



Analiza presoj vplivov predpisov na okolje in podnebje

Avtor:

Aljoša Petek, mag. prava



Analizo je financiral Focus, društvo za sonaraven razvoj, iz sredstev European Climate Foundation.

Julij 2020

KAZALO

1. Uvod	3
2. Pravna ureditev presoj vplivov predpisov na okolje	4
2.1. Splošni vidiki Resolucije o normativni dejavnosti	4
2.2. Smernice za pripravo presoje posledic iz Resolucije	5
2.3. Poslovnik Državnega zbora	6
2.4. Poslovnik Vlade Republike Slovenije	6
2.5. Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10.....	7
2.6. Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik	8
2.7. Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019-2022.....	9
2.8. Zelena proračunska reforma in 'Zeleni (okoljski) test'	11
3. Primerjalno pravna ureditev	14
3.1. Primerjalni pregled - Državni zbor.....	14
3.2. Primerjalni pregled - poizvedbe iz septembra 2019.....	14
4. Izvajanje presoje vplivov predpisov na okolje v praksi (v Sloveniji)	17
4.1. Odgovor Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo	20
5. Zaključne ugotovitve	23
6. Predlogi	24
7. Viri in literatura	25
Priloga I.....	26
Priloga II	41

1. UVOD

Analiza presoj vplivov predpisov na okolje je namenjena pregledu pravne ureditve in prakse izvajanja presoj vplivov na okolje v okviru priprave predlogov predpisov oz. spremnih gradiv za njihov sprejem. Namen analize je ugotoviti, katere so pomanjkljivosti sistema in podati predloge za izboljšanje. Predvsem želimo okrepiti presoje vplivov na podnebje zaradi uveljavljanja t.i. »**mainstreaminga**« **podnebnih sprememb skozi predpise**.

V analizi sprva predstavljamo pravno ureditev s področja presoje vplivov predpisov na okolje in podnebje v Sloveniji, nato predstavljamo primerjalni pregled ureditev v izbranih država članicah EU, sledi pregled izvajanja presoj vplivov predpisov na okolje in podnebje v Sloveniji v praksi, nato pa zaključne ugotovitve ter predlogi izboljšav trenutne ureditve in prakse.

2. PRAVNA UREDITEV PRESOJ VPLIVOV PREDPISOV NA OKOLJE

Seznam predpisov in relevantnih dokumentov, ki urejajo področje presoj vplivov predpisov na okolje:

- Resolucija o normativni dejavnosti;¹
- Poslovnik Državnega zbora;²
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije;³
- Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št.10;⁴
- Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik;⁵
- Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019-2022;⁶
- Zelena proračunska reforma.⁷

Pravna ureditev je razpršena in na prvi pogled obsežna, vendar je samih določb ter relevantne vsebine, ki urejajo področje presoje vplivov predpisov, relativno malo. **Presoja vplivov predpisov na podnebje v slovenskem pravem redu samostojno ni predvidena in je upoštevana (in izvedena) kot del presoje vplivov predpisov na okolje.**

2.1. SPLOŠNI VIDIKI RESOLUCIJE O NORMATIVNI DEJAVNOSTI

Presoje vplivov, ki jih ima posamezen predpis (na okolje in tudi na vsa ostala področja), izhajajo iz splošne težnje Slovenije in EU k oblikovanju kakovostnih pravnih predpisov. V luči priključitve Slovenije Evropski uniji in težnji k pripravi bolj kakovostnih predpisov je Državni zbor 19. novembra 2009 sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti⁸ (v nadaljevanju Resolucija).

Resolucijo lahko dojemamo kot integralni del 'nove slovenske zakonodajne politike'.⁹ Med drugimi cilji Resolucija uvaja **izvajanje presoje vplivov posledic predpisov**. Drugi odstavek VI. Točke Resolucije povzema bistvo presoje posledic predpisov in izrecno ter celo na prvem mestu navaja okoljski vidik:

"Cilj, h kateremu je treba stremeti, je dosledno izvajanje veljavnih zahtev za pripravo predpisov in njihova nadgradnja s čim bolj kvantificiranimi presojami posledic predpisov na vseh področjih, predvsem na **okoljskem**, gospodarskem in socialnem, kar vključuje tudi **prostorske in varstvene vidike**, s presojami za zmanjšanje ali odpravljanje administrativnih obremenitev in poenostavitve postopkov. Poglavitni cilj je zagotoviti čim večjo legitimnost sprejetega predpisa tudi s

¹ Uradni list RS, št. 95/09.

² Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20.

³ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 - popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

⁴ <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/generalni-sekretariat-vlade/zakonodaja-generalnega-sekretariata-vlade/>

⁵ https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/PRIROCNIK_-_julij_2011.doc

⁶ [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/\\$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf)

⁷ <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Davcni-direktorat/DOKUMENTI/Zelena-proracunska-reforma-Okoljski-in-javnofinancni-vidik-spodbud-v-Sloveniji.pdf>

⁸ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5516>

⁹ Kot je zapisano v petem odstavku tretje strani Priročnika za izvajanje presoje posledic predpisov in politik MJU.

sodelovanjem strokovne in druge javnosti v postopku njegovega sprejemanja in kasnejšega izvajanja."

V smislu resnosti in vsebinske ter strokovne utemeljenosti presoj v nasprotju z zgolj formalnim izpolnjevanjem kriterijev, Resolucija v tretjem odstavku iste točke določa še:

"Taka presoja zahteva **resno in temeljito, na specifičnem strokovnem znanju utemeljeno raziskovalno-analitično delo na posameznih področjih** javnih politik in ne le formalno izpolnjevanje predpisanih obrazcev oziroma metodologij."

Resolucija pravno ne zavezuje.

Poleg smernic za pripravo presoje posledic, ki so predstavljene v naslednji točki, Resolucija vsebuje tudi pomembno točko (VI./2) s smernicami za sodelovanje s strokovno in drugimi zainteresiranimi javnostmi.

"Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju."

Pri tem je ključnega pomena pravočasna vključitev javnosti (v čim bolj zgodnji fazi odločitev) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje - zato je zelo smiselno, da ima javnost primerno možnost odziva tudi pri ugotovljenih možnih posledicah, ki jih ima lahko predpis.

2.2. SMERNICE ZA PRIPRAVO PRESOJE POSLEDIC IZ RESOLUCIJE

Resolucija vzpostavlja splošen okvir oziroma smernice za pripravo presoj posledic predpisov, ki ima v nadaljevanju na kratko povzetih 7 glavnih točk/korakov.

1. Opredelitev problematike

Prvi korak pri presojah vplivov predpisov je natančna, pravočasna in vključujoča opredelitev problema, vključno z vzrokom za problem ter morebitne posledice na okolje, gospodarstvo in socialni položaj posameznikov.

2. Opredelitev ciljev

Naslednji korak je smiselno natančna in merljiva določitev cilja, ki ne dopušča raznolikih interpretacij in gradi na obstoječih nacionalnih strategijah ter strategijah EU.

3. Alternativne možnosti za rešitev problema

Za doseganje opredeljenih ciljev je treba ugotoviti ali obstajajo alternativne možnosti, s predstavijo njihovih prednosti in slabosti. Alternativne možnosti se presojujejo na podlagi treh kriterijev - uspešnosti (utemeljeno pričakovanje, da bo alternativa dosegla cilj), učinkovitosti (utemeljeno pričakovanje, da bodo obremenitve alternative najmanjše) ter upravičenosti (alternativa bo imela najmanjše negativne vplive na okolje, gospodarstvo in socialno področje). V tej fazi še ni izbrana najboljša alternativa.

4. Ugotavljanja verjetnih okoljskih, gospodarskih in socialnih posledic

V tej fazi se analizira obseg finančnih, administrativnih, okoljskih, gospodarskih in socialnih posledic predlaganih rešitev, s posebno pozornostjo na posledicah za okolje (kakovost okolja, narave, življenja in zdravja), za gospodarstvo in na socialnem področju.

5. Ugotavljanje finančnih in administrativnih posledic

Presoja, kakšne finančne posledice bo imel predpis za posamezne skupine in kategorije prebivalcev ter gospodarske subjekte, s poudarkom na javnih financah, zasebnem sektorju ter malih podjetjih, je ključnega pomena za preprečitev nastankov novih, nepredvidenih ali nepričakovanih administrativnih sprememb in stroškov.

6. Primerjava alternativnih možnosti rešitev

V tej fazi, ki predstavlja glavni korak pri utemeljitvi izbrane rešitve, se opravi ocena ter medsebojna primerjava prednosti in slabosti posameznih alternativ oz. predlaganih rešitev. Izbrana rešitev je tista, ki je na podlagi zastavljenih kriterijev (ki morajo biti čim bolj primerljivi in merljivi) najbolj uspešna pri doseganju cilja ob čim manjših negativnih posledicah za okolje, gospodarstvo in socialno področje, ob upoštevanju javnih financ, zasebnega sektorja ter malih podjetij.

Pri določanju najboljše alternative je potrebno opraviti tudi analizo tveganj, v okviru katere se presodi, kako verjetne so negativne posledice predloga in kakšne so te posledice.

7. Uveljavitev in spremljanje ter evalvacija predpisa

Ob sprejemu in pred pričetkom veljave je smiselno razširiti vest o predpisu in splošni javnosti nameniti razumni rok za seznanitev z vsebino predpisa (vsaj 15 dnevni rok na podlagi Ustave). Nato sledi sprotno sledenje in evalvacija uspešnosti predpisa, ki je lahko tudi predpogoj za njegove popravke v prihodnosti.

Koraki, navedeni v tem poglavju so podrobneje obrazloženi v Priročniku, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo (glej točko 2.6.).

2.3. POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA

Poslovnik Državnega zbora določa obvezne sestavine predloga zakona, pri čemer mora uvod predloga zakona, ki ga predlaga vlada, med drugim obsegati tudi **presojo posledic za okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike** (šesta alineja tretjega odstavka 115.člena Poslovnika DZ). 115. člen Poslovnika DZ v 4. odstavku določa še:

"Sestavine iz šeste, sedme, osme in devete alineje prejšnjega odstavka vsebuje le predlog zakona, ki ga predlaga vlada. Za predlog zakona, za katerega se predlaga sprejem po nujnem zakonodajnem postopku, vlada ne navede vsebin iz šeste in sedme alineje prejšnjega odstavka."

Šesta alineja, omenjena v zgornjem odstavku, določa presojo posledic za okolje - po nujnem zakonodajnem postopku torej presoje posledic za okolje ni potrebno opraviti.

Predlagatelji zakona so poleg vlade lahko tudi **vsak poslanec, državni svet ali najmanj 5.000 volivcev** (114. člen Poslovnika DZ). Izrazito večino predlogov zakonov v Sloveniji predlaga vlada in večina zakonov je sprejeta po rednem postopku - **večina predlogov zakonov zatorej vsebuje presojo posledic, ki jih bo predpis imel na okolje.**

Poslovnik DZ v 115.a členu določa še, da če vladni predlog zakona ne vsebuje elementov iz 115. člena, predsednik DZ pozove vlado, da v roku 15 dneh dopolni predlog. V kolikor to vlada ne stori, se šteje, da je predlog zakona nikoli ni bil vložen.

2.4. POSLOVNIK VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Poslovník Vlade RS (v nadaljevanju Poslovník VRS) smiselno gradi na določbah Poslovníka DZ in ureja področje opravljanja presoj posledic za okolje v 8. in 8.b členu. Medtem ko 8. člen zgolj določa, da mora jedro vladnega gradiva (ki je predpogoj za sprejemanje odločitev vlade) vsebovati tudi predlog zakona, podzakonskega predpisa in drugih odločitev vlade, 8.b člen jasno določa, da mora predlog zakona vsebovati vse sestavine in podatke, ki jih določa že Poslovník DZ; ob tem specifično izpostavlja tudi presojo posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike (četrta alineja četrtega odstavka 8.b člena).

Nadalje 8.c. člen Poslovníka VRS predvideva tudi sestavine predloga podzakonskega akta, ki določa:

"Obrazložitev predloga iz prejšnjega odstavka vsebuje predstavitev pravne podlage, vsebinsko obrazložitev predlaganih rešitev in presojo posledic po posameznih področjih iz četrtega odstavka prejšnjega člena, če te niso mogle biti celovito predstavljene v predlogu zakona."

Določba se smiselno uporablja tudi za ratifikacijo mednarodnih pogodb.

Zaradi skoposti zgoraj navedenih členov in določb Poslovníka VRS je z namenom, da bi pripravljavcem predpisov olajšali odgovor na vprašanje, katere naloge morajo opraviti v okviru presoje posledic predloga zakona na posamezno področje oziroma do katerih vidikov na posameznem področju se morajo opredeliti pri pripravi predloga zakona Generalni sekretariat Vlade sprejel Navodilo št. 10, predstavljeno v naslednji točki (2.5.).

