



Študija o prilagajanju podnebnim spremembam in razvoju podnebnih pravic v Republiki Sloveniji

Avtorji:

Luka Štrubelj,
Aljoša Petek

Junij 2024

KAZALO

Seznam kratic	3
1. Uvod	4
2. Prilagajanje podnebnim spremembam	4
2.1. Pravni kontekst	4
2.2. Stanje v Republiki Sloveniji	8
3. Podnebne pravice	11
3.1. Pravni kontekst	11
3.2. Stanje v Republiki Sloveniji	15
4. Zaključki in predlogi	17

TABLE OF CONTENT

List of abbreviations	3
1. Introduction	4
2. Climate change adaptation	4
2.1. Legal context	4
2.2. State in Slovenia	8
3. Climate rights	11
3.1. Legal context	11
3.2. State in Slovenia	15
4. Conclusions and recommendations	17

SEZNAM KRATIC

DČ – Država članica

EKČP – Evropska konvencija o človekovih pravicah

ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice

EU – Evropska unija

ITLOS – Mednarodni tribunal za pravo morja

KOP – Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah

MPDPP – Mednarodni pakt od državljanskih in političnih pravicah

NEPN – Celoviti nacionalni energetske in podnebni načrt

Pravila – Evropska podnebna pravila

ReDPS50 – Resolucija o dolgoročni podnebni strategiji

Smernice – Smernice o strategijah in načrtih držav članic za prilagajanje

SOPPS – Stateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam

Strategija – Strategija EU prilagajanja podnebnim spremembam

UNCLOS – Konvencija Združenih narodov o pravu morja

Uredba o upravljanju – Evropsko sodišče za varstvo človekovih pravic

ZN – Združeni narodi

ZVO-2 – Zakon o varstvu okolja

1. UVOD

Podnebne spremembe bodo Republiko Slovenijo zaradi njene visoke izpostavljenosti še posebej močno prizadele. Nasprotno kot v primeru blaženja podnebnim spremembam, kjer je učinek proaktivnosti globalen, so ukrepi prilagajanja in njihovi učinki primarno lokalni. To pomeni, da bo neodločno ukrepanje na področju podnebnih sprememb posebej močno prizadelo prebivalce Republike Slovenije, ki bodo podvrženi povečanim tveganjem za naravne nesreče, kot so gozdni požari, suše, zemeljski plazovi in poplave. Upoštevajoč škodo, ki nastane v takšnih dogodkih (v primeru poplav 2023 v Republiki Sloveniji je denimo ocenjena škoda znašala 9,9 milijarde evrov oziroma 17,4 % BDP), odsotnost ustreznega sistema blaženja in prilagajanja podnebnim spremembam vodi v precej nižjo stroškovno učinkovitost v primerjavi s preventivnim delovanjem. Kot primerjavo naj tu ponudimo, da je bilo v Načrtu zmanjševanja poplavne ogroženosti 2023-2027 za ukrepe preprečevanja poplav predvidenih 110 milijonov evrov letno, kar je 90-krat manj kot znašajo ocene neposredne škode poplav v letu 2023. Pomanjkljivo ukrepanje na področju podnebnih sprememb vpliva na pravice posameznic in posameznikov. Bodisi je to zaradi manifestacije ekstremnih vremenskih pojavov, zaradi drugih posledic podnebnih sprememb ali pa zaradi potrebne tranzicije na podnebno nevtralno družbo.

Ta dokument predstavlja povzetek dveh študij, ki se podrobneje osredotočata na prilagajanje na podnebne spremembe¹ in podnebne pravice,² oboje z vidika Slovenije. V nadaljevanju je predstavljen ključni pravni okvir, ki zavezuje Slovenijo glede prilagajanja podnebnim spremembam ter njegovo implementacijo v Sloveniji. Nadalje obravnava pravni kontekst za spoštovanje podnebnih pravic ter kako se vprašanja podnebnih pravic razvijajo v Sloveniji. Dokument se zaključi z ugotovitvami in predlogi za izboljšanje sistema podnebne zaščite v Republiki Sloveniji.

2. PRILAGAJANJE PODNEBNIM SPREMEBAM

2.1. PRAVNI KONTEKST

Prilagajanje podnebnim spremembam postaja vse bolj pomembna tema tako na mednarodni in regionalni (EU) ravni. Oba nivoja urejanja večata obseg normiranosti in zavezujeta Republiko Slovenijo k ukrepanju na tem področju podnebne politike.

Na področju mednarodnopravnega urejanja je ključen Pariški podnebni sporazum,³ ki je vzpostavil prilagajanje na podnebne spremembe kot specifičen cilj mednarodne skupnosti, ki je ločen od cilja spopadanja s podnebnimi spremembami. S tem namenom je Pariški podnebni sporazum med drugim predvidel vzpostavitev **globalnega cilja za prilagajanje na podnebne spremembe**, ki bo povečal globalno sposobnost prilagajanja, izboljšal odpornost ter zmanjšal ranljivost, ki je povezana s podnebnimi spremembami.⁴ Pariški sporazum poudarja množico dimenzij prilagajanja, vključno z lokalnimi, regionalnimi, nacionalnimi in internacionalnimi aspekti, ter uresničevanjem potreb ranljivih skupin in uporabo različnih znanj, ki so na voljo. Ta poudarja pomen lokalnega znanja in zahteva vključevanje prilagajanja v odločanje o

¹ <https://pic.si/wp-content/uploads/DACE-analiza-prilagajanje.pdf> (27. 6. 2024).

² <https://pic.si/wp-content/uploads/DACE-analiza-podnebne-pravice.pdf> (27. 6. 2024).

³ Zakon o ratifikaciji Pariškega sporazuma (MPS) Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 77/16 in 6/17 – popr.

⁴ Pariški podnebni sporazum, prvi odstavek 7. člena.

socialnoekonomskih in okoljskih politikah in ukrepih.⁵ Stranke Pariškega sporazuma morajo glede tega posredovati in periodično izboljševati svoja sporočila glede prilagajanja, kot to velja za nacionalno določene prispevke na področju blaženja podnebnih sprememb. V njih morajo sporočiti svoje prioritete, implementacijo, potrebe, načrte in ukrepe.⁶ Ukrepe prilagajanja morajo stranke ustrezno načrtovati in jih implementirati s strateškimi načrti, politikami in prispevki.⁷

Za Republiko Slovenijo so pomembni tudi na Pariškem sporazumu temelječi dokumenti, ki so jih sprejele države pogodbenice na svojih srečanjih. V tem oziru je potrebno omeniti predvsem **Okvir za globalno podnebno odpornost** (»*UAE Framework for Global Climate Resilience*«), ki je bil sprejet lani na COP28 v Združenih Arabskih Emiratih.⁸ Ta vključuje vrsto ciljev, ki morajo biti izpolnjeni do leta 2030, in zajemajo:

