



Analiza prilagajanja na podnebne spremembe: med pravom in politiko

Avtorji:

Luka Štrubelj,
Tina Brkovec,
Aljoša Petek

Junij 2024

KAZALO

Seznam kratic	4
1. Uvod	5
2. Okvirna konvencija ZN o spremembi podnebja in Pariški podnebni sporazum	6
3. Evropska unija	9
3.1. Pravni okvir in obveznosti držav članic	9
3.1.1. Evropska podnebna pravila	9
3.1.2. Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov	11
3.1.3. EU Taksonomija in načelo ne škoduj bistveno («Do No Significant Harm» - DNSH)	13
3.1.4. Druge pravne podlage EU	15
3.2. Strateški dokumenti	19
3.2.1. Evropski zeleni dogovor	19
3.2.2. Strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam	20
3.2.3. Drugi strateški dokumenti	23
4. Republika Slovenija	26
4.1. Pravni okvir	26
4.1.1. Predlog Podnebnega zakona	27
4.2. Strateški dokumenti	30
4.2.1. Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam	30
4.2.2. Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050	33
4.2.3. Nacionalni energetske in podnebni načrt (NEPN)	34
4.2.4. Druge strateške podlage	35
5. Ureditev prilagajanja v Republiki Sloveniji	38
6. Zaključek	44

TABLE OF CONTENT

List of Abbreviations	4
1. Introduction	5
2. UN Framework Convention on Climate Change and Paris Agreement	6
3. European Union.....	9
3.1. Legal frame and obligations of member states.....	9
3.1.1. European Climate Law	9
3.1.2. Regulation on Governance of Energy Union and Climate Measures.....	11
3.1.3. EU Taxonomy and principle »Do No Significant Harm« (DNSH)	13
3.1.4. Other EU legal basis	15
3.2. Strategic documents	19
3.2.1. European Green Deal	19
3.2.2. EU Strategy on Climate Change Adaptation	20
3.2.3. Other strategic documents	23
4. Republic of Slovenia	26
4.1. Legal frame.....	26
4.1.1. Climate Change Bill	27
4.2. Strategic documents	30
4.2.1. Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam.....	30
4.2.2. Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050	33
4.2.3. National energy and climate plan	34
4.2.4. Other strategic documents	35
5. Regulation of adaptation in Slovenia	38
6. Conclusions.....	44

SEZNAM KRATIC

COP – Srečanje držav pogodbenic

DČ – Država članica

EU – Evropska unija

NEPN – Celoviti nacionalni energetske in podnebni načrt

Pravila – Evropska podnebna pravila

ReDPS50 – Resolucija o dolgoročni podnebni strategiji

ReNGP - Resolucija o nacionalnem gozdnem programu

ReNPURSK - Resolucijo o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021«

ReNPVO20-30 - Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030

SOPPS – Stateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam

UNFCCC - Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja

Uredba o upravljanju – Evropsko sodišče za varstvo človekovih pravic

ZN – Združeni narodi

1. UVOD

Prilagajanje na podnebne spremembe je ključen dejavnik spopadanja s podnebnimi spremembami. Podnebne spremembe so neizogiben element prihodnosti, ki bodo predrugačile naš način življenja in delovanja ne glede na uspehe ukrepov za njihovo blaženje. V Sloveniji je učinek podnebnih sprememb še bolj izrazit. Od leta 1961 do leta 2011 se je ozračje v Sloveniji povprečju segrelo že za 1,7 °C,¹ kar je precej nad svetovnim povprečjem segrevanja, ki je v obdobju 1880-2022 znašalo za okoli 1,1 °C.² To se je v zadnjih letih izrazilo tako preko rekordnih temperatur, kot tudi pri pojavu naravnih nesreč, tako v njihovi povečani pogostosti in obsegu. Tako je Slovenijo npr. leta 2022 zajela katastrofalna suša,³ ki ji je sledil požar na rekordni površini gozda tj. več kot 2000 hektarjev gozda na Krasu. V letu 2023 pa so Slovenijo zajele rekordno obsežne poplave, ki so nastale zaradi izjemne količine meteorne vode.

Pomen prilagajanja podnebnim spremembam že dalj časa poudarjajo tako organizacije na področju podnebnih sprememb na mednarodni ravni (npr. Medvladni panel za podnebne spremembe, Združeni narodi (ZN)) kot tudi na ravni Evropske unije (EU). Te so z namenom prilagajanja podnebnim spremembam sprejele več različnih pravnih in političnih aktov, ki nagovarjajo Republiko Slovenijo k izboljševanju stanja na področju prilagajanja. V Republiki Sloveniji na področju prilagajanja ostaja ključen političen, strateški okvir, v katerega pa bo v prihodnosti posegel novi Podnebni zakon, če bo ta uspešno sprejet.

Ta študija preučuje obstoječe pravne in politične podlage, ki zavezujejo Republiko Slovenijo in njeno ukrepanje na področju prilagajanja podnebnim spremembam. Študija želi izpostaviti aktualno dogajanje glede prilagajanja na nadnacionalni ravni ter vzporedno predstaviti, kaj na tem področju počne Republika Slovenija. S tem želi izpostaviti, kakšne so obveznosti Republike Slovenije in v čem je ukrepanje na tem področju pomankljivo.

Študija najprej obravnava aktivnosti, ki izvirajo iz Okvirne konvencije ZN o spremembi podnebja in na njej utemeljene pravne podlage. Nato obravnava dokumente, ki so se oblikovali v okviru Evropskega zelenega dogovora v EU. To zajema tako pomembne pravne podlage, ki

¹ Agencija Republike Slovenije za okolje, Ocena podnebnih sprememb v Sloveniji do konca 21. Stoletja, Sintezno poročilo – prvi del, URL: https://meteo.arso.gov.si/uploads/probase/www/climate/text/sl/publications/OPS21_Porocilo.pdf.

² National Aeronautics and Space Administration, World Of Change: Global Temperatures, URL: <https://earthobservatory.nasa.gov/world-of-change/global-temperatures>.

³ Tatjana Pihlar, Suša 2022: Državna pomoč prihaja šele po enem letu, URL: <https://www.dnevnik.si/1043028330/slovenija/susa-2022-drzavna-pomoc-prihaja-sele-po-enem-letu>.

so pravno zavezujoče, kot tudi politične oziroma strateške dokumente, ki kažejo nadaljnji razvoj področja. Študija nato preuči ravnanje Republike Slovenije na področju prilagajanja podnebnih sprememb, pri čemer se ob odsotnosti veljavnih pravnih podlag osredotoča na predlog Podnebnega zakona ter na strateške dokumente, ki vzpostavljajo cilje na področju prilagajanja. Za konec študija ovrednoti ravnanje Republike Slovenije, pri čemer kot ključni element vzame predloge vsebovane v predlogu Podnebnega zakona glede na njegovo relevantnost za prihodnost prilagajanja podnebnim spremembam v Republiki Sloveniji, in izpostavi glavne pomankljivosti.

2. OKVIRNA KONVENCIJA ZN O SPREMEMBI PODNEBJA IN PARIŠKI PODNEBNI SPORAZUM

Pariški podnebni sporazum je osrednji akt mednarodnega prava, ki narekuje odziv mednarodne skupnosti na podnebne spremembe. Sprejet je bil v okviru Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) na 21. srečanju strank pogodbenic (*»Conference of the Parties«*) COP21, ki se je odvilo 12. decembra 2015 v Parizu. Začel je veljati 4. novembra 2016, potem ko je bil izpolnjen pogoj, da ga ratificira vsaj 55 držav, ki skupaj ustvarijo najmanj 55 % svetovnih emisij toplogrednih plinov.⁴ Pariški sporazum je postal del prava EU z njegovo ratifikacijo s strani evropskih zakonodajalcev,⁵ kot tudi del prava Republike Slovenije, ko ga je ratificirala z Zakonom o ratifikaciji Pariškega sporazuma.⁶ Pariški podnebni sporazum zato presega zgolj svojo mednarodnopravno naravo in predstavlja pomemben del slovenskega prava in prava EU.

Akti mednarodnega prava, ki zadevajo podnebne spremembe so prilagajanje na podnebne spremembe obravnavali že pred osnovanjen Pariškega sporazuma. Stranke pogodbenice so se tako z UNFCCC in njenim Kjotskim protokolom zavezale k izdelavi, implementaciji, objavi in obnavljanju programov z ukrepi za spopadanje s podnebnimi spremembami in za spodbujanje prilagajanja na podnebne spremembe.⁷ Zaveze glede prilagajanja iz teh aktov so ostale na splošni ravni in neposredno povezane z obveznostmi in ukrepi za blaženje podnebnih sprememb. Srečanje COP16 v Cancunu je vodilo v bolj obsežno obravnavo prilagajanja na podnebne spremembe, s tem ko je konferenca vzpostavila enako

⁴ Pariški podnebni sporazum prvi odstavek 21. člena.

⁵ Sklep Sveta (EU) 2016/1841 o sklenitvi Pariškega sporazuma, sprejetega na podlagi Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, v imenu Evropske unije.