2.5. NAVODILO ZA IZVAJANJE POSLOVNIKA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ŠT. 10

Navodilo za izvajanje Poslovníka Vlade Republike Slovenije št. 10 (v nadaljevanju 'Navodilo') v 3. členu določa, da so sestavni deli jedra gradiva predloga zakona (in predloga uredbe) določeni v prilogi 3 Navodila.

Kar zadeva presojo posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, je v Navodilu in posledično pojasnjeno, da naj bi pripravljavec predpisa pripravil presojo vplivov posledic na okolje v okviru spodaj navedenih tematik:

- kakovost zraka,
- cilje upravljanja voda,
- kakovost ali vire prsti,
- podnebne spremembe,
- biotsko raznovrstnost,
- varovana in zavarovana območja,
- nastajanje odpadkov in ravnanje z njimi,
- verjetnost ali stopnjo tveganja za okolje,
- aktivnosti podjetij v zvezi z okoljem,
- organizacijo dejavnosti v prostoru in rabo prostora,
- prostorsko identiteto,
- varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami:
 - preprečevanje nastanka oziroma zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč,
 - zaščita, reševanje in pomoč ob nesreči.

Zgoraj navedene alineje so osnova presoje vplivov predpisa na okolje, ki naj bi jih pripravljavci predloga zakona upoštevali pri snovanju besedila zakona in seveda tudi pri jedru gradiva predloga zakona. Celotna priloga 3 je dostopna na spletnih straneh Generalnega sekretariata vlade.¹⁰

Da bi bilo delo pripravljavcev predpisov bolj preprosto, je Ministrstvo za javno upravo pripravilo **Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik**, v katerem so zgoraj navedene teme preoblikovane v konkretna vprašanja z dodatno obrazložitvijo.

2.6. PRIROČNIK ZA IZVAJANJE PRESOJE POSLEDIC PREDPISOV IN POLITIK

Z namenom, da bi bilo delo pripravljavcev predpisov še bolj poenostavljeno z vidika presoj vplivov predpisov (na vsa področja), je Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), v sodelovanju z ostalimi ministrstvi in službami vlade, julija 2011, pripravilo 'Priročnik za izvajanje presoj posledic predpisov in politik' (v nadaljevanju: Priročnik).¹¹

Poglavitni prispevek Priročnika pri presojah vplivov predpisov na okolje je izoblikovana razpredelnica na straneh od vključno 23-32, ki je dostopna tudi na spletni strani stopbirokraciji.gov.si.¹²

Razpredelnica (glej Prilogo I tej analizi) je razdeljena na tri stolpce, med katerimi **prvi stolpec** vsebuje področja, na katerih so možne posledice predpisov. Prvi stolpec torej določa posledice na:

- kakovost zraka,
- cilje upravljanja voda,
- kakovost ali vire prsti,
- podnebne spremembe,
- biotsko raznovrstnost, varovana območja in zavarovana območja,
- nastajanje in ravnanje z odpadki,
- verjetnost ali stopnjo tveganja za okolje,
- aktivnosti podjetij,
- organizacijo dejavnosti v prostoru in rabo prostora in
- prostorsko identiteto.

Seznam je skoraj identičen tistemu, ki ga določa Navodilo za izvajanje Poslovnika št. 10 (glej prejšnjo točko).

Drugi stolpec vsebuje konkretnjša vprašanja (poimenovana 'indikativna-pomožna vprašanja'), na katera naj si pripravljavec predpisa odgovori v okviru posameznega področja, navedenega zgoraj. Pri **posledicah na kakovost zraka** sta na primer določeni dve podvprašanji:

- *Ali ukrep vpliva na kakovost zraka?*
- *Ali bo ukrep vplival na ravnanje z ozonu škodljivimi snovmi in F-plini?*

Podvprašanja so določena za vsako izmed desetih navedenih posledic.

¹⁰ <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/generalni-sekretariat-vlade/zakonodaja-generalnega-sekretariata-vlade/>

¹¹ Dostopen na povezavi (neposreden prenos datoteke): https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/PRIROCNIK_-_julij_2011.doc

¹² <https://www.stopbirokraciji.gov.si/boljsa-zakonodaja/predhodna-presoja-ucinkov/presoja-posledic-za-okolje-vkljucno-s-prostorskimi-in-varstvenimi-vidiki>

Tretji stolpec vsebuje 'nabor možnih področij, stanj, pravic na katere ukrep vpliva'. Priročnik tako za posledice na podnebne spremembe določa:

"Ukrep lahko vpliva na nastajanje toplogrednih plinov z:

- povečanjem/zmanjšanjem porabe energije,
- deležem uporabe obnovljivih virov pri porabi energije,
- uporabo obnovljivih virov energije pri proizvodnji električne energije,
- izboljšanjem infrastrukture namenjene javnim prevoznim sredstvom,
- uporabo osebnih motornih vozil,
- spodbujanjem uporabe javnega potniškega prometa,
- uporabo obnovljivih virov energije pri proizvodnji toplote (delež biogoriv v prometu, učinkovitost rabe energije v prometu, prihranek toplotne in električne energije v industrijskem in storitvenem sektorju, učinkovitost rabe energije v stavbah, učinkovitost rabe energije v javnem sektorju, povečanje deleža obnovljivih virov energije v javnem sektorju).
- prilagajanje podnebnim spremembam (zmanjšanje vpliva podnebnih sprememb)".

Tretji stolpec torej pripravljavcu predpisa še bolj natančno pokaže, kateri vidiki so pomembni za posamezno posledico in pri vrednotenju vpliva predpisa na konkretno področje. Podrobnejša obrazložitev naj bi bila v pomoč predvsem tistim pripravljavcem predpisov, ki se z različnimi področji ne srečujejo pogosto.

Priročnik prav tako določa vire, ki naj so pripravljavcu predpisa v pomoč pri presoji posledic:

- "Ministrstvo za okolje in prostor: <http://www.mop.gov.si/>
- Agencija RS za okolje: <http://www.arso.gov.si/>
- Inšpektorat RS za okolje in prostor: <http://www.iop.gov.si/>
- Geodetska uprava RS: <http://www.gu.gov.si/>
- Uprava RS za jedrsko varnost: <http://www.ursjv.gov.si/>
- Ekološko razvojni sklad RS: www.ekosklad.si
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: <http://www.mkgp.gov.si/>
- Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja: <http://www.arsktrp.gov.si/>
- Veterinarska uprava RS: <http://www.vurs.gov.si/>
- Fitosanitarna uprava RS: <http://www.furs.si/>
- Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano: http://www.mkgp.gov.si/si/organi_v_sestavi/inspektorat_za_kmetijstvo_gozdarstvo_hrano/
- Seznam programov, domačih in tujih organizacij: http://www.mop.gov.si/si/uporabne_povezave/
- Statistični urad RS: <http://www.stat.si/>
- Urad za makroekonomske analize in razvoj: <http://www.umar.gov.si/>
- EUROSTAT: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (v angleškem, nemškem in francoskem jeziku)".

2.7. AKCIJSKI NAČRT ZA IZBOLJŠANJE POSTOPKA NAČRTOVANJA, PRIPRAVE, SPREJEMANJA IN VREDNOTENJA UČINKOV ZAKONODAJE 2019-2022

Za ureditev presoje posledic predpisov v Sloveniji je relevanten, še posebej z vidika aktualnosti, Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019-2022 (v nadaljevanju: Načrt).¹³

Načrt se področja celotnega postopka sprejemanja kakovostne zakonodaje loteva z namenom identifikacije vrzeli in pomanjkljivosti v veljavni ureditvi postopka priprave in sprejemanja zakonodaje. Načrt je rezultat medresorskega sodelovanja, pri katerem so postopek vodili Generalni sekretariat Vlade RS, Služba Vlade RS za zakonodajo ter Ministrstvo za javno upravo.

V skladu z imenom dokumenta Načrt vsebuje nabor ukrepov za izboljšanje postopka priprave in sprejemanja zakonodaje, za vsak predviden ukrep pa je določen tudi 'skrbnik' (npr. MJU je vsebinsko med drugim pristojno za ukrepa 'Vzpostavitev sistema usposabljanja' in 'Določitev programov usposabljanja'). Edini smiselni korak naprej je namreč, po stališču pripravljavcev Načrta, prevzemanje odgovornosti posameznih državnih organov za posamezen doprinos ter sodelovanje različnih organov za doseg skupnega cilja.

Načrt je razdeljen v sledeča poglavja:

I. DOLOČITEV NORMATIVNIH PRIORITET IN NAČRTOVANJE ZAKONODAJE

II. PRIPRAVA ZAKONODAJE

III. IZVAJANJE OZIROMA UPORABA ZAKONODAJE

IV. EVALVACIJA VELJAVNE ZAKONODAJE IN ODLOČITEV, ALI JE POTREBEN NOV KROGOTOK

Poglavje II. PRIPRAVA ZAKONODAJE smiselno vsebuje področje presoje vplivov predpisov. V petem podpoglavju (str. 18) Načrt predvideva posodobitev Priročnika (MJU) ali pripravo novega priročnika, v katerem bo določena metodologija za presojo posledic na vseh področjih. Za področje presoje posledic na okolje se Načrt sklicuje na projekt Zelene proračunske reforme,¹⁴ ki prinaša t.i. Zeleni test.

Načrt predvideva vzpostavitev metodologij preko posebnega projekta vlade, v katerem naj bi sodelovali predstavniki ministrstev in vladnih služb. 'Rezultat' Načrta je **Priloga 1: tabelarni prikaz predlaganih ukrepov in aktivnosti**, ki pod poglavjem II. PRIPRAVA ZAKONODAJE predvideva sledeče ukrepe (ki so podrobneje obrazloženi z vidikov pravne podlage, organizacije in informacijskih sistemov - glej stran 32-34 Načrta):

1. Uvedba skrbnikov predpisa
2. Standardizacija gradiv
3. Konkretizacija ciljev, kazalnikov in rokov za evalvacijo predpisov
4. Okrepitev procesa posvetovanja z zainteresiranimi stranmi
5. Priprava ustreznih metodologij za opravljanje kakovostnih predhodnih presoj posledic in evalvacij predpisov
6. Interaktivna shema priprave predpisov
7. Okrepitev predhodnega medresorskega usklajevanja
8. Dosledno zavračanje gradiv, neprimernih za obravnavo, in obrazložitev morebitne neusklajenosti

¹³ [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/\\$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf)

¹⁴ <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Davcni-direktorat/DOKUMENTI/Zelena-proracunska-reforma-Okoljski-in-javnofinancni-vidik-spodbud-v-Sloveniji.pdf>

9. Ureditev parafiranja in končne redakcije

10. Naprednejša informacijska povezanost vlade in državnega zbora

Točka 5. - *Priprava ustreznih metodologij za opravljanje kakovostnih predhodnih presoj posledic in evalvacij predpisov* je ukrep, ki spada pod pristojnost vlade - gre torej za vladni projekt (ministrstva in vladne službe), v okviru katerega naj bi bile **določene metodologije za opravljanje predhodnih presoj posledic in evalvacij predpisov**.

Težišče ukrepanja na tem področju je na **MJU, Službi vlade RS za zakonodajo** (v nadaljevanju: SVZ) **ter na ministrstvih**, z možnostjo najema zunanjih izvajalcev, predvsem s področja informacijske tehnologije (glej str.33 načrta).

SVZ vidi dodano vrednost projekta v načinu, kako metodološke napotke uporabiti, da bodo lahko pripravljavci posameznih predpisov kar se da preprosto, hitro in objektivno ocenili posledice predpisa na določeno področje. Za uresničitev tega je podnebna aplikativna informacijska podpora pripravljavcem za opravljanje predhodnih presoj.

Glede na dopis SVZ (glej poglavje 4 in prilogo II), ki smo ga pridobili v okviru poizvedb za to analizo, so cilji projekta v okviru Načrta sledeči:

" - lažja in hitrejša priprava vsebin za pripravljavce predpisov, saj bo način dela metodološko osmišljen in koračno voden skozi namensko aplikacijo,

- večja raven informiranosti odločevalcev, kakšne posledice bo imel predlagan predpis na različna področja, in boljši pogoji za kakovostno odločanje v fazi sprejemanja predpisa,

- boljši vpogled javnosti v pričakovane rezultate oz. posledice sprejetih predpisov, kar krepi zaupanje javnosti do normodajalcev, ki s predpisi urejajo praktično vsa področja družbenega življenja,

- zmanjšanje normativne dejavnosti in upad števila stalno spreminjajočih se predpisov, ki povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda, hkrati pa težave pri izvajanju,

- upoštevanje priporočil Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) glede boljše kakovosti in nadzora pri opravljanju predhodnih presoj posledic."

