleg tega k transparentnosti zelo veliko prispeva medijsko poročanje o predlaganih rešitvah in dilemah, ki jih prinaša nova pravna ureditev.

V tesni povezavi z informacijsko vlogo javne razprave je funkcija aktivacije želenega (pravno konformnega) ravnanja. V javni razpravi se (bodoči) naslovniki predpisov tudi pripravijo oziroma animirajo za njihovo poznejše izvajanje. Nova pravna ureditev, ki jo bo prinesel predpis, naj se nato čim bolj dosledno izvaja v praksi. Javno mnenje torej spodbudi državljane k želenim vzorcem družbenega obnašanja. Javno mnenje pa se dopolnjuje s svobodnim medosebnim in medskupinskim komuniciranjem ljudi, zato ga tudi ni mogoče v celoti nadzorovati, saj del javnega mnenja nastaja spontano, v neposrednih stikih med ljudmi in na podlagi lastnih izkušenj vsakega izmed njih. V delu javnosti se torej odvijajo zunajinstitucionalni procesi, na katere politični režim ne more vplivati.

Naslednja funkcija javne razprave je legitimacijska. Vladajoče družbene skupine si prizadevajo tudi prek javne razprave razložiti in utemeljiti politični režim oziroma

---

<sup>3</sup> »V predparlamentarnem delu zakonodajnega procesa potekata pripravlanje in oblikovanje zakonskega osnutka in predloga.« (Igličar, Bačlija Brajnik, 2023, str. 7).

njegove ukrepe. Tako je mogoče pridobivati državljane za podporo predlagani (novi) pravni ureditvi.

## 2.2 Zakonodajna sled

K zagotavljanju transparentnosti zakonodajnega procesa prispeva še t. i. zakonodajna sled. Le-ta zagotavlja transparentnost pri podatkih o interesnih skupinah in njihovih lobistih, ki so vplivali na vsebino sprejetega zakona. Lobiranje kot metoda delovanja interesnih skupin oziroma civilne družbe v procesu sprejemanja zakonodaje je lahko dopolnitev demokratičnosti tega procesa, če poteka v skladu s pravnimi in etičnimi pravili.

Zakonodajna sled<sup>4</sup> prispeva k večji transparentnosti postopkov odločanja, še posebej če seznam vplivov opremimo z informacijo o stališčih, ki so jih posamezni zastopniki interesov vnašali v zakonodajni postopek. S tem se povečuje legitimnost tega postopka ter omogoča, v odprtem in pluralističnem dialogu, na katerega se opira demokratični sistem, tudi večja strokovnost politike in procesov sprejemanja splošnih pravnih aktov. Za potrebe slovenske zakonodajne politike ter procesov pripravljanih in sprejemanja predpisov pa kaže ta prizadevanja nadgraditi in razširiti dokument o zakonodajni sledi s podatki o vseh deležnikih procesa nastajanja zakonov in odlokov iz civilne družbe oziroma splošne in strokovne javnosti, ministrstev oziroma občinskih uprav, vlade in poslancev.

Za seznanjanje javnosti s predlogom Podnebnege zakona je Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo pripravilo še posebno javno predstavitev<sup>5</sup>. Ob organiziranih posvetovanjih, delavnicah in medresorskih posvetih ter drugih načinih sodelovanja javnosti, nastajanje Podnebnege zakona sledi zahtevam sodobne deliberativne demokracije.

---

<sup>4</sup> Izraz zakonodajna sled (legislative footprint) izvira iz Resolucije Evropskega parlamenta iz leta 2008 (UL C 271 E, 12. 11. 2009) in pomeni »...okvirni seznam, priložen Poročilu Parlamenta, registriranih zastopnikov interesov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja in so imeli vpliv pri pripravi poročila«.

<sup>5</sup> 8. 11. 2023.