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

⁷ UNFCCC b točka prvega odstavka 4. člena, Kyotski protokol b točka prvega odstavka 10. člena.

prioritizacijo prilagajanja na podnebne spremembe v razmerju do spopadanja z njimi.⁸ COP16 je vzpostavil Cancunski okvir za prilagajanje («*Cancun Adaptation Framework*»), ki je stranke COP pozval k vzpostavitvi načrtovanja, prednostne obravnave in implementacije ukrepov prilagajanja ter ocenitve vpliva, ranljivosti in prilagajanja, vključno z ocenitvijo možnosti prilagajanja glede na ekonomske, socialne in okoljske možnosti.⁹

Pariški podnebni sporazum je vzpostavil prilagajanje na podnebne spremembe kot **specifičen cilj mednarodne skupnosti**, ki je ločen od cilja spopadanja s podnebnimi spremembami in mu s tem dal višjo pravno kvaliteto. Pariški sporazum v 2. členu določa cilje sporazuma, ki predstavljajo ključen dejavnik za njegov sprejem, med katere uvršča tudi povečanje zmožnosti za globalno prilagajanje na negativne učinke podnebnih sprememb, povečevanje odpornosti glede podnebnih sprememb in spodbujanje razvoja, ki vključuje nizke izpuste toplogrednih plinov in ki ne ogroža pridelovanja hrane.¹⁰

Za uresničitev tega cilja, Pariški podnebni sporazum med drugim predvideva:

1. Vzpostavitev **globalnega cilja za prilagajanje na podnebne spremembe**. Ta želi povrečati globalno sposobnost prilagajanja, izboljšati odpornost ter zmanjšati ranljivost, ki je povezana s podnebnimi spremembami.¹¹ Ob tem poudarja pomembnost več dimenzij, kar vključuje lokalne, regionalne, nacionalne in internacionalne aspekte, ter uresničevanja potreb ranljivih skupin in uporabo različnih znanj, ki so na voljo, pri čemer poudarja pomen lokalnega znanja.¹² Poudarja vključevanje prilagajanja na podnebne spremembe v odločanje o socialnoekonomskih in okoljskih politikah in ukrepih.¹³
2. Vzpostavitev **mednarodnega sodelovanja z in podpore za države v razvoju** glede prilagajanja na podnebne spremembe.¹⁴ To vključuje tudi finančna sredstva, ki morajo doseči ravnotežje med podporo spopadanju in prilagajanju na podnebne spremembe.¹⁵

⁸ Odločitev 1/CP.16, točka 13.

⁹ Ibid, točka 14.

¹⁰ Pariški podnebni sporazum b točka prvega odstava 2. člena.

¹¹ Ibid prvi odstavek 7. člena.

¹² Ibid drugi in peti odstavek 7. člena.

¹³ Ibid peti odstavek 7. člena.

¹⁴ Ibid šesti odstavek 7.člena.

¹⁵ Ibid četrti odstavek 9. člena.

3. Vključevanje strank Pariškega sporazuma v **načrtovanje in implementacijo ukrepov prilagajanja**, vključno s strateškimi načrti, politikami in prispevki.¹⁶
4. **Posredovanje in periodično izboljševanje svojih sporočil glede prilagajanja**, v katera države vključijo svoje prioritete, implementacijo, potrebe, načrte in ukrepe, v enakih časovnih okvirih, kot to velja za sporočanje nacionalno določenih prispevkov (*»nationally determined contributions«*).¹⁷ Okvir za transparentnost (*»transparency framework«*) in svetovni pregled stanja (*»global stocktake«*) zaobjema tudi pregled stanja na področju prilagajanja.¹⁸

Razvoj ukrepov na področju prilagajanja na podnebne spremembe v okviru UNFCCC in Pariškega podnebnega sporazuma še poteka. Na zadnjih treh srečanjih, so pogodbenice nadgrajevale delo na področju globalnega cilja za prilagajanje. Tako je npr. COP28 v Združenih Arabskih Emiratih vzpostavil **Okvir za globalno podnebno odpornost** (*»UAE Framework for Global Climate Resilience«*).¹⁹ Ta vključuje vrsto ciljev, ki morajo biti izpolnjeni do leta 2030, in zajemajo:

1. **Izvedba 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, a ki naj bi vodili k dejanskemu povečanju implementacije prilagajanja,
4. **Vzpostavljen sistem monitoringa, ocenjevanja in učenja** glede nacionalnih sistemov prilagajanja, z ustrezno sposobnostjo institucij, da implementira sistem.²⁰

Predstavljeni razvoj na področju mednarodnega podnebnega prava je vodil k povečani aktivnosti na področju razvoja prava in politik za prilagajanje na podnebne spremembe na regionalni in nacionalni ravni. Študija to obravnava v nadaljevanju, najprej pa predstavlja trenutno stanje prilagajanja na podnebne spremembe na ravni EU.

¹⁶ Ibid deveti odstavek 7. člena.

¹⁷ Ibid deseti in enajsti odstavek 7. člena.

¹⁸ Ibid štirinajsti odstavek 7. člena in osmi odstavek 13. člena.

¹⁹ Odločitev CMA.5, točka 6.

²⁰ Ibid, točka 10.

3. EVROPSKA UNIJA

3.1. PRAVNI OKVIR IN OBVEZNOSTI DRŽAV ČLANIC

Pravni red EU primarno določa obveznosti držav članic (DČ), ki naj izpolnjujejo zahteve, ki jih od njih zahteva EU. To vključuje bodisi spoštovanje zakonodaje EU in prilagoditev svoje zakonodaje glede na neposredno uporabljive evropske uredbe bodisi implementacijo zahtev iz evropskih direktiv v svojo zakonodajo. Poleg obveznosti DČ pa pravni red EU vzpostavlja tudi več pravnih podlag, ki ciljajo na usmerjanje ravnanja ne državnih subjektov, na horizontalni ravni.

Po sprejemu Pariškega podnebnega sporazuma, k izpolnjevanju katerega je kot pogodbenica zavezana tudi EU, in glede na vlogo, ki ga ima ta na prilagajanje na podnebne spremembe, se je s prilagajanjem začela izdatneje ukvarjati tudi EU. To pomeni, da je v okviru svojega upravljanja podnebnih sprememb EU začela sprejemati pravne podlage, ki bodisi institucije EU, bodisi DČ ali druge subjekte nagovarja k določeni meri aktivnosti na področju prilagajanja na podnebne spremembe.

3.1.1. EVROPSKA PODNEBNA PRAVILA

Neposredno relevantni akt EU na tem področju so Evropska podnebna pravila (Pravila).²¹ Z njimi je EU uzakonila pravno zavezujoč cilj podnebne nevtralnosti do leta 2050.²² Na podlagi določb Pariškega podnebnega sporazuma je z njimi uzakonila okvir za doseganje napredka pri uresničevanju globalnega cilja prilagajanja.²³ Pravila od EU in DČ zahtevajo stalen napredek glede prilagajanja na podnebne spremembe, krepitev odpornosti in zmanjšanje ranljivosti.²⁴

Pravila primarno nalagajo obveznosti Evropski komisiji. Evropska komisija mora sprejeti strategijo EU za prilagajanje podnebnim spremembam za zagotovitev napredka na tem področju.²⁵ To naj bi zajemalo vzpostavitev prizadevanja za vzpostavitev ugodnega regulativnega okolja, ki podpira nacionalne ukrepe za prilagajanje na podnebne spremembe.²⁶ Pravila nadalje Evropski komisiji nalagajo vzpostavitev smernic, ki vzpostavljajo »skupna

²¹ 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.

²² Ibid prvi odstavek 2. člena.

²³ Ibid, drugi pododstavek 1. člena.

²⁴ Ibid, prvi odstavek 5. člena.

²⁵ Ibid, drugi odstavek 5. člena.

²⁶ Ibid, 31. recital.

načela in prakse za opredelitev, razvrščanje in skrbno upravljanje materialnih fizičnih podnebnih tveganj«. ²⁷ Evropska komisija je sprejela Strategijo EU za prilagajanje na podnebne spremembe ²⁸ ter Smernice o strategijah in načrtih DČ za prilagajanje, s katerimi orisuje kvaliteten prilagoditveni odziv DČ na podnebne spremembe (Slika 1). ²⁹ Te dokumente pa mora Evropska komisija, skupaj z ostalimi inštrumenti podnebnega upravljanja, periodično posodabljati. Prva revizija je morala biti izvedena do 30. septembra 2023 in nadaljnje nato vsakih 5 let. ³⁰



Slika 1: Ključni elementi politike prilagajanja kot so začrtani s Smernicami o strategijah in načrtih DČ za prilagajanje Evropske komisije.

Država mora primarno zakonsko določiti svoje obveznosti prilagajanja (1), za uresničitev katerih sprejema strategije in načrte (2), ki identificirajo prioritete glede ukrepanja (3). Država mora s tem namenom redno osveževati ocene vpliva in ranljivosti na podnebne spremembe (4), na podlagi katerih presoja odpornost svoje infrastrukture in sistemov (5). Da pa bi bil ta postopek primerno izveden, mora država zagotoviti osebje z ustreznim znanjem in finance (6), vključiti v odločanje vse pomembne deležnike (7), kordinirati

²⁷ Ibid, peti odstavek 5. člena.

²⁸ Evropska komisija, Oblikovanje Evrope, odporne proti podnebnim spremembam – nova strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam, Sporočilo Komisije (COM (2021) 82 final).

²⁹ Evropska komisija, Smernice o strategijah in načrtih DČ za prilagajanje, Obvestilo Komisije (2023/C 264/01).

³⁰ B točka drugega odstavka 6. člena Evropskih podnebnih pravil.

različne nivoje odločanja na vertikalni in horizontalni ravni (8) in neprestano nadzirati in ocenjevati uresničevanje ukrepov na področju prilagajanja (9).³¹

Skladno z Evropskimi podnebnimi pravili morajo tudi DČ sprejeti in izvajati svoje strategije in načrte prilagajanja na podnebne spremembe.³² 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 je kmetijstvo in vode, ter »spodbujajo naravne rešitve«.³³ Evropska komisija ocenjuje nacionalne strategije in nacionalni napredek na področju prilagajanja vsakih pet let, kar sovpada z oceno napredka na evropskem nivoju.³⁴ V primeru, ko Evropska komisija oceni nezadostnost strategije glede na skupen napredek vseh DČ, tej državi izda priporočila za izboljšave, ki jih javno objavi.³⁵ Pri sestavi svojih nacionalnih strategij, si lahko države pomagajo s smernicami, ki jih je pripravila Evropska komisija.³⁶

Pravila zahtevajo od inštitucij EU in DČ, da so strategije za prilagajanje na podnebne spremembe medsebojno usklajene, zasledujejo sinergije in se medsebojno podpirajo.³⁷ Tako kot Pariški podnebni sporazum, Pravila poudarjajo, da mora biti odločanje o prilagajanju vključeno v vse sektorje politike, tudi v socialno-ekonomske ukrepe, pri čemer naj se ob posvetovanju s civilno družbo osredotočijo na potrebe najranljivejših skupin.³⁸

3.1.2. UREDBA O UPRAVLJANJU ENERGETSKE UNIJE IN PODNEBNIH UKREPOV

Na področju prilagajanja na podnebne spremembe je pomembna tudi Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov (Uredba o upravljanju).³⁹ Ključne obveznosti, ki jih ta nalaga DČ zajemajo postavljanje ciljev ter poročanje glede ukrepov, ki jih ta sprejme na

³¹ Evropska komisija, Guidelines on Member States' adaptation strategies and plans, URL:

<https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-07/Guidelines%20on%20MS%20adaptation%20strategies%20and%20plans.pdf>.