2.8. ZELENA PRORAČUNSKA REFORMA IN 'ZELENI (OKOLJSKI) TEST'

Zelena proračunska reforma je vladni strateški projekt, v okviru katerega je bil zasnovan t.i. Zeleni (okoljski) test (v nadaljevanju: Zeleni test). Zeleni test naj bi predstavljal konkreten način presoje vplivov predpisov na okolje. Več o celotnem projektu, katerega del je tudi zeleni okoljski test, lahko preberete na strani 5

Dokument 'Zelena proračunska reforma; Okoljski in javnofinančni vidik spodbud v Sloveniji' (v nadaljevanju: Zelena proračunska reforma)¹⁵ na 82. strani pravi:

"Zeleni (okoljski test) je pripomoček, ki bo prispeval k obveščeni, ozaveščenju in zavedanju

odločevalcev o okoljskem vidiku in posledicah sprejemanja raznih ukrepov in predpisov. Oblikovan in predlagan je kot razširjena tabela v Prilogi 1 k vladnemu gradivu. Zeleni (okoljski) test bo na preprost in hiter način omogočil pripravljavcem predpisov oceniti posledice, ki jih ima posamezen akt na okolje oziroma ali je posamezen ukrep okolju prijazen, okolju škodljiv, ali pa nevtralen in kot tak nima ne negativnih ne pozitivnih posledic na okolje. Odločevalci se bodo tako že

¹⁵ <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Davcni-direktorat/DOKUMENTI/Zelena-proracunska-reforma-Okoljski-in-javnofinančni-vidik-spodbud-v-Sloveniji.pdf>

neposredno iz vladnega gradiva seznanili s tem, kakšne so posledice ukrepa na okolje, in se tako lažje odločili, ali bodo določen ukrep podprli ali ne in kateremu ukrepu dati prednost. Okoljski vidik presoje bo tako lahko izraziteje vplival na odločitve in prispeval k sprejetju kakovostnejših in okolju prijaznejših ukrepov."

Zeleni test je dostopen na strani 84 dokumenta:

6. Presoja posledic za:

a) javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih

b) ...

	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki:	POZITIVEN / NEGATIVEN/ NE VPLIVA
	<i>manjša poraba energije (nižja energetska intenzivnost)</i>	DA / NE / NE VPLIVA
	<i>energenti iz obnovljivih virov energije zamenjujejo druge energente</i>	DA / NE / NE VPLIVA
	<i>učinkovitejša raba energije</i>	DA / NE / NE VPLIVA
	<i>porablja se manj materiala na bruto domači proizvod (višja snovna produktivnost)</i>	DA / NE / NE VPLIVA
g)	<i>manj hrupa, svetlobe in/ali sevanja</i>	DA / NE / NE VPLIVA
	<i>manj emisij toplogrednih plinov in trdih delcev v zrak</i>	DA / NE / NE VPLIVA
	<i>manj odpadkov</i>	DA / NE / NE VPLIVA
	<i>manjša degradacija zemljišč</i>	DA / NE / NE VPLIVA
	<i>zmanjšujejo se drugi negativni okoljski vplivi (na tla, mineralne surovine, vodo, zrak, živalske in rastlinske vrste, vključno z njihovim genskim materialom)</i>	DA / NE / NE VPLIVA

(Vsak odgovor DA se točkuje z eno točko, odgovor NE VPLIVA z nič točkami, odgovor NE pa z minus eno točko. Če je seštevek vseh točk večji od 0, ima gradivo POZITIVEN vpliv na okolje. Če je seštevek vseh točk enak 0, gradivo NE VPLIVA na okolje. Če je seštevek vseh točk manjši od 0, ima gradivo NEGATIVEN vpliv na okolje.)

Obrazložitev:

(Samo, če pod točko g) izberete odgovor NEGATIVEN, dodatno obrazložiti:

- Zakaj je ukrep, kljub izkazanemu negativnemu vplivu na okolje, vseeno treba sprejeti;
- Kateri cilji, ki jih ukrep zasleduje, so tako pomembni, da prevladajo nad ciljem varstva okolja;
- Ali bi bilo mogoče zasledovane cilje ukrepa doseči tudi s sprejetjem drugačnega ukrepa, ki ne bi imel negativnega vpliva na okolje.)

Poglavitni cilj vključitve zelenega testa v postopek priprave predpisa (v vladno gradivo) je po besedah piscev dokumenta predvsem obveščati in ozaveščati pripravljavce in odločevalce (najpogostejše torej vlado in poslance DZ), da je pri sprejemanju ukrepov pomemben tudi okoljski vidik, ki je v postopkih odločanja pogosto popolnoma prezrt.

Zeleni test je zasnovan po vzoru t.i. MSP testa - presoja vplivov predpisov na mikro, mala in srednje velika podjetja (MSP).¹⁶ Več kot 99 odstotkov slovenskega gospodarstva predstavljajo mala in srednja podjetja (MSP), zato je pri pripravi zakonov upoštevan vpliv na to skupino gospodarskih subjektov. Kategorijo MSP sestavljajo podjetja z manj kot 250 zaposlenimi ter letnim prometom, ki

¹⁶ Dostopen na državni spletni strani: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/test-za-mala-in-srednja-podjetja/>

ne presega 50 milijonov EUR. Test je pripravljavcem na voljo v obliki spletne aplikacije, kar njihovo presojo vplivov še dodatno olajša. MSP test je obvezen pri pripravi zakonov od 12.1.2017, od 23.2.2018 pa je rezultat MSP testa za posamezen predlog predpisa dostopen tudi na portalu e-demokracija.¹⁷ Skrbnik nad kakovostjo izvajanja MSP testa je Ministrstvo za gospodarstvo in tehnologijo (MGRT).

Tudi za zeleni test je predvidena aplikacija, ki bo pripravljavcem olajšala presojo vplivov predpisa na okolje.

Zeleni test je v skladu z Zeleno proračunsko reformo del Akcijskega načrta (iz prejšnje točke). Predvidena je njegova vključitev v postopke presoj vplivov predpisov. Vendar pa že sam dokument Zelena proračunska reforma v luči (potencialno prekomerne) enostavnosti testa predlaga, da bi bilo:

"primerno proučiti možnosti nadgradnje zelenega (okoljskega) testa. Z določitvijo skrbnika zelenega (okoljskega) testa, ki bi skrbel za pravilen vnos podatkov v test, vodil evidenco sprejetih ukrepov, ki imajo pozitiven, nevtralen ali negativen vpliv na okolje, bi bilo mogoče ugotoviti, katere okolju škodljive ukrepe so sprejela posamezna ministrstva in kakšne so možnosti za preoblikovanje le-teh ali za njihovo nadomestitev z okolju prijaznejšimi. Ministrstva bi se lahko nadalje zavezala, da v določenem časovnem obdobju zmanjšajo število ukrepov, ki imajo negativen vpliv na okolje, oziroma preoblikujejo obstoječe ukrepe tako, da ti ne bodo več negativno vplivali na okolje. Iz zelenega (okoljskega) testa je razvidno, na katere okoljske dejavnike obravnavani ukrep negativno vpliva, kar bi omogočilo enostavnejšo oceno pripravljalcev predpisov, katere vidike ukrepa je primerno okrepiti in katere zmanjšati ali celo odpraviti, da bo posamezen ukrep postal vsaj okoljsko nevtralen, če ne okolju prijazen."¹⁸

Glede na test MSP in skrbnika testa, ki je Ministrstvo za gospodarstvo, bi bilo logično, da je skrbnik za kakovost presoj vplivov predpisov na okolje (pričakovano v obliki Zelenega testa) Ministrstvo za okolje in prostor.

Zeleni test se je v praksi izkazal za problematičnega, saj dopušča (pre)široko interpretacijo pripravljavcev predpisov. To vodi do ukrepov, ki so na podlagi testa na papirju nevtralni ali celo pozitivni za okolje, vendar v praksi temu ni tako. Več o tem kasneje (glej točko 4.).

¹⁷ <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov.html#eyJmaWx0ZXJzlp7InR5cGUiOlsiLSJdLCJzdGF0dXMiOlsiLSJdLCJjYXQiOlsiLSJdLCJjb21tZW50IjpbIkQiXSwicmlqcyl6WyltMSJdLCJyZmZzZXQiOlsiMCIJdLCJzZW50aW5lbF90eXBlljpbIm9rll0sInNlbnRpbmVsX3N0YXR1cyI6WYyJvayJdLCJpc19hamF4IjpbIjEiXX0slm9mZnNldFBhZ2UiOm51bGx9>

¹⁸ Str. 85 Zelene proračunske reforme.

3. PRIMERJALNO PRAVNA UREDITEV

V okviru ugotavljanja ureditev presoje posledic predpisov in politik v drugih državah članicah EU smo črpali iz dveh virov:

1. primerjalnega pregleda 'Presoja učinkov predpisov', ki je bil opravljen in izdan v Državnem zboru RS, 15.11.2012 in
2. podatkov o ureditvah v nekaterih državah članicah EU, neposredno pridobljenih od članic mreže Justice & Environment.¹⁹ Podatki so poizvedbi primerno bolj ažurni.

3.1. PRIMERJALNI PREGLED - DRŽAVNI ZBOR

V okviru primerjalnega pregleda iz leta 2012²⁰ je bilo obravnavanih 6 držav - **Finska, Irska, Madžarska, Nemčija, Poljska in Slovaška**. Pregled žal ne ponuja vpogleda v morebitne presoje tudi z vidika vplivov predpisov na podnebje (v skladu s časom pred na primer Pariškim sporazumom,²¹), kljub temu pa pregled na določenih točkah izpostavlja presojo vplivov na okolje, tudi v okviru testov t.i. 'trajnostnega razvoja', v različnih nacionalnih interpretacijah.

Pri primerjalnem pregledu sistemov sta jasna dva zaključka in sicer:

- da je presoja vplivov predpisov uveljavljena predvsem na nivoju priprave zakonov in zgolj redko za podzakonske predpise, ter
- da je večinoma ocenitev posledic predpisov obveznost vlade oz. v okviru vladnega predloga zakona, ter zgolj izjemoma tudi drugih možnih predlagateljev zakona.

Na Finskem, Madžarskem in Poljskem je v skladu s primerjalnim pregledom v letu 2012 sestavljal presojo vplivov predpisov tudi okoljski vidik (specifično presoje vplivov na okolje ali trajnostni razvoj), medtem ko ostale države tega niso predvidevale.

3.2. PRIMERJALNI PREGLED - POIZVEDBE IZ SEPTEMBRA 2019

Poizvedeli smo, kakšna je aktualna ureditev na področju presoj vplivov predpisov na okolje in podnebje na Madžarskem, na Slovaškem in na Češkem. V nadaljevanju predstavljamo kratke povzetke ureditve za vsako izmed naštetih držav.

Za Madžarsko smo pridobili podatke od okoljskega pravnega strokovnjaka dr. Csabe Kiss (organizacija EMLA),²² dne 20.9.2019. Na Madžarskem mora biti vsakemu zakonodajnemu predlogu v zvezi z varstvom okolja priložena ocena njegovega vpliva na okolje. Nacionalnemu svetu za okolje je treba dati najmanj 30 dni za pripombe na in komentar teh ocen. Kljub temu, da bi bilo potrebno predpise presojati tudi z vidika vplivov na podnebje, ne obstaja nobena izrecna obveznost glede podnebne presoje in tudi obstoječa presoja v praksi predstavlja zgolj formalnost. V kolikor pripravljavec predpisa ne opravi presoje vplivov predpisa na okolje, tega od njega ni mogoče zahtevati pred nobenim državnim (sodnim ali drugim) organom.

¹⁹ <http://www.justiceandenvironment.org/home/>

²⁰ https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2012/Presoja_ucinkov_predpisov.pdf

²¹ Ki je bil v EU sprejet šele leta 2016.

²² <https://emla.hu/en>

http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113057273&database%5bSOVS%5d=SOVS&database%5bIESP%5d=IESP&database%5bVDSS%5d=VDSS&database%5bUPRS%5d=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113057273

Za Slovaško smo pridobili podatke od okoljske pravne strokovnjakinje Mirke Majerove (organizacija Via Iuris),²³ dne 26.9.2019. Na podlagi vladnih zakonodajnih predpisov na Slovaškem mora biti vsak nov zakon ovrednoten po enotni metodologiji za oceno vplivov posledic. Gradivo mora vsebovati klavzulo o izbranih vplivih, ki so možni glede na enotno metodologijo.

V skladu s pravili mora (zakonodajno) gradivo odgovoriti na naslednja vprašanja:

- *Na katere sestavne dele okolja (zlasti zrak, vodo, kamnine, tla, organizme) bo vplival predloženi material in kakšen bo njihov vpliv?*

- *Ali bo prispelo gradivo čezmejno vplivalo na okolje? (katere komponente in kako bodo najbolj prizadete)?*

- *Kateri ukrepi bodo sprejeti za ublažitev negativnega vpliva na okolje?*

To prav tako pomeni, da vladni zakonodajni predlogi ne vsebujejo posebnih ocen nove zakonodaje z vidika njihovega vpliva na podnebje, vendar bi to lahko bilo del ocen v zvezi z vplivi na okolje na splošno.