### 3 Podnebna in družbena kriza

Zaradi povečevanja emisij toplogrednih plinov in vztrajnega globalnega segrevanja smo soočeni s podnebno krizo. Porast povprečne svetovne temperature z vsemi svojimi posledicami za naravo in družbo postavlja pod vprašaj dosedanja razvojno in gospodarsko paradigmo. Podnebna kriza pa je le eden izmed vidikov intenzivnega spreminjanja sveta v začetnih dveh desetletjih 21. stoletja.

#### 3.1 Posledice kriznega stanja

Krize nastanejo pogosto zaradi dejavnikov, na katere človek nima neposrednega vpliva, kot so naravne nesreče ali nalezljive bolezni. Večkrat pa so kompleksne krize posledica objektivni okoliščin in človekovega delovanja, na primer na področju gospodarstva z modelom intenzivne industrializacije in pretiranimi posegi v naravno okolje. Slabšanje ugodnih razmer za proizvodno dejavnost navadno odmeva na socialnem področju s poslabšanjem materialnega in družbenega položaja velikega števila ljudi. Vse to se dotakne tudi političnih institucij. Temu se pridružuje kriza vrednot in morale, vse do t. i. krize smisla. Za slednjo nekateri družboslovci iščejo vzroke v procesih modernizacije, pluralizacije in sekularizacije<sup>6</sup>.

Kriza pomeni težaven, zapleten in nevaren položaj, v katerem se pojavi vsesplošno poslabšanje življenjskih pogojev posameznikov in skupin v primerjavi s prejšnjim obdobjem. V družbi se v obdobju krize pojavijo hude motnje glede na njeno dosedanje rutinsko delovanje. Dogodki, ki ogrožajo ustaljeni način življenja na gospodarskem, socialnem, zdravstvenem, okoljskem in kulturnem področju imajo negativen vpliv na družbeni red in povzročajo nelinearno družbeno dinamiko. Posledica tega je negotovost in nepredvidljivost družbenih odnosov, kar vodi v nestabilnost in manjšo predvidljivost pri vzpostavljanju odnosov med ljudmi in delovanju oblastnih organov. Občutki negotovosti in nezadovoljstva destabilizirajo družbeni ustroj.

---

<sup>6</sup> Prim.« Berger, Luckmann, 1999, str. 29: »Z gotovostjo pa lahko trdimo, da v visoko razvitih industrijskih deželah, torej tam, kjer je modernizacija najbolj napredovala in je moderna oblika pluralizma najbolj prišla do izraza, redi vrednot in zaloge smisla niso več skupna last vseh pripadnikov družbe.«

### 3.2 Pravni odzivi na krizo

Posledica tega je tudi slabšanje normativne integracije in to tako v tistem delu, ki izpostavlja »ponotranjenost« (interiorizacija) vrednot in norm v zavesti vsakega posameznika, kot v tistem delu, ki zahteva skladnost med večinskimi družbenimi vrednotami in pravnimi normami. Ob širjenju nezadovoljstva z obstoječim normativnim sistemom, se v kriznem obdobju pojavljajo tudi novi vzorci družbenega obnašanja in novi modeli upravljanja skupnih zadev, ki predvidevajo stabilizacijo razmer in vključujejo tudi preobrazbo normativnih okvirov. Vendar dokler se novi normativni okviri ne zasidrajo v družbeni zavesti, stari vzorci družbenega obnašanja pa izgubljajo na moči, se kriza pojavlja tudi v razvrednotenju vrednot in norm (anomija). Takrat pravni sistem izgublja svojo družbeno funkcijo stabilizacijskega (homeostatičnega) mehanizma, ki zagotavlja pravnim subjektov varnost in predvidljivost pri vzpostavljanju družbenih odnosov. Zaradi kompleksnosti družbenih pojavov oziroma povezanosti vseh delov sodobnih družb se torej pojavljajo krizne razmere tudi na področju pravne regulacije in pravne države na sploh (Schulte, 2011, str. 42).