³² Ibid, četrti odstavek 5. člena.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid, četrti odstavek 5. člena in b točka prvega odstavka 7. člena.

³⁵ Ibid, drugi odstavek 7. člena.

³⁶ Evropska komisija, Smernice o strategijah in načrtih DČ za prilagajanje, Obvestilo Komisije (2023/C 264/01).

³⁷ Tretji odstavek 5. člena Evropskih podnebnih pravil.

³⁸ Ibid.

³⁹ 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 (Uredba o upravljanju).

nacionalni ravni in ki so nato relevantni za nadaljnje poročanje v okviru Pariškega podnebne sporazuma (glej zgoraj).⁴⁰

Uredba o upravljanju v 4. členu določa obveznost DČ, da v »celovitem nacionalnem energetske in podnebnem načrtu« opredelijo glavne cilje glede razogljčenja, kar zajema tudi prilagajanje na podnebne spremembe, kadar je to potrebno zaradi izpolnjevanja zavez iz Pariškega sporazuma, opis trenutnega stanja, načrtovanih politik in ukrepov za doseganje ciljev, ter splošni pregled naložb, obstoječih regulativnih in neregulativnih ovir in oceno učinka teh politik.⁴¹ Naslednji celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt mora DČ priglasiti Evropski komisiji do 1. januarja 2029 nato pa vsakih 10 let.⁴²

Kot ključno obveznost DČ na področju prilagajanja, je poročanje Evropski komisiji glede izvajanja svojega celovitega nacionalnega energetskega in podnebne načrta⁴³ ter ukrepov, ki jih država za to izvaja.⁴⁴ Država mora 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;
5. okvir spremljanja in ocenjevanja in
6. dosežen napredek pri izvajanju, vključno z dobrimi praksami.⁴⁵

DČ mora te informacije sporočiti Evropski komisiji najkasneje do 15. marca vsakega lihega leta.⁴⁶

⁴⁰ Ibid, 44. recital.

⁴¹ Ibid, 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.

⁴² Ibid, prvi odstavek 3. člena.

⁴³ Ibid, prvi odstavek in točka d drugega odstavka 17. člena.

⁴⁴ Ibid, prvi odstavek 19. člena.

⁴⁵ Ibid, Priloga VIII Del 1.

⁴⁶ Ibid, prvi odstavek 19. člena.

Uredba o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov nudi podporo DČ, s tem ko vzpostavlja pravno podlago za evropski mehanizem za prilagajanje podnebnim spremembam (Climate-ADAPT), ki ga vodi Evropska agencija za okolje.⁴⁷ Ta služi predvsem podpori preko omogočanja dostopa in deljenja podatkov, ki so ključni za prilagajanje, npr. glede pričakovanih učinkov podnebnih sprememb, strategije in ukrepi za prilagajanje in inštrumenti, ki pomagajo pri načrtovanju prilagajanja.⁴⁸

3.1.3. EU TAKSONOMIJA IN NAČELO NE ŠKODUJ BISTVENO («DO NO SIGNIFICANT HARM» - DNSH)

Poleg instrumentov prava EU, ki vzpostavljajo odgovornost za prilagajanje na vertikalni osi, tj. EU in DČ, so pomembni tudi zakonodajni akti EU, ki to počno na horizontalni ravni. Pri tem je najpomembnejša Uredba o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb,⁴⁹ ter z njo povezane pravne podlage, ki širijo načelo ne škoduj bistveno (DNSH) na področje javnega financiranja.

EU Taksonomija vzpostavlja kriterije za definiranje naložb, ki podpirajo okoljsko trajnostnostne dejavnosti.⁵⁰ Uredba se uporablja za ukrepe DČ o določitvi zahtev za udeležence na finančnem trgu, za udeležence na finančnem trgu neposredno in za večja podjetja.⁵¹ Ta med drugim določa, da mora dejavnost bistveno prispevati k enemu ali več okoljskim ciljem iz 9. člena EU Taksonomije in hkrati tem ne škoduje bistveno.⁵² EU Taksonomija med njih uvršča tudi prilagajanje podnebnim spremembam.⁵³ EU Taksonomija nadalje zahteva, da velika podjetja poročajo o obsegu prihodkov in naložb, ki pomenijo uvrstitev okoljsko trajnostnostne dejavnosti.⁵⁴

Bistveni prispevek naložb k prilagajanju na podnebne spremembe je na splošno orisan v 11. členu EU Taksonomije. Ta določa, da dejavnost prispeva k prilagajanju, če vključuje

⁴⁷ Ibid., e točka prvega odstavka.

⁴⁸ Evropska agencija za okolje in Evropska komisija, About Climate-ADAPT. URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/about>

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Ibid, prvi odstavek 1. člena.

⁵¹ Ibid, drugi odstavek.

⁵² Ibid, a in b točka 3. člena.

⁵³ Ibid, točka (b) 9. člena.

⁵⁴ Ibid, drugi odstavek 8. člena.

rešitve »s katerimi se 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«. ⁵⁵ Te morajo vsaj preprečiti ali zmanjševati negativne posledice podnebnih sprememb:

1. »na gospodarsko dejavnost, ki so odvisne od lokacije in okoliščin« ali
2. »na okolje, v katerem se gospodarska dejavnost opravlja«. ⁵⁶

Na drugi strani pa EU Taksonomija določa, da dejavnost bistveno škoduje prilagajanju na podnebne spremembe, ko pripelje do »povečanega škodljivega vpliva na sedanje podnebje in pričakovano prihodnje podnebje, na dejavnost samo ali na ljudi, naravo ali sredstva«. ⁵⁷ Glede določitve teh vplivov se upošteva tako dejavnost kot tudi učinki proizvodov in storitev, ki jih ta zagotavlja. ⁵⁸

Splošne kriterije EU Taksonomije dopolnjuje Delegirana uredba o določitvi tehničnih meril za pregled glede podnebnih zadev, ⁵⁹ s katerimi se mora zadevna gospodarska dejavnost skladati. ⁶⁰ Ta taksativno določa dejavnosti, ki lahko bistveno prispevajo k prilagajanju podnebnim spremembam in specifične kriterije zanje. ⁶¹ Ta, skupaj z Delegirano uredbi o določitvi tehničnih meril za pregled glede širših okoljskih zadev, ⁶² določa tudi kdaj dejavnosti, ki sicer bistveno prispevajo k drugim okoljskim ciljem, ne škodijo bistveno prilagajanju podnebnim spremembam. ⁶³ Delegirana uredba tako vodi odločevalce (v javnem sektorju in v

⁵⁵ Ibid, točka (a) prvega odstavka 11. člena.

⁵⁶ Ibid, drugi odstavek 11. člena.

⁵⁷ Ibid, b točka prvega odstavka 17. člena.

⁵⁸ Ibid, drugi odstavek 17. člena.

⁵⁹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2139 z dne 4. junija 2021 o dopolnitvi Uredbe (EU) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta z določitvijo tehničnih meril za pregled za določitev pogojev, pod katerimi se šteje, da gospodarska dejavnost bistveno prispeva k blažitvi podnebnih sprememb ali prilagajanju podnebnim spremembam, ter za ugotavljanje, ali ta gospodarska dejavnost ne škoduje bistveno kateremu od drugih okoljskih ciljev (Besedilo velja za EGP) z amandmaji

⁶⁰ EU Taksonomija d točka 3. člena v zvezi s tretjim odstavkom 11. člena.

⁶¹ Ibid, Priloga II.

⁶² Delegirana uredba Komisije (EU) o dopolnitvi Uredbe (EU) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta z določitvijo tehničnih meril za pregled za določitev pogojev, pod katerimi se šteje, da gospodarska dejavnost bistveno prispeva k trajnostni rabi ter varstvu vodnih in morskih virov, prehodu na krožno gospodarstvo, preprečevanju in nadzoru onesaževanja ali varstvu in obnovi biotske raznovrstnosti in ekosistemov, in za ugotavljanje, ali ta gospodarska dejavnost ne škoduje bistveno kateremu od drugih okoljskih ciljev, ter o spremembi Delegirane uredbe Komisije (EU) 2021/2178 glede posebnih javnih razkritij za te gospodarske dejavnosti (Besedilo velja za EGP) UL L 2023/2486.

⁶³ Delegirana uredba o določitvi tehničnih meril za pregled glede podnebnih zadev, Priloga I.

zasebnem sektorju, npr. v finančnih institucijah) pri upoštevanju kriterijev prilagajanja podnebnim spremembam pri odločanju glede financiranja gospodarskih dejavnosti.

