# **Obveščanje in sodelovanje javnosti**

# **Uvod**

Obveščanje in sodelovanje javnosti se izvaja na podlagi zakonskih obvez javnih organov; pri obveščanju in okoljskem osveščanju javnosti v širšem smislu pa so bistveni akterji tudi nevladne organizacije (NVO), mediji in nenazadnje tudi javnost sama z uporabo družabnih omrežij in podobnih orodij. Javnost predstavljajo tako fizične kot tudi pravne osebe.

Premet obveščanja so okoljske in z okoljem povezane informacije ter podatki. Gre za informacije o naravnih pojavih, stanju okolja in onesnaževanju oz. vplivih na okolje; o okoljskih predpisih, strateških dokumentih, programih in o okoljskih upravnih postopkih. Sodelovanje javnosti se nanaša na vključevanje javnosti pri upravnih postopkih in pri sprejemanju ter spreminjanju predpisov ter strateških dokumentov.

# **Stanje in trendi**

Okoljska osveščenost in ustrezna obveščenost ter zanimanje široke javnosti za okoljska vprašanja so na eni strani posledica uspešne dejavnosti obveščanja s strani zgoraj naštetih akterjev, na drugi strani pa tudi pogoj za smiselno sodelovanje javnosti pri postopkih iz okoljskega področja in za pripravljenost javnosti za sodelovanje pri reševanju okoljskih problemov. O stanju okoljske osveščenosti lahko sklepamo iz nekaterih javnomnenjskih raziskav, ki že dlje časa v rednih intervalih potekajo v Sloveniji.

Raziskava Eurobarometer je leta 2019 pokazala, da je okolje prebivalcem Slovenije pomembna tema; 95 % anketirancev je odgovorilo, da jim je varovanje okolja zelo ali dokaj pomembno. Ta kazalnik je precej stabilen in se v predhodnih raziskavah v letih 2017 in 2019 ni občutneje razlikoval. Zelo zgovorni pa so izsledki serije raziskav Slovensko javno mnenje (SJM), ki pomembnost okoljskih tem postavlja v širši kontekst. V raziskavi, opravljeni med novembrom 2020 in januarjem 2021 (SJM 2020/3) je le 2,7 % anketirancev menilo, da je okolje trenutno najbolj pereča tema v Sloveniji, še 7 % pa jih je menilo, da je okolje druga najbolj pereča tema. Polovica anketirancev je menilo, da je najbolj pereča tema zdravstveno varstvo, kar je jasno posledica časa izvedbe raziskave, ki je sovpadla z drugim valom epidemije Covid-19 v Sloveniji. Pomembna pa je ugotovitev, da so anketiranci prepoznali tudi gospodarstvo, revščino, priseljevanje in kriminal kot bolj pereče teme od okolja; tema okolje je zasedla šesto mesto.

Ista raziskava kaže na precejšnjo zaskrbljenost široke javnosti glede okoljskih problemov. Večina anketirancev je bila tudi mnenja, da ni možno rešiti okoljskih problemov brez sprememb v načinu življenja. Poudarjamo pa, da je precej (40 %) anketirancev menilo drugače oz. so bili do tega vprašanja indiferentni. Iz odgovorov je možno sklepati tudi, da je pripravljenost na ukrepanje manjša v primerjavi s prepoznavanjem okoljskih vprašanj kot problema, še posebej, če so ukrepi povezani z denarjem. Tako je le 27 % anketirancev izrazilo pripravljenost na občutno višje cene z namenom varovanja okolja in le 18 % na občutno višje davke zaradi varovanja okolja. 61 % se redko ali nikoli ne odloči, da določenih proizvodov ne bodo kupili zaradi okoljskih razlogov. Po drugi strani pa so nekateri okoljski ukrepi v vsakdanjem življenju postali splošno razširjena navada; 96 % anketirancev je odgovorilo, da vedno ali pogosto ločeno odlagajo odpadke.

56 % anketirancev je menilo, da se podnebje spreminja predvsem zaradi delovanja ljudi in le 4,4 %, da se spreminja predvsem zaradi naravnih procesov oz. da se sploh ne spreminja. Iz teh podatkov sklepamo, da zanikanje podnebnih sprememb ni razširjeno v slovenski javnosti oz. da znanstveno nepodprta 'alternativna' stališča, ki se širijo po socialnih omrežjih, pri okoljskih vprašanjih (še) nimajo večjega vpliva na javno mnenje v Sloveniji.