Toda kljub temu ravno pravni sistem – ob slabitvi religioznih in moralnih pravil – »...ustvari pogoje za vsakodnevno življenje, v katerem lahko ljudje shajajo brez nadrejene in skupne morale.« (Berger, Luckmann, 1999, str. 33). Zato je pravni sistem pogosto edina oporna točka, ki vsaj v minimalnem obsegu omogoča delovanje družbe in njenih institucij v kriznih razmerah. Obenem pa pravni sistem ponudi tudi institucionalne okvire in pravila ravnanja za izhode iz krize. V to funkcijo pravnega sistema je vpet tudi Predlog podnebnega zakona.

Dosedanji primeri za ravnanja državljanov v kriznih razmerah z uporabo pravnih sredstev za zaščito podnebja (Klimaschutz) so lahko ustavne pritožbe v Nemčiji<sup>7</sup> ali t. i. podnebne tožbe na Nizozemskem<sup>8</sup>. Na splošno je uporaba pravnih sredstev za zaščito podnebja v porastu v vseh državah (Baer, 2023, str. 232). Aktualni primer za institucionalizacijo novega načina ravnanja ljudi in njihovih organizacij glede varovanja okolja v Sloveniji pa je oblikovanje novih pravnih pravil v procesu sprejemanja podnebnega zakona.

<sup>7</sup> Sklep nemškega Zveznega ustavnega sodišča (Bundesverfassungsgericht), 24. 3. 2021

<sup>8</sup> Podnebna tožba (Klimaklage) na Nizozemskem proti koncernu Shell 26. 5. 2021

## 4 Položaj (podnebnega) zakona v nacionalnem pravnem sistemu

### 4.1 Zakon kot splošni pravni akt

V pravni teoriji je zakon definiran kot splošni pravni akt z najvišjo močjo, ki ga sprejme predstavniški organ v zakonodajnem postopku. Pri tem materialna opredelitev zakona poudarja njegovo splošnost in abstraktnost (Pavčnik, 2020, str. 246). Zakon ne sme urejati konkretnih oziroma posamičnih primerov, temveč le določene tipe vedenja in ravnanja pravnih subjektov. V začetku moderne dobe je že Rousseau v svojem znanem delu *Družbena pogodba* (1762) poudarjal, da je zakon izraz splošne ljudske volje, zato ne zahteva splošnosti le za predmet zakonskega urejanja, temveč tudi za zakonodajalca<sup>9</sup>. S tem so bile začrtane osnovne smeri zakonodaje v evropskem kontinentalnem pravnem sistemu, kjer je postal zakon osrednji formalni pravni vir. V anglo-ameriškem pravnem sistemu pa je mesto osrednjega pravnega vira še vedno ohranila sodna odločba.

Za opredeljevanja zakona je treba upoštevati tudi formalni vidik zakona. Ta zajema organ, ki zakon sprejme in postopek po katerem je zakon sprejet. Celovita definicija poudarja, da zakon vsebuje splošne in abstraktne pravne norme, s katerimi so določene pravice in dolžnosti pravnih subjektov (materialni vidik) in da ta normativni akt sprejema predstavniški organ v vnaprej določenem zakonodajnem postopku.

Splošnost norme pomeni, da njen naslovljenec ni individualiziran, temveč je označen zgolj z neko lastnostjo, ki se nanaša na vnaprej nedoločeno število subjektov. Abstraktnost pravne norme pa kaže na vnaprej zamišljen in predviden dejanski stan. Pravi zakon zato ureja s tipskimi pravnimi pravili vedenje vnaprej nedoločenega števila pravnih subjektov za življenjske situacije, ki bodo nastopile po sprejemu zakona.