Navedeni kriteriji iz EU Taksonomije glede preprečitve bistvene škode (DNSH) pa se uporabljajo tudi širše znotraj zakonodaje EU. 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 prehod,⁶⁴ zahtevajo implementacijo horizontalnega načela DNSH. Države morajo to načelo spoštovati tudi v primeru financiranja iz Mehanizma za okrevanje in odpornost.⁶⁵ To pomeni, da lahko DČ namenijo sredstva iz navedenih skladov zgolj za dejavnosti, za katere izkažejo, da ne škodujejo bistveno okoljskim postavkam iz EU Taksonomije, med katere sodi tudi prilagajanje podnebnim spremembam.⁶⁶

3.1.4. DRUGE PRAVNE PODLAGE EU

Poleg navedenih uredb so za prilagajanje ključni elementi drugih zakonodajnih aktov EU, ki zadevajo upravljanje s podnebnimi zadevami in prilagajanje nanje, ni pa to njihov glavni poudarek. Glede na širino pojma prilagajanja je takšnih pravnih podlag več. Na tem mestu, zaradi orisa širine zadevne problematike omenjamo uredbe, ki so temelj za Skupno kmetijsko politiko, Direktivo o trajnostnem poročanju podjetij in Direktivo o poplavnih tveganjih. Poleg tega omenjamo tudi druge pravne podlage, ki jih predlaga Evropska komisija, ki so sicer že v zakonodajnem postopku EU niso pa še bile sprejete.

Skupna kmetijska politika prilagajanje podnebnim spremembam uvršča med kazalnike vpliva in rezultata, ki se uporabljata za ocenjevanje doseganja ciljev Skupne kmetijske politike v okviru strateških načrtov DČ.⁶⁷ Medtem ko kazalnik vpliva bolj splošno izpeljuje cilje skupne

⁶⁴ 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) četrty odstavek 9. člena.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Recitala 23 in 25 Uredbe o Mehanizmu za okrevanje in odpornost) Recital 10 Uredbe o določitvi skupnih določb.

⁶⁷ Uredba (EU) 2021/2115 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo DČ v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ter o razveljavitvi uredb (EU) št. 1305/2013 in (EU) št. 1307/2013 UL L 435/1 s spremembami točki b in c prvega odstavka 7. člena.

kmetijske politike, kazalnik rezultata določa specifične merljive mejnike in ciljnje vrednosti.⁶⁸ Tako kazalnik vpliva I.9 določa zahtevo splošnega povečanja odpornosti kmetijstva na podnebne spremembe, medtem ko kazalnik rezultata R.12 nalaga izkazovanje rezultata glede prilagajanja preko deleža kmetijskih zemljišč v uporabi, ki prejemajo podporo zaradi zaveze k izboljšanju glede prilagajanja podnebnim spremembam.⁶⁹ Takšne zaveze lahko DČ financira npr. v okviru t.i. Shem za podnebje, okolje in dobrobit živali.⁷⁰ Te namreč omogočajo dodatno financiranje kmetov ali skupin kmetov za uporabo kmetijskih praks, ki ugodno vplivajo na faktorje okolja.⁷¹ Med drugim, te omogočajo podporo ukrepov za prilagajanje podnebnim spremembam, kar vključuje *»ukrepe za povečanje odpornosti sistemov proizvodnje hrane ter raznovrstnosti živali in rastlin za večjo odpornost na bolezni in podnebne spremembe«*.⁷²

EU od velikih podjetij po novem zahteva tudi poročanje o trajnostnostnih zadevah. Direktiva o trajnostnem poročanju tako določa, da morajo poročati o odpornosti svojega poslovnega modela in strategije glede zadev v zvezi s trajnostnostjo, kar, med drugim, zajema tudi načrte ter opis izvedbenih ukrepov za prehod na trajnostno gospodarstvo in gospodarstvo, ki je skladno s ciljem doseganja podnebne nevtralnosti leta 2050.⁷³ Podjetja morajo razkriti konkretne cilje na področju trajnostnosti, vloge deležnikov v podjetjih za njihovo izpolnjevanje, tveganja ter postopke za skrbni pregled, ki jih vpeljujejo v zvezi s tveganji za trajnostnost.⁷⁴ Kot navaja direktiva, relevantne informacije na tem področju zajemajo tudi *»fizična in tranzicijska tveganja podjetij ter njihovo odpornost na različne podnebne scenarije, pa tudi načrte za prilagoditev različnim podnebnim scenarijem«*.⁷⁵ S tem namenom je Evropska komisija vzpostavila standarde poročanja za podjetja, ki vključujejo razkritja povezana s prilagajanjem podjetij na podnebne spremembe.⁷⁶ V standard poročanja glede podnebnih

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid, Priloga I.

⁷⁰ Ibid, prvi odstavek 31. člena.

⁷¹ Ibid, drugi odstavek 31. člena.

⁷² Ibid, b točka četrtega odstavka 31. člena.

⁷³ Direktiva 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o letnih računovodskih izkazih, konsolidiranih računovodskih izkazih in povezanih poročilih nekaterih vrst podjetij, spremembi Direktive 2006/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi direktiv Sveta 78/660/EGS in 83/349/EGS Besedilo velja za EGP UL L 182/19 s spremembami (Direktiva o letnih računovodskih izkazih), a točka drugega odstavka 19a člena.

⁷⁴ Ibid, npr., točke b, c, f, g drugega odstavka 19a člena.

⁷⁵ 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 (Direktiva o trajnostnostnem poročanju), recital 47.

⁷⁶ Direktiva o letnih računovodskih izkazih, ii točka a točke osmega pododstavka prvega odstavka 29b člena.

sprememb (standard ESRS E1) je Komisija kot ključni element vključila tudi prilagajanje podjetij tako na fizična kot tudi prehodnostna tveganja.⁷⁷ To pomeni, med drugim, razkritje politike in ciljev podjetja, povezanim s prilagajanjem,⁷⁸ predvidene finančne učinke teh tveganj brez izvedbe ukrepov prilagajanja, in ocenitev prihankov zaradi izvedbe prilagoditvenih ukrepov.⁷⁹ DČ morajo sprejeti ustrezne predpise, potrebne za implementacijo poročanja podjetij od poslovnega leta, ki se začne s 1. januarjem 2024, dalje.⁸⁰

Identificirane novejšje pravne podlage, dopolnjujejo starejše, ki zadevajo pojave, ki so posledica podnebnih sprememb. Te pravne podlage se sicer ne ukvarjajo specifično s prilagajanjem, vendar kot posledica svojega obsega urejanja zahtevajo premislek tudi glede na spremenjena tveganja, ki se pojavljajo kot posledica podnebnih sprememb. Primer takšne pravne podlage je Direktiva o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti.⁸¹ Ta od DČ zahteva, da izvedejo oceno poplavne ogroženosti, pri čemer upoštevajo vpliv podnebnih sprememb na njihov pojav.⁸² Ta zajema opis preteklih poplav ter njihov učinek na zadevno območje, ter oceno morebitnih škodljivih posledic prihodnjih poplav,⁸³ kar vodi v identifikacijo območij, ki so poplavno ogrožena.⁸⁴ Za ta območja morajo DČ določiti cilje za obvladovanje poplav in sprejeti načrte s konkretnimi ukrepi za njihovo obvladovanje in zmanjšanje škode povezane s poplavami.⁸⁵ Glede na povečan pojav poplav ter njihovega obsega z večanjem pogostosti in magnitude ekstremnih vremenskih dogodkov kot posledico podnebnih sprememb, gre za ključen element prilagajanja DČ na podnebne spremembe.

Poleg že obstoječih pravnih podlag, ki zadevajo prilagajanje na podnebne spremembe, pa prilagajanje vedno pogosteje prihaja do izraza v EU. To se kaže v okviru predlogov Evropske

⁷⁷ Delegirana uredba Komisije (EU) 2023/2772 z dne 31. julija 2023 o dopolnitvi Direktive 2013/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede standardov poročanja o trajnostnosti, UL L 2023/2772, Priloga I.

⁷⁸ Ibid, 22. in 31. točka.

⁷⁹ Ibid, 64., 66., 67. in 69. točka.

⁸⁰ Direktiva o trajnostnostnem poročanju, 5. člen.

⁸¹ Direktiva 2007/60/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (Besedilo velja za EGP) UL L 288/27 (Direktiva o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti).

⁸² Ibid, prvi in drugi odstavek 4. člena.

⁸³ Ibid, drugi odstavek 4. člena.

⁸⁴ Ibid, prvi odstavek 5. člena.

⁸⁵ Ibid, prvi, drugi in tretji odstavek 7. člena.

komisije, ki trenutno zajema več zakonodajnih postopkov, ki posredno zadevajo področje prilagajanja na podnebne spremembe. To med drugim vključuje:

1. Predlog Zakona o obnovi narave (»Nature Restoration Law«) bi z namenom blaženja in prilagajanja podnebnim spremembam zahteval od DČ izpolnitev konkretnih ciljev glede obnove vrste ekosistemov, kar vključuje, med drugim, gozdove, mokrišča, vodne in priobalna zemljišča ter kmetijske ekosisteme.⁸⁶ DČ morajo s tem namenom oblikovati načrte za obnovo, kjer identificirajo sinergije med obnovo ekosistemov, blaženjem in prilagajanjem podnebnim spremembam.⁸⁷
2. Predlog Uredbe o okviru za certificiranje odvzema ogljika (»Carbon Removal Certification Framework Regulation«) bi določil DNSH kriterije za certificiranje aktivnosti odvzema in omogočil dodatno certificiranje pozitivnih učinkov na prilagajanje⁸⁸ in
3. Predlog Direktive o spremljanju in odpornosti tal (»Soil Monitoring Law«) bi zahteval uvedbo trajnostnih praks na vseh upravljanih tleh (npr. uporabo rastlinskih vrst, ki so prilagojene specifičnim tlem in ki lahko preprečijo poslabšanje ozirom povzročijo izboljšanje stanja tal)⁸⁹ in določitev praks, ki se jih morajo upravljalci tal izogibati (npr. prakse, ki so odsvetovane skladno z načrti za upravljanje suš).⁹⁰

Jasno je, da zakonodajna dejavnost EU pomembno vpliva na področje prilagajanja na podnebne spremembe v DČ. Ta je že predstavila splošne okvirje za načrtovanje ter poročanje o ciljih in ukrepih prilagajanja in vzpostavila kriterije, kaj lahko šteje kot dejavnost, ki podpira prilagajanje. Starejši evropski akti že predstavljajo temelj za ukrepanje na področju poplavne ogroženosti. Z novejšimi predlogi pa EU širi poudarek glede pomembnosti prilagajanja na specifična področja, ki so pomembna za prilagajanje (npr. podpiranje biotske raznovrstnosti, ogljično kmetijstvo, spremljanje in izboljšava tal).

