

**LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISĖKŪROS PAGRINDŲ ĮSTATYMO NR. XI-2220 15 IR 18
STRAIPSNIŲ PAKEITIMO IR ĮSTATYMO PAPILDYMO 16³ STRAIPSNIU ĮSTATYMO
PROJEKTO
AIŠKINAMASIS RAŠTAS**

1. Įstatymo projekto rengimą paskatinusios priežastys, parengto įstatymo projekto tikslai ir uždaviniai

Gerovės valstybė neatsiejama nuo siekio užtikrinti tinkamą gyvenimo kokybę visuomenei: tiek kalbant apie teisę gyventi sveikoje ir švarioje aplinkoje, galimybę apsirūpinti kokybiškais maisto produktais, tiek apie teisingą išteklių paskirstymą ir mūsų visų pareigą išsaugoti kiek galima daugiau ateities kartoms. Dėl to svarbu užtikrinti, kad valstybėje priimami sprendimai prisidėtų siekiant aplinkosaugos ir klimato kaitos tikslų, todėl šios sritys turi tapti integralia visų valstybės politikos sričių dalimi. Valstybės institucijos, prieš priimdamos sprendimus, turi įvertinti jų galimą poveikį aplinkai bei klimato kaitai ir imtis priemonių jam suvaldyti.

Siekiant įtvirtinti nuoseklų ir veiksmingą teisės aktų projektų poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimą, būtini Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo pakeitimai. Šio įstatymo pakeitimo projekte siūloma nustatyti, kokiais atvejais teisės aktų projektų poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimas būtų atliekamas privalomai.

Rezultatas, kurio tikimasi, yra teisės akto rengimo stadijoje identifikuoti galimą poveikį aplinkai, nustatytų klimato kaitos ir oro taršos mažinimo tikslų įgyvendinimui ir pasiūlyti adekvačias kompensacines priemones, leidžiančias neutralizuoti ar sumažinti neigiamą poveikį; įtvirtinti nuoseklią ir veiksmingą teisės aktų projektų numatomo teisinio reguliavimo poveikio aplinkai vertinimo sistemą. Identifikavus neigiamą poveikį klimatui ir aplinkai pradiniam teisės akto rengimo etape, bus išvengta kaštų, patiriamų ateityje, kovojant su teisės akto poveikio aplinkai, įskaitant klimatą, pasekmėmis.

Teisėkūros pagrindų įstatymas keičiamas 15 straipsnį papildant nuostata dėl klimato kaitos vertinimo ir papildant įstatymą 16³ straipsniu, kuriame numatomi atvejai, kada teisės aktų projektų rengėjai turės atlikti teisės aktų projektų poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimą.

2012 m. priėmus Teisėkūros pagrindų įstatymą buvo sudaryta teisinė galimybė priimtus teisės aktus pasirašyti saugiu elektroniniu parašu. Kartu šio įstatymo 18 straipsnio 3 dalyje buvo nustatyta išimtis, kad Respublikos Prezidento pasirašomi teisės aktai (įstatymai, dekretai) negali būti pasirašyti elektroniniu parašu ir turi būti pasirašomi fiziškai. Toks teisinis reguliavimas neatitinka nei šiuolaikinių informacinių technologijų galimybių, nei paslaugų skaitmeninimo bei inovatyvumo tendencijų, nei yra pateisinamas COVID-19 pandemijos akivaizdoje (fizinis teisės aktų pasirašymas reikalauja daugelio asmenų fizinio kontakto, teisės aktų fizinio pateikimo, transportavimo ir pan.).

Valstybės vadovo įgaliojimų, susijusių su valstybėje priimtų teisės aktų pasirašymu, įgyvendinimas, atsižvelgiant į teisinę šio veiksmo reikšmę ir ypatingą valstybės vadovo teisinį statusą, siejamas su autentiško teisės akto teksto pasirašymu valstybės vadovo parašu ir dokumento išsaugojimu, turinčiu reikšmę valstybės teisei sistemai. Pažymėtina, kad šiuo metu elektroninio parašo saugumas gali būti visiškai išlaikomas, jo naudojimas pasirašant teisės aktus (pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimus ar ministrų įsakymus) laikytinas gerąja bei pasiteisinusia praktika ir nekelia jokių abejonių dėl teisės akto pasirašymo autentiškumo. Teisės aktų pasirašymas ranka laikytinas anachronizmu ir gali būti pateisinamas tik išimtiniais atvejais. Šiuo metu nėra teisinių, politinių, finansinių argumentų, kurie pagrįstų būtinybę, neišvengiamą poreikį, kad įstatymai ir kiti teisės aktai būtų pasirašomi tik ranka.