Za Češko smo pridobili podatke od okoljske pravne strokovnjakinje Kristine Sabove (organizacija Frank Bold).²⁴ Kot del zakonodajnega postopka na Češkem ocenjujejo vpliv nove zakonodaje na okolje. Čeprav gre za širšo kategorijo kot "vplivi na podnebje", je v oceno vplivov na okolje vključen tudi vpliv na podnebje. Običajno se izvaja na enega (ali oba) od naslednjih načinov:

1) Če vlada predlaga novo zakonodajo, morajo vsa ministrstva opraviti tako imenovano oceno RIA. Ministrstvo za okolje mora v okviru ocene RIA oceniti vpliv predlaganega zakona na okolje (in tudi na podnebje). Ta ocena se opravi, preden je predlog zakona predstavljen Parlamentu kot del notranjega postopka v vladi. Rezultat ocene RIA in domnevnega vpliva zakona na podnebje sta v praksi odvisna od progresivnosti vlade in njenega okoljskega ministrstva.

2) Ko je predlog zakona obravnavan v prvem domu parlamenta (tako imenovani dom poslancev), se po prvem branju (v 3 zakonodajnih postopkih 3 obravnave predloga zakona) lahko dom poslancev odločil, da bo predlog zakona moral obravnavati in oceniti Odbor za okolje. V Odboru za okolje lahko ocenijo tudi vpliv predloga zakona na podnebje. Tovrstni postopek je odvisen od politične volje poslancev, torej v katerih primerih se bo predlog zakona obravnaval na opisani način. Na Češkem torej ni konkretne ocene učinka novih zakonov na podnebje, lahko pa je to del širše ocene vpliva zakonodaje na okolje.

Od navedenih ureditev smo kot najbolj dodelano izbrali ureditev na Češkem, zato smo jo podrobneje raziskali, predvsem z vidika jasne metodologije izvedbe presoje vplivov na okolje. Naslov zavezujočega dokumenta, ki ureja presojo vplivov predpisov, je 'General principles for regulatory impact assessment'.²⁵ ki vsebuje načela in splošna pravila ter napotuje na obrazec za končno poročilo RIA in ostale dokumente, ki določajo metodologijo.

Dokument v **točki 3.7.** določa: "Če ima zakon vpliv na okolje, se odloči DA.". Navedeno pomeni, da se v primeru, da ima predpis kakršenkoli vpliv na okolje, opravi test v skladu z vnaprej določenimi in priloženimi pravili (vnaprej določena metodologija). V **10. točki** dokument določa, da pobudnik (predpisa) sam oceni, ali obstajajo vplivi predpisa na posamezno področje (med ta področja spada

²³ <https://viaiuris.sk/en/>

²⁴ <https://en.frankbold.org/>

²⁵ Splošna načela za presojo vplivov predpisov, dokument je dostopen na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodiky_dokumenty_ria/\\$FILE/OEZP-RIA_Obecne_zasady-20170912.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodiky_dokumenty_ria/$FILE/OEZP-RIA_Obecne_zasady-20170912.pdf)

tudi okolje). V kolikor ugotovi, da bi predpis imel vpliv na posamezno področje, so učinki predpisa na kratko ovrednoteni, skupaj z oceno obsega vplivov.

V točki 10.7. dokumenta je zapisano, katere vplive je še posebej potrebno upoštevati pri vrednotenju in oceni obsega vplivov predpisa na okolje:

"Zlasti se navedejo vplivi na zrak, vodo, kakovost tal in zasedenost, nastajanje in ravnanje z odpadki, predelavo in pridelava energije, na obnovljive vire ali nenazadnje na učinke, ki vodijo k poslabšanju, ali odpravi zdravstvenih tveganj za prebivalstvo."

Pobudnik predpisa poda preko vnaprej zastavljenega obrazca končno poročilo, v katerem skupaj s predlogom predpisa zapiše (tudi) vplive na okolje.

4. IZVAJANJE PRESOJE VPLIVOV PREDPISOV NA OKOLJE V PRAKSI (V SLOVENIJI)

V Sloveniji je izvajanje presoj posledic predpisov na okolje problematično, saj se pristojni organi s področjem po zbranih in predstavljenih podatkih neuspešno spopadajo že slabo desetletje.

Poleg dejstva, da nekateri zakonodajni predlogi, ki jih za vlado, kot predlagatelja zakona, pripravijo ministrstva, ne vsebujejo presoje vplivov predpisov (tudi na okolje (predlogov brez presoje vplivov je sicer zelo malo - kot primer navajamo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah, z dne 28.4.2020, ki presoj ne vključuje),²⁶ predstavlja presoja vplivov predpisov na okolje v praksi v veliki večini primerov zgolj formalnost, ki se je ministrstva, kot glavni pripravljavci zakona, lotevajo zgolj s pristopom dodatne in nepotrebne obremenitve, namesto kot metode, s katero se predpis lahko izboljša. **Ozaveščanje pripravljavcev predpisov in izboljšanje predpisov naj bi namreč bila poglobljena cilja opravljanja ocene vplivov predpisov na okolje**, v skladu s smernicami MJU, dokumentom Zelena proračunska reforma ter Akcijskim načrtom, ki so predstavljeni v točkah 2.6., 2.7. in 2.8. te analize. Duh evropskih zakonodajnih smernic in zgoraj omenjenih dokumentov, ki predstavljajo kakovosten in znaten napredek na področju presoje vplivov predpisov na okolje (in v okviru okolja tudi na podnebje), v praksi žal še ni zaživel.

V nadaljevanju predstavljamo nekaj primerov presoj vplivov predpisov na okolje.

1. Zakon o proračunskem skladu za investicije v prometno infrastrukturo²⁷ iz leta 2020 v poglavju 'Presoja posledic na okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki' določa:

"Zakon bo imel pozitivne posledice za okolje in prostor, saj bo pa zaradi kontinuiranega izvajanja investicij in investicijskega vzdrževanja npr. na področju cestne infrastrukture, zagotovljena večja propustnost cest, kar se bo kazalo v manjšem negativnem vplivu prometa na okolje. Še bolj pozitiven učinek na okolje pa bo imela gradnja železniške infrastrukture in posledično sprememba navad pri mobilnosti ljudi."

2. Zakona o spremembah Zakona o morskem ribištvu²⁸ iz leta 2017, ki ima opraviti z dovoljenji za gospodarski ribolov, v poglavju o vplivih na okolje določa: "Predlog zakona ne bo imel posledic za okolje.

3. Zakon o dodatnih ukrepih za odpravo posledic škode zaradi prenamnožitve populacije podlubnikov²⁹ iz leta 2017 v poglavju o vplivih na okolje določa:

"Temeljni cilj zakona je zagotoviti učinkovito in pravočasno sanacijo gozdov ter čim prejšnjo obnovo gozdov. Na ta način prispevamo k zatiranju in preprečevanju širjenja podlubnikov in hitrejši obnovi gozdov, s tem pa posledično prispevamo k ohranjanju biotske raznovrstnosti, preprečevanju nastanka oziroma zmanjšanju posledic naravnih in drugih nesreč ter zagotavljanju izvajanja vseh temeljnih načel gospodarjenja z gozdom."

²⁶ <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10445>

²⁷ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/b0248c657c8be189e7093be3be43d0edfa57838fc2707a88f5f09891cf6236ff>

²⁸ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e0055d8cdc6f87b6ffe4a6517403759156ab68d0649d0e9d1a84b92982e4>

²⁹ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/87ec568b601ab19d0297182d5f3d9742e5a444ce1740b5c28f7dd5420810d37f>

4. Zakon o spremembi in dopolnitvi Zakona o eksplozivih in pirotehničnih izdelkih³⁰ iz leta 2019, ki ima opraviti z omejitvami prodaje pirotehničnih sredstev, v poglavju o vplivih na okolje določa zgolj, da *"Predlagani zakon ne bo imel drugih posledic"*.

5. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o divjadi in lovstvu³¹ iz leta 2017, ki ima opraviti z dovoljenji za lov v okviru lovskih družin, navaja *"Predlog zakona ne bo imel posledic za okolje."*

6. Zakon o spremembah in dopolnitev Zakona o železniškem prometu³² iz leta 2017, ki ima med drugim opraviti tudi z vzpostavitvijo enotnega evropskega železniškega, določa, da Zakon nima vpliva na okolje.

7. Zakon o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona³³ iz leta 2018, ki med drugim ureja tudi prenos zakonodaje EU s področja energetike ter uskladitev s Smernicami za državno pomoč za okolje in energijo 2014-2020(2014/C 200/01) ter uskladitev z zakonodajo EU s področja obnovljivih virov energije, določa, da Zakon nima vpliva na okolje.

8. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja³⁴ iz leta 2016, ki ima opraviti z izgradnjo in souporabo lokalnih zbirnih centrov za ločeno zbiranje odpadkov, glede vplivov na okolje določa:

"Predlog zakona ne bo imel posledic za okolje, saj bo souporaba zbirnega centra, ki je zgrajen na območju sosednje občine, prišla v poštev le v primeru, da je le-ta prevelik za dejanske potrebe njenih prebivalcev oziroma bodo obstajali pogoji za izgradnjo skupnega zbirnega centra in bo tudi z vidika prostorskih in varstvenih vidikov to omogočeno."

9. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala spodnje Save³⁵ iz leta 2017, ki ima opraviti z določanjem pogojev za izvajanje koncesije za izkoriščanje vodnega energetskega potenciala na območju spodnje Save, ki jih mora izpolnjevati koncesionar pri načrtovanju in izgradnji objektov za izvajanje koncesije, določa zgolj:

"Predlagani zakon vključuje spremembe, ki imajo posledice na okolje."

10. Zakon o urejanju prostora³⁶ iz leta 2017, ki predstavlja krovni zakon s področja urejanja in poseganja v prostor, ki je eno izmed integralnih področij pri varstvu okolja, v poglavju z oceno posledic predpisa na okolje določa:

"Predlog zakona prinaša pozitivne posledice za okolje, saj gre za enega od neposrednih ciljev urejanja prostora, ki je hkrati pogoj za kakovostne življenjske razmere in življenje ter zdravje ljudi. Prostor kot fizični resurs je namreč omejena dobrina, za katerega je treba omogočiti trajnostni razvoj in racionalno rabo, da bo njegovo uživanje omogočeno tudi prihodnjim generacijam. Zakon 30 tako dosledno izpeljuje vrednotenje vplivov prostorskih odločitev iz vseh

³⁰ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/87ec568b601ab19d0297182d5f3d9742e5a444ce1740b5c28f7dd5420810d37f>

³¹ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e00514a8ea3556335956353b1ddf79e74ca54d85adfc9d92b797a751a09>

³² <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e005cc0ed9e6e52abd1cac086cae215cdc3a0083eba2e5824c368d37003e>

³³ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/28dd7cadcb8c1d4df6e2f1ad9ebceb58c4345e52d72fd93a79be40c46d0d137c>

³⁴ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e0054841663d4a57d45459bbe0619226b2b5acb7f0d13a2c9088a1134c04>

³⁵ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e00544b3637fe9802edbd02cb80d8086eefd19f57b9695c427554e3416bf>

³⁶ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e00557194d617343a8674724468b4f4ef8b0543eca24fe12d8a7ff6aa654>

treh vidikov: gospodarskega, družbenega in okoljskega. Pri okoljskem gre seveda za okoljske presoje, ki so po vsebini urejene v sektorski zakonodaji (celovita presoja vplivov na okolje in presoja vplivov na okolje po zakonu o varstvu okolja ter temu pridružena presoja sprejemljivosti po zakonu o ohranjanju narave). Ker jih predvsem postopkovno urejanja tudi ZUreP-2, je predmet tega zakona tudi implementacija direktiv EU s tega področja. Vsebinsko gledano pa se okoljske presoje ne bodo spremenile. Varstvo okolja je izvedeno tudi v instrumentih, kot so: zeleni sistem, zagotavljanje zadostnih zelenih in odprtih grajenih javnih površin, usmerjanje poselitve v naselja, prednost prenove pred novo pozidavo, posebnosti prostorskega načrtovanja na določenih ogroženih območjih in na morju, prostorsko načrtovanje zasnov večjih industrijskih con na ravni regionalnega prostorskega plana, s čimer naj bi se zmanjšalo njihovo število, priprava krajinskih zasnov za posebna območja v odprtem prostoru, itd. Tudi v postopku prevlade ene javne koristi nad drugo kot potencialno spornem postopku z vidika možnosti prevlade nad interesom varstva okolja je opredeljeno, da gre za skrajno sredstvo, ki se uporablja po izčrpanju strokovnih možnosti za sprejemljivo in ustrezno rešitev, pri čemer ostanejo v veljavi posebne določbe zakona o ohranjanju narave, ki predpisuje dodatne pogoje za izpeljavo postopka prevlade nad javno koristjo ohranjanja narave. Politično odločitev o tem sprejme vlada, ki mora poskrbeti tudi za ustrezno uskladitev predpisov."

11. Zakon o spremembah Zakona³⁷ o gozdovih iz leta 2015, ki ima opraviti s prilagoditvijo na žledolom iz leta 2014 in posledično sečnjo dreves, glede vplivov na okolje določa:

"Sprejetje zakona bo imelo pozitivne vplive na okolje, zlasti pri ukrepih za hitrejšo in učinkovito obnovo gozdov in zagotavljanje legalnosti poseka."