⁸⁶ Evropska komisija, Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o obnovi narave COM(2022) 304 final, členi 4-10.

⁸⁷ Ibid, peti odstavek 11. člena.

⁸⁸ Evropska komisija, Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za certificiranje odvzemov ogljika, COM(2022) 672 final.

⁸⁹ Evropska komisija, Predlog Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o spremljanju in odpornosti tal (zakonodaja o spremljanju tal), COM(2023) 416 final, točka a prvega odstavka 10. člena v zvezi s točko h Priloge III.

⁹⁰ Ibid, točka b prvega odstavka 10. člena v zvezi s točko 7 Priloge IV.

3.2. STRATEŠKI DOKUMENTI

Poleg pravnih dokumentov in zakonodajne dejavnosti EU pa so pomembne tudi njene strateške usmeritve. Strateški dokumenti orisujejo politiko EU institucij in zadevajo obveznosti DČ zgolj posredno. Drugače kot pravne podlage, te niso pravno zavezujoče, vendar pa politično zamejujejo institucije EU in prinašajo vpogled v njihovo delovanje in cilje na področju prilagajanja na podnebne spremembe. Glede na pomembnost Evropske komisije kot edinega zakonodajnega iniciatorja v EU, in glede na to, da je EU na področju upravljanja podnebnih sprememb med globalno bolj aktivnimi akterji, to poglavje orisuje povezane strateške dokumente Evropske komisije.

3.2.1. EVROPSKI ZELENİ DOGOVOR

Evropski zeleni dogovor (*»European Green Deal«*) je krovni politični dokument, ki ga je Evropska komisija predstavila leta 2019 in zajema glavne usmeritve trenutne Evropske komisije na področju okolja.⁹¹ **Gre za sveženj političnih pobud za zeleni prehod, ki bi omogočal prehod na trajnostno družbo.**⁹² Tretjina vseh naložb EU naj bi šlo v njegovo financiranje, kar zajema okoli 1.800 milijard evrov.⁹³

Evropski zeleni dogovor celostno obravnava prehod na trajnostno gospodarstvo. Tako vključuje zaveze Evropske komisije k sprejetju vrste sektorskih strategij in dokumentov, ki bi nadalje urejali zeleni prehod. Evropski zeleni dogovor tako med drugim obsega zaveze k sprejetju dokumentov na področju blaženja ponebnih sprememb (Pripravljeni na 55), biotske raznovrstnosti (Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030), kmetijske politike (Strategija od vil do vilic), financiranja (Strategija za financiranje prehoda na trajnostno gospodarstvo) ter upravljanja z gozdovi (Strategija za gozdove in krčenje gozdov).⁹⁴

Evropski zeleni dogovor je segel tudi na področje prilagajanja podnebnim spremembam. Poudaril je pomen **izboljšanja podnebne zaščite, vzpostavljanja odpornosti, preprečevanja in pripravljenosti na podnebne spremembe.**⁹⁵ Ob tem poudarja pomen **prilagajanja toka**

⁹¹Evropska komisija, Evropski zeleni dogovor, COM (2019) 640 final.

⁹² Ibid.

⁹³ Evropska komisija: Evropski zeleni dogovor, Postati prva podnebno nevtralna celina, URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sl.

⁹⁴ Evropska komisija, Evropski zeleni dogovor, COM (2019) 640 final.

⁹⁵ Ibid.

javnih in zasebnih financ, ki naj bi podpirale »sonaravne« rešitve, in izpostavlja **dostop in izmenjavo informacij** kot ključno za vključitev podnebnih sprememb v ocene tveganja finančnih institucij, podjetij, mest in posameznikov. Dogovor je napovedal sprejem sektorske Strategije EU za prilagajanje podnebnim spremembam, ki bo predstavljena spodaj.

Evropski zeleni dogovor je prav tako posvetil eno izmed takrat štirih (zdaj petih) **misij Evropskega zelenega dogovora prilagajanju podnebnim spremembam**. Ta naj bi spodbujala raziskovanje in iskala inovativne rešitve na področju prilagajanja podnebnim spremembam.⁹⁶ Misija se osredotoča na **podporo regijam, mestom in lokalnim skupnostim**.⁹⁷ Glavni cilji misije so boljše razumevanje trenutnih in prihodnjih tveganj podnebnih sprememb, izdelavo metodoloških poti za boljšo pripravljenost in soočenje s podnebnimi spremembami in testiranje in uporabo novih tehnologij za prilagajanje podnebnim spremembam.⁹⁸

3.2.2. STRATEGIJA EU ZA PRILAGAJANJE PODNEBNIM SPREMEBAM

Ključna sektorska strategija za prilagajanje podnebnim spremembam je strategija, ki je namenjena izključno prilagajanju. Evropska komisija je 24. 2. 2021 sprejela sporočilo »*Krepitev odpornosti Evrope proti podnebnim spremembam – nova strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam*«. ⁹⁹ Strategija je del akcijskega načrta Evropskega zelenega dogovora in udejanja strategijo EU glede prilagajanja, kot jo zahtevajo Pravila ter kot jo predlaga Pariški podnebni sporazum.

Strategija izhaja iz ugotovitve, da niti popolna ustavitve vseh emisij toplogrednih plinov ne bi ustavila vpliva podnebnih sprememb.¹⁰⁰ Po oceni podatkov iz leta 2021, ekstremni vremenski pojavi vsako leto v EU povzročijo **izgubo 12 milijard EUR letno**.¹⁰¹ Z zaostrovanjem posledic podnebnih sprememb, ki so posledica nezadostnega ukrepanja na tem področju, je škoda še višja in potreba po prilagajanju večja. Poudarek na zelenem prehodu v

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Evropska komisija in Evropska agencija za okolje: About the Mission. URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/mission/the-mission/about-the-mission>.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Evropska komisija, Krepitev odpornosti Evrope proti podnebnim spremembam, Nova strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam, COM (2021) 82 final.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

okviru mehanizma za okrevanje in odpornost omogoča naložbe in reforme za okrepitev odpornosti na podnebne spremembe ter pospešuje razogljičenje gospodarstva.¹⁰²

Dolgoročna vizija strategije je, da bo **EU do leta 2050 setavljala družba, ki je odporna proti podnebnim spremembam in prilagojena na njene neizogibne vplive.**¹⁰³ Glavnina nalog glede prilagajanja je na DČ, EU pa jih pri tem dopolnjuje. Prav tako Evropska komisija poudarja pomen okrepitve **mednarodnega ukrepanja.**¹⁰⁴

Cilj strategije na ravni EU je pametnejše, bolj sistematično, hitrejše prilagajanje podnebnim spremembam.¹⁰⁵ Prvič, politika prilagajanja Evropske komisije cilja k **pametnejšemu ukrepanju, tj. izboljšanju znanja o prilagajanju podnebnim spremembam ter zagotovitvi dostopa do informacij.** Za izboljšanje znanja o prilagajanju, Komisija poudarja vpliv novih znanstvenih dognanj, ki so financirana preko programa Obzorje Evropa, programov za digitalno Evropo, Copernicus in Evropske mreže za pomorsko opazovanje in podatke (EMODnet), in njihova uporaba v strategijah.¹⁰⁶ Kakovost in kvantiteto podatkov glede prilagajanja želi Evropska komisija vzpostaviti preko oblikovanja zbirke znanja o:

1. **hitrosti in obsežnosti posledic** podnebnih sprememb,
2. **vplivu podnebnih sprememb** na naravne in človeške sisteme,
3. **učinkovitosti politik in ukrepov** za prilagajanje.¹⁰⁷

Za ta namen, Evropska komisija podpira razvoj in razširitev platforme Climate-ADAPT (glej zgoraj).¹⁰⁸

Drugič, ukrepanje mora biti bolj **sistematično**. To pomeni **izboljšanje strategij** in načrtov za prilagajanje, tako na ravni EU kot tudi na ravni DČ, pri čemer Evropska komisija poudarja **pomen sodelovanja, spremljanja, poročanja in ocenjevanja.**¹⁰⁹ Spodbuja naj se izgradnja odpornosti na podnebne spremembe na **lokalni in individualni ravni**, ki naj temelji

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

na široki in pravični izmenjavi koristi.¹¹⁰ Pri tem Komisija poudarja pomen ukrepov za prilagajanje v okviru **Konvencije županov EU**, ki nudi podporo mestom in občinam pri doseganju ciljev EU na področju podnebnih sprememb ter Evropskega socialnega sklada plus.¹¹¹ Prilagajanje podnebnim spremembam naj se vključuje sistematično **v oblikovanje vseh politik EU in DČ**, kadar koli je to ustrezno, tudi npr. v odločanje glede javnega naročanja ter v nacionalne fiskalne okvire, kar zajema vključevanje fiskalnega načrtovanja glede verjetnih podnebnih scenarijev in obvladovanja tveganja nesreč¹¹². Evropska komisija poudarja pomen sonaravnih storitev za odstranjevanje ogljika in prilagajanje in s tem povezano izgradnjo možnosti njihovega financiranja.¹¹³

Tretjič, prilagajanje mora biti **hitrejš**e na vseh področjih, za kar je ključno **učinkovito financiranje**. Vrzal na področju prilagajanja (nezavarovanih gospodarskih izgub) je že velika in se še povečuje.¹¹⁴ Prilagoditve na podnebne spremembe morajo biti implementirane hitreje, predvsem tiste, ki bodo **kmetom in upravljalcem zemljišč pomagale pri obvladovanju podnebnih tveganj** oziroma ki bodo nudile podporo pri odločanju o hitrem odzivu.¹¹⁵ Preko primernih naložb v infrastrukturo se mora zmanjšati tveganja, ki so povezana s podnebjem in iskati »*sinergije s širšimi prizadevanji za preprečevanje in zmanjšanje tveganja nesreč*«. ¹¹⁶ Uporaba zavarovanja lahko pomeni prvi korak pri premostitvi tveganj, ki jih povzročajo podnebne spremembe, za kar je potrebno po mnenju Komisije okrepiti dialog med zavarovalniškim sektorjem, oblikovalci politik in drugimi deležniki.¹¹⁷ Za odpornost proti podnebnim spremembam pa je nenazadnje pomembna tudi zagotovitev **razpoložljivosti kvalitetne sladke vode**, kjer naj EU poskrbi za odporno in trajnostno rabo ter upravljanje vode.¹¹⁸

Poleg internega ukrepanja pa Evropska komisija v svoji strategiji poudarja tudi pomen mednarodnega sodelovanja na področju prilagajanja. Komisija dodeljuje EU vodilno vlogo na

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

področju mednarodnega ukrepanja in tako izreče pomembnost, da **EU deluje aktivno na mednarodnem področju**.¹¹⁹ Zato Komisija poudarja, da bo spodbujala prilagajanje na podnacionalni, nacionalni in regionalni ravni v Afriki, majhnih otoških državah v razvoju in v najmanj razvitih državah (*«least developed countries»*). To bi dosegla preko povečanja mednarodnega financiranja.