1. Izvedbo ocene vplivov, izpostavljenosti in tveganj podnebnih sprememb,
2. Načrtovanje za ukrepe prilagajanja v vseh relevantnih strategijah in načrtih,
3. Napredek pri implementaciji ukrepov prilagajanja in zmanjšanje socialne in ekonomske vplive podnebnih sprememb, ki naj bi vodili k dejanskem povečanju implementacije prilagajanja,
4. Vzpostavljen sistem monitoringa, ocenjevanja in učenja glede nacionalnih sistemov prilagajanja z ustrezno sposobnostjo institucij, da implementira sistem.⁹

Na področju prilagajanja igra ključno vlogo tudi EU, ki usmerja države članice (DČ) v njihovih prizadevanjih za prilagajanje podnebnim spremembam. Zakonski okvir na tem področju vzpostavljajo **Evropska podnebna pravila** (Pravila)¹⁰ in **Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov** (Uredba o upravljanju).¹¹ Vendar pa evropska zakonodaja naslavlja prilagajanje širše kot zgolj v neposrednem vertikalnem smislu podnebne politike. Vključuje jih v sektorske pravne ureditve in določa, med drugim, tudi obveznosti prilagajanja na horizontalni ravni.

Pravila od EU in DČ zahtevajo stalen napredek glede prilagajanja na podnebne spremembe, krepitev odpornosti in zmanjšanje njihove ranljivosti.¹² Vzpostavljajo pravno podlago za strategijo, ki naj nudi ugodno regulativno okolje za nacionalne prilagoditvene ukrepe.¹³ **Strategija EU prilagajanja podnebnim spremembam** (Strategija) zasleduje pametnejše, bolj sistematično, hitrejše prilagajanje podnebnim spremembam. Pametnejše prilagajanje podnebnim spremembam bo doseženo z izboljšanjem znanja o prilagajanju ter povečanju

⁵ Ibid drugi in peti odstavek 7. člena.

⁶ Ibid deseti in enajsti odstavek 7. člena.

⁷ Ibid deveti odstavek 7. člena.

⁸ Odločitev CMA.5, točka 6.

⁹ Ibid, točka 10.

¹⁰ Uredba (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredb (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (Evropska podnebna pravila) UL L 243/1.

¹¹ Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (Besedilo velja za EGP.) UL L 328/1.

¹² Ibid, prvi odstavek 5. člena.

¹³ Ibid, drugi odstavek 5. člena in 31. recital.

dostopa do podatkov. Prilagajanje bo bolj sistematično z izboljšanjem strategij in načrtov za prilagajanje, pri čemer je pomembno sodelovanje, spremljanje, poročanje in ocenjevanje in sicer v okviru vseh politik EU in DČ. Ukrepanje bo hitrejše, če bo zagotovljeno učinkovito financiranje prilagajanja. Strategija poudarja pomen prioritarnega ukrepanja v najranljivejših sektorjih in izgradnje odpornosti na lokalni in individualni ravni, ki temelji na široki in pravični izmenjavi koristi.¹⁴

Pravila Komisiji nalagajo vzpostavitev smernic, ki vzpostavljajo »skupna načela in prakse za opredelitev, razvrščanje in skrbno upravljanje materialnih fizičnih podnebnih tveganj«.¹⁵ **Smernice o strategijah in načrtih DČ za prilagajanje** (Smernice) določajo obveznosti države, da zakonsko določijo svoje obveznosti prilagajanja, za uresničitev katerih sprejema strategije in načrte, ki identificirajo prioritete ukrepe. Država mora s tem namenom redno osveževati ocene vpliva in ranljivosti na podnebne spremembe, na podlagi katerih presoja odpornost svoje infrastrukture in sistemov, zagotoviti osebje z ustreznim znanjem in sredstva za primerno izvedbo te presoje. V odločanje mora vključiti vse pomembne deležnike, koordinirati različne nivoje odločanja na vertikalni in horizontalni ravni in neprestano nadzirati in ocenjevati uresničevanje ukrepov na področju prilagajanja.¹⁶

Skladno s Pravili morajo DČ sprejeti in izvajati svoje strategije in načrte prilagajanja na podnebne spremembe.¹⁷ Te morajo biti vzpostavljene na podlagi analize ranljivosti na podnebne spremembe ter znanstvenih dognanj, in morajo biti skladne s Strategijo za prilagajanje na podnebne spremembe, ki je sprejeta s strani EU, pri čemer upoštevajo višjo ranljivost sektorjev, kot sta kmetijstvo in vode, ter »spodbujajo naravne rešitve«.¹⁸ Evropska komisija ocenjuje nacionalne strategije in nacionalni napredek na področju prilagajanja vsakih pet let, kar sovpada z oceno napredka na evropskem nivoju.¹⁹

Uredba o upravljanju, kot ključno obveznost DČ določa sprejem **Celovitega nacionalnega energetskega in podnebnega načrta** (NEPN), ki v dimenziji razogljivenja lahko zajema tudi prilagajanje.²⁰ Država mora glede izvajanja NEPN in ukrepov, ki jih je za to sprejela, poročati Evropski komisiji.²¹ Na področju prilagajanja, mora država v svoje poročilo vključiti naslednje informacije:

1. glavne cilje ter institucionalni okvir za prilagajanje;
2. projekcije podnebnih sprememb, vključno z izjemnimi vremenskimi pojavi, učinki podnebnih sprememb, oceno ranljivosti zaradi podnebnih sprememb ter tveganji in ključnimi podnebnimi nevarnostmi;
3. zmogljivost prilagajanja;
4. načrte in strategije prilagajanja;

¹⁴ Evropska komisija, Oblikovanje Evrope, odporne proti podnebnim spremembam – nova strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam, Sporočilo Komisije (COM (2021) 82 final).

¹⁵ Pravila peti odstavek 5. člena.

¹⁶ Evropska komisija, Smernice o strategijah in načrtih držav članic za prilagajanje, Obvestilo Komisije (2023/C 264/01).

¹⁷ Pravila, četrti odstavek 5. člena.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid, četrti odstavek 5. člena in b točka prvega odstavka 7. člena.

²⁰ Uredba o upravljanju, točka a(1)(iii) prvega odstavka 4. člena in Priloga 1 Oddelek A točka 2.1.1.(ii.) v zvezi z drugim odstavkom 3. člena.

²¹ Ibid, prvi odstavek in točka d drugega odstavka 17. člena, prvi odstavek 19. člena.