# **Ključne dejavnosti**

## Pravni in politični okvir

Dejavnosti državnih organov na področju obveščanja in sodelovanja javnosti uokvirjajo mednarodni in nacionalni strateški dokumenti, podrobneje pa predpisujejo pravni akti. Najpomembnejši mednarodni dokument, ki ureja področje obveščanja in sodelovanja javnosti v okoljskih zadevah, je Aarhuška konvencija, katere sopodpisnica je tudi Slovenija. Temeljni pravni akt na ravni Evropske unije je Direktiva 2003/4/ES o dostopu javnosti do informacij o okolju. Slovenska zakonodaja zahteve teh dveh dokumentov upošteva in mestoma tudi presega. Glavni predpisi, ki urejajo ali vplivajo na obveščanje in sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah so: Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Zakon o ohranjanju narave , Gradbeni zakon, Zakon o urejanju prostora; poleg teh pa tudi nekateri drugi zakoni in podzakonski akti. Strateška dokumenta, ki usmerjata delovanje na področju obveščanja in sodelovanja javnosti, sta Resolucija o normativni dejavnosti in Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

## Obveščanje javnosti in viri informacij

Vrste okoljskih informacij ter podatkov, ki so predmet obveščanja in jih državni organi morajo objavljati, so določene v ZDIJZ in ZVO-1. Primeri teh informacij so: podatki in kazalci okoljskih monitoringov, ki vključujejo podatke o stanju okolja, podatke o emisijah in njihovih virih, odpadkih in ravnanjih z njimi, nevarnih snoveh, okoljskih nesrečah in povzročiteljih obremenjevanja okolja; predpisi, programi, strategije, navodila in podobni dokumenti iz okoljskega področja ter predlogi teh dokumentov; nacionalni in operativni programi varstva okolja; okoljevarstvena soglasja, nekatera okoljevarstvena dovoljenja in dovoljenja za izpuščaje toplogrednih plinov; okoljska poročila.

Naštete informacije so javno dostopne na spletnih straneh MOP, ARSO, ZRSVN, občin itd. Omenimo naj le najpomembnejše podatkovne zbirke in publikacije, kot so: MOPova poročila o stanju okolja; Register varstva okolja na spletni straniARSO; geoinformacijski sistemi Geoportal ARSO, Naravovarstveni atlas in GURSov Portal prostor; mesečni bilteni, letopisi in druge publikacije ARSO. Vstopne točke so lahko tudi katalogi informacij javnega značaja ter službi za odnose z javnostmi MOPa in ARSOa, podatkovni portal Odprti podatki Slovenije ter geoportal GeoHub-SI.

Pomemben vir okoljskih informacij za javnost so tudi spletne strani, kampanje osveščanja in podobne aktivnosti projektov, financiranih s strani EU, MOPa in drugih ministrstev. Projekte večinoma izvajajo NVOji in relevantni javni zavodi, nekatere pa tudi državni organi neposredno. Omenimo naj projekte in spletne strani Care4climate, Natura2000, Slovenija znižuje CO2, Moj zrak, Zagovorniki okolja ter številne projekte, financirane s strani programa LIFE, Programa razvoja podeželja in programov kohezijske politike EU.

## Sodelovanje javnosti

Koncept sodelovanja javnosti se nanaša na sodelovanje različnih javnosti (fizičnih ali pravnih oseb) pri postopkih sprejemanja in spreminjanja strateških in programskih dokumentov, predpisov in pri upravnih postopkih. ZVO-1 zahteva sodelovanje javnosti pri pripravi nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov varstva okolja, pri pripravi programa ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja in pri vseh aktih, za katere se zahteva izvedba celovite presoje vplivov na okolje). Osnovni mehanizem sodelovanja javnosti je javna razgrnitev osnutka akta, ki načeloma traja najmanj 30 dni in med katero javnost lahko podaja pripombe. Pripravljavec akta naj bi zbrane pripombe upošteval v čim višji meri in osnutek akta ustrezno spremenil. Do vsake prejete pripombe se mora opredeliti in obrazložiti razloge za upoštevanje oz. neupoštevanje pripombe pri pripravi akta. Načela sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov (zakonov in podzakonskih aktov) so vsaj v grobem enaka.

Sodelovanje javnosti pri upravnih postopkih je pomembno predvsem pri izdaji okoljevarstvenih dovoljenj za naprave, ki povzročajo onesnaževanje večjega obsega, okoljevarstvenih dovoljenj za obrate SEVESO, okoljevarstvenih soglasij in okoljskih poročil. Pri upravnih postopkih razlikuje slovenska pravna ureditev sodelovanja javnosti med splošno in vključeno oz. zadevno javnostjo. Splošna javnost je lahko kdorkoli, o vključeni oz. zadevni javnosti pa govorimo v upravnih postopkih – gre za fizične ali pravne osebe, ki izkažejo pravni interes za sodelovanje v postopku. Zadevna javnost lahko sodeluje v postopkih kot stranski udeleženec – organ, ki vodi postopek, mora stranske udeležence povabiti v postopek, te osebe imajo pravico biti obveščene o predvidenih dejanjih postopka, navajati dejstva in dokaze v prid svojim trditvam, organ pa se mora o teh trditvah ustrezno opredeliti.