3.2.3. DRUGI STRATEŠKI DOKUMENTI

Kot je bilo nakazano že s Strategijo EU za prilagajanje podnebnim spremembam, prilagajanje presega tradicionalno sektorsko razdelitev. To velja tako v primeru podlag prava EU kot tudi v primeru političnega udejstvovanja Evropske komisije. Strategije iz različnih področij politike vplivajo na uspešnost prilagajanja podnebnim spremembam. Najbolj relevantne zajemajo strategijo na področju biodiverzitete, rabe tal, kmetovanja in gozdov. Ta del študije bo obravnaval njihove glavne usmeritve glede prilagajanja na podnebne spremembe.

Strategija za biotsko raznovrstnost do leta 2030 je načrt za varstvo narave in zaustavitev degradacije ekosistemov.¹²⁰ Njen cilj je okrevanje biotske raznovrstnosti do leta 2030.¹²¹ Glede na pomembnost biotske raznovrstnosti na odpornost ekosistemov na podnebne spremembe in tako na zmanjševanje tveganj podnebnih sprememb npr. gozdnih požarov, negotovosti oskrbe s hrano in nalezljive bolezni, ukrepi ohranjanja in izboljševanja biotske raznovrstnosti pomenijo pomemben element prilagajanja podnebnim spremembam. S tem namenom Komisija predlaga, da DČ skupaj **zavarujejo vsaj 30 % kopenskih in 30% morskih območij** v EU na pravni podlagi, **vzpostavijo stroge zaščite za tretjino zavarovanih območij** vključno z vsemi še obstoječimi pragozdovi in staroraslimi gozdovi in zagotovijo njihovo učinkovito upravljanje.¹²² Poleg tega Evropska Komisija poudarja pomen **obnove različnih ekosistemov do leta 2030**, kar bi npr. vključevalo:

- obnovijo se znatna območja degradiranih ekosistemov, zlasti tistih, ki so bogati z ogljikom, in vsaj 30 % naj jih doseže ugodno naravovarstveno stanje ali vsaj kaže pozitiven trend,
- prepreči se upadanje števila oprasovalcev,

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Evropska komisija, Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030, Vračanje narave v naša življenja, COM/2020/380 final.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

- vsaj 10 % kmetijskih površin naj izkazuje visoko stanje biodiverzitete, vsaj 25% kmetijskih zemljišč naj izvaja ekološko kmetovanje,
- zasadi naj se 3 milijarde novih dreves,
- izgube hranil iz gnojil naj se zmanjša za 50%.¹²³

Evropska komisija je več navedenih ciljev predstavila v predlogu Zakona o obnovi narave, ki na pravno zavezujočem temelju skuša zavezati DČ k njihovemu izpolnjevanju, prenosu na konkretna geografska območja ter od njih zahteva načrtovanje in poročanje (glej zgoraj).

Strategija dodatno poudarja pomembnost **vzpostavitve skupnega okvira za upravljanje biotske raznovrstnosti**, ki vključuje evidentiranje obveznosti ter načrtovanje za njihovo izvajanje, ter ubranje celovitega pristopa k obnovi raznovrstnosti, ki vključuje celotno družbo.¹²⁴ Ob tem posebej veliko pozornost daje podjetjem ter investitorjem, za katere naj zagotovi, da upoštevajo vrednost biodiverzitete pri svojih odločitvah.¹²⁵ S tem namenom naj bi Komisija podpirala **davčne sisteme, sisteme določanja cen ter ukrepe javnega financiranja (npr. javno naročanje), ki upoštevajo pomen biotske raznovrstnosti** in internalizirajo okoljske stroške.¹²⁶

Za prilagajanje podnebnim spremembam pa so pomembna tudi tla. Evropska komisija jih v **Strategiji EU za tla do leta 2030** upošteva kot pomemben gradnik prilagajanja podnebnim spremembam glede na njihovo funkcijo absorcije vode, zmanjševanja tveganja poplav in suše.¹²⁷ Nadalje, te posredno vplivajo na prilagajanje, preko vpliva na biotsko raznovrstnost in odpornost ekosistemov. S tem namenom se strategija povezuje z več zgoraj omenjenimi cilji glede obnove ekosistemov ter širšimi cilji okoljske politike, med drugimi tudi glede vzpostavitve EU, ki je odporna proti podnebnim spremembam ter prilagojena na njene vplive.¹²⁸

Strategija z namenom prilagajanja na podnebne spremembe zahteva predvsem **omejevanje osuševanja mokrišč in organskih tal ter obnovo izsušenih šotišč**, da bi se s

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Evropska komisija, Strategija EU za tla do leta 2030, Koristi zdravih tal za ljudi, hrano, naravo in podnebje COM/2021/699 final.

¹²⁸ Ibid.

povečanjem zaloge ogljika v tleh zmanjšale nevarnosti poplav in suš.¹²⁹ Evropska komisija na področju **usklajevanja upravljanja tal in voda** predlaga izmenjevanje praks, sprejem smernic, ter boljše upoštevanje soodvisnosti s strani DČ pri njihovih načrtih za upravljanje povodij in za obvladovanje poplavne ogroženosti predvsem z uporabo narvanih in lokalnih rešitev.¹³⁰ Strategija od DČ z namenom prilagajanja na podnebne spremembe prav tako zahteva, da sprejmejo specifične dolgoročne ukrepe, ki so usmerjeni k preprečevanju in blaženju degradacije tal in preprečevanju dezertifikacije.¹³¹ To bi predvsem zajemalo ukrepe:

Omejevanja porabe vode in prilagajanjem posevkov lokalni razpoložljivosti vode, ustreznega načrtovanja obvladovanja suše, trajnostnega upravljanja tal.¹³²

Strateške usmeritve, ki so pomembne na področju prilagajanja podnebnim spremembam izhajajo tudi iz **Strategije od vil do vilic**, v kateri Evropska komisija orisuje svojo trajnostno kmetijsko politiko.¹³³ Ključno, sistemi pridelave hrane morajo biti odporni na prihodnost, v kateri se bo podnebje spremenilo. To pomeni, da bo varnost oskrbe s hrano odvisna od uspešnega prilagajanja na raznolike vplive podnebnih sprememb. Evropska komisija je s tem namenom v preteklosti predlagala novo Skupno kmetijsko politiko, ki glede financiranja upošteva elemente prilagajanja (glej zgoraj).¹³⁴ V prihodnosti pa Komisija načrtuje **vzpostavitev lažjega dostopa do semen, ki so primerni za uporabo glede na lokalno okolje** in tako bolj odporni na podnebne spremembe, **zmanjševanje odvisnosti pridelave hrane na dolge prevozne poti in izboljšanje evropskega kriznega odziva, ki zadeva sisteme pridelave hrane**.¹³⁵ Slednje zajema oceno njihove odpornosti, vzpostavitev kriznega načrta za zagotavljanje dobave hrane in varnosti oskrbe ter vzpostavitev celovitega potenciala kmetijske

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Evropska komisija, Strategija od vil do vilic za pravičen, zdrav in okoljsko-prijaten sistem pridelovanja hrane, COM(2020) 381final.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

krizne rezerve, ki bo delovalo preventivno.¹³⁶ Poleg preprečitve bo krizni odziv zajemal tudi odzivni mehanizem, ki bo vodil reakcijo glede na krizno situacijo.¹³⁷

Poleg kmetijske strategije, pa tudi **Nova strategija EU za gozdove do leta 2030** postavlja okvirje za prilagajanje znotraj gozdnega sektorja.¹³⁸ Po mnenju Komisije bo tudi gozdni sektor zahteval prilagajanje na podnebne spremembe. To vključuje **obnovitvene ukrepe za povečanje biotske raznovrstnosti**, ki vsebuje sorte s primernim genskim materialom in omogoča boljši odziv ekosistema na spremembe, povezane s podnebnimi spremembami.¹³⁹ Evropska komisija prav tako vzpostavlja, da bo potrebno dodatno vlaganje v mehanizme za preprečevanje katastrof, pripravljenost, odziv in po katastrofno obnovo gozda, čeprav naj bi bil poudarek na preventivnem delovanju, ki poveča odpornost gozda.¹⁴⁰ Karkšnokoli pogozdovanje po naravni nesreči bi moralo biti vsaj skladno z načelom da se obnovi in izboljša pogozdovanje.¹⁴¹ Z namenom prilagajanja se zahteva tudi izboljššan monitoring evropskih gozdov.¹⁴²

4. REPUBLIKA SLOVENIJA

4.1. PRAVNI OKVIR

V Republiki Sloveniji je prilagajanje podnebnim spremembam novejši koncept, ki še ni našel svojega mesta v pozitivnem pravu. Z izjemo aktov implementacije direktiv EU v sektorskih zakonodaji, ki na ravni EU zahtevajo upoštevanje podnebnih sprememb npr. pri identificiranju poplavnih območij¹⁴³ in spopadanju s poplavnimi tveganji,¹⁴⁴ prilagajanje še ni neposredno pravno urejeno. Prilagajanje podnebnim spremembam pa bo postalo pravni pojem v pravu Republike Slovenije z uveljavitvijo predlaganega Podnebnega zakona, ki je trenutno v medresorskem usklajevanju.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Evropska komisija, Nove strategija EU za gozdove do leta 2030, COM (2021) 572 final.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdrI-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23 – odl. US in 78/23 – ZUNPEOVE) prvi in četrti odstavek 83. člena v zvezi s 7. alinejo 4. člena Pravilnik o metodologiji za določanje območij, ogroženih zaradi poplav in z njimi povezane erozije celinskih voda in morja, ter o načinu razvrščanja zemljišč v razrede ogroženosti (Uradni list RS, št. 60/07).

