

Ljubljana, 24. december 2010

**Vlada Republike Slovenije**  
**gospod Borut Pahor, predsednik vlade**  
**Gregorčičeva 20**  
**1000 Ljubljana**

**Zadeva: Odklonilno stališče GZS do Osnutka predloga Zakona o podnebnih spremembah - 2**

**Strateški svet za politiko energije in podnebne spremembe pri GZS je 5. oktobra 2010 do prvega osnutka zakona zavzel stališče, da zakon v predstavljeni vsebini ni ustrezen za sprejem na Vladi in nadaljnjo parlamentarno obravnavo. Enako menimo tudi za vsebino drugega osnutka, kar pa ne pomeni, da gospodarstvo nasprotuje predpisom za odgovorno ravnanje z okoljem.**

Opozarjamo, da nepremišljeno sprejemanje tako zastavljenega zakona med prvimi v EU, ob vrsti sistemskih pomanjkljivosti, zaradi katerih je izvajanje veljavne zakonodaje in načrtov neučinkovito, zanj ni sprejemljivo. Če se osnutek zakona usmerja na odgovorno ravnanje z okoljem, mora izhajati iz širšega vidika družbene odgovornosti podjetja, tudi državne uprave ali občine in drugih, da so poleg okolja odgovorni do zaposlenih, dobaviteljev, lastnikov, države, družbene skupnosti, vendar morajo biti najprej ekonomsko uspešni oziroma konkurenčni, da to zmorejo.

Tega se zaveda tudi Evropska komisija. Zato je ključni cilj integralne industrijske politike, ki jo je kot izhodišče za pripravo nacionalnih politik posredovala v oktobru 2010, okrepiti konkurenčnost industrije in z njo povezanih storitvenih dejavnosti. Le z močnim gospodarstvom bo mogoče ohraniti evropski socialni model in voditi politiko odgovornosti za trajnostno rast kot zavezujoč globalni cilj. Evropa brez industrije, usmerjene v inovacije, višjo produktivnost, v energetske učinkovitost in varčno ravnanje s surovinami, ne more biti globalno konkurenčna. To še posebej velja za Slovenijo, ki zaradi razvojnih zaostankov, nadpovprečnega deleža energetske intenzivne industrije in mnogih drugih razlogov, ne dosega okoljskih, ekonomskih in drugih strateških ciljev.

Prav zato je celovita trajnostna razvojna strategija Slovenije, katere del je tudi nizkoogljična družba, zelo kompleksna in zahtevna. To terja tako preišljen in visoko strokoven pristop v domačem kot pozorno spremljanje dogajanja v mednarodnem in evropskem pravnem okolju. Temu primerno je potrebno v pripravo vključiti najboljše strokovnjake in za to nameniti dovolj časa.

Izpostavljamo, da zavračamo razlog pripravljavcev, da je sprejem novega zakona nujen za integracijo podnebnih ciljev v sektorske politike. Za širša področja družbeno odgovornega ravnanja gospodarstva in družbe do okolja, povezana s podnebnimi spremembami, so podane številne zakonske podlage. Sprejeti so številni ukrepi in zaveze, ki pa se v praksi slabo uresničujejo. Slednje potrjuje tudi Poročilo o spremljanju izvajanja Operativnega programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012 (z dne 19.7.2010), ki navaja, da OP TGP-1

določa 24 ukrepov, ki so podrobneje razčlenjeni v 86 ukrepov oz. instrumentov posameznih resorjev (v letu 2010 sodeluje skupaj 13 resorjev). Pri tem ugotavlja, da se 8 krovnih ukrepov izvaja zadovoljivo, 13 delno zadovoljivo, 2 nezadovoljivo (eden v sektorju promet, eden s področja ravnanja z odpadki), za 1 ukrep pa pristojno ministrstvo ni podalo poročila. Kot primer nedelujočih ukrepov navajamo:

- Okoljsko dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida in z njo povezano novo shemo za oprostitve plačila okoljske dajatve - delno zadovoljivo izvajanje.  
Poudarjamo, da se zavzemamo za uveljavitev nove sheme oprostitev, ki bo enostavna, okoljsko učinkovita in za podjetja spodbudna; že večkrat smo tudi izrazili interes, da se v pripravo sheme vključi gospodarstvo. Čeprav je bil rok za pripravo nove sheme konec 2009 (OP TGP-1) oz. naknadno oktober 2010 (poročilo o izvajanju OP TGP-1), osnutka nove sheme še ni v javni obravnavi.
- Spodbujanje javnega potniškega prometa - nezadovoljivo izvajanje.  
Pobude za izboljšanje tega področja je podalo Združenje za promet pri GZS, pri čemer pričakujemo ustrezno obravnavo in ukrepanje.
- Spodbujanje energetske učinkovitosti v javnem sektorju in s tem povezava zelena javna naročila - delno zadovoljivo izvajanje. Med tem ko je bila razprava o predlogu uredbe zaključena že konec februarja 2010, končno besedilo uredbe še ni pripravljeno oziroma dano v ponovno usklajevanje.  
Menimo, da je za spodbujanje zmanjševanja vplivov na okolje, med njimi tudi emisij toplogrednih plinov, priprava in izvajanje te uredbe ključnega pomena.

Ponovno poudarjamo, da imamo za uresničevanje ciljev na področju podnebnih sprememb zadostne zakonske podlage, odpraviti pa je treba pomanjkljivosti obstoječe zakonodaje in pospešiti izvajanje že sprejetih ukrepov. Nov zakon o podnebnih spremembah ne bo rešil problema slabo delujočih in neuskkljenih, neizvajanih zakonov, operativnih programov, akcijskih načrtov in strategij s tega področja. Nov zakon ne bo rešil akutnega problema, da mora danes gospodarstvo obvladovati okoli 500 okoljskih predpisov, da je slovenska zakonodaja nemalokrat zahtevnejša kot v drugih državah članicah. Nov zakon ne bo odpravil medsebojne neuskkljenosti mnogih predpisov, kar gospodarstvu povzroča velike težave in tudi stroške. Z izvajanjem tolikšnih veljavnih obvez je gospodarstvo preobremenjeno že sedaj, zato dodatne zaveze in obremenitve, ki bi jih zahteval še en nov zakon, odločno zavrača.

Kot osrednja mehanizma za blaženje podnebnih sprememb osnutek zakona uvaja ogljični proračun in ogljični odtis, pri čemer podrobnejšo opredelitev proračunov in ukrepov prepušča operativnim programom, ki bodo sprejeti na podlagi zakona. V zakonu ni dovolj jasno opredeljeno, kdo so zavezanci in kakšne so njihove obveznosti. Zakon uvaja dodatna poročanja o emisijah. Ob tem se sprašujemo, koliko je zavezancev za poročanje, v kolikšni meri se neposredno ali posredno nanaša na gospodarstvo in ali je ukrep opravičljiv z vidika stroškov in učinkov, ki jih bo dosegel.

Zavedamo se, da bo ogljični odtis (ali okoljski odtis) prej ali slej ključen element konkurenčne prednosti na trgu kot posebna "carinska ovira". Vendar pa menimo, da je njegovo uvajanje z zakonom preuranjeno, saj so mednarodni standardi šele v pripravi, usklajevanje metodologij pa poteka tudi na ravni EU. Poudarjamo, da je ugotavljanje ogljičnega odtisa zahteven proces, ki terja znanje in precejšnje kadrovske in finančne vire. Zato smo do takšnega pristopa za uvedbo ogljičnega odtisa še posebej kritični in zadržani. Kar se označevanja proizvodov tiče, pa velja omeniti, da so v veljavi tako obvezni ukrepi (energijske nalepke, energetske izkaznice) kot

tudi prostovoljne sheme (eco-label, energy-star), samo izvajati jih je treba, promovirati in dodatno spodbujati z zelenimi javnimi naročili in finančnimi instrumenti.