12. Nazoren primer izvajanja presoje vplivov na okolje s strani ministrstev predstavlja ocena vplivov v predlogu **Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja**, z dne 20.2.2020.³⁸ Gre za datum objave predpisa v javno razpravo, ki že vključuje vse obvezne sestavine predloga zakona. Nedavni datum je še posebej pomemben za jasno ponazoritev, da kljub Akcijskemu načrtu, ki naj bi bil izveden v letih 2019-2022, opaznega premika na področju presoje vplivov predpisov ni.

Sprememba omenjenega zakona, ki ima opraviti z ravnanjem z odpadki ter razširjeno odgovornostjo proizvajalca (področje, ki ima na okolje logičen vpliv), vključuje sledeči odstavek o presoji vplivov na okolje:

"6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki"

Predlagani zakon vsebuje ukrepe, ki pozitivno vplivajo na okolje oziroma doseganje okoljevarstvenih ciljev, saj bo vzpostavljen pregleden in enovit sistem za PRO, ki velja za enega od glavnih instrumentov v podporo izvajanju petstopenjske hierarhije ravnanja z odpadki in s tem učinkovitega preprečevanja odpadkov ter povečevanja vnovične uporabe in recikliranja. Zato je prepoznan kot ključni instrument zagotavljanja trajnostne rabe virov in krožnega gospodarstva."

13. Nadaljnji aktualni primer predstavljajo spremembe drugega okoljskega krovnega zakona, **Zakona o ohranjanju narave**, z dne 5.6.2020.³⁹ Ocena posledic predpisa, ki ima opraviti z izvedbenimi določbami za izvedbo koncepta prevlade enega javnega interesa nad drugim pri umeščanju infrastrukturnih in industrijskih objektov v prostor (klasičen konflikt med

³⁷ <https://imss.dz-rs.si/IMiS/lmisAdmin.nsf/lmisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ca20e005b74759c609ec1491cda502ca7c89fa250a31f2b997eac3f8b4c7ed0a>

³⁸ <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10450>

³⁹ https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1258507003EFD59&db=kon_zak&mandat=VIII&tip=doc

gospodarskimi/kapitalskimi projekti ter ustvarjanjem nadomestnih habitatov (izravnalni ukrepi) pri tovrstnih umeščanjih v prostor, je bila opravljena s sledečim odstavkom:

"6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

Z zakonom bo ustrezno prenesena Direktiva o habitatih, kar bo posledično vplivalo tudi na izvajanje posegov v prostor. S spremembo 10. člena zakona bodo bolj omejene izjeme za izvajanje nujnih ukrepov in del, sprememba 102. člena zakona pa bo imela za posledico, da se bodo vsi posegi, za katere so potrebni nadomestni habitat, dosledno izvajali izključno na podlagi postopka prevlade javnega interesa."

Glede na podrobneje predstavljena odstavka (točki 12. in 13.) z ocenami vplivov predpisov, pri katerih oba predloga sprememb zakonov spadata pod Ministrstvo za okolje (ki naj bi bilo po smiselnih pričakovanjih najbolj progresivno pri ocenjevanju posledic predpisov na okolje,) si lahko ustvarimo jasno sliko, kakšna stopnja strokovnosti in kakšen časovni vložek je v povprečju namenjen presojam vplivov predpisov na okolje (In podnebje) tudi na drugih ministrstvih.⁴⁰

Slabo stanje v praksi, predstavljeno v tej točki, v večini ne more biti upravičeno s pomanjkanjem pravne podlage ali podpornih dokumentov. V dokumentih, predstavljenih v tej analizi, je namreč **materiala in pripomočkov za smiselno, olajšano in kakovostno presojanje posledic predpisov na okolje po naši oceni dovolj**. Možne in potrebne so izboljšave pravnih podlag in smernic, vendar se v praksi kot poglobljen problem izkazuje predvsem, da na strani pripravljavcev predpisov (gre za odgovornost vlade in ministrstev) ni politične ali druge (kadrovske) volje, da bi se smernice, ki so že pripravljene, dosledno upoštevale. **Temu botruje tudi dejstvo, da sankcij za neakovostne presoje v našem pravnem redu ni.**

Po opravljeni analizi pravne ureditve ter spremljajočih smernic ter načrtov, nato pa pregledu upoštevanja navedenih dokumentov v praksi, **smo ugotovili, da se obstoječe podporne dokumente, predstavljene v tej analizi, pri pripravi predlogov zakonodaje v večini ne upošteva.**

4.1. ODGOVOR SLUŽBE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAKONODAJO

Za potrditev naših ugotovitev, predstavljenih v prejšnji točki, smo poslali zahtevo po dostopu do informacij javnega značaja (po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja - ZDIJZ)⁴¹ Službi vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: Služba).⁴² Služba je eden izmed akterjev, ki so bili in so tudi danes smiselno aktivno udeleženi v projekte za izboljšanje priprave predpisov (kot je priročnik MJU ter Akcijski načrt in njegova izvedba), ter za višanje njihove kakovosti. Kot vladna služba obravnavajo predloge zakonov (In drugih predpisov) vlade in skrbijo za njihovo skladnost z obstoječimi predpisi in veljavnimi postopki za njihovo oblikovanje, s poudarkom na Poslovniku vlade in Poslovniku DZ.

Službi smo posredovali sledeča vprašanja:

1. Kako določila Poslovnikov Vlade in DZ (glede presoje vplivov predpisov) izvajate v praksi?

⁴⁰ Več primerov predlogov sprejetih zakonov in zakonov v obravnavi v DZ si lahko ogledate na spletni strani Državnega zbora: [https://www.dz-](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/enostavniPregled/Sprejeto/lut/p/z1/pZHLdOlwEEW_hm07BUTqrr6wKpgoKHZjwFQkEWoQJfHrre40PuOd1c3ck8nMYIFDLPLoLCZRmao82mm_FM5qwMdt2iQMxsQxgZP5ZDbRrwaXnwKCN2GF2LwyHsd0ta8z3t8xExo2Tf-h_mUdlEHlmdb_gwg!P_xvvdK_2bBD3wfizTOULXOECDbpdRyXUp0OUDM-vX-LI8tN8GikBtZyAldC_2WbYnuDwODDKiqCiVKJTUj1ioz4BmyVYcSh_djvM8CrFA8lAt2AYijdz8!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

[rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/enostavniPregled/Sprejeto/lut/p/z1/pZHLdOlwEEW_hm07BUTqrr6wKpgoKHZjwFQkEWoQJfHrre40PuOd1c3ck8nMYIFDLPLoLCZRmao82mm_FM5qwMdt2iQMxsQxgZP5ZDbRrwaXnwKCN2GF2LwyHsd0ta8z3t8xExo2Tf-h_mUdlEHlmdb_gwg!P_xvvdK_2bBD3wfizTOULXOECDbpdRyXUp0OUDM-vX-LI8tN8GikBtZyAldC_2WbYnuDwODDKiqCiVKJTUj1ioz4BmyVYcSh_djvM8CrFA8lAt2AYijdz8!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/enostavniPregled/Sprejeto/lut/p/z1/pZHLdOlwEEW_hm07BUTqrr6wKpgoKHZjwFQkEWoQJfHrre40PuOd1c3ck8nMYIFDLPLoLCZRmao82mm_FM5qwMdt2iQMxsQxgZP5ZDbRrwaXnwKCN2GF2LwyHsd0ta8z3t8xExo2Tf-h_mUdlEHlmdb_gwg!P_xvvdK_2bBD3wfizTOULXOECDbpdRyXUp0OUDM-vX-LI8tN8GikBtZyAldC_2WbYnuDwODDKiqCiVKJTUj1ioz4BmyVYcSh_djvM8CrFA8lAt2AYijdz8!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

⁴¹ <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336>

⁴² <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/sluzba-vlade-za-zakonodajo/>

2. Kako se v praksi oz. tekom postopka določi in preveri, ali ima nek predpis (predlog zakona) vplive na okolje?

3. Kako se v praksi opravi presoja vplivov oz. posledic, ki jih ima lahko predlagani predpis na okolje, kadar je predlagatelj Vlada?

V okviru vprašanj smo povprašali tudi za primer, na katerem bi lahko prepoznali povprečno prakso pri presojanju vplivov predpisov na okolje, ter ali so pri presojah upoštevani tudi drugi dokumenti, še posebej Priročnik MJU.

Zakonodajna služba je odgovor posredovala 10.6.2020. **Odgovor je zaradi vsebinskega pomena v celoti priložen tej analizi (glej prilogo II).** Priporočamo branje odgovora v celoti (odgovor je dolg slabe 3 strani). V nadaljevanju predstavljamo ključne poudarke in navedbe iz dopisa.

1. Pravna podlaga za opravljanje presoje vplivov predpisov na okolje je skladna s predpisi, predstavljenimi v tej analizi - določbe Poslovnika DZ, Poslovnika vlade ter Navodilo št. 10.

2. Navodilo št.10 je bilo oblikovano zato, da bi pripravljavci predpisov lažje odgovorili na vprašanje, katere naloge morajo opraviti v okviru presoje posledic predpisa na posamezno področje - tudi na okolje. Služba poudarja:

"Kako podrobna in temeljita je ta presoja {op.a. - kateregakoli področja, torej tudi za okolje}, je odvisno od vsebine predloga zakona na eni strani, ki ne terja nujno obravnave vseh zapisanih vidikov, in (materialnih in časovnih) zmožnosti pristojnega ministrstva ob pripravi določenega predloga zakona."

3. Okoljske, gospodarske, finančne in druge posledice predpisov se zelo redko presojajo v skladu z obstoječim priročnikom MJU:

"Zavedamo se, da se okoljske, gospodarske, finančne, administrativne, socialne in druge posledice načrtovanih oziroma predlaganih zakonodajnih sprememb zelo redko presojajo v skladu s Priročnikom za izvajanje presoje posledic predpisov in politik, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. Želja po čim večji učinkovitosti in hitri izvedbi zakonodajnih postopkov resno načena kakovost opravljenih predhodnih presoj, poleg tega strokovne odločitve mnogokrat ne pridejo do veljave ali pa se zaradi hitenja zanje sploh ne zaprosi. Dodaten razlog za to, da predhodne presoje posledic niso izvedene ali so pomanjkljive, je ta, da metodologija za izvedbo teh presoj na vseh področjih ne obstaja, kar pripravljavcem predpisov otežuje izvedbo tovrstnih aktivnosti. Vemo tudi, da je izvedba predhodnih presoj posledic še posebej problematična pri predlogih zakonov, katerih predlagatelj ni vlada, saj v skladu s poslovníkom državnega zbora v teh primerih ta sestavina uvoda predloga zakona ni predpisana kot obvezna, v skladu s poslovníkom vlade pa zahtevana le za primere, kadar vlada podpre obravnavo in sprejem predloga zakona, in sicer v mnenju, s katerim to stori, v nasprotnem primeru pa ne. Vendar praksa kaže, da tudi v sicer redkih primerih pozitivnega mnenja vlade k predlogu poslanskega zakona pristojno ministrstvo običajno ne izvede celovite in poglobljene presoje posledic."

4. Zaradi poznavanja pomanjkljivosti trenutne ureditve Akcijski načrt 2019-2022 predvideva:

- pripravo metodologij za opravljanje kakovostnih predhodnih presoj posledic in evalvacij predpisov za vsako področje;
- posodobitev ali priprava novega Priročnika za izvajanje presoj posledic predpisov in politik;
- oblikovanje metodologije za evalvacijo učinkov/posledic predpisov in sistematično spremljanje učinkov predpisov po njihovem sprejetju.

Cilji Akcijskega načrta so v celoti navedeni v točki 2.7.

5. Zeleni test iz Zelene proračunske reforme prispeva k ozaveščanju pripravljavcev zakona, vendar je test zaradi svoje splošnosti podvržen subjektivni presoji pripravljavca predpisa. Ministrstvo za okolje in prostor je v luči navedenega pripravilo posamezne kriterije za pripravljavca v obliki vprašanj, za večjo objektivnost pri presojah posledic predpisa na okolje:

"Hkrati pa je bilo ugotovljeno, da je izpolnjevanje zelenega (okoljskega) testa v veliki meri podvrženo subjektivni presoji pripravljavca predpisa o vplivu določenega ukrepa na okolje. Vsakemu posameznemu pripravljavcu namreč dopušča veliko prostora za njegov osebni pogled na vplive posameznega vladnega gradiva na okolje, oziroma možnost, da izpostavi le enega ali več posameznih ukrepov znotraj predlaganega predpisa, ki so okolju prijazni, okolju škodljivih ukrepov pa ne ovrednoti. To bi pomenilo, da bi več predlogov predpisov, kot bi bilo to realno, zeleni (okoljski) test prestalo kot okolju prijaznih, čeprav vsebujejo ukrepe, ki ne vplivajo na zmanjševanje obremenjevanja okolja. Glede na navedeno je Ministrstvo za finance v sodelovanju z različnimi deležniki iskalo nove možnosti za oblikovanje in vključitev najboljše oblike zelenega (okoljskega) testa v postopek priprave predpisov. V tej zvezi je Ministrstvo za okolje in prostor že pripravilo posamezne kriterije za presojno posledic na vse vidike okolja, in sicer v obliki vprašanj, ki pa bodo z uvedbo informacijskih rešitev in celostne priprave metodologij za vsa področja nadgrajena in izboljšana z zagotovitvijo večje objektivnosti pri presoji vpliva konkretnega predloga zakona na okolje."