¹⁴⁴ Zakon o vodah, 60.a člen v zvezi z 2. členom.

4.1.1. PREDLOG PODNEBNEGA ZAKONA

Predlog Podnebnega zakona na področju prilagajanja podnebnim spremembam določa **cilj zmanjševanja ranljivosti ali povečanja odpornosti na trenutne ali pričakovane vplive podnebnih sprememb v Republiki Sloveniji**.¹⁴⁵ Za doseg navedenega cilja prilagajanja predlog predvideva več izvedbenih ukrepov, kot so dolgoročna podnebna strategija, strategija prilagajanja podnebnim spremembam, Celoviti nacionalni energetske in podnebni načrt (NEPN), regionalne akcijske načrte, ter podnebno ogledalo. Predlog Podnebnega zakona postavlja tudi okvirje njihovega financiranja.

Dolgoročna podnebna strategija vzpostavlja dolgoročne cilje prilagajanja podnebnim spremembam, ki zajemajo najmanj naslednjih 30 let, ter njihove vmesne cilje. Dolgoročno strategijo bi sprejel Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije,¹⁴⁶ ki bi nato vsake 10 let opravil pregled in sprejel potencialne posodobitve.¹⁴⁷

Poleg dolgoročne podnebne strategije predlog Podnebnega zakona predvideva tudi sprejem **strategije prilagajanja podnebnim spremembam**. Ta se pripravi na enak način kot dolgoročna podnebna strategija, za najmanj 30 let, s pregledom na 10 let, s strani Državnega zbora na predlog Vlade.¹⁴⁸ Strategija prilagajanja se lahko objavi kot ločen dokument, ali pa sestavlja del dolgoročne podnebne strategije.¹⁴⁹ Strategija prilagajanja zajema usmeritve glede prilagajanja podnebnim spremembam, in sicer:

- (1) Oceno vplivov podnebnih sprememb,
- (2) oceno ranljivosti in tveganj,
- (3) strateške usmeritve po prednostnih sektorjih (prostorsko načrtovanje, upravljanje voda, kmetijstvo, gozdarstvo, energetika, infrastruktura, varstvo pred naravnimi nesrečami, javno zdravje, gospodarstvo, socialno varstvo, urbana območja),
- (4) cilje,
- (5) podporne dejavnosti na nacionalni ravni,
- (6) okvir za spremljanje in ocenjevanje.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Predlog Podnebnega zakona, osnutek 16.10.2023 (javna obravnava), tretja točka tretjega odstavka 3. člena.

¹⁴⁶ Ibid, prvi odstavek, 2. točka drugega odstavka in četrti odstavek 10. člena.

¹⁴⁷ Ibid, peti odstavek 10. člena.

¹⁴⁸ Ibid, 13. člen.

¹⁴⁹ Ibid, prvi odstavek 13. člena.

¹⁵⁰ Ibid, 14. člen.

Dolgoročno podnebno strategijo in potencialno ločeno strategijo prilagajanja nadalje dopolnjuje tudi NEPN, »akcijsko-strateški dokument za načrtovanje energetske in podnebne politike« za najmanj 10 let.¹⁵¹ NEPN pripravi ministrstvo, ki je pristojno za podnebje, sprejme ga pa Vlada Republike Slovenije.¹⁵² Predlog Podnebnega zakona predvideva na enak način tudi sprejem poročil o stanju njegovega izvajanja.¹⁵³ Ta skladno z Uredbo o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov zajema tudi cilje in ukrepe glede prilagajanja podnebnim spremembam (glej zgoraj).

Pomen dolgoročne podnebne strategije, strategije prilagajanja podnebnim spremembam in NEPN, kot ga predvideva predlog Podnebnega zakona, ni nezanemarljiv. Ta namreč določa, 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**, med drugim tudi prilagajanja.¹⁵⁴ Predlog Podnebnega zakona omenjenim strategijam in NEPN celo naklanja določeno mero pravne zavezujočnosti kljub splošni politični naravi dokumenta. Ta namreč za zgoraj naštete dokumente vzpostavlja zakonsko zahtevo, da so usklajeni s strategijo.¹⁵⁵ Kot ključno to pomeni splošno zahtevo, da morajo biti vsi **podzakonski predpisi in predpisi lokalnih skupnosti usklajeni z navedenimi strateškimi usmeritvami**.

Izvajanje dolgoročne podnebne strategije, strategije prilagajanja podnebnim spremembam in NEPN spremlja **Podnebni svet**, ki predstavlja neodvisno znanstveno telo, ki se opredeljuje do poročil glede njihovega izvajanja.¹⁵⁶ Predlog Podnebnega zakona prav tako določa, da Podnebni svet podaja predloge za sprejemanje ukrepov na področju prilagajanja podnebnim spremembam.¹⁵⁷

Predlog Podnebnega zakona nadalje operacionalizira nacionalno strategijo za prilagajanje preko **Regionalnih akcijskih načrtov** prilagajanja podnebnim spremembam, ki naj vsebujejo konkretne ukrepe za prilagajanje na regionalni ravni za doseg ciljev prilagajanja,

¹⁵¹ Ibid, prvi odstavek 11. člena.

¹⁵² Ibid, drugi odstavek 11. člena.

¹⁵³ Ibid, četrty odstavek 11. člena.

¹⁵⁴ Ibid, drugi odstavek 17. člena.

¹⁵⁵ Ibid, prvi odstavek 17. člena.

¹⁵⁶ Ibid, prvi odstavek in 1. točka četrtega odstavka 18. člena.

¹⁵⁷ Ibid, 2. točka četrtega odstavka 18. člena.

roke in pristojne institucije za njihovo izvedbo ter oceno finančnih sredstev.¹⁵⁸ Ob tem naj upoštevajo regijske posebnosti.¹⁵⁹ Te pripravijo regionalne razvojne agencije za vsako razvojno regijo, potrdi pa jih Razvojni svet regije ob soglasju ministrva, ki je pristojno za podnebje.¹⁶⁰ Predlog Podnebnega zakona zahteva njihov pregled in posodobitev vsakih 5 let.¹⁶¹

Celosten pregled in ovrednotenje politik prilagajanja zajema instrument, ki ga predlog Podnebnega zakona imenuje **ogledalo prilagajanja podnebnim spremembam**. Ministrstvo, ki je pristojno za podnebje, ga pripravi vsake tretje leto in ga predloži v sprejetje Vladi, ki ga pripravi na podlagi najnovejši znanj na področju prilagajanja.¹⁶² Ogledalo prilagajanja zajema (1) poročilo z oceno doseženih rezultatov glede izvajanja politik in ukrepov iz nacionalne strategije in (2) iz regionalnih akcijskih načrtov ter (3) celovito oceno politike prilagajanja na podnebne spremembe, kar vključuje analizo pomankljivega izvajanja ukrepov in sistematično raziskavo potreb po novih ukrepih.¹⁶³

Predlog Podnebnega zakona poleg okvira za urejanje vprašanj povezanih s prilagajanjem podnebnim spremembam ureja tudi **ekonomske in finančne ukrepe**, s katerimi država uresničuje prilagajanje podnebnim spremembam. Predlog določa splošne ukrepe za pospeševanje in spodbujanje doseganja ciljev na področju podnebnih sprememb (npr. namenjanje sredstva proračuna, posojila, vlaganje v kapital gospodarskih družb, podajanje garancij in poroštev, subvencije).¹⁶⁴ V določeni meri pa te instrumente specificira za konkreten primer spodbujanja izvedbe ukrepov prilagajanja, kot npr.:

1. **Sredstva Podnebnega sklada**, ki se porabijo, med drugim, za prilagajanje na vplive podnebnih sprememb, financiranje raziskav in razvoja ter demonstracijskih projektov,¹⁶⁵
2. z **izdajo obveznic** Republike Slovenije, ki se porabijo za financiranje in sofinanciranje projektov prilagajanja,¹⁶⁶

¹⁵⁸ Ibid, prvi in peti odstavek 15. člena.

¹⁵⁹ Ibid, četrti odstavek 15. člena.

¹⁶⁰ Ibid, prvi, drugi in šesti odstavek 15. člena.

¹⁶¹ Ibid, sedmi odstavek 15. člena.

¹⁶² Ibid, prvi, tretji in četrti odstavek 72. člena.

¹⁶³ Ibid, drugi odstavek 72. člena.

¹⁶⁴ Ibid, prvi odstavek 76. člena.

¹⁶⁵ Ibid, 2. točka prvega odstavka 30. člena.

¹⁶⁶ Ibid, 79. člen.