Todėl Įstatymo projektu siūloma paminėtos išimties atsisakyti ir sukurti teises galimybes Respublikos Prezidento pasirašomus teisės aktus pasirašyti saugiu elektroniniu parašu.

2. Įstatymo projekto iniciatoriai (institucija, asmenys ar piliečių įgalioti atstovai) ir rengėjai

Įstatymo projektą parengė Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarija.

3. Kaip šiuo metu yra reguliuojami įstatymo projekte aptarti teisiniai santykiai

Šiuo metu Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad, atsižvelgiant į teisės akte numatomo naujo teisinio reguliavimo pobūdį, mastą, taip pat turi būti įvertinamas ir poveikis aplinkai. Tačiau toks teisės aktų projektų vertinimas poveikio aplinkai požiūriu neprivalomas, jei, rengėjo nuomone, poveikis aplinkai nenumatomas, o vertinimas klimato kaitos požiūriu įstatymuose apskritai nenumatytas.

Be to, ne visais atvejais yra paprasta identifikuoti, kad siūlomas teisinis reguliavimas gali turėti poveikį aplinkai ar klimato kaitai. Dėl to praktikoje ne visos teisėkūros iniciatyvos visa apimtimi yra įvertinamos aplinkos ir klimato kaitos požiūriu.

Be to, šiuo metu Teisėkūros pagrindų įstatymo 18 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog priimtus teisės aktus pasirašo tam įgaliojimus turintys subjektai teisės aktų nustatyta tvarka. Priimti teisės aktai-gali būti pasirašomi Teisės aktų informacinėje sistemoje saugiu elektroniniu parašu, išskyrus Respublikos Prezidento priimamus ar pasirašomus teisės aktus.

Tokia išimtis nėra pagrįsta, šiuolaikinės informacinės technologijos leidžia užtikrinti visišką elektroninio parašo autentiškumą ir saugumą. Išimtis neatitinka ir COVID-19 pandemijos iššūkių, kurie reikalauja maksimaliai riboti fizinį kontaktą tarp asmenų ir perkelti visas įmanomas paslaugas į skaitmeninę erdvę.

4. Kokios siūlomos naujos teisinio reguliavimo nuostatos ir kokių teigiamų rezultatų laukiama

Siūlomo teisinio reglamentavimo esmė, kad teisės aktų projektų vertinimas aplinkos ir klimato kaitos požiūriu būtų aiškus ir nepriklausytų išimtinai nuo teisės akto projekto rengėjo valios. Nauju teisiniu reguliavimu siūloma nustatyti aiškius kriterijus, kada toks vertinimas būtų privalomas.

Įstatymo projekte nustatoma, kad teisės akto projekto rengėjas, prieš numatydamas naują ar keisdamas esamą teisinį reguliavimą, atlieka teisės akto projekto poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimą, jeigu rengiamame teisės akto projekte nustatomas teisinis reguliavimas, susijęs su poveikiu (pokyčiais) klimato kaitai, aplinkos oro kokybei, gyvosios ir negyvosios gamtos ištekliams (įskaitant vandens būklę ir išteklius, dirvožemį, miškus ir žemės gelmes), kraštovaizdžiui, biologinei įvairovei ir saugomoms teritorijoms, atliekų susidarymui, rekreaciniams ištekliams, energijos ir kuro vartojimui, tvarėsnei gamybai ir vartojimui, techniniams reikalavimams ir (ar) parametrų, kurie taikomi ūkinei veiklai, įrašyti į Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo 1 ar 2 prieduose esančius planuojamos ūkinės veiklos rūšių sąrašus, kitais atvejais, jeigu teisės akto projekto rengėjas mano esant tikslinga atlikti rengiamo teisės akto numatomo teisinio reguliavimo poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimą.

Aplinkos oro tarša yra viena reikšmingiausių sveikatos ir aplinkos problemų: ji daro neigiamą poveikį ekosistemoms, skatina eutrofikaciją, blogina vandens, dirvožemio kokybę, prisideda prie klimato kaitos. Aplinkos orą daugiausia teršia kelių transportas, pramonė ir energetika, įskaitant namų ūkių (būstų) šildymą, žemės ūkis. Aplinkos oro tarša yra viena pagrindinių su aplinka susijusių ankstyvos mirties priežasčių ES, dėl jos pirmiau laiko miršta daugiau kaip 500 tūkst. žmonių per metus¹. Atsižvelgiant į tai, svarbu užtikrinti, kad ir teisės aktų priėmimo etape būtų atkreipiamas dėmesys į galimą neigiamą poveikį aplinkai ir parenkami optimalūs sprendimai, prisidedantys prie oro taršos mažinimo (valdymo).