V okviru navedenega je Služba pozvala tudi Ministrstvo za okolje, da prispeva k odgovoru na naša zastavljena vprašanja. To je Služba storila v luči dejstva, da je MOP odgovorno za pripravo izboljšane okoljskega testa, ter da tudi sicer presoje vplivov na okolje vsebinsko spadajo pod pristojnosti Ministrstva. Odgovora na vprašanja, ki smo jih na Službo posredovali 5. maja 2020 in so bila v dveh dneh posredovana tudi MOP, do 10.7.2020 žal nismo prejeli.

5. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Na podlagi opravljene analize pravne ureditve področja, relevantnih dokumentov in poizvedb glede izvajanja predpisov in smernic v praksi, navajamo naslednje ključne ugotovitve:

1. Slovenski pravni red, skupaj s Priročnikom MJU, Akcijskim načrtom 2019-2022 in Zeleno proračunsko reformo pripravljavcem zakonodaje omogoča izvajanje bolj kakovostne presoje posledic predpisov na okolje, kot se trenutno izvaja v praksi.
2. Pripravljavci predpisov ne upoštevajo Priročnika MJU in (še) ne izvajajo Zelenega okoljskega testa v praksi.
3. Zeleni okoljski test po testnih izvedbah dopušča preveliko polje subjektivnosti in proste presoje pripravljavcev predpisov. To jim v praksi omogoča, da izpostavljajo zgolj pozitivne učinke predpisa in ne ovrednotijo negativnih posledic. MOP pripravlja izboljšave zelenega testa, ki naj bi bil do leta 2022 vključen v vladna gradiva.
4. Izvajanje presoje posledic predpisov na okolje nima določenega skrbnika za preverjanje kakovosti izvajanja presoj.
5. Neustrezna presoja posledic predpisov na okolje je tudi rezultat dejstva, da za neupoštevanje smernic in priročnikov ni določenih nobenih sankcij.
6. Kakovostna presoja vplivov predpisov na okolje je predvsem v domeni politične volje, od katere je odvisna tudi dosledna implementacija sicer kakovostnega Akcijskega načrta 2019-2022. Politična volja je pglavitni faktor pri kakovostnih presojah tudi v pravnih redih drugih držav, analiziranih v tej analizi.
7. Presoja posledic predpisov na podnebje je del presoje vplivov na okolje, vendar se v praksi podnebni vidik večinoma ne upošteva.
8. Za izvajanje presoj posledic na podnebje, bi bilo potrebno najprej poskrbeti za kakovostno izvajanje presoje posledic na okolje.
9. Ureditev na Češkem jasno določa minimalne zahteve, ki jih pripravljavec predpisa mora upoštevati pri opravljanju presoje vplivov predpisov na okolje (In ostala področja). Jasno so določene tudi metodologije, ki so prav tako obvezne.

6. PREDLOGI

Sledeči predlogi po naši oceni predstavljajo smiselne korake k izboljšanju izvajanja presoj vplivov na okolje ter podnebje v praksi.

1. Potrebno je določiti skrbnika za preverjanje kakovosti izvajanja presoje predpisov na okolje - ta skrbnik naj bo Ministrstvo za okolje in prostor.
2. Pri presoji vplivov predpisov na okolje je potrebno eksplicitno dodati kategorije, ki omogočajo presojo posledic predpisa na podnebje in ki bodo dosledno upoštevane pri presojah predpisov, ki imajo vpliv na podnebje - ocenjujemo, da je to najbolj smiselno storiti skupaj s posodobitvijo ali sprejetjem novega priročnika MJU, saj trenutna verzija že predvideva presojo vplivov predpisov na podnebje in podrobne kategorije/vprašanja znotraj te teme.
3. V Poslovnik vlade je potrebno vnesti določbo, ki pripravljavca predpisa napotuje k obveznemu upoštevanju priročnika MJU pri pripravi predloga predpisa. Prav tako je po vzoru Češke potrebno določiti obvezne minimalne sestavine presoje vplivov na okolje ter metodologijo, ki jo pripravljavec mora upoštevati.
4. Potrebno je posodobiti priročnik MJU in ga narediti za pripravljavce predpisov bolj dostopnega.
5. Potrebno je posodobiti Zeleni okoljski test in določiti metodologijo za njegovo izvajanje, ki bo v čim večji meri onemogočala subjektivno presojo pripravljavca predpisa. Obenem mora biti zeleni test kratek in smiseln ter vključevati najmanj vprašanja, ki jih že določa priročnik MJU.
5. Za večjo pripravljenost za kakovostne presoje posledic predpisov na strani pripravljavcev predpisov je smiselno pripraviti spletno aplikacijo za opravljanje presoj posledic na okolje, po vzoru testa za srednja in mala podjetja.
6. Potrebno je sprejeti nove vzpodbude in ukrepe za pripravljavce predpisov, v obliki izobraževanj, delavnic, spletnih pripomočkov in drugih ukrepov, ki bodo pripravljavce časovno razbremenili na dolgi rok in omogočali bolj kakovostne presoje vplivov predpisov v praksi.



7. VIRI IN LITERATURA

Predpisi in podporni dokumenti:

- Resolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, št. 95/09.
 - Poslovník Državnega zbora, Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20.
 - Poslovník Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 - popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.
 - Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10, <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/generalni-sekretariat-vlade/zakonodaja-generalnega-sekretariata-vlade/>
 - Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik, https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/PRIROC_NIK_-_julij_2011.doc
 - Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019-2022; [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/\\$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf)
 - Zelena proračunska reforma, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Davcni-direktorat/DOKUMENTI/Zelena-proracunska-reforma-Okoljski-in-javnofinancni-vidik-spodbud-v-Sloveniji.pdf>
 - Splošna načela za presojo vplivov predpisov (češka pravna podlaga za izvajanje presoje vplivov predpisov na okolje), [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodiky_dokumenty_ria/\\$FILE/OEZP-RIA_Obecne_zasady-20170912.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodiky_dokumenty_ria/$FILE/OEZP-RIA_Obecne_zasady-20170912.pdf)
 - Predlog Zakona o spremembah Zakona o varstvu okolja, <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10445>
 - Predlog zakona o spremembah Zakona o ohranjanju narave, <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10450>
- Spletne strani organizacij, ki so podale informacije za primerjalni del analize:*
- Justice & Environment, <http://www.justiceandenvironment.org/home/>
 - EMLA, Madžarska, <https://emla.hu/en>
http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113057273&database%5bSOVS%5d=SOVS&database%5bIESP%5d=IESP&database%5bVDSS%5d=VDSS&database%5bUPRS%5d=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113057273
 - Via Iuris, Slovaška, <https://viaiuris.sk/en/>
 - Frank Bold, Češka, <https://en.frankbold.org/>
 - Služba vlade Republike Slovenije za zakonodajo, <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/sluzba-vlade-za-zakonodajo/>

PRILOGA I

POSLEDICE predpisov na okolje vključno s prostorom	INDIKATIVNO - POMOŽNO VPRAŠANJE	NABOR MOŽNIH PODROČIJ, STANJ, PRAVIC NA KATERE UKREP VPLIVA
Posledice na kakovost zraka	Ali ukrep vpliva na kakovost zraka?	Ukrep lahko vpliva na zmanjšane/povečane emisije žvepovega dioksida, dušikovega oksida, ogljikovega monoksida, ozona, organskih spojin, delcev v zraku
	Ali bo ukrep vplival na ravnanje z ozonom škodljivimi snovmi in F -plini?	Ozonu škodljive snovi se nahajajo v odpadkih iz organskih topil, hladil in potisnih plinov za formiranje aerosolov in plinov. »F-plini« so fluorirani toplogredni plini in večinoma nadomeščajo ozonu škodljive toplogredne pline v hladilnih in klimatskih sistemih.
Posledice na cilje upravljanja voda	Ali ukrep vpliva na oziroma spreminja ekološko stanje celinskih voda in morja ter z njimi povezane ekosisteme?	Ukrep lahko vpliva na: <ul style="list-style-type: none"> - stanje bioloških elementov (sestava in številčnost vodne rastlinstva, sestava in številčnost bentoških nevretenčarjev; sestava, številčnost in starostna struktura rib); - stanje fizikalno-kemijskih elementov (prosojnost, toplotne razmere, kisikove razmere, slanost, zakisanost, stanje hranil); - stanje hidromorfoloških elementov (hidrološki režim - količina in dinamika vodnega toka; kontinuiteta toka; morfološke razmere (sprememba globine in širine reke

		<p>- koncentracije onesnaževal v podzemni vodi in s tem na vodne ter kopenske ekosisteme, ki so od neposredno odvisni od podzemne vode.</p> <p>- spremembo trenda onesnaženja.</p> <p>Količinsko stanje:</p> <p>Ukrep lahko vpliva na:</p> <p>- režim gladine podzemne vode</p> <p>- spremembo gladine podzemne vode oziroma spremembo trenda nižanja gladine</p>
	<p>Ali ukrep vpliva na ogroženost pred škodljivim delovanjem voda (poplav, erozije, hribinskih in snežnih plazov)?</p>	<p>Vpliva na ogroženost (povečuje ali zmanjšuje):</p> <p>Poselitvenih območij, kjer je ogroženo zdravje prebivalcev</p> <p>Območij pomembnih gospodarskih dejavnosti in javne infrastrukture,</p> <p>Objektov kulturne dediščine,</p> <p>Objektov in naprav ter dejavnosti, ki pomenijo tveganje za okolje in nevarnost za nastanek naravnih in drugih nesreč, ki lahko povzročijo onesnaženje večjega obsega</p>
	<p>Ali ukrep vpliva na okoljsko stanje morja?</p>	<p>Vpliva na morsko okolje:</p> <p>Na njegove naravne značilnosti,</p> <p>Na povečanje pritiskov in vplivov,</p> <p>Na kakovostne elemente, ki določajo okoljsko stanje :</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - stanje biotske raznovrstnosti, - Povečanje prisotnosti škodljivih neavtohtonih vrst, - populacije vseh vrst rib in lupinarjev, ki se izkoriščajo v komercialne namene, - prehranjevalne verige , - evtrofikacijo, - strukturo in funkcijo morskega dna, - trajne spremembe hidrografskih pogojev, - koncentracijo onesnaževal, onesnaževala v ribah in drugi morski hrani, namenjeni za prehrano ljudi, - količino morskih odpadkov, - uvajanje virov energije , vključno s podvodnim hrupom ki škoduje morskemu okolju.
	<p>Ali ukrep vpliva na vire pitne vode?</p>	<p>Ukrep lahko vpliva na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obstoječe ali predvidene vodne vire za oskrbo prebivalcev s pitno vodo; - stanje vodnega telesa iz katerega se rabi voda za oskrbo prebivalcev s pitno vodo - trend porabe pitne vode na tem vodnem telesu (naraščajoč ali padajoč); - ceno pitne vode;

		<p>- izvajanje vodovarstvenega režima;</p> <p>Na vire pitne vode lahko vpliva če:</p> <ul style="list-style-type: none"> - se nahaja na vodovarstvenem območju (katerem?); - povzroči obremenitev (točkovno ali razpršeno) na vir pitne vode, iz katerega se rabi voda ali je namenjena za oskrbo prebivalcev s pitno vodo; <p>Ob tem je treba preveriti, ali so zagotovljeni zaščitni ukrepi, s katerimi bo preprečen negativni vpliv ukrepa na vire pitne vode</p> <p>Ob tem je potrebno spremljati rezultate monitoringa vodnega telesa, iz katerega se voda rabi ali je namenjena za oskrbo prebivalcev s pitno vodo.</p>
--	--	---

	<p>Ali ukrep vpliva na stroške varstva voda ter vodnih in obvodnih ekosistemov?</p> <p>Ali ukrep vpliva na stroške urejanja voda?</p> <p>Ali ukrep vpliva na rabo voda?</p>	<p>Ukrepi , ki se nanašajo na varstvo voda so ukrepi po 57(3)/ členu Zakona o vodah.</p> <ul style="list-style-type: none"> - vpliva na predpise o varstvu okolja - vpliva na predpise o ohranjanju narave - vpliva na predpise o ribištvu <p>Ukrepi , ki se nanašajo na varstvo voda so ukrepi po 57(3)/ členu Zakona o vodah;</p> <ul style="list-style-type: none"> - ukrepi za ohranjanje in obnavljanje vodnih količin - varstvo varstva pred škodljivim delovanjem voda - ukrepi vezani na vzdrževanje voda. <p>Ukrepi , ki se nanašajo na varstvo voda so ukrepi po 57(3)/ členu Zakona o vodah;</p> <ul style="list-style-type: none"> - način dovoljevanja rabe vode - povračila rabe vode - spodbujanje trajnostne rabe vode
	<p>Ali ukrep predvideva nov oz. posega v obstoječe ekonomske instrumente za zmanjšanje onesnaževanja voda ali rabe voda?</p>	<p>Ekonomski instrumenti za rabo voda so plačila za vodno pravico in vodna povračila, ki jih določa Uredba o vodnih povračilih.</p>