5. okvir spremljanja in ocenjevanja in
6. dosežen napredek pri izvajanju, vključno z dobrimi praksami.²²

Uredba o upravljanju vzpostavlja tudi pravno podlago za evropski mehanizem za prilagajanje podnebnim spremembam (Climate-ADAPT), ki ga vodi Evropska agencija za okolje.²³ Ta služi predvsem podpori preko dostopa in deljenja podatkov, ključnih za prilagajanje (pričakovani učinki podnebnih sprememb, ukrepi za prilagajanje in instrumenti za načrtovanje prilagajanja).²⁴

Poleg instrumentov prava EU, ki vzpostavljajo odgovornost za prilagajanje na vertikalni osi, tj. EU in DČ, so pomembni tudi zakonodajni akti EU, ki usmerjajo ravnanje na horizontalni ravni. Pri tem je pomembna Uredba o taksonomiji ter z njo povezane pravne podlage, ki širijo načelo ne škoduj bistveno (DNSH) na področje javnega financiranja in ki zadevajo tudi prilagajanje podnebnim spremembam.²⁵ Dejavnost je namreč lahko označena kot okoljsko trajnostna tudi če ima bistveno pozitiven učinek na prilagajanje, kar pomeni, da *»znatno zmanjša tveganje za škodljiv vpliv sedanjega in pričakovanega prihodnjega podnebja na to gospodarsko dejavnost ali znatno zmanjša ta škodljiv vpliv, ne da bi se pri tem povečalo tveganje za škodljiv vpliv na ljudi, naravo ali sredstva«*.²⁶ Obenem dejavnost ne sme bistveno škodovati prilagajanju, ne glede na to, h kateremu okoljskemu cilju ta prispeva, kar pomeni, da ne predstavlja *»povečanega škodljivega vpliva na sedanje podnebje in pričakovano prihodnje podnebje, na dejavnost samo ali na ljudi, naravo ali sredstva«*.²⁷ Takšen DNSH kriterij pa uporabljajo tudi sektorske uredbe, ki regulirajo financiranje EU iz ključnih evropskih podpornih skladov, kot so Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus, Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod²⁸ ter v primeru financiranja iz Mehanizma za okrevanje in odpornost.²⁹

²² Ibid, Priloga VIII Del 1.

²³ Ibid., e točka prvega odstavka.

²⁴ Evropska agencija za okolje in Evropska komisija, About Climate-ADAPT URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/about>.

²⁵ Uredba (EU) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2020 o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb ter spremembi Uredbe (EU) 2019/2088 (Besedilo velja za EGP) (EU Taksonomija) UL L 198/13.

²⁶ Ibid, točka (a) prvega odstavka 11. člena.

²⁷ Ibid, b točka prvega odstavka 17. člena.

²⁸ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politico UL L 231/159 s spremembami (Uredba o določitvi skupnih določb) četrti odstavek 9. člena.

²⁹ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost UL L 57/17 s spremembami (Uredba o Mehanizmu za okrevanje in odpornost) drugi odstavek 5. člena.

2.2. STANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Republika Slovenija je, kot to na več točkah prepoznava relevantni strateški dokumenti, na področju prilagajanja podnebnim spremembam neuspešna³⁰ oziroma celo zaostala v razvoju.³¹ Število sektorskih dokumentov obrobno ureja tudi problematiko prilagajanja podnebnim spremembam (npr. ReNGP, ReNPVO20-30, ReNPURSK, Načrti zmanjševanja poplavne ogroženosti). Največji premik na tem področju pa še vedno izhaja iz leta 2016, ko je bil sprejet **Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam (SOPPS)**, ki je začrtal glavne strateške usmeritve glede prilagajanja.

SOPPS vzpostavlja vizijo Republike Slovenije, da bo do leta 2050 postala prilagojena in odporna družba na vplive podnebnih sprememb, ki nudi visoko kakovost življenja in zagotavlja varnost ter izkorišča potenciale spreminjanja podnebja. S tem namenom želi Republika Slovenija krepiti »*zmogljivosti za prilagajanje podnebnim spremembam, obvladovanje tveganj in izkoriščanje priložnosti, ki jih prinašajo podnebne spremembe*« in cilja k zmanjšanju izpostavljenosti, občutljivosti in ranljivosti ter izboljšanje opornosti in prilagoditvene sposobnosti družbe na podnebne spremembe.³²

S tem namenom SOPPS izpostavlja specifične zahteve. Prvič, SOPPS zahteva celovito obravnavo prilagajanja z vključevanjem v vse politike, ukrepe in dejavnosti, na nacionalni, regijski in lokalni ravni in na ravni zasebnih subjektov (pravnih in fizičnih oseb), ki se mora manifestirati v usklajenih politikah. Drugič, potrebna je izmenjava izkušenj in dobrih praks (t.i. širše sodelovanje), čemur je sledila vzpostavitev medresorske delovne skupine za prilagajanje podnebnim spremembam. Tretjič, SOPPS zahteva krepitev znanja o vplivih spreminjanja podnebja ter prilagajanju nanj, kar vključuje pripravo dolgoročnih baz podatkov. Četrtič, zahteva primerno kakovostno izobraženost, usposobljenost ter obveščenost o vplivih podnebnih sprememb. Petič, SOPPS poudarja tudi ustrezno in pravočasno financiranje ukrepov, ki podpirajo navedene cilje. Zaradi spremljanja splošnega cilja predvideva vzpostavitev kazalca ranljivosti na podnebne spremembe, ki prikazuje vsoto izpostavljenosti, občutljivosti in sposobnosti prilagajanja.³³

Navkljub strateški podlagi pa več v njej predvidenih ukrepov ni bilo implementiranih. Tako zaradi umika financiranja npr. niso bile pripravljene strokovne podlage (npr. ocene ranljivosti) oziroma akcijski načrti za njihovo uresničitev. Kazalnik ranljivosti prav tako ni bil izdelan, da bi se lahko spremljal napredek na tem področju, prenehala pa je delovati tudi medresorska delovna skupina za prilagajanje.³⁴

Šele pred kratkim so se začeli pojavljati ponovni zametki strateškega načrtovanja za prilagajanje podnebnim spremembam. Tako **Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 (ReDPS50)** vsebuje določene ponovne zaveze k vzpostavljanju politik prilagajanja podnebnim spremembam za horizontalno vključevanje različnih sektorjev v

³⁰ Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050, tretji odstavek 5.1 točke.

³¹ Vlada Republike Slovenije, Osnutek predloga posodobitve (2024): Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt Republike Slovenije, URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_posod_dec2023.pdf.

³² Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOPE/Okolje/Podnebne-spremembe/SOzP.pdf>.

³³ Ibid.

³⁴ Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 (Uradni list RS, št. 119/21 in 44/22 – ZVO-2), drugi odstavek 5.1 točke.

pripravo ukrepov, vključevanje prilagajanja v odločanje o vseh sektorskih politikah, podpiranje podnebnih storitev, informiranja, izobraževanja in usposabljanja na tem področju. ReDPS50 prav tako obnavlja zavezo k vzpostavitvi kazalnika ranljivosti. Obenem nastajajo tudi novejšje, sicer splošnejše, sektorske zaveze.³⁵ Mnoštvo različnih strateških podlag prilagajanja ter istočasna odsotnost pravne podlage, ki bi določala pravni okvir urejanja prilagajanja, povzroča neuskkljenost med različnimi podlagami, kar vodi v pomanjkanje strateške vizije glede prilagajanja podnebnim spremembam.