Stranski udeleženec v postopku lahko postane vsak, ki izkaže pravni interes, status stranskega udeleženca pa je priznan tudi okoljskim nevladnim organizacijam s priznanim posebnim statusom in pa društvom, ki delujejo v javnem interesu na področju ohranjanja narave. Splošna javnost pa lahko v postopkih sodeluje z vpogledom v dokumentacijo (vlogo za pridobitev soglasja oz. dovoljenja, poročilo o vplivih na okolje, zaključke o BAT, osnutek odločitve) in podajanjem pripomb. Rok za oddajo pripomb je navadno 30 dni od objave naznanila o vlogi za izdajo soglasja ali dovoljenja. Organ, ki vodi postopek, mora v obrazložitvi soglasja oz. dovoljenja navesti, kako je upošteval mnenja in pripombe javnosti.

Pogoji za udeležbo NVO iz področja varstva okolja in narave so bili skozi čas vse milejši, leta 2020 pa se je ta trend obrnil. Pogoji so bili namreč zaostreni z zahtevami o najmanjšem številu članov, najmanjšem številu zaposlenih ali najmanjšem premoženju. S tem se možnost vplivanja javnosti na odločanje v zadevah s področja varstva okolja nekoliko zmanjšuje. Sodelovanje različnih javnosti v širšem smislu sta v obravnavanem obdobju tega poročila omogočala še Svet za trajnostni razvoj in spletna stran Predlagam vladi. Svet za trajnostni razvoj je posvetovalno telo ministra, katerega člani so poleg strokovne javnosti tudi predstavniki civilne družbe (NVO). Na spletni strani Predlagam vladi lahko kdorkoli predlaga Vladi RS določeno tematiko za urejanje, v tem okviru pa dobi tudi pojasnilo oziroma odziv pristojnih javnih organov.

# **Zaključek in priporočila**

V obdobju 2017 – 2020 je bilo stanje na področju obveščanja in sodelovanja javnosti v okoljskih zadevah ustrezno in v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih uokvirja Arhuška konvencija. Kljub temu zaznavamo prostor za izboljšave. Pozornost je potrebna pri ocenjevanju učinkov zaostrovanja pogojev za sodelovanje NVO v okoljskih upravnih postopkih iz leta 2020. Težava trenutne ureditve sodelovanja javnosti je tudi preoblikovanje osnutkov dokumentov v medresorski obravnavi, ki poteka po končani javni obravnavi. Javnost po medresorski obravnavi nima več možnosti komentiranja osnutkov, ki so lahko v medresorski obravnavi močno spremenjeni.

Organe odločanja bi bilo potrebno bolje usposobiti z veščinami, ki so potrebne za usmerjen proces sodelovanja z različnimi deležniki, na drugi strani pa bilo koristno napore usmeriti tudi v večje zavedanje različnih javnosti o namenu sodelovanja v postopkih in jih opolnomočiti za konstruktivno sodelovanje z močjo argumenta. Pri obveščanju javnosti in dostopu do informacij bi bilo priporočljivo poskrbeti za večjo preglednost in povezanost informacij. Trenutno so le-te razporejene po različnih spletnih mestih različnih državnih organov. Velik del okoljskih informacij in podatkov tudi ni dosegljiv iz (ali integriran v) enotnih vstopnih točk za informacije slovenske državne uprave (portali Gov.si, Odprti podatki Slovenije, GeoHub-SI).

Velik preskok v kvaliteti sodelovanja javnosti pri oblikovanju politik, predpisov ter v upravnih postopkih bi predstavljala vključitev javnosti v zgodnejših fazah postopkov, ko bi bilo še možno vplivati na temeljne, konceptualne usmeritve dokumentov. V sedanji ureditvi je javnost vključena šele, ko so osnutki dokumentov (oz. osnutki odločb v upravnih postopkih) že v celoti pripravljeni, pri sodelovanju javnosti pa gre v praksi večinoma za površinske oz. detajlne spremembe dokumentov.

# **Okrajšave**

MOP: Ministrstvo za okolje in prostor

ARSO: Agencija Republike Slovenije za okolje

ZRSVN: Zavod republike Slovenije za varstvo narave

EU: Evropska Unija

ZDIJZ: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

ZUP: Zakon o splošnem upravnem postopku

GURS: Geodetska uprava Republike Slovenije

NVO: nevladna organizacija

BAT: best available technology

ZVO-1: Zakon o varstvu okoljaZDIJZ: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

ZUP: Zakon o splošnem upravnem postopku

### Navedba virov in literature:

MOP, 2021. Poročilo o izvajanju Aarhuške konvencije v skladu s sklepom IV/4, Ljubljana, Ministrstvo za okolje in prostor EK, 2019. Posebni Evrobarometer 501 - Odnosi evropskih državljanov do okolja Bruselj, Evropska komisija, Generalni direktorat za okolje.

FDV, 2021. Slovensko javno mnenje. Poročilo o raziskavi in sumarni pregled rezultatov. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija),1998, United Nations Economic Commission for Europe,. Dostopna na: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\_upload/Pdf/arhuska\_konvencija.pdf (2](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/arhuska_konvencija.pdf%20(2). 7. 2021)