		<p>Ekonomski instrumenti za onesnaževanje voda so okoljske dajatve.</p> <p>Preveriti je potrebno vključenost eksternih stroškov v nov ekonomski instrument.</p>
	<p>Ali ukrep predvideva nove državne ali občinske investicije v javno-gospodarsko infrastrukturo s področja odvajanja in čiščenja voda ali oskrbe s pitno vodo?</p> <p>Kakšni bodo stroški vzdrževanja in gradnje javne infrastrukture?</p> <p>Kako se bodo stroški javne infrastrukture odražali v ceni za rabo vode (gospodinjstva, industrija, kmetijstvo, energetika, turizem)?</p> <p>Ali so v ceno investicije vključeni tudi eksterni stroški okolja?</p>	<p>Seznam Operativnih programov varstva okolja je na spletni strani MOP.</p> <p>Podatke se dobi iz investicijske dokumentacije za gradnjo javne infrastrukture.</p> <p>Podatke se pridobi iz analize stroškov in koristi, ki je sestavni del investicijske dokumentacije.</p> <p>Trenutno se pri investicijah eksterni stroški okolja ne prikazujejo. Zato je potrebno pri analizi stroškov in koristi posebej natančno preveriti.</p>
	<p>Cilj in namen ukrepa?</p>	<p>Ali ukrep temelji na:</p> <p>zakonsko določenih ciljih (osnovni ali dopolnilni)</p> <p>ali je namen ukrepa :</p> <p>preventivni, sanacijski ali interventni.</p>
	<p>Ali ukrep vpliva na pridobljene vodne pravice?</p>	<p>Kakšne stroške bodo imeli lastniki vodnih pravic?</p> <p>Kako se ukrep odraža pri ceni vode (gospodinjstva, industrija, kmetijstvo, energetika, turizem)?</p>

	<p>Ali ukrep vpliva na oz. je povezan s statusom zemljišča in zahteva spremembo oz. poseg v stvarnopravna in lastniška razmerja ter podeljene pravice na vodnih zemljiščih?</p>	<p>Potrebno je preveriti lastništvo ter skleniti služnostne ali stavbne pravice ter določiti meje zemljišč po zakonu o vodih.</p>
	<p>Ali ukrep vpliva na kakovost kopalne vode?</p>	<p>Na kakovost lahko vpliva če:</p> <ul style="list-style-type: none"> - je ukrep možen na prispevnem območju kopalne vode; - je ukrep možen na vplivnem območju kopalne vode; - povzroča/povečuje emisije snovi na prispevnem in/ali vplivnem območju kopalne vode; - povzroči mikrobiološko onesnaženje kopalne vode; - povečuje tveganje za pojav incidentnih onesnaženj; (S katerimi snovmi?)
<p>Posledice za kakovost ali vire prsti</p>	<p>Ali ukrep vpliva na kakovost tal?</p> <p>Ali ukrep vpliva na bio-kemične lastnosti tal?</p>	<p>Ukrep lahko vpliva na povečanje/zmanjšanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vsebnost organskih snovi v tleh - onesnaženost tal z nevarnimi snovmi - zbitost tal - biodiverzieto tal - zasoljevanje tal - na poplavljanje in plazenje tal

<p>Posledice na podnebne spremembe</p>	<p>Ali ukrep vpliva na nastajanje toplogrednih plinov ter na prilagajanje podnebnim spremembam?</p>	<p>Ukrep lahko vpliva na nastajanje toplogrednih plinov z:</p> <ul style="list-style-type: none"> - povečanjem/zmanjšanjem porabe energije, - deležem uporabe obnovljivih virov pri porabi energije, - uporabo obnovljivih virov energije pri proizvodnji električne energije, - izboljšanjem infrastrukture namenjene javnim prevoznim sredstvom, - uporabo osebnih motornih vozil, - spodbujanjem uporabe javnega potniškega prometa, - uporabo obnovljivih virov energije pri proizvodnji toplote (delež biogoriv v prometu, učinkovitost rabe energije v prometu, prihranek toplotne in električne energije v industrijskem in storitvenem sektorju, učinkovitost rabe energije v stavbah, učinkovitost rabe energije v javnem sektorju, povečanje deleža obnovljivih virov energije v javnem sektorju). - prilagajanje podnebnim spremembam (zmanjšanje vpliva podnebnih sprememb)
<p>Posledice za biotsko raznovrstnost, varovana območja in zavarovana območja</p>	<p>Ali ukrep vpliva na prosto živeče rastlinske in živalske vrste, habitate (= življenjska okolja rastlin in živali prosto živečih vrst) ali habitatne tipe (=dele ekosistemov)?</p>	<p>Spreminja lahko:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kvaliteto habitatov in habitatnih tipov,

		<ul style="list-style-type: none"> - velikost habitatov in habitatnih tipov, - številčnost populacij posameznih rastlinskih in živalskih vrst, - obseg razširjenosti posameznih rastlinskih in živalskih vrst, - pestrost ekosistemov (povečuje/zmanjšuje številčnost habitatnih tipov)
	Ali ukrep vpliva na naravne vrednote, ekološko pomembna območja, posebna varstvena območja (območja Natura 2000) ali zavarovana območja (narodni, regijski in krajinski park, naravni rezervat, strogi naravni rezervat, naravni spomenik) ?	<p>Vpliva (povečuje/zmanjšuje učinke) na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - varstvene cilje varovanih in zavarovanih območij: - na ohranitev naravnih vrednot, - na ohranitev biotske raznovrstnosti, - na ohranitev značilnosti krajine in krajinske pestrosti.
	Ali ukrep vpliva na odnos družbe do narave?	<p>Vpliva na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - znanje in ozaveščenost družbe o naravi in pomenu njene ohranjanja: (povečuje/zmanjšuje)
	Ali ukrep vpliva na finančna vlaganja v ohranjanje narave?	Vpliva na: vire financiranja ohranjanja narave (spodbuja/zavira), ekonomski interes vlaganj (spodbuja/zavira)
Posledice za nastajanje in ravnanje z odpadki	Ali ukrep spodbuja zmanjševanje nastajanja odpadkov ter njihovo predelavo?	<p>Ukrep lahko na vpliva na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - preprečevanje nastajanja odpadkov - spodbujanje ločenega zbiranja odpadkov - povečanje ponovne uporabe odpadkov - povečanje recikliranja, drugo predelavo odpadkov

		energetsko uporabo odpadkov
Posledice na verjetnost ali stopnjo tveganj za okolje	Ali ukrep prispeva k preventivnemu preprečevanju tveganj za okolje?	<p>Ukrep lahko vpliva na manjšo verjetnost ali preprečevanje pojava požarov, eksplozij, okvar, nesreč in nehotenih izpustov</p> <p>Ukrep lahko vpliva na večjo ranljivost pred naravnimi nesrečami (potres, požar, toča, poplava, suša)</p> <p>Ukrep lahko vpliva na raven hrupa v naravnem in bivalnem okolju</p> <p>Ukrep lahko vpliva na emisijo vonjav v naravnem in bivalnem okolju</p> <p>Ukrep vpliva na zmanjšano verjetnost nedovoljenega ali nehotenega razširjanja organizmov, ki so okolju tuji ali so gensko spremenjeni.</p>
Posledice na aktivnosti podjetij	Ali ukrep vpliva na aktivnost podjetij v odnosu do uporabe okolju primernih tehnologij?	<p>Ukrep lahko vpliva na povečano proizvodnjo okolju prijaznih izdelkov</p> <p>Ukrep lahko spodbuja razvoj in aplikacijo okolju prijaznih tehnologij</p> <p>Ukrep lahko vpliva na zmanjšano uporabo naravnih virov</p> <p>V kakšnem obsegu ukrep vodi do sprememb v zahtevani količini vloženi naravnih virov, zahtevanih za proizvode</p> <p>Ukrep lahko vodi do zmanjšanja ali povečanja energetske intenzivnosti proizvodnje</p> <p>Ukrep ima lahko posledico na cenejše ali dražje okolju (ne)prijazne proizvode in storitve s spremembami obdavčitve,</p>

		certificiranja produktov, pravil za snovanje, pravil za nakup ipd. Ukrep lahko spodbuja ali omejuje okolju (ne)prijazne proizvode in storitve s spremembami pravil za kapitalске naložbe, posojila, zavarovalniške storitve ipd.?
Posledice na organizacijo dejavnosti v prostoru in rabo prostora	Ali ukrep spodbuja krepitev: <ul style="list-style-type: none"> - nacionalnih središč mednarodnega pomena⁴³ - središč nacionalnega pomena⁴⁴ - središč nacionalnega pomena na regionalni ravni⁴⁵ - središč regionalnega pomena⁴⁶ - središč medobčinskega pomena^{47?} 	Ukrep vpliva na središča v okviru policentričnega urbanega sistema, kadar se nanaša na razmeščanje ali umeščanje gospodarskih, družbenih oziroma javnih, prometnih, kulturnih, institucionalnih, okoljskih, informacijskih ali drugih dejavnosti in storitev ali kadar spreminja pogoje njihovega delovanja

⁴³ Ljubljana, Maribor, Koper v somestju z Izolo-Piranom

⁴⁴ Ljubljana, Maribor, Koper v somestju z Izolo-Piranom, Celje, Kranj, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto

⁴⁵ Postojna, Ptuj, Velenje, somestja Brežice-Krško- Sevnica, Jesenice-Radovljica, Slovenj Gradec - Ravne na Koroškem - Dravograd, Trbovlje-Hrastnik-Zagorje ob Savi

⁴⁶ Ajdovščina, Črnomelj, somestje Domžale-Kamnik, Gornja Radgona, Idrija, Ilirska Bistrica, Kočevje, Lendava, Ljutomer, Ormož, Sežana, Škofja Loka, somestje Šmarje pri Jelšah-Rogaška Slatina, Tolmin, Tržič z Bistrico pri Tržiču

⁴⁷ Bovec, Cerknica, Cerkno, Gornji Petrovci, Grosuplje, Laško, Lenart, v Sl. Goricah, Litija, Logatec, Metlika, Mozirje, Radlje ob Dravi, Ribnica, Ruše, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Šentjur, Trebnje, Vrhnika, Žalec

	<p>Ali ukrep vpliva na funkcijsko in infrastrukturno povezanost med središči, ki tvorijo somestje⁴⁸ ter usklajen razvoj širših mestnih območij⁴⁹?</p>	<p>Ukrep posredno ali neposredno krepi/slabi funkcijsko in infrastrukturno povezanost med središči, ki so opredeljena kot somestja oziroma v širših mestnih območjih: s spodbujanjem dogovarjanja o delitvi funkcij javnega pomena; z ustvarjanjem pogojev (fizičnih, institucionalnih, spodbujevalnih, človeških) za njihovo dejansko razporeditev; z izboljšanjem dostopnosti do funkcij javnega pomena v somestju/širšem mestnem območju, zlasti z javnimi prevoznimi sredstvi; z izboljšanjem dostopnosti do funkcij javnega pomena preko internetnih storitev; s spodbujanjem razvoja komplementarnih dejavnosti v okviru somestij in širših mestnih območij; z zmanjševanjem virov za izboljšanje infrastrukturne povezanosti med središči v somestju/širšem mestnem območju kot podlago za zagotavljanje dostopnosti do funkcij javnega pomena; z ukinjanjem ali zmanjševanjem kvalitete javnega prometa.</p>
	<p>Ali ukrep vpliva na organizacijo dejavnosti v prostoru ali na rabo novih površin za pozidavo?</p>	<p>Ukrep posredno ali neposredno vpliva na obstoječo organizacijo dejavnosti v prostoru: npr. spodbuja oziroma ustvarja pogoje oziroma povečuje privlačnost za razvoj določenih (tudi) dejavnosti (npr. območja ob priključkih na avtocesto za razvoj dejavnosti, vezane na prometno infrastrukturo; zvišanje davka na nepremičnine v središču mesta vpliva na spremembo strukture dejavnosti, .), kar vpliva tudi na povečevanje novih površin za gradnjo, zahteva novo komunalno opremljenost, prometne ureditve, storitve, v odsotnosti javnega prometa povečuje osebni promet ipd.</p>

⁴⁸ somestja Koper - Izola - Piran, Brežice-Krško- Sevnica, Jesenice-Radovljica, Slovenj Gradec - Ravne na Koroškem - Dravograd, Trbovlje-Hrastnik-Zagorje ob Savi, Domžale-Kamnik, Šmarje pri Jelšah-Rogaška Slatina