Zato je v evropski kontinentalni pravni kulturi potreba po celovitem in sistematičnem urejanju družbenih razmerij najbolj zadovoljena s splošno naravo

---

<sup>9</sup> "Toda kadar vse ljudstvo odloča o vsem ljudstvu, tedaj upošteva le samo sebe; in če takrat nastane kak odnos, je to odnos med celotnim predmetom z enega vidika in celotnim predmetom z drugega vidika, tako da ne pride do nobene delitve celote. Tedaj je predmet, o katerem odločamo, obči, kakor je obča volja, ki o njem odloča. In to dejanje imenujem zakon." (Rousseau, 1960 str. 101).



zakona (Novak, 2023, str. 352) in z načelom, da je edino z zakonom dopustno podeljevati pravice in nalagati obveznosti pravnim subjektom. Te posegajo zlasti v sfero svobode in premoženja, tako da zakon ureja bistvene okoliščine človekovega položaja v družbi. To daje zakonu posebno veljavo v pravnem in političnem sistemu, saj zajema najpomembnejše pravne norme, drugi pravni viri pa naj potem zakon le razčlenjujejo in (v okviru zakonskih določb) dopolnjujejo.

Slovenski pravni sistem dosledno sledi navedenemu teoretičnemu pogledu, čeprav je omenjena usmeritev v slovenski ustavi nerodno formulirana<sup>10</sup> ter kljub posledici, ki večkrat privede do kazuistične zakonodaje ali (nesmotrnega) zakonskega določanja norm izrazito tehnične narave. Tej nevarnosti se mora izogniti tudi podnebni zakon. Seveda je to odvisno tudi od zapletenega vprašanja, kdaj imamo opraviti s konstituiranjem novih pravic in dolžnosti, kdaj pa le z razčlenjevanjem že konstituiranih pravic in določanjem načina njihovega izvrševanja.

## 4.2 Materialna in formalna moč zakona

Materialna moč zakona kaže na njegovo izvajanje v družbeni praksi, medtem ko formalna moč pomeni, da se lahko veljavni zakon spremeni samo z novim zakonom. Materialna moč zakona je odvisna ne le od doslednega spoštovanja zakonodajnega postopka, temveč v veliki meri tudi od njegove vsebinske skladnosti z interesi večine članov globalne družbe, kar pogojuje bolj ali manj dosledno spoštovanje zakonskih določb v praksi. Uresničevanje zakona pomeni, da se pravne norme iz sveta idej (law in books) preselijo v dejansko vedenje in ravnanje pravnih subjektov v fizičnem, realnem svetu (law in life).

Formalna moč zakona je izražena skozi njegovo mesto v določenem pravnem sistemu ter skozi pravilo o prednosti kasnejšega zakona pred prejšnjim<sup>11</sup>. Zadnji zakon odpravi vse prejšnje zakonske predpise, ki so urejali isto področje družbenih odnosov. Pri tem naj zakon A-1razveljavlja zakon A in ne več zakonov<sup>12</sup>. Navedeno

---

<sup>10</sup> Ustavno normo " Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom" ( 87. čl. Ustave RS) bi gramatikalno lahko razlagali tako, da kadar o pravicah in obveznostih državljanov odloča državni zbor, to počne pač samo v obliki zakona; vendar kadar o pravicah in obveznostih odloča kakšen drug organ – na primer vlada – pa to ureja ta organ pač z drugimi akti – vlada na primer z uredbo itd., saj ni eksplicitno in nedvoumno rečeno, da pravice in obveznosti v državi določa le državni zbor.

<sup>11</sup> Lex posterior derogat legi priori.

<sup>12</sup>To je lahko opravičljivo le kot izjema v izrednih razmerah. Npr. Zakon o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2013 (Ur. l. RS 95/23), ki 1. spreminja in dopolnjuje določbe več drugih

splošno pravilo je razčlenjeno še naprej, glede na to ali je sprejet nov splošni ali specialni zakon, saj kasnejši specialni zakon izključuje prejšnjega splošnega le na svojem področju, ne ukine pa splošnega zakona v celoti<sup>13</sup>. V ta razmerja bo vstopil tudi sistemski Podnebni zakon, ko bo treba opredeljevati njegov odnos do npr. Zakona o varstvu okolja, Zakona o celostnem prometnem načrtovanju, Zakonu o infrastrukturi za alternativna goriva itd.