Trims ketvirtadaliams žmonių aprūpinimas vandeniu ir jo kokybė tebėra aktuali problema. Vartojamojo vandens išteklių išsaugojimas ir jo kokybės pagerinimas kelia didelį susirūpinimą. Siekiant užtikrinti tinkamą vandens kokybę, bioįvairovės išsaugojimą vandens telkiniuose, svarbu užtikrinti tinkamą vandens taršos prevenciją.

Labai svarbus optimalus visų žemės gelmių išteklių gavybos planavimas, valdymas ir kontrolė. Optimizavimas vykdomas racionalizuojant tam tikrų neatsinaujinančių išteklių vartojimą, kita vertus, pakankamai išnaudojant turimų žemės gelmių išteklių ekonominį potencialą. Dirvožemis yra žmogaus sveikatai ir gerovei bei ekonomikai gyvybiškai svarbus išteklius. Nuo jo

¹ 2018 m. Komisijos komunikatas „Sauganti Europa: švarus oras visiems“ (COM(2018) 330 final), Europos aplinkos agentūros Oro kokybės Europoje 2017 m. ataskaita (*EAA Air Quality in Europe – 2017 Report*), Ostravos deklaracija (*EURO/Ostrava 2017/6*).

ne tik priklauso maisto gamyba, tai taip pat yra viena kompleksiškiausių ekosistemų, kartu su joje gyvenančių organizmų įvairove atliekanti daug svarbiausių ekosisteminių funkcijų, pavyzdžiui, maistinių medžiagų apykaita, dirvožemio formavimas, erozijos kontrolė ir klimato reguliavimas.

Nuo biologinės įvairovės, jos būklės priklauso ir žmogaus sveikata bei gerovė, daugiau nei pusė pasaulio BVP tiesiogiai priklauso nuo ekosistemų ir biologinės įvairovės ir jų atliekamų funkcijų². Todėl būtina dėti daugiau pastangų joms išsaugoti ir atkurti, jų būklei gerinti. Kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės vertybių išsaugojimui ypač svarbios yra saugomos teritorijos. Teisės aktai ir sprendimai tokiose srityse kaip infrastruktūros plėtra, teritorijų planavimas, žemės ūkis, ūkinė veikla miškuose ir kt. dažnai daro žalą biologinei įvairovei, ekosistemoms ir kraštovaizdžiui. Teisės aktų poveikio aplinkos komponentams vertinimas leistų parinkti tinkamas priemones, kaip tokio neigiamo poveikio būtų galima išvengti, jį sumažinti ar tinkamai kompensuoti.

Atliekų susidarymo prevencija – pagrindinis atliekų tvarkymo politikos tikslas, kuriuo skatinama mažinti susidarančių ir pakartotinai nenaudojamų ar neperdirbamų atliekų kiekį, taip pat kenksmingųjų medžiagų kiekį medžiagose ir produktuose, naudoti produktus pakartotinai ar prailginti jų gyvavimo ciklą, taip mažinti neigiamą poveikį aplinkai ir visuomenės sveikatai. Žiedinės ekonomikos tikslas – transformuoti gamybos, paslaugų ir verslo modelius, kad jie taptų tvarūs, atsieti ekonomikos augimą nuo išteklių naudojimo, atliekas paversti ištekliais, užtikrinti efektyvų ir racionalų gamtos išteklių naudojimą ir maksimaliai sumažinti susidarančių atliekų kiekį. Požiūris į žiedinę ekonomiką turi būti kompleksinis ir sisteminis, skatinantis inovacijas ir novatoriškų, mažaatliekių technologijų diegimą ir pritaikymą ar esamų technologijų modernizavimą tiek pramonėje, tiek atliekų pakartotinio naudojimo ir perdirbimo srityse.

Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo 1 priede pateikiamas planuojamos ūkinės veiklos, kurios poveikis aplinkai privalo būti vertinamas, rūšių sąrašas, o 2 priede pateikiamas planuojamos ūkinės veiklos, kuriai turi būti atliekama atranka dėl poveikio aplinkai vertinimo, rūšių sąrašas. Atliekant poveikio aplinkai vertinimą yra vertinamas galimas ūkinės veiklos poveikis aplinkai, sąlygos, kuriomis veikla gali būti vykdoma, ir priemonės veiklos poveikiui sumažinti ir kompensuoti, proceso pabaigoje priimamas sprendimas dėl planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai. Sprendime nurodoma, ar planuojama ūkinė veikla, atsižvelgiant į jos pobūdį, vietą ir (ar) poveikį aplinkai, planuojamas įgyvendinti numatomo reikšmingo neigiamo poveikio aplinkai mažinimo ir (ar) kompensavimo priemonės, atitinka teisės aktų reikalavimus, sprendime taip pat nustatomos planuojamos ūkinės veiklos įgyvendinimo sąlygos, susijusios su atliktu poveikio aplinkai vertinimu.

² Pasaulio ekonomikos forumas (2020)), Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy.

Kadangi priimamas sprendimas dėl planuojamos ūkinės veiklos atitikties teisės aktų reikalavimams, svarbu užtikrinti, kad neigiamo poveikio aplinkai ir klimato kaitai rizika būtų mažinama teisės aktais nustatant techninius reikalavimus ir (ar) parametrus, taikomus planuojamai ūkinei veiklai. Todėl šiame etape svarbu įvertinti, koks poveikis aplinkai ir klimato kaitai būtų daromas priėmus naują reglamentavimą, nustatyti reikalingas kompensacines priemones poveikio aplinkai ir klimato kaitai švelninimui, pavyzdžiui, nustatant konkrečias sąlygas ir (ar) apribojimus, atsižvelgiant į galimus pačios veiklos ar aplinkos ypatumus ir (ar) aplinkybes.

Žalos švelninimo (mažinimo) seka (angl. *mitigation hierarchy*) – tai pasaulyje plačiai taikoma sprendimų priėmimo sistema³, apimanti veiksmų seką, pradedant nuo neigiamo poveikio vengimo (angl. *avoid*), tuomet neišvengiamo neigiamo poveikio švelninimo (angl. *minimise*), atkūrimo vietoje (angl. *restore, rehabilitate*) ir galiausiai kompensavimo (angl. *offset/compensate*), kai pasiūlytomis priemonėmis siekiama kompensuoti bet koki likusį reikšmingą neigiamą poveikį, kurio negalima išvengti, sumažinti ir (arba) atkurti, kad būtų išvengta aplinkos komponentų praradimo ar būtų pasiekta jų pagerėjimo. Tinkamas švelninimo sekos taikymas, pasiremiant naujausiomis mokslinėmis žiniomis, gali apriboti neigiamą projektų, kitų veiklų poveikį aplinkai, klimatui, biologinei įvairovei ir netgi papildomai prisidėti prie šių būklės pagerinimo. Jeigu neigiamo poveikio aplinkos komponentams negalima išvengti, sumažinti, atkurti pažeistų aplinkos komponentų, kompensuoti, toks teisės akto projektas neturėtų būti priimamas, išskyrus numatytus atvejus, kai siekiama užtikrinti visuomenės sveikatos saugą, visuomenės saugumą, viešąjį interesą.

Tikimasi, kad priėmus siūlomą įstatymo projektą reikšmingai sumažėtų atvejų, kai teisės aktuose įtvirtinami reikalavimai, neatlikus jų išsamesnės analizės, leidžiančios iš anksto įvertinti galimus praradimus ir sušvelninti bei kompensuoti neigiamas pasekmes, nepagrindžiant reglamentavimo būtinumo, proporcingumo, alternatyvų ir svarbaus visuomenės intereso aspektų.

Detali poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimo tvarka bus nustatyta Įstatymo projekto įgyvendinamajame teisės akte, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos.

Be to, siūloma pakeisti Teisėkūros pagrindų įstatymo 18 straipsnio 3 dalį ir nustatyti, kad visi teisės aktai (tarp jų priimti ir (ar) pasirašomi Respublikos Prezidento) gali būti pasirašomi Teisės aktų informacinėje sistemoje saugiu elektroniniu parašu. Siūlomas teisinis reguliavimas supaprastins ir pagreitins Seimo priimtų įstatymų bei Respublikos Prezidento dekretų pasirašymo procedūrą, atitiks COVID-19 pandemijos diktuojamus iššūkius.