⁴⁹ Ljubljana, Maribor, Koper, Celje, Nova Gorica

	Ali ukrep vpliva na strukturne značilnosti rabe prostora? (tip poselitve, krajinski vzorci, kmetijske obdelave)?	<p>Ukrep posredno ali neposredno vpliva na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - spremembo poselitvenega vzorca na podeželju in na obrobju urbanih območij, npr. povečevanje razpršene poselitve, ki o podpirajo vlaganja v gradnjo prometnic, nižja vrednost zemljišča za gradnjo in uporaba osebnega avtomobila; - spremembo vzorcev rabe prostora, ki je pogojena s tehnološkimi izboljšavami na področju kmetijstva ali kmetijskih zemljišč (agrarne operacije), s spremembami sistemov gospodarjenja na področju gozdarstva, urejanja voda, z opuščanjem rabe, npr. kmetijske, in prehajanjem rabe iz njivske v travniško, gozdno površino ipd.; - spodbude (finančne, pravne, druge) za ohranjanje strukturnih značilnosti prostora oziroma odpravljanje in/ali preprečevanje pojavov, ki povzročajo izgubo strukturnih značilnosti (kot je npr. ponovna uporaba zaraščenih površin);
Posledice na prostorsko identiteto	Ali bo ukrep vplival na vizualne/estetske kakovosti krajine?	Ukrep posredno (preko sistema finančnih spodbud, subvencij, spodbujanja naložb) ali neposredno (izvajanje politik, ukrepov) vpliva na vizualne/estetske kakovosti krajine: urbanizacija odprtega prostora izven naselij, povečana uporaba izpostavljenih delov krajine kot so npr. pobočja, vrhovi, grebeni, npr. z umeščanjem infrastrukturnih objektov, povečevanjem ozaveščenosti različnih javnosti o vlogi krajinskih prvin za prostorsko identiteto.
	Ali se bo ukrep odražal na območjih nacionalne prepoznavnosti?	Ukrep posredno ali neposredno vpliva na območja nacionalne prepoznavnosti: vpliva na zmanjševanje značilnosti območij prepoznavnosti v kakovostnem smislu (npr. z umeščanjem novih posegov, npr. infrastrukturnih); zmanjševanje/povečevanje javnih sredstev na področju

		<p>obnove kulturne dediščine, kulturnih programov, ohranjanje narave, razvoja človeških virov, turizma; oblikovanje programov in projektov, ki krepijo prepoznavne značilnosti spodbujanje javno-zasebnega partnerstva na teh območjih za izvajanje programov in projektov;</p>
	<p>Ali bo ukrep vplival na privlačnost mest?</p>	<p>Na privlačnost mest vplivajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - finančne spodbude za zagotavljanje javnega prometa, urejenost objektov, kakovost in oprema javnih odprtih prostorov, kulturne ustanove, kulturni in drugi dogodki, kvaliteta storitev; - zemljiška politika za spodbujanje kakovosti in privlačnosti mest (vključevanje zelenih in drugih odprtih javnih površin); - povečevanje obsega, kakovosti in raznolikosti kulturnih dogodkov; - omogočanje večje uporabe mestnega javnega prostora za kulturne dogodke in prireditve;...

PRILOGA II

Odgovor službe vlade Republike Slovenije za zakonodajo:

Zadeva: Preverjanje vsebine predlogov predpisov z vidika vplivov na okolje

Zveza: Vaše elektronsko sporočilo z dne 5. 5. 2020

V zvezi z vašim vprašanjem, vezanim na preverjanje vsebine predlogov predpisov z vidika vplivov na okolje, vam sporočamo, da držijo vaše ugotovitve glede pravnih podlag, ki narekujejo izvedbo predhodne presoje posledic predpisov na različna področja, vključno z okoljem.

Izhajajoč iz Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20; v nadaljnjem besedilu: poslovnik državnega zbora), ki v 115. členu določa obvezne sestavine predloga zakona, pri čemer mora uvod predloga zakona, ki ga predlaga vlada, med drugim obsegati -presojo posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike, tudi Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14; v nadaljnjem besedilu: poslovnik vlade) določa enako v tretjem in četrtem odstavku 8.b člena. Poslovnik vlade v zvezi s presojo posledic še dodatno določa, da se v primeru zakonov, sprejetih po nujnem postopku, o presoji posledic na posameznih področjih pripravi poročilo po dvoletnem izvajanju, ki se po obravnavi na vladi posreduje državnemu zboru. Če pa gre za predlog zakona, katerega predlagatelj ni vlada (npr. t. i. poslanski zakoni), se presoja posledic na posamezna področja opravi le, če vlada podpre obravnavo in sprejem predloga zakona.

Da bi pripravljavcem predpisov olajšali odgovor na vprašanje, katere naloge morajo opraviti v okviru presoje posledic predloga zakona na posamezno področje oziroma do katerih vidikov na posameznem področju se morajo opredeliti pri pripravi predloga zakona, je v Navodilu za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10, konkretno v Prilogi 3, predpisan obrazec za jedro gradiva predloga zakona, ki vključuje zgoraj omenjene obvezne sestavine takega predloga. Kar zadeva presojo posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, je v tem navodilu pojasnjeno, da naj bi pripravljavec predpisa odgovoril na vprašanje, kako bo normativna rešitev, vsebovana v konkretnem predlogu zakona, vplivala na kakovost zraka, cilje upravljanja voda, kakovost ali vire prsti, podnebne spremembe, biotsko raznovrstnost, varovana in zavarovana območja, nastajanje odpadkov in ravnanje z njimi, verjetnost ali stopnjo tveganja za okolje, aktivnosti podjetij v zvezi z okoljem, organizacijo dejavnosti v prostoru in rabo prostora, prostorsko identiteto, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ipd. Kako podrobna in temeljita je ta presoja, je odvisno od vsebine predloga zakona na eni strani, ki ne terja nujno obravnave vseh zapisanih vidikov, in (materialnih in časovnih) zmožnosti pristojnega ministrstva ob pripravi določenega predloga zakona.

Zavedamo se, da se okoljske, gospodarske, finančne, administrativne, socialne in druge posledice načrtovanih oziroma predlaganih zakonodajnih sprememb zelo redko presojuje v skladu s Priročnikom za izvajanje presoje posledic predpisov in politik, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo. Želja po čim večji učinkovitosti in hitri izvedbi zakonodajnih postopkov resno načenja kakovost opravljenih predhodnih presoj, poleg tega strokovne odločitve mnogokrat ne pridejo do veljave ali pa se zaradi

hitenja zanje sploh ne zaprosi. Dodaten razlog za to, da predhodne presoje posledic niso izvedene ali so pomanjkljive, je ta, da metodologija za izvedbo teh presoj na vseh področjih ne obstaja, kar pripravljavcem predpisov otežuje izvedbo tovrstnih aktivnosti. Vemo tudi, da je izvedba predhodnih presoj posledic še posebej problematična pri predlogih zakonov, katerih predlagatelj ni vlada, saj v skladu s poslovníkom državnega zbora v teh primerih ta sestavina uvoda predloga zakona ni predpisana kot obvezna, v skladu s poslovníkom vlade pa zahtevana le za primere, kadar vlada podpre obravnavo in sprejem predloga zakona, in sicer v mnenju, s katerim to stori, v nasprotnem primeru pa ne. Vendar praksa kaže, da tudi v sicer redkih primerih pozitivnega mnenja vlade k predlogu poslanskega zakona pristojno ministrstvo običajno ne izvede celovite in poglobljene presoje posledic.

Ker torej poznamo pomanjkljivosti in izzive sedanje ureditve tem področju, je bil v Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022 uveden ukrep priprave metodologij za opravljanje kakovostnih predhodnih presoj posledic in evalvacij predpisov, katerega cilj je pripraviti metodologije za opravljanje predhodnih presoj posledic na vseh področjih in po izvedbi te naloge posodobiti Priročnik za izvajanje presoj posledic predpisov in politik ali po potrebi pripraviti novega. Predvideno je tudi, da se pripravijo metodologije za ugotavljanje uresničevanja ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom (evalvacije predpisov), v skladu s katerimi se bodo lahko v za to določenih rokih opravljale evalvacije oziroma merjenja uresničevanja ciljev zakonov. Skupaj z zahtevo, da se v uvodu predloga zakona opredeljeni cilji opremijo tudi s kazalniki za merjenje uresničevanja ciljev, bodo izpolnjeni predpogoji za uvedbo sistematičnega spremljanja, ali oziroma koliko so bili cilji zakona doseženi. Dodana vrednost ukrepa pa ni samo v pripravi strokovnih in dovolj natančnih metodologij, temveč tudi v načinu, kako te metodološke napotke uporabiti, da bodo lahko pripraviljavci predpisov kar se da preprosto, hitro in objektivno ocenili posledice posameznega predpisa na določeno področje. Zato se v okviru ukrepa predvideva zagotovitev aplikativne (informacijske) podpore za opravljanje predhodnih presoj posledic, ki bo pripraviljavca predpisov vodila skozi postopek, mu omogočala izbor oz. vnašanje potrebnih podatkov in parametrov ter izračunavala različne scenarije v odvisnosti od predpostavk.

Cilji projekta so naslednji:

- lažja in hitrejša priprava vsebin za pripraviljavce predpisov, saj bo način dela metodološko osmišljen in koračno voden skozi namensko aplikacijo,
- večja raven informiranosti odločevalcev, kakšne posledice bo imel predlagan predpis na različna področja, in boljši pogoji za kakovostno odločanje v fazi sprejemanja predpisa,
- boljši vpogled javnosti v pričakovane rezultate oz. posledice sprejetih predpisov, kar krepi zaupanje javnosti do normodajalcev, ki s predpisi urejajo praktično vsa področja družbenega življenja,
- zmanjšanje normativne dejavnosti in upad števila stalno spreminjajočih se predpisov, ki povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda, hkrati pa težave pri izvajanju,
- upoštevanje priporočil Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) glede boljše kakovosti in nadzora pri opravljanju predhodnih presoj posledic.

Naj omenimo, da je zagonski elaborat projekta pripravljen, zato pričakujemo, da se bo začel izvajati najpozneje junija 2020.

V zvezi s presojo posledic na okolje je pomenljiv tudi vladni strateški projekt »[Zelena proračunska reforma](#)«. V projektu je bila izdelana zasnova presoje posledic na okolje, in sicer v obliki t. i. zelenega (okoljskega) testa, katerega ustreznost zasnove so na primerih spodbud iz svoje pristojnosti preizkusila Ministrstvo za finance, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstvo za infrastrukturo. Na podlagi rezultatov poskusne uporabe zelenega (okoljskega) testa na primerih spodbud iz pristojnosti sodelujočih ministrstev, ki so bile popisane v okviru projekta, je bilo ugotovljeno, da zeleni (okoljski) test prispeva k ozaveščanju pripravljavcev predlogov zakonov in podzakonskih predpisov vlade o pomenu upoštevanja okoljskega vidika pri oblikovanju rešitev iz njihovih pristojnosti. Hkrati pa je bilo ugotovljeno, da je izpolnjevanje zelenega (okoljskega) testa v veliki meri podvrženo subjektivni presoji pripravjavca predpisa o vplivu določenega ukrepa na okolje. Vsakemu posameznemu pripravjavcu namreč dopušča veliko prostora za njegov osebni pogled na vplive posameznega vladnega gradiva na okolje, oziroma možnost, da izpostavi le enega ali več posameznih ukrepov znotraj predlaganega predpisa, ki so okolju prijazni, okolju škodljivih ukrepov pa ne ovrednoti. To bi pomenilo, da bi več predlogov predpisov, kot bi bilo to realno, zeleni (okoljski) test prestalo kot okolju prijaznih, čeprav vsebujejo ukrepe, ki ne vplivajo na zmanjševanje obremenjevanja okolja. Glede na navedeno je Ministrstvo za finance v sodelovanju z različnimi deležniki iskalo nove možnosti za oblikovanje in vključitev najboljše oblike zelenega (okoljskega) testa v postopek priprave predpisov. V tej zvezi je Ministrstvo za okolje in prostor že pripravilo posamezne kriterije za presojo posledic na vse vidike okolja, in sicer v obliki vprašanj, ki pa bodo z uvedbo informacijskih rešitev in celostne priprave metodologij za vsa področja nadgrajena in izboljšana z zagotovitvijo večje objektivnosti pri presoji vpliva konkretnega predloga zakona na okolje.

V zvezi z vašimi vprašanji, kakšen bi bil povprečen primer predloga predpisa, v katerem se opravi presoja vplivov na okolje, za predpise s katerih področij se običajno zapiše, da imajo vplive na okolje, in kako se te vplive definira/zapiše (kako daleč se pri pripravi predpisa dejansko poglobite v področje vplivov na okolje), ali obstajajo kakšne notranje smernice ali se ravna predvsem po obstoječih predpisih, pa vam sporočamo, da smo za odgovore zaprosili Ministrstvo za okolje in prostor, ki so navedeni v nadaljevanju.

Odgovora MOP nismo prejeli.