Aktualni NEPN na tem področje ne vsebuje močnejših zavez. Na področju prilagajanja predvideva zgolj okrepitev raziskav in izdelavo strokovnih podlag ter pripravo akcijskega načrta prilagajanja, ki naj bi vključil odločanje o prilagajanju na vsa področja.³⁶ **Trenutna posodobitev NEPN**, ki je v pripravi, za svoj cilj predvideva bistveno okrepitev politike in ukrepov tega področja (vzpostavitev nacionalne strategije prilagajanja, sektorske strategije za prilagajanje kmetijstva, Centra za prilagajanje na podnebne spremembe, Podnebne pisarne, lokalne točke za regije) in izdelavo raziskav ter strokovnih podlag (ocene ranljivosti).³⁷ Predvideva tudi izvedbo ozaveščanja javnosti o zmanjšanju izpostavljenosti, občutljivosti in ranljivosti na podnebne spremembe, ter povečanje odpornosti in prilagoditvene sposobnosti družbe ter izdelavo smernic za ocenjevanje vpliva na prilagajanje za postopke celovite presoje vplivov na okolje.³⁸ Poleg teh predvidenih ukrepov NEPN določa izvedbo določenih sektorskih ukrepov za boljše prilagajanje na podnebne spremembe (npr. sprememba Zakona o gozdovih, financiranje ter izobraževanje lastnikov gozdnih zemljišč, naslavljanje toplotnih otokov v mestih).³⁹

Dodaten napredek na tem področju bi prinesel **sprejem Podnebnega zakona**, ki je bil konec leta 2023 v javni razpravi. Ta bi vzpostavil pravno zavezujoči okvir za načrtovanje upravljanja podnebnih sprememb. Ta zajema vzpostavitev zavezujočega cilja zmanjševanja ranljivosti ali povečanja odpornosti na trenutne ali pričakovane vplive podnebnih sprememb v Republiki Sloveniji. Za doseg navedenega cilja prilagajanja predlog predvideva več strateških dokumentov, od katerih so najpomembnejši za prilagajanje strategija prilagajanja podnebnim spremembam in regionalni akcijski načrti.

Strategija prilagajanja podnebnim spremembam se pripravi za najmanj 30 let, s pregledom na 10 let, in je sprejeta s strani Državnega zbora na predlog Vlade.⁴⁰ Strategija prilagajanja se lahko objavi kot ločen dokument, ali pa sestavlja del dolgoročne podnebne strategije.⁴¹ Strategija prilagajanja zajema usmeritve glede prilagajanja podnebnim spremembam, in sicer:

- (1) oceno vplivov podnebnih sprememb;
- (2) oceno ranljivosti in tveganj,

³⁵ Npr. Resolucija o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021« (Uradni list RS, št. 8/20), Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (Uradni list RS, št. 31/20 in 44/22 – ZVO-2).

³⁶ Ibid.

³⁷ Vlada Republike Slovenije, Osnutek predloga posodobitve (2024): Celoviti nacionalni energetske in podnebni načrt Republike Slovenije, URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_posod_dec2023.pdf.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid, 13. člen.

⁴¹ Ibid, prvi odstavek 13. člena.

- (3) strateške usmeritve po prednostnih sektorjih;
- (4) cilje;
- (5) podporne dejavnosti na nacionalni ravni;
- (6) okvir za spremljanje in ocenjevanje.⁴²

Nacionalna strategija se operacionalizira preko Regionalnih akcijskih načrtov prilagajanja podnebnim spremembam, ki naj vsebujejo konkretne ukrepe za prilagajanje na regionalni ravni za doseg ciljev prilagajanja, roke in pristojne institucije za njihovo izvedbo ter oceno finančnih sredstev.⁴³ Ob tem naj upoštevajo regijske posebnosti.⁴⁴ Te pripravijo regionalne razvojne agencije za vsako razvojno regijo, potrdi pa jih Razvojni svet regije ob soglasju ministrstva, ki je pristojno za podnebje.⁴⁵ Predlog Podnebnega zakona zahteva njihov pregled in posodobitev vsakih 5 let.⁴⁶

Ne glede na napredek na tem področju, ki ga predstavlja potencialni sprejem Podnebnega zakona, pa predlog vsebuje več pomankljivosti na področju prilagajanja. Prvič, predlog Podnebnega zakona pristopa k ciljem na področju prilagajanja podnebnim spremembam drugače kot smernice Evropske komisije. Ne določa jasne obveznosti Republike Slovenije, da zagotovi prilagajanje slovenske družbe na podnebne spremembe navkljub smernicam Evropske komisije, ki poudarja sprejem takšne pravno zavezujoče obveznosti kot prvi korak k vzpostavitvi ustreznega okvirja za prilagajanje. Ta namreč določa cilj zakona ne pa tudi odgovornosti Republike Slovenije.⁴⁷ Natančneje tudi ne specificira cilja prilagajanja oziroma ga ne pojasni, ne določa vmesnih oziroma sestavnih ciljev in ne določa kriterijev, s katerimi bi se lahko preizkušal uspeh ukrepanja. Brez vzpostavitve konkretnega merila uspešnosti oziroma vmesnih ciljev, ki bi omogočali nadzor nad ukrepanjem, ureditev ne bo učinkovita. Predlog tudi ne vzpostavlja pravno zavezujočih sektorskih ciljev oziroma sektorskih ciljev v najbolj izpostavljenih sektorjih kot je kmetijstvo in dobava s hrano. Kot ključni element za doseganje splošnega cilja prilagajanja se tu ponuja vzpostavitev pravno zavezujočih vmesnih in sektorskih ciljev glede na indikator ranljivosti, ki ga predvideva že SOPPS in ReDPS50.

Drugič, predlog Podnebnega zakona predstavlja prešibke zaveze glede obnavljanja strateških podlag, kar je neusklajeno s pravili EU. Ta namreč zahteva pregled strategije za prilagajanje podnebnim spremembam vsake 10 let, medtem ko EU zahteva periodično poročanje in ocenjevanje ukrepanja DČ vsake 5 let. 10-letno pregledovanje in (morebitna) prenova ne zagotavlja učinkovitega prilagajanje na spremenjene podnebne razmere, saj je prilagajanje še bolj odvisno od neznanih spremenljivk kot je blaženje podnebnih sprememb in napredka znanosti. Načrtovanje z NEPN, ki zajema krajša obdobja načrtovanja (10 let), ni zadosten inštrument, saj obravnava prilagajanje zgolj obrobno. Predlog Podnebnega zakona bi zato moral predstaviti bolj pogosto obnavljanje nacionalne strategije, ki ne bi presevalo 5-letnega obdobja.

Tretjič, predlog Podnebnega zakona premalo poudarja odločanje glede prilagajanja na nižjih nivojih odločanja. Drugače kot predhodne strateške podlage (SOPPS, ReDPS50, ReNPVO20-30), ki osredotočajo ocene ranljivosti, strateško načrtovanje in akcijske ukrepe na občinsko, lokalno raven in kot Pariški sporazum, ki izrecno poudarja lokalno odločanje in pomen

⁴² Ibid, 14. člen.