V hierarhični zgradbi slovenskega pravnega sistema zavzema zakon mesto osrednjega pravnega vira. Z njim morajo biti v skladu vsi drugi splošni in posamični pravni akti, sam pa mora izhajati iz ustave, mora pa biti skladen tudi z načeli mednarodnega prava in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami<sup>14</sup>. S polnopravnim članstvom Slovenije v Evropski uniji<sup>15</sup> pa so ustanovitvene pogodbe ter uredbe in direktive Evropske unije zavezujoče za slovenskega zakonodajalca, saj ima pravni sistem Evropske unije prednost pred nacionalnim pravnim sistemom.

## 5 Vpetost Podnebnega zakona v evropsko zakonodajo

V Sloveniji je do 1. maja 2004 zakonodajno pristojnost imel izključno Državni zbor Republike Slovenije. S polnopravnim članstvom Slovenije v Evropski uniji pa je izvrševanje dela te suverene pravice sprejemanja zakonov prenešeno na organe Evropske unije<sup>16</sup>.

V teh procesih se kvalitativno spreminja vloga nacionalnega zakonodajalca (parlamenta). S prenosom izvrševanja dela suverenih pravic na organe EU, se tako zmanjšajo »postavodajne« pristojnosti slovenskega zakonodajnega organa (Državnega zbora) na področjih prenesenih pravic, čeprav na teh področjih preko ustreznih postopkov lahko vpliva na odločitve v zakonodajnih telesih EU (Svet

---

zakonov, 2. določa odstopanje od določb nekaterih drugih zakonov in 3. določa začasne ukrepe na številnih področjih, povezanih z naravno nesrečo.

<sup>13</sup> *Lex posterior specialis non derogat legi priori generali.*

<sup>14</sup> 8. čl. Ustave RS: " Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno."

<sup>15</sup> Republika Slovenija je s 1. majem 2004 postala polnopravna članica Evropske unije.

<sup>16</sup> Zakon o ratifikaciji »pristopne pogodbe« med Slovenijo in članicami EU, Ur. l. RS 3/04 –MP- z dne 10. 2. 2004; 3.a čl. Ustave Republike Slovenije: »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.«

Evropske unije in Evropski parlament). Ob prenosu izvrševanja dela zakonodajne suverenosti na institucije Evropske unije je torej Slovenija – prek svojih predstavnikov v teh institucijah – udeležena v procesih odločanja oziroma procesih sprejemanja evropskih predpisov.

## 5.1 Zakonodajni akti Evropske unije

Pogodba o Evropski uniji, kot je bila spremenjena z Lizbonsko pogodbo<sup>17</sup>, določa, da so zakonodajni akti Evropske unije tisti akti, ki so sprejeti po zakonodajnem postopku. Po rednem zakonodajnem postopku Evropski parlament in Svet skupaj sprejemata uredbe, direktive ali sklepe na podlagi predloga Komisije.

V pravnem sistemu Evropske unije se pravice in dolžnosti, ki veljajo neposredno za njene državljane in druge pravne subjekte, določajo z uredbo ( regulation). Uredba v Evropski uniji ima enako vlogo kot zakon v nacionalnih pravnih sistemih, tako da neposredno nadomešča zakonodajo posameznih držav članic (Moussis, 1999, str. 46) oziroma je zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah<sup>18</sup>. Z uredbami poteka unifikacija pravnega sistema v članicah. Uredbe sprejema na predlog Evropske komisije Svet Evropske unije skupaj z Evropskim parlamentom. V pravnem oziroma zakonodajnem sistemu Evropske unije je tako poudarjena strokovnost, ki se kaže v demonopolizaciji parlamenta pri zakonodaji oziroma pri oblikovanju in sprejemanju uredb kot osrednjih (sekundarnih) pravnih virov Evropske unije.

Direktiva (a directive) , pa zagotavlja harmonizacijo pravnih sistemov držav članic. Direktiva je nekakšen "okvirni zakon Skupnosti« (Moussis, 1999, ibidem). ki ga morajo članice upoštevati pri svoji nacionalni zakonodaji. Direktiva torej zavezuje vsako državo članico glede rezultatov, ki jih je potrebno doseči, oziroma glede cilja, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. S tem se ob vsebinsko enakih pravnih normah, lahko uveljavljajo še specifične posameznih nacionalnih pravnih sistemov.