V preambulah osnutka novega zakona v nasprotju z Resolucijo o normativni dejavnosti niso prikazane jasne ocene učinkov na konkurenčnost gospodarstva, eksplicitno pa so navedene ocene povečanih prilivov v državni proračun. Skladno s študijo IER sicer, kot navaja gradivo, opredeljuje minimalne makroekonomske učinke uvedbe tega zakona, ki bi jih povzročilo nujno tehnološko prestrukturiranje slovenskega gospodarstva. Naj pa poudarimo, da iz navedb predlagateljev zakona ni razvidno, da bi bili v konkretni, ne le teoretične ocene aktivno vključeni predstavniki slovenskega gospodarstva, še manj, da bi se posebna ocena opredelila z vidika izvoznikov, tujih lastnikov ali potencialnih novih neto investitorjev.

Sicer je v predlogu zakona še več odprtih vprašanj, ki jih v tem stališču posebej ne izpostavljamo, jim bo pa treba v nadaljnjih postopkih obravnave nameniti posebno pozornost (npr. presoje vplivov na okolje in drugi). Vendar v okviru časovnice, ki ne bo prehitela ostalih držav članic EU.

Dejstvo je, da je ta zakonodaja in predvideni mehanizmi ogljičnih odtisov v drugih državah članicah šele v fazah razvoja. To velja za Avstrijo, Madžarsko, Belgijo, ki so sprejemanje zakonov ustavile zaradi nedefiniranih proračunskih sredstev oziroma ukrepe uveljavljajo v smeri osveščanja, razumevanja in spodbujanja. Nemčija z zakonom ne hiti, sprejema pa ukrepe pospešitve prostorskega umeščanja objektov v prostor, podobno kot Francija v sicer širšem okoljskem zakonu. Ne vidimo nobenega razumnega argumenta, da bi morala Slovenija po zgledu Velike Britanije med prvimi sprejeti zakon v predlagani vsebini ZPS-2. Ta je usmerjena v nove obremenitve, nove oblike okoljskega poročanja, nove storitve - bistveno bolj kot v varovanje okolja, pri tem pa ne uvaja spodbud in ne upošteva realnih učinkov na gospodarstvo.

Argumenti za to so v sedanjih praksah, ko daje država bistveno več poudarka predpisom o trošarinah in drugih okoljskih dajatvah, kot izvajanju vsebin okolju prijazne zakonodaje. Gospodarstvo je preobremenjeno tako z vidika obdavčitve dela kot z vidika okolja, hkrati pa kritično do nenamenske porabe okoljskih dajatev.

Primerjava Slovenije z ostalimi državami EU na področju okoljskih dajatev (trošarine, cestnine, okoljske dajatve na onesnaževanje in raba naravnih virov) za leto 2008 kaže, da proračunski prihodki iz naslova teh dajatev v Sloveniji predstavljajo 3% BDP oziroma 0,6% več kot je povprečje EU-27, kar nas uvršča na šesto mesto.

Največji del okoljskih prihodkov v državno blagajno predstavlja obdavčitev energije oziroma prihodki iz trošarine na energente in električno energijo ter obdavčitev emisije ogljikovega dioksida. Višina prihodkov glede na BDP iz energijske komponente okoljskih obdavčitev (trošarine in CO<sub>2</sub> dajatev) nas uvršča na drugo mesto v EU-27 in na tretje po pobranih trošarinah.

Čeprav prinašajo t.i. čiste okoljske dajatve (obdavčitev onesnaževanja in raba naravnih virov) sorazmerno majhen prihodek v državno blagajno, se Slovenija po deležu BDP iz tega vira uvršča na peto mesto med EU-27.

Po implicitni davčni stopnji na energijo, ki jo Eurostat izračunava iz razmerja med vsemi prihodki obdavčitve energije in končno porabo energije iz različnih virov, izražene v EUR na tono naftnega ekvivalenta (EUR/toe), so na najvišjih mestih Danska, Nemčija, Italija, Nizozemska, Velika Britanija in Švedska, kjer višje obdavčitve energije povezujejo z nižanjem obdavčitev iz dela oziroma s t.i. zeleno davčno reformo. Slovenija je po tej stopnji v zgornji

polovici, na 11. mestu. Ključno pri tem je tudi, da večina navedenih držav za varstvo okolja in varčevanje z energijo nameni precejšnji delež državnih pomoči, največkrat v obliki davčnih olajšav. Švedska kar 85% vseh državnih pomoči namenja okolju, Nizozemska 58%, Nemčija 41% itd.