⁴³ Ibid, prvi in peti odstavek 15. člena.

⁴⁴ Ibid, četrti odstavek 15. člena.

⁴⁵ Ibid, prvi, drugi in šesti odstavek 15. člena.

⁴⁶ Ibid, sedmi odstavek 15. člena.

⁴⁷ Predlog Podnebnega zakona, 3. točka tretjega odstavka 3. člena.

lokalnega znanja, predlog predvideva sprejem strateških podlag na nacionalni ravni, akcijskih ukrepov prilagajanja pa na ravni razvojnih regij. Lokalna raven ni vzpostavljena niti za strokovne podlage (ocene ranljivosti), kar zmanjša nivo granularnosti za učinkovito prilagajanje. Predlog Podnebnega zakona povzroča nevarnost, da bodo lokalne perspektive izostale iz odločanja o strateških usmeritvah. Slednje so vključene zgolj preko predstavnikov v Razvojnem svetu regij, ki pa primarno nudi usklajevanje razvojnih pobud in interesov v regiji in ne na lokalnem področju,⁴⁸ kar pomeni, da so lahko specifike lokalnih območij, ki so v Sloveniji zelo raznolika, spregledane. Lokalna perspektiva tako ne bo nič bolj vključena v odločanje glede prilagajanja podnebnim spremembam kot v primeru drugih projektov, za katere se izvaja prostorsko načrtovanje na lokalni ravni.

Četrto, predlog Podnebnega zakona ne prioritizira prilagajanja podnebnim spremembam v najbolj izpostavljenih sektorjih kot to nareka EU. Nacionalna strategija prilagajanja mora vsebovati usmeritve po prednostnih sektorjih, kar zajema poleg kmetijstva in upravljanja voda tudi prostorsko načrtovanje, energetiko, infrastrukturo, javno zdravje, gospodarstvo, socialno varstvo in urbana območja. Tako širok nabor prednostnih sektorjev tvega, da sektorji, ki so bolj izpostavljeni učinkom podnebnih sprememb ne bodo dovolj prednostno obravnavani. Podnebni zakon bi moral ožje opredeliti prednostne sektorje, a ohraniti poudarek na splošno široki zahtevi obravnave prilagajanja v različnih sektorjih.

Ključna pomankljivost na področju prilagajanja podnebnim spremembam v Republiki Sloveniji ostaja pomanjkljiv razvoj znanja glede prilagajanja. Še vedno niso bile izdelane strokovne podlage, kot so ocene ranljivosti, ki bi narekemale ukrepanje, in kazalnik ranljivosti, ki bi omogočal nadzor nad uspešnostjo ukrepov za prilagajanje. Politike in ukrepanje na področju prilagajanja mora biti tako glede na Pariški sporazum in pravo EU utemeljeni na podlagi zanesljivih znanstvenih dognanj. Ob tem se postavlja pod vprašanje strokovna kapaciteta ključnih usmerjevalcev prilagajanja podnebnim spremembam, tj. regijske razvojne agencije. V predlogu Podnebnega zakona tudi sicer ni jasno izpostavljeno, kakšna bo vloga znanosti na področju prilagajanja in kakšen bo vpliv zakona na njen razvoj. Ta ne daje poudarkov na vključevanje znanosti v strateško načrtovanje za prilagajanje podnebnim spremembam in ne zahteva utemeljenosti strategija za prilagajanje na znanstvenih dognanjih, kar učinkovito pomeni, da ima Podnebni svet, kljub svoji strokovni podkovanosti, zgolj obrobno vlogo. V nasprotju s Smernicami tudi ne nakazuje ukrepov za izboljšanje stanja na področju usposobljenosti odločevalcev oziroma na drugačno vključevanje strokovnjakov v postopke prilagajanja.

3. PODNEBNE PRAVICE

3.1. PRAVNI KONTEKST

V globalnem in evropskem pravnem urejanju podnebnih sprememb so podnebne pravice in s tem povezane obveznosti vse bolj izpostavljene. Te se aktivno razvijajo preko zakonodajnih in drugih pravodajnih postopkov, s tem ko se ukrepanje na področju podnebnih sprememb vse močnejše pravno regulira. Vendar pa takšne obveznosti pogosto ostajajo na splošni ravni, pri čemer ni jasno, ali predstavljajo tudi izvršljive pravice, na katere se posamezniki in civilna družba lahko zanesejo za zagotovitev varnega podnebja. V tej perspektivi pa ključno vlogo igrajo podnebne tožbe, ki zagotovijo dejansko učinkovitost teh pravic.

⁴⁸ Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-1O), 11. člen.

Pariški podnebni sporazum ima ključno vlogo kot katalizator podnebne ukrepanja držav. Vzpostavil je konkreten cilj omejitve dviga globalne povprečne temperature na precej pod 2°C in zasledovanje omejitve dviga do 1.5°C glede na predindustrijski nivo globalne temperature.⁴⁹ Države morajo s tem namenom zagotoviti čim prejšnji doseg viška globalne količine izpustov toplogrednih plinov ter nato doseči njihovo zmanjševanje, zato da v drugi polovici 21. stoletja dosežejo ravnovesje med izpusti toplogrednih plinov in njihovim odvzemom.⁵⁰ Pariški podnebni sporazum zahteva od držav, da sporočajo svoje ambicije za izpolnitev tega cilja ter da jih skozi čas večajo.⁵¹

Čeprav so sodišča v več evropskih jurisdikcijah ugotovila, da Pariški podnebni sporazum ne vsebuje neposredno izvršljivih pravic,⁵² pa je v ključnih primerih odigral vlogo interpretativnega orodja za določanje vsebine nacionalnih pravic, ki se tičejo podnebja, in obveznosti držav, da izvedejo ukrepe za spopadanje s podnebnimi spremembami. Tako je npr. Belgijsko sodišče v primeru VZW Klimaatzaak proti Kraljevini Belgiji in ostalim uporabilo Pariški sporazum za napolnitev vsebine človekovih pravic po Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), francoski Conseil d'Etat je to storil v razmerju do splošne upravne obveznosti države (Conseil d'Etat Commune de Grande-Synthe proti Franciji z dne 19. 11. 2020), medtem ko je nizozemsko sodišče uporabilo Pariški podnebni sporazum celo v razmerju do obveznosti zasebnih gospodarskih družb (Milieudefensie in ostali proti Royal Dutch Shell plc). V tej dimenziji so najpomembnejši temperaturni cilji Pariškega sporazuma,⁵³ obveznost dosega podnebne nevtralnosti⁵⁴ in sporočanje in zviševanje ambicije glede ukrepov posameznih držav na področju blaženja podnebnih sprememb.⁵⁵ Pariški sporazum namreč nudi možnost za utemeljitev okvira potrebnega ukrepanja za zagotovitev varnega podnebja, o katerem soglašata mednarodna skušnost.