---

<sup>17</sup> Lizbonska pogodba je – po ratifikaciji v vseh državah članicah Evropske unije - pričela veljati 1. 12. 2009. Državni zbor Republike Slovenije je Lizbonsko pogodbo ratificiral 29. 1. 2008.

<sup>18</sup> 288/2 člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, katere spremembe in dopolnitve so bile določene s 1. členom Lizbonske pogodbe.

## 5.2 Prioriteta evropskega prava

Pri učinkovanju evropskega pravnega sistema velja načelo primarnosti evropskega prava uveljavljeno skozi delovanje Sodišča Evropskih skupnosti in eksplicitno razglašeno kot 17. Izjava o primarnosti k Pogodbi o Evropski uniji. To načelo določa, »...da imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije pogodbe in pravo, ki jih Unija sprejme na podlagi pogodb, prednost pred pravom držav članic...«<sup>19</sup> Skupno evropsko pravo je torej pred nacionalnim pravnim sistemom, kar z drugimi besedami praktično pomeni, da morajo biti vsi pravni akti v Sloveniji skladni z zakonodajnimi akti Evropske Unije.

Poenotenje in izenačevanje pravne nadstavbe evropske globalne družbe oziroma Evropske Unije poteka torej po dveh poteh. Ta dva načina se uveljavljata kot unifikacija (uredba) in harmonizacija (direktiva) prava. Navedena dva načina poenotenja pravnega sistema (unifikacija, harmonizacija) ostajata v bistvu nespremenjena tudi po Lizbonski pogodbi. Na žalost ni bila sprejeta Pogodba o Ustavi za Evropo<sup>20</sup>, ki je uvajala namesto uredbe evropski zakon ter namesto direktive evropski okvirni zakon.

Ob tem kaže biti pozoren tudi na pravno zavezujočo naravo sodb Sodišča evropskih skupnosti v smislu dopolnjevanja evropskih zakonodajnih aktov (Craig, de Burca, 2008, str. 72). Sodbe Sodišča Evropskih skupnosti sicer nimajo narave sodnega precedensa, vendar oblikujejo ustaljeno sodno prakso, ki se vzdržuje v odločitvah tega sodišča. Poleg tega Sodišče prispeva k skladnemu in enotnemu razlaganju evropskega prava. To je še posebej vidno, kadar se na Sodišče obrnejo za predhodno mnenje nacionalna sodišča, ko uporabljajo predpise evropskega prava. V takšnem primeru imajo razlage Sodišča splošni (erga omnes) učinek.

Odločilna je še norma, ki zavezuje države članice k sprejemu vseh ukrepov nacionalnega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Evropske Unije<sup>21</sup>, kar zopet zagotavlja usklajenost nacionalnega pravnega sistema z evropskim

---

<sup>19</sup>Tej izjavi je dodano Mnenje pravne službe Sveta z dne 22. junija 2007, ki med drugim pravi:« Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je primarnost prava Evropske skupnosti temeljno načelo zakonodaje Skupnosti...Dejstvo, da načelo primarnosti ne bo vključeno v prihodnjo pogodbo, nikakor ne spreminja obstoja tega načela in sedanje sodne prakse Sodišča.»

<sup>20</sup> Pogodba o Ustavi za Evropo je bila leta 2005 zavržena na referendumu v Franciji in na Nizozemskem.

<sup>21</sup> 291/1. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, spremenjene z Lizbonsko pogodbo.

pravom. V primeru nasprotja med pravom Unije in pravom držav članic, prevlada pravo Unije. Sodišče EU sicer nima pristojnosti, da bi razveljavilo določbe nacionalnega prava, ki so v nasprotju z evropskim pravom, toda nacionalna sodišča morajo v primeru navedenega nasprotja uporabiti določila prava EU, namesto določb nacionalnega prava.