V nasprotju z dobrimi praksami teh držav je Slovenija leta 2008 namenila varstvu okolja in varčevanju z energijo 7,2% državnih pomoči, v letu 2010 pa povečala trošarine za električno energijo in plin za trikratnik (brez posredovanja GZS za 12-kratnik). Trošarine, ki jih plačujejo podjetja na en in drug energent, so v Sloveniji tako med najvišjimi v Evropi.

Slovenija potrebuje smiseln nabor usklajenih ukrepov in projektov za obdobje do 2015 oziroma 2020, sicer razvojnih vlaganj, investicij in rasti v gospodarstvu ne bo.

V to sodijo zlasti vlaganja v smeri prilagajanja na podnebne spremembe, ki so velika priložnost in izziv tudi za slovensko gospodarstvo. Vendar velja enako tudi za državo, ki mora oblikovati za to primerne instrumente razvojne politike.

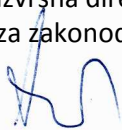
Gospodarstvo ob svojih zavezah za odgovorno ravnanje z okoljem za doseganje teh ciljev na državni ravni od države pričakuje konkretne ukrepe. Pričakujemo uvedbo zelene davčne reforme, ki ne bo zgolj vir za večanje prihodkov v proračun in nove obremenitve gospodarstva. Pričakujemo, da bo dejansko zmanjšanje emisij spodbujala z uvedbo nove sheme oprostitve plačila CO<sub>2</sub> dajatve za tiste, ki emisije zmanjšujejo. Pričakujemo, da bo sistemsko spodbujala tudi prostovoljne aktivnosti, med njimi uvajanje EMAS, eco-label, EN 16001..., in da bo sama striktno izvajala zeleno javno naročanje in v ceni priznavala uporabo okoljsko in energetske učinkovitejših naprav, storitev, itd..

V zvezi z vsem navedenim poudarjamo, da je pogoj za pripravo novega zakona hkratna obravnava revizije delovanja že veljavnih predpisov in akcijskih načrtov/operativnih programov, med drugim tudi OP-TGP, AN URE in AN OVE, ki se realizirajo zelo slabo. Zahtevamo hkratno obravnavanje davčne politike, dolgoročne energetske strategije, ki je danes Slovenija nima, prometne in kmetijske politike, ker ti dve področji močno posegata v kakovost okolja. Nov zakon bi moral biti obravnavan hkrati z novo prostorsko strategijo, prostorsko politiko in prostorsko zakonodajo, ki so ena največjih ovir za umeščanje tudi podnebno prijaznih objektov v prostor.

**Zato zahtevamo, da se aktivnosti za sprejemanje zakona do nadaljnjega preložijo. Pričakujemo, da bi novi zakon namesto dodatnih obvez uvedel predvsem obvezno povezovanje državnih inštitucij s ciljem učinkovitejšega uresničevanja že veljavnih ukrepov in s tem pospešil prehod v nizko ogljično družbo.**

S spoštovanjem,

Alenka Avberšek  
izvršna direktorica GZS  
za zakonodajo in politike



mag. Samo Hribar Milič  
generálni direktor GZS



Janja Leban  
direktorica službe za varstvo okolja GZS



Poslano:

- Služba Vlade za podnebne spremembe, Jernej Stritih, direktor
- Ministrstvo za okolje in prostor, prof. dr. Roko Žarnić, minister
- Ministrstvo za gospodarstvo, mag. Darja Radič, ministrica
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, mag. Dejan Židan, minister
- Ministrstvo za promet, dr. Patrick Vlačič, minister
- Ministrstvo za finance, dr. Franc Križanič, minister
- Služba vlade za razvoj in evropske zadeve, mag. Mitja Gaspari, minister
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Gregor Golobič, minister
- Ministrstvo za javno upravo, Irma Pavlinič Krebs, ministrica
- Ministrstvo za šolstvo in šport, dr. Igor Lukšič, minister
- Ministrstvo za zdravje, Dorijan Marušič, minister
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, dr. Ivan Svetlik, minister
- Ministrstvo za obrambo, dr. Ljubica Jelušič, ministrica
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, minister