Pomembno podnebno dimenzijo je z nedavno izdajo svetovalnega mnenja Mednarodnega sodišča za pravo morja (ITLOS) pridobila tudi **Konvencija ZN o pravu morja (UNCLOS)**. ITLOS je popolnoma ločilo pravno podlago UNCLOS od Pariškega podnebnega sporazuma. UNCLOS namreč nalaga ločene obveznosti na področju podnebnih sprememb v okviru obveznosti preprečevanja, zmanjšanja in nadzora onesnaževanja morskega okolja (194. člen UNCLOS) ter glede na zahteve po zaščiti in ohranitvi morskega okolja (192. člen UNCLOS). ITLOS je uvrstilo človeške izpuste toplogrednih plinov med relevantno onesnaževanje morskega okolja, ki ga morajo države pogodbenice preprečiti, zmanjšati in nadzorovati skladno s standardom stroge dolžne skrbnosti.⁵⁶ To pomeni, da države vzpostavijo nacionalni sistem za regulacijo dejavnosti, ki onesnažujejo, in da previdno zagotavljajo učinkovitost tega sistema.⁵⁷

⁴⁹ (a) točka prvega odstavka 2. člena Pariškega podnebnega sporazuma.

⁵⁰ Ibid, prvi odstavek 4. člena.

⁵¹ Ibid, drugi in tretji odstavek 4. člena.

⁵² Tako npr. 12. točka sodbe Conseil d'Etat Commune de Grande-Synthe proti Franciji z dne 19. 11. 2020 in 230.-233. točka sodbe Mestnega sodišča v Pragi Klimatická žaloba ČR proti Češki Republici.

⁵³ A točka prvega odstavka 2. člena Pariškega podnebnega sporazuma.

⁵⁴ Ibid, prvi odstavek 4. člena.

⁵⁵ Ibid, drugi in tretji odstavek 4. člena.

⁵⁶ 178. in 243. točka Svetovalnega mnenja ITLOS št. 31.

⁵⁷ Ibid, 235. točka.

Podobno, morajo države pogodbenice z dolžno skrbnostjo zagotoviti zaščito morskega okolja pred degradacijo zaradi globalnega segrevanja in zakisovanja morja.⁵⁸

Podobno kot Pariški podnebni sporazum tudi UNCLOS vsebuje zgolj omejene možnosti za neposredno iztožljivost teh pravic pred sodišči. Drugače pa velja za instrumente varstva človekovih pravic, ki vse pogosteje vsebujejo tudi podnebno komponento. Na globalni ravni sta tu ključna predvsem **Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP)** in **Konvencija o otrokovih pravicah (KOP)**, medtem ko je vodilni pravni akt na regionalni, evropski ravni, **Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP)**. Kot ključne vsebinske človekove pravice na tem področju so predvsem tiste, ki zadevajo pravico do življenja in pravico do spoštovanja zasebnosti in doma ter pravice do ustrezne življenjske ravni.

Odbor ZN za človekove pravice, ki izvaja določbe MPDPP, je v več primerih, ki jih je obravnaval, priznal podnebni obseg vsebovanih pravic. V primeru **Teitiota proti Novi Zelandiji** je Odbor sicer priznal pomen podnebnih sprememb za uresničevanje pravice do življenja za sedanje in prihodnje generacije (6. člen MPDPP).⁵⁹ Pripoznal je, da je tveganje potopitve celotne države pod gladino morja v odsotnosti nacionalnih in mednarodnih ukrepov tako resno, da bi pogoji življenja v njej postali neskladni s pravico do življenja z dostojanstvom tudi če se tveganje še ne bi uresničilo, kar bi sprožilo prepoved vračanja v to državo.⁶⁰ Da gre za takšen primer pa zahteva ugotovitev resnega in razumno predvidljivega tveganja za življenje pritožnika.⁶¹ V primeru **Daniel Billy in ostali proti Avstraliji (Peticija otočanov ožine Torres)** je ta standard za kršitev pravice do življenja Odbor potrdil tudi izven begunskega konteksta deportacije osebe.⁶² Obenem pa je Odbor prepoznal relevantnost pravice do zasebnosti in družinskega življenja (17. člen MPDPP) v primeru ne ukrepanja države na področju podnebnih sprememb. Zanašanje na naravne dobrine, kot je morski živelj, posevki, drevesa in na splošen okoliški ekosistem je ključen del navedene pravice.⁶³ Neustrezno in prepočasno ukrepanje glede podnebnih sprememb pomeni predvidljiv in resen poseg v pravico otočanov.⁶⁴

Odbor za varstvo otrokovih pravic je prav tako priznal pomen več pravic iz KOP v razmerju do podnebnih sprememb. V **Splošnem komentarju št. 26** je Odbor poudaril, da je pravica do čistega, zdravega in trajnostnega okolja, ki vsebuje tudi podnebno komponento, v Konvenciji implicitno izražena, saj je neposredno povezana s pravico do življenja, preživetja in razvoja (6. člen KOP), pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja (24. člen KOP), pravico do ustrezne življenjske ravni (27. člen KOP), pravico do izobraževanja (28. člen KOP), vključno z že omenjenim spoštovanjem do naravnega okolja (29. člen KOP). Poleg tega pa opredeljuje tudi specifične obveznosti držav pogodbenic glede okoljskih zadev, ki izhajajo iz 12 najbolj relevantnih otrokovih pravic, kot tudi načelne pristope k spopadanju s podnebnimi spremembami (npr. doseg podnebne nevtralnosti do leta 2050 in omejitve segrevanja do 1,5°C,⁶⁵ in sicer na individualni ravni držav, stopnjevanje ambicije podnebnega ukrepanja,

⁵⁸ Ibid, 400. točka.

⁵⁹ 9.4 točka odločbe Odbora ZN za človekove pravice Teitiota proti Novi Zelandiji.

⁶⁰ Ibid, 9.11 točka.

⁶¹ Ibid, 9.9 točka.

⁶² 8.6 točka odločbe Odbora ZN za človekove pravice Daniel Billy in ostali proti Avstraliji.

⁶³ Ibid, 8.10 točka.

⁶⁴ Ibid, 8.9 točka.

⁶⁵ 97. točka Splošnega komentarja št. 26.

jasna predstavitev, kako podnebni ukrepi vplivajo na otrokove pravice,⁶⁶ prehod iz fosilnih goriv na uporabo in investiranje v obnovljive vire energije, energijsko shrambo in učinkovitost porabe energije⁶⁷ ter prepoved subvencioniranja fosilnih goriv⁶⁸).

Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je nedavno v vodilnem primeru **Verein Klimaseniorinnen Schweiz in ostali proti Švicarski Konfederaciji** odločilo glede obveznosti držav na področju podnebnih sprememb za ustrezno uresničevanje pravic iz EKČP. Vsebinsko kršitev človekovih pravic s strani Švice je ESČP našlo v 8. členu EKČP tj. pravici do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, saj Švica ni izpolnila svoje pozitivne obveznosti varovanje navedene pravice z izvedbo ustreznih podnebnih ukrepov. Vzpostavilo je več kriterijev za presojo, ali je država ostala znotraj svojega polja proste presoje, in sicer:

- (1) ali je država sprejela splošne ukrepe za določitev ciljne časovnice za doseg ogljične (podnebne) nevtralnosti in preostali ogljični račun (ali kakšen drug način količinskega ovrednotenje prihodnjih, še dopustnih, izpustov toplogrednih plinov), ki je skladen z nacionalnimi in globalnimi podnebnimi zavezami;
- (2) ali je država določila vmesne cilje za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov in projekcij, ki so zmožni skladnega zmanjšanja emisij v luči ciljev zmanjšanja izpustov in časovnice;
- (3) ali je država prikazala ustrezno implementacijo ciljev zmanjšanja izpustov oziroma je v procesu implementacije ciljev zmanjšanja izpustov;
- (4) ali je država nadgrajevala svoje cilje skladno z najboljšimi dokazi z dolžno skrbnostjo;
- (5) ali je država pravočasno ukrepala na zadosten in konsistenten način v razvoju in implementaciji teh ukrepov?⁶⁹

Poleg EKČP so na področju razvoja podnebnih pravic v Sloveniji pomembne tudi pravne podlage EU. Ključna so predvsem Pravila in Uredba o upravljanju. **Pravila**⁷⁰ vzpostavljajo procesno upravljanje podnebnih zadev v EU kot celoti, medtem ko **Uredba o upravljanju**⁷¹ to določa v razmerju do DČ, pri čemer je pomemben sprejem 30-letne dolgoročne podnebne strategije⁷² in NEPN, ki določa okvire ukrepanja na področju razsežnosti razogljičenja za naslednjih 10 let.⁷³ NEPN mora biti v vmesnem času prenovljen ter posredovan Evropski

⁶⁶ Ibid, 98. točka.

⁶⁷ Ibid, 64. točka in d odstavek 65. točke.

⁶⁸ Ibid, 99. točka.

⁶⁹ 550. točka sodbe ESČP Verein Klimaseniorinnen Schweiz in ostali proti Švicarski Konfederaciji.

⁷⁰ Uredba (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredb (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (Evropska podnebna pravila) UL L 243/1.

⁷¹ Uredba (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (Besedilo velja za EGP.) UL L 328/1.

⁷² 15. člen Uredbe o upravljanju.

⁷³ Ibid, 3. člen.

komisiji.⁷⁴ Poleg tega pa morajo DČ o napredku glede implementacije NEPN-jev redno poročati Evropski komisiji in sicer vsake dve leti.⁷⁵ Poleg obveznosti držav pa EU vzpostavlja tudi obveznosti gospodarskih družb v zvezi s podnebnimi spremembami, pri čemer sta pomembni predvsem **Direktiva glede poročanja podjetij o trajnostnosti**⁷⁶ in **prihajajoča Direktiva o dolžni skrbnosti korporacij glede trajnostnosti**,⁷⁷ ki določata obveznosti poročanja in skladnega ravnanja na področju podnebnih sprememb. Preko dodatnih razkritij in civilnega nadzora nad gospodarskimi družbami je mogoče pričakovati, da bo civilna družba lahko izvajala večji pritisk v smeri podnebno sprejemljivega ravnanja podjetij.⁷⁸

3.2. STANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Republiki Sloveniji je razvoj na področju podnebnih pravic sorazmerno omejen. Ta primarno prihaja od zunaj na podlagi pravnih obveznosti, ki jih vzpostavljajo mednarodne organizacije glede ukrepanja na področju podnebnih sprememb. Ključni so zgoraj orisani cilji Pariškega podnebnega sporazuma za spopadanje z globalnim segrevanjem, zahteve UNCLOS glede podnebnih sprememb, kot jih je orisal ITLOS in 8. člen EKČP, kar je vzpostavilo ESČP v svoji odločbi. Ne glede na neposredno uporabljivost določb navedenih mednarodnih instrumentov v slovenskem pravnem sistemu,⁷⁹ pa sodišča o njihovi uporabljivosti za varstvo pravic konkretnih posameznikov in predstavnikov civilne družbe še niso odločala. Poleg tega ključno vlogo pri podnebnem upravljanju ter posledičnim razvojem podnebnih pravic igra EU. Ključna je predvsem Uredba o upravljanju, ki vzpostavlja obveznosti sprejema in implementacije NEPN. Ta namreč ostaja ključen instrument podnebne politike v Republiki Sloveniji, v katerem je moč najti slovenske podnebne cilje in načrte za njihovo izpolnitev po sektorjih. Vendar pa tudi v tem aspektu še ni bilo odločeno, kaj to pomeni za pravice posameznikov in civilne družbe glede ustreznosti podnebnega ukrepanja. V Republiki Sloveniji namreč še čakamo na prvi spor, ki bi bil povezan bodisi s posledicami podnebnih sprememb bodisi s pomanjkljivim ukrepanjem odgovornih deležnikov na tem področju. Takšni spori bi se lahko pojavili v razmerju do visoke škode, ki je nastala s poplavami avgusta leta 2023. Ne glede na odsotnost sodne prakse, ki bi konkretizirala in napolnila pojem podnebnih pravic v slovenskem pravnem redu pa v nadaljevanju orisujemo več možnih pravnih podlag, ki bi lahko služile za razvoj teh pravic.

Ustava Republike Slovenije vsebuje pravico do zdravega življenjskega okolja. 72. člen določa, da ima vsakdo pravico do zdravega življenjskega okolja, za katerega skrbi država. To uokvirja zakonska ureditev. Njeno pravno varstvo izpeljuje 231. člen Zakona o varstvu okolja (ZVO-2).⁸⁰ Ta določa obveznost države in občin, da pri sprejemanju politik, strategij, programov, planov, načrtov in splošnih pravnih aktov ter pri izvajanju drugih zadev iz svoje pristojnosti

⁷⁴ Ibid, 14. člen.

⁷⁵ Ibid, 17. člen.

⁷⁶ Direktiva (EU) 2022/2464 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 537/2014, Direktive 2004/109/ES, Direktive 2006/43/ES in Direktive 2013/34/EU glede poročanja podjetij o trajnostnosti (Besedilo velja za EGP) UL L 322/15.

⁷⁷ Evropski parlament, P9_TA(2024)0329 Corporate Sustainability Due Diligence, URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0329_EN.pdf.

⁷⁸ Luka Štrubelj, Odgovornost gospodarskih družb za podnebne spremembe po pravu EU Pravna praksa [2024] 22-23 14.

⁷⁹ 8. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).