Navedeno odvisnost in povezanost obeh pravnih sistemov mora imeti pred očmi tudi zakonodajna politika. Le-ta mora na evropski ravni paziti, da ne prekorači dogovorjenih pristojnosti evropskih institucij, na nacionalni ravni pa morajo zakonodajalci spoštovati - ob siceršnji prirejenosti obeh pravnih sistemov – načelo prednosti evropskega prava. Pri tem evropska uredba nadomesti nacionalno zakonodajo in se uporablja neposredno, tako da se lahko posamezni pravni subjekti nanjo neposredno sklicujejo v postopkih pred sodišči. Naslovniki direktive, ki so zavezujoče glede postavljenega cilja, pa so države članice. Le-te morajo svojo zakonodajo uskladiti (harmonizirati) z direktivami oziroma jih implementirati v nacionalno zakonodajo.

## **6 Upoštevanje evropskih predpisov v Podnebnem zakonu**

V primeru Podnebnega zakona jer prenos izvrševanja predpisov Evropske unije izveden na dva načina.

### **6.1 Evropske podnebne direktive in uredbe**

Najprej se v slovenski pravni red prenašajo direktive o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida, o določitvi metod izračuna in zahtev glede poročanja o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva, o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, o informacijah o ekonomičnosti porabe in emisijah CO<sub>2</sub> v zvezi s trženjem novih osebnih vozil. Za uresničevanje vsebine navedenih direktiv lahko Podnebni zakon samostojno določi oblike in metode.

Za evropske uredbe pa lahko Podnebni zakon uredi le način njihovega izvajanja, ker se ti akti uporabljajo neposredno. To so uredbe o upravljanju energetske unije in podnebni ukrepov (11. dec. 2018), o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir

podnebne in energetske politike (30. maj 2018), o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju 2021 do 2030 (30. maj 2018), o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč (31. okt. 2009), o flouriranih toplogrednih plinih (16. april 2014), o vzpostavitvi Socialnega sklada za podnebje (16. 5. 2023), o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti (30. jun. 2023), o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb (18. jun. 2020).

Sladno z navedenimi evropskimi predpisi ter ratificiranimi in objavljenimi mednarodnimi pogodbami<sup>22</sup> Podnebni zakon vzpostavlja zakonodajni okvir za izvajanje politik, ki zadevajo podnebne spremembe. Osrednji cilj zakona je zato razogljičenje oziroma doseganje podnebne nevtralnosti do leta 2050. S tem bi povečali odpornost družbenih in naravnih sistemov na vplive podnebnih sprememb.

## 6.2 Slovenski podnebni zakon

Za razumevanje in razlago zakona ter njegovo uporabo<sup>23</sup> so pomembna njegova uvodna načela. Načelo komplementarnosti zavezuje državo in občine pri sprejemanju politik in ukrepov k upoštevanju gospodarskih, družbenih in okoljskih posledic njihovega izvajanja. Podnebne politike morajo upoštevati na naravi temelječe rešitve in prispevati k ohranjanju biodiverzitete. Z vključevanjem strokovne in širše javnosti se vzpostavlja podnebni dialog, ki vodi k čim bolj domišljenim ukrepom. Prehod na podnebno nevtralnno gospodarstvo mora upoštevati državljane in območja, ki bi jih ta prehod lahko nesorazmerno prizadel ter tudi ranljive skupine in na splošno pri vseh ukrepih upoštevati ustavne pravice. Poleg tega Podnebni zakon ponavlja načelo »onesnaževalec plača«, saj mora proizvajalec emisij toplogrednih plinov nositi bremena onesnaževanja okolja.

V nadaljnjih poglavjih vsebuje Podnebni zakon pravna pravila za sprejemanje strategij ter energetskih in podnebnih načrtov. Posebej zakon določa organizacije na področju podnebnih sprememb. Sledi opredeljevanje ukrepov za zmanjševanje

---

<sup>22</sup> Zakon o ratifikaciji Pariškega sporazuma, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 16/16 in 6/17.