³ EBPO (2016) Biodiversity Offsets: Effective Design and Implementation

5. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai (jeigu rengiant įstatymo projektą toks vertinimas turi būti atliktas ir jo rezultatai nepateikiami atskiru dokumentu), galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta

Numatomos šios teigiamos teisinio reguliavimo pasekmės:

- efektyvesnė, bet taip pat reikalaujanti ilgesnio ir detalesnio tyrimo (analizės), sutelktų išteklių teisėkūros iniciatyvų poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimo sistema;
- teisės aktų pasirašymo mechanizmas, atitinkantis šios dienos iššūkius.

Neigiamų pasekmių, priėmus įstatymo projektą, nenumatoma.

6. Kokią įtaką priimtas įstatymas turės kriminogeninei situacijai, korupcijai

Įstatymo projekto priėmimas kriminogeninei situacijai ir korupcijai įtakos neturės.

7. Kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai

Priimtas Įstatymo projektas turės teigiamą įtaką verslo sąlygoms ir jo plėtrai, kurios palankios klimato kaitos tikslų įgyvendinimui ir aplinkai. Įstatymo projekto nuostatomis siekiama, kad verslas būtų orientuotas į racionalų (efektyvų) išteklių naudojimą ir aplinką tausojančią gamybą, veiklą ar paslaugų teikimą, paliekant iniciatyvos ir pasirinkimo laisvę įgyvendinti kompensacinius mechanizmus ir priemones, siekiančius mažinti klimato kaitą ir neigiamą poveikį aplinkai.

Taip pat įstatymo projekto nuostatomis siekiama plačiai naudoti informacines technologijas ir elektroninį parašą teisėkūros procese.

8. Įstatymo projekto atitiktis strateginio lygmens planavimo dokumentams

Įstatymo projektas neprieštarauja strateginio lygmens planavimo dokumentams.

9. Įstatymo inkorporavimas į teisinę sistemą, kokius teisės aktus būtina priimti, kokius galiojančius teisės aktus reikia pakeisti ar pripažinti netekusiais galios

Priėmus Įstatymo projektą, kitų galiojančių įstatymų keisti nereikės.

Siekiant suderinti Teisėkūros pagrindų įstatymo projekto nuostatas su bendraisiais reikalavimais įstatymų projektų aiškinamiesiems raštams, Seimui siūlytume apsvarstyti galimybę pakeisti Seimo statuto 135 straipsnį, numatant, kad aiškinamajame rašte, turi būti nurodyta informacija, ar įstatymo projektas turės poveikį aplinkai ir klimato kaitai, jei įstatymo projekto iniciatoriai prie projekto neprisideda numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatų, kaip numatyta Seimo statuto 135 straipsnio 4 dalies 3 punkte.

Priėmus Įstatymo projektą, Vyriausybei reikės patvirtinti įgyvendinamuosius teisės aktus.

10. Ar įstatymo projektas parengtas laikantis Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos, Teisėkūros pagrindų įstatymų reikalavimų, o įstatymo projekto sąvokos ir jas įvardijantys terminai įvertinti Terminų banko įstatymo ir jo įgyvendinamųjų teisės aktų nustatyta tvarka

Įstatymo projektas parengtas laikantis Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos ir Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo reikalavimų.

11. Ar įstatymo projektas atitinka Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatas ir Europos Sąjungos dokumentus

Įstatymo projektas atitinka Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatas ir Europos Sąjungos dokumentus.

12. Jeigu įstatymui įgyvendinti reikia įgyvendinamųjų teisės aktų, kas ir kada juos turėtų priimti

Turėtų būti priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarimo Nr. 276 „Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimas, patvirtintas numatomo teisinio reguliavimo poveikio aplinkai ir klimato kaitai vertinimo tvarkos aprašas.

13. Kiek valstybės, savivaldybių biudžetų ir kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų prireiks įstatymui įgyvendinti, ar bus galima sutaupyti (pateikiami prognozuojami rodikliai einamaisiais ir artimiausiais 3 biudžetiniais metais)

Įstatymo projekto įgyvendinti papildomų valstybės, savivaldybių ir kitų valstybės įsteigtų fondų biudžeto lėšų neprireiks.

14. Įstatymo projekto rengimo metu gauti specialistų vertinimai ir išvados

Rengiant Įstatymo projektą specialistų vertinimų ir išvadų negauta.

15. Reikšminiai žodžiai, kurių reikia įstatymo projektui įtraukti į kompiuterinę paieškos sistemą, įskaitant Europos žodyno „Eurovoc“ terminus, temas bei sritis

„Poveikis aplinkai“, „klimato kaita“, „teisėkūra“.

16. Kiti, iniciatorių nuomone, reikalingi pagrindimai ir paaiškinimai

Nėra.