⁸⁰ Zakon o varstvu okolja (ZVO-2) Uradni list RS, št. 44/22, 18/23 – ZDU-IO, 78/23 – ZUNPEOVE in 23/24.

spodbujajo ohranjanje ali ponovno vzpostavljanje zdravega življenjskega okolja s preprečevanjem čezmernih obremenitev okolja.⁸¹ To varujejo inšpekcijske službe in varuh človekovih pravic.⁸² Predstavnikom civilne družbe pa 231. člen ZVO-2 naklanja pravno varstvo, da zahteva od nosilca nameravanega posega v okolje ali upravljalca, da ustavi izvedbo nameravanega posega ali njegovo obratovanje ali obratovanje naprave ali obrata ali izvajanje dejavnosti, če ta, med drugim, povzroča čezmerno obremenitev okolja, ali če bi povzročil ali povzročala neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, in sicer če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil take posledice.⁸³ Kot ključen gradnik okolja bi predmet varstva navedene določbe lahko bilo tudi podnebje, ki v primeru večjih izpustov toplogrednih plinov določenih posegov vodi v globalno segrevanje in v druge posledice podnebnih sprememb.

Ustavne pravice vsebujejo tudi pravico do zasebnosti, ki se nahaja v 35. členu Ustave Republike Slovenije. V kontekstu podnebnih pravic je ta manj pomembna sama po sebi ampak ključna kot nacionalna ustreznica 8. člena EKČP, kamor se uvrščajo tudi pozitivne obveznosti države v zvezi z okoljem.⁸⁴ Na podlagi petega odstavka 15. člena Ustave Republike Slovenije namreč nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. To velja tudi za pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena EKČP in njena izpeljava v zvezi s podnebnimi obveznostmi držav, kot jih je ugotovil ESČP v primeru Verein Klimasenioren Schweiz in ostali proti Švicarski Konfederaciji. To bi lahko postal ključni ustavno-pravni kriterij za zahtevke posameznikov, organizacij civilne družbe in nevladnih organizacij za bolj odločno ukrepanje Republike Slovenije na področju podnebnih sprememb.

Na zakonski ravni pa je trenutno v pripravi Podnebni zakon, ki bi lahko vzpostavil ključno pravno podlago za razvoj podnebnih pravic v pravnem sistemu Republike Slovenije. Vzpostavil bo pravno zavezujoče podnebne cilje Republike Slovenije ter procesno urejanje njihove implementacije. Večina teh mehanizmov sicer izhaja že iz prava EU in so tako že pravno učinkoviti. Ne glede na to pa vzpostavitev takšnega sistema na nacionalni ravni predstavlja napredek predvsem na področju podnebnega upravljanja.⁸⁵ Tudi sicer pa vzpostavlja določene dodatne zahteve, ki dvigujejo raven pomembnosti podnebnih zadev. Prvi odstavek 17. člena tako npr. predvideva, da morajo predlagatelji državne in lokalne politike, strategij, programov, načrtov in splošnih pravnih aktov pojasniti v postopku njihove priprave, kako so upoštevali vidike podnebnih sprememb.⁸⁶ Predlog Podnebnega zakona omenjenim podnebnim dokumentom celo naklanja določeno mero pravne zavezujočnosti. Ta namreč za zgoraj naštetih dokumente (državne in lokalne politike, strategije, programi, načrti in splošni pravni akti) vzpostavlja zakonsko zahtevo, da so usklajeni s podnebnimi dokumenti.⁸⁷ Kot ključno to pomeni splošno zahtevo, da morajo biti vsi podzakonski predpisi in predpisi lokalnih skupnosti usklajeni z navedenimi strateškimi usmeritvami. To je sicer v odvisnosti od končnega besedila zakona. Pomanjkljivosti v zakonodajnem oblikovanju lahko namreč zmanjšajo njihovo

⁸¹ Ibid, prvi odstavek.

⁸² Ibid, peti do osmi odstavek.

⁸³ Ibid, tretji odstavek.

⁸⁴ Metoda Orehar Ivanc, Predmet varstva, Odločitve ESČP, 35. člen, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, URL: <https://e-kurs.si/komentar/predmet-varstva/>.

⁸⁵ Alina Averchenkova in drugi, Impacts of climate framework laws: lessons from Germany, Ireland and New Zealand, URL: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/impacts-of-climate-framework-laws/>.

⁸⁶ Ibid, drugi odstavek 17. člena.

⁸⁷ Ibid, prvi odstavek 17. člena.

učinkovitost. Za učinkovito delovanje je namreč pomembno, da podnebna zakonodaja vzpostavlja specifične določbe za posledice neimplementacije,⁸⁸ ki pa jih trenutno predlog podnebnega zakona ne vsebuje.

4. ZAKLJUČKI IN PREDLOGI

Prilagajanje podnebnim spremembam in podnebne pravice se v Republiki Sloveniji razvijajo počasi in v več pogledih zaostajajo za drugimi evropskimi državami. Na področju podnebnih pravic Slovenija še čaka na obsežnejšo nacionalno pravno ureditev podnebnega upravljanja in na sprejem podnebnega zakona, ki bi zagotovil odgovornost za spopadanje s podnebnimi spremembami. Prav tako čakamo na pojav podnebnih tožb, ki bi preizkušale meje uporabljivosti mednarodnih podnebnih pravnih aktov oziroma obstoječe nacionalne pravne inštrumente za zagotavljanje varnega podnebja. Razvoj na tem področju tako prihaja večinoma od zunaj, predvsem preko pravnega reda EU in EKČP. Za prilagajanje podnebnim spremembam je Republika Slovenija leta 2016 sprejela SOPPS, ki je določal pomemben okvir ukrepanja glede prilagajanja, vendar pa je ta v večji meri ostal ne uresničen. Če bo podnebni zakon sprejet, bo ta vzpostavil nov način prilagajanja, v katerem bodo imeli glavno besedo organi razvojnih regij.

Medtem ko pomeni sprejem podnebnega zakona nesporen napredek, bo za uspešno prilagajanje podnebnim spremembam in za uresničevanje podnebnih pravic potreben bolj ambiciozen pristop od tega, ki je bil predstavljen v fazi javne obravnave. V razmerju do prilagajanja podnebnim spremembam mora izboljšati formulacijo ciljev, povečati zaveze glede obnavljanja strateških podlag in povečati vključenost lokalnih ravni v odločanje ter prioritizirati najbolj ranljive sektorje. Kot ključno mora izboljšati svoj pristop do razvoja znanja na področju prilagajanja podnebnim spremembam ter sledenje in usklajenost vseh državnih politik s podnebnimi cilji. Glede podnebnih pravic mora podnebni zakon bolj jasno oblikovati cilje in zahteve ter zagotoviti eksplicitne načine uveljavljanja odgovornosti za neizpolnitev zavez oziroma za neučinkovito načrtovanje. Na tem področju mora aktivno sodelovati tudi širša družba, ki lahko preko preučevanja obstoječih pravnih režimov ter uveljavljanjem pravnega varstva razvija pravno zaščito podnebnih pravic.

⁸⁸ Alina Averchenkova in drugi, Impacts of climate framework laws: lessons from Germany, Ireland and New Zealand, URL: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/impacts-of-climate-framework-laws/>.