Pariški sporazum temelji na Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja, ki ima za cilj ohranitev dviga povprečne globalne temperature občutno pod 2 °C v primerjavi s predindustrijsko dobo oziroma, da se dvig temperature omeji na 1,5 °C v primerjavi s predindustrijsko dobo, saj bi se tako občutno zmanjšala tveganja in učinki podnebnih sprememb

<sup>23</sup> Prim: »V bistvu pravnega sistema leži antinomija, povzročena vsled dualizma: pravo kot tekst in pravo kot proces interpretacije in izvrševanja tega teksta.« (Pitamic, 2019, str. 46)

emisij toplogrednih plinov in ukrepov na področju rabe zemljišč. Določbe o trgovanju s pravicami do emisij toplogrednih plinov so povezane s sistemom za monitoring, evidencami in poročanjem ter ekonomskimi in finančnimi instrumenti<sup>24</sup>. Posebej so opredeljena pravila za ravnanje s fluoriranimi toplogrednimi plini in ozonu škodljivimi snovmi ter posebne zahteve za biogoriva. Ker se bodo morali vsi deležniki t. im. zelenega dogovora pri svojem delovanju ravnati v skladu z normami Podnebnega zakona, je za ugotavljanje upoštevanja zakonskih določb predviden upravni, inšpekcijski in finančni nadzor.

Za izvajanje določb podnebnega zakona bo potrebna visoka stopnja pravne zavesti. Ob zavedanju po vedno večji kritičnosti državljanov oziroma njihovo manjšo pripravljenost za dosledno ravnanje po zakonih. To postane še posebej vprašljivo, kadar imajo državljani občutek, da so določeni zakoni krivični oziroma slabi, se pravi, da imajo ti zakoni nizko stopnjo legitimnosti. V slovenskih razmerah se je kritičnost do take vrste zakonov izrazito povečala v zadnjih treh desetletjih, saj se je konformnost v smislu brezpogojnega pokoravanja vsakršnim zakonom zmanjšala od dvotretjinskega deleža koncem sedemdesetih let prejšnjega stoletja, preko ene polovice koncem osemdesetih let, na eno tretjino koncem devetdesetih let in v začetku 21. stoletja. Zato bo moral Podnebni zakon stremeti k visoki stopnji legitimnosti, kar bo zagotavljalo njegovo dejansko učinkovitost in preprečevalo razkorak med normativnim in stvarnim.

## Literatura

- Baer Sussane (2023). *Rechtssoziologie*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Berger Peter, Luckmann Thomas (1999). *Modernost, pluralizem in kriza smisla*, Nova revija, Ljubljana
- Craig P., de Burca G. (2008). *EU Law, Text, Cases and Materials*, 4. izdaja, Oxford University Press, Oxford
- Dyrhaug, Kurze, ed. (2023). *Making the European Green Deal Work*, Routledge/Taylor & Francis
- Grile P., Ilešič T. (2001). *Pravo Evropske unije* Cankarjeva založba, Ljubljana
- Igličar Albin, Bačlija Brajnik Irena (2023). *Predparlamentarni zakonodajni proces*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Moussis Nicolas (1999). *Evropska unija, Littera picta*, European Study Service
- Novak Aleš (2023). *Pojem in pojavnost sodniškega prava*, v Novak, Pavčnik (ur.). *Sodniško pravo*, LexPera, GV Založba, Ljubljana, str. 323- 360
- Pitamic Leonid (2019). *Pravo in revolucija*, LexPera GV Založba, Ljubljana
- Pavčnik Marijan (2020). *Teorija prava*, LexPera, GV Založba, Ljubljana
- Rousseau J.J. (1960). *Družbena pogodba*, Cankarjeva založba, Ljubljana
- Schulte Martin (2011). *Eine soziologische Theorie des Rechts*, Dunkler&Humblot, Berlin

<sup>24</sup> Npr. t. im. Eko-sklad.