3. preko zahtev za projekte, ki prejemajo javna sredstva, kar zajema podpiranje ciljev NEPN in njihova zasnova, ki je **podnebno odporna**.¹⁶⁷

4.2. STRATEŠKI DOKUMENTI

Republika Slovenija je v odsotnosti neposredne pravne podlage za prilagajanje sprejela nekatere strateške dokumente, ki usmerjajo prilagajanje podnebnim spremembam. Na tem področju je ključen Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam, ki se osredotoča specifično na prilagajanje podnebnim spremembam. Pomembni sta tudi Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 in NEPN, ki pa področje prilagajanja urejata v okviru širših podnebnih zadev. Poleg tega je Republika Slovenija sprejela tudi druge strategije, ki se vodijo za potrebo sektorskega urejanja, vendar igrajo pomembno vlogo tudi glede prilagajanja navedenega sektorja.

4.2.1. STRATEŠKI OKVIR PRILAGAJANJA PODNEBNIM SPREMEBAM

Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam (SOPPS) prepoznava pomen, ki ga ima prilagajanje na podnebne spremembe za zmanjševanje stroškov in škode podnebnih sprememb, za varovanje zdravja in varnosti ljudi, ter za ustvarjanje novih investicijskih in delovnih priložnosti.¹⁶⁸ Sprejet je bil v odzivu na uveljavitev Pariškega podnebnega sporazuma decembra 2016 in še do danes predstavlja glavni strateški dokument na področju prilagajanja.

SOPPS vzpostavlja splošno vizijo Republike Slovenije glede prilagajanja. Do leta 2050 naj bi **Slovenija postala prilagojena in odporna družba na vplive podnebnih sprememb, ki ima visoko kakovost življenja in zagotovljeno varnost ter izkorišča potenciale spreminjanja**.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰ SOPPS zaradi spremljanja splošnega cilja predvideva vzpostavitev **kazalca**

¹⁶⁷ Ibid, prvi odstavek 80. člena.

¹⁶⁸ Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, Strateški okvir prilagajanja podnebnim spremembam URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOPE/Okolje/Podnebne-spremembe/SOzP.pdf>.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

ranljivosti na podnebne spremembe, ki prikazuje vsoto izpostavljenosti, občutljivosti in sposobnosti prilagajanja.¹⁷¹

SOPPS za doseg cilja predlaga specifične usmeritve. Prvič, SOPPS določa potebo po **celovitem obravnavanju** prilagajanja z njegovim vključevanjem v vse politike, ukrepe in dejavnosti, na nacionalni, regijski in lokalni ravni in na ravni zasebnih subjektov (pravnih in fizičnih oseb).¹⁷² Krovnemu dokumentu prilagajanja morajo slediti sektorske usmeritve, pri čemer morajo v vseh postopkih načrtovanja, predvsem pa pri regijskem in lokalnem načrtovanju, odločevalci zagotoviti, da so načrti uskaljeni.¹⁷³ SOPPS daje predvsem velik poudarek na uporabo instrumentov presoj vplivov na okolje (tako strateških kot tudi projektnih), ki naj vsebuje presojo odpornosti in prilagajanja podnebnim spremembam.¹⁷⁴ Na dolgi rok je, kot to poudarja SOPPS, potrebno vzpostaviti bazo podatkov, ki vsebuje podatke s področja prilagajanja in omogoča njihovo uporabo pri presoji vplivov na okolje.¹⁷⁵

Drugič, potrebna je **izmenjava izkušenj in dobrih praks** (t.i. širše sodelovanje). SOPPS zahteva medresorsko sodelovanje, kar zagotavlja vključevanje različnih deležnikov iz širše zainteresirane in strokovne javnosti, kar naj bi se uresničevalo preko Medresorske delovne skupine za prilagajanje podnebnim spremembam.¹⁷⁶ Nadalje, širše sodelovanje zahteva vključevanje v evropske in mednarodne dejavnosti na področju prilagajanja z namenom izmenjave praks kot tudi v mednarodne aktivnosti za prenos znanja državam v razvoju.¹⁷⁷ Povezovanje pa je potrebno tudi interno, med nacionalnim, regionalnim in lokalnim nivojem ter zasebnim sektorjem, tako da nacionalna raven nudi koordinacijsko vlogo ter podporo drugim za bolj učinkovito prilagajanja, npr. z vzpostavitvijo nacionalne kontaktne točke ter z obravnavanjem tematik prilagajanja v mreže relevantnih deležnikov.¹⁷⁸ S tem povezanim je tudi zaveza SOPPS, da bo Republika Slovenija iskala skupne točke s politikami in deležniki ter

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

tako nudila nadaljnji razvoj mehanizmov za usklajevanje politik in ukrepov na področju prilagajanja.¹⁷⁹

Tretjič SOPPS zahteva **krepitev znanja** o vplivih spreminjanja podnebja ter prilagajanju nanj. To zahteva pripravo dolgoročnih baz podatkov na podlagi podnebnih scenarijev, ki prikazujejo vplive podnebnih sprememb, in pripravo baz podatkov z izvedenimi informacijami, ki so potrebni za posamezne uporabnike. Te baze podatkov naj bi bile dostopne javno.¹⁸⁰ SOPPS zahteva tudi nadgrajevanje baz, ki so že vzpostavljene, in njihovo povezavo v en portal, kar bi olajšalo procese odločanja.¹⁸¹ Zagotovljena morata biti redno sodelovanje in komunikacija raziskovalcev in odločevalcev glede najnovejših znanstvenih spoznanj.¹⁸²

Četrto, zagotovljena mora biti **primerno kakovostna izobraženost, usposobljenost ter obveščenost o vplivih podnebnih sprememb**. SOPPS poudarja pomen izobraževanja vzgoje in izobraževanja za trajnostni razvoj, ki je že del učnih načrtov, programov in kurikulumov, in njegovo ustrezno izvajanje in stalno evalvacijo na vseh področjih izobraževanja in usposabljanj.¹⁸³ Pripravi naj se *»predgled dobrih praks na področju izobraževanja, usposabljanja in komuniciranja o prilagajanju podnebnim spremembam«*, ki naj vodi v podporo njihovem razvoju.¹⁸⁴ Z namenom večje ozaveščenosti naj se vzpostavi komunikacijske kampanje, ki bodo vodili v dolgoročno povečanje ozaveščenosti in vključenost deležnikov na področju prilagajanja.¹⁸⁵

SOPPS nazadnje poudarja tudi **ustrezno in pravočasno financiranje ukrepov**, ki podpirajo navedene cilje. Načrtovanje ciljev financiranja naj bi se izvajalo istočasno kot pripravo sektorskih ukrepov prilagajanja.¹⁸⁶ Glede na obseg potrebnega financiranja SOPPS predvideva aktivacijo sredstev na več javnih ravneh (EU, nacionalna, lokalna) kot tudi mobilizacijo zasebnega financiranja.¹⁸⁷

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

4.2.2. RESOLUCIJA O DOLGOROČNI PODNEBNI STRATEGIJI SLOVENIJE DO LETA 2050

Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 (ReDPS50)¹⁸⁸ predstavlja okvir glede ukrepanja na področju podnebnih sprememb, ki je bil sprejet v Državnem zboru leta 2021. Kot eno izmed svojih vizij predstavlja vizijo iz SOPPS, da bo Republika Slovenija »prilagojena in odporna« ... »na vplive podnebnih sprememb« in da bo kvaliteta življenja v njej visoka.¹⁸⁹ Tudi sicer ReDPS50 načeloma zgolj **ponavlja cilje prilagajanja podnebnim spremembam ter strateške usmeritve iz SOPPS**. Tako npr. zahteva horizontalno vključevanje različnih sektorjev v pripravo ukrepov, vključevanje prilagajanja v odločanje o vseh sektorskih politikah, podpiranje podnebnih storitev, informiranja, izobraževanja in usposabljanja na tem področju.¹⁹⁰ ReDPS50 prav tako obnavlja zavezo k vzpostavitvi kazalnika ranljivosti.¹⁹¹

Določena vprašanja prilagajanja pa ReDPS50 ureja drugače oziroma bolj natančno, predvsem z bolj neposrednim posegom v specifične sektorske zadeve. Tako daje neposredno **prednost sonaravnim rešitvam in sinergističnim ukrepom**, ki obenem zagotavljajo sekvestracijo ogljika in vodijo k izboljšanju biotske raznovrstnosti znotraj režima Natura 2000, za kar je pomemben predvsem Program upravljanja območij Natura 2000.¹⁹² S tega vidika, ReDPS50 poudarja pomembnost okrepitve strokovnih služb na področju varstva narave, kot tudi iz drugih resorjev, ter zagotovitev dovoljšnjega financiranja.¹⁹³ Ukrepi za prilagajanje podnebnim spremembam bodo **prednostno vodi prijazni**, kar pomeni, da bodo zajemali vključevanje vodnih politik, ki zasledujejo trajnostno upravljanje in rabo vodnih virov.¹⁹⁴ ReDPS50 prav tako poudarja pomembnost sinergij med ukrepi za blaženje in prilagajanje podnebnim spremembam tudi na drugih področjih, zaradi česar nakljanja prioriteto obravnavo ukrepom, ki naslavlja oba cilja podnebne politike hkrati, npr. energetska sanacija stavb znotraj stanovanjske politike.¹⁹⁵ Na področju energetike vzpostavlja, da bo Republika Slovenija

¹⁸⁸ Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 (Uradni list RS, št. 119/21 in 44/22 – ZVO-2).

¹⁸⁹ Ibid, drugi odstavek 3.2.2 točke.

¹⁹⁰ Ibid, 5.4 točka.

¹⁹¹ Ibid, 5.8 točka.

¹⁹² Ibid, peti odstavek 5.5 točke.

¹⁹³ Ibid, 3.6.2.1 točka.

¹⁹⁴ Ibid, šesti odstavek 5.5 točke.

¹⁹⁵ Ibid, šesti odstavek 4.2.4 točke.

stanje omrežja za prenos in distribucijo električne energije prilagodila na vremenske ujme in poplave.¹⁹⁶ Drugače pa ReDPS50, za področje kmetijstva, čeprav pripozna pomembnost ukrepov prilagajanja tako za poljedelstvo kot živinorejo, zgolj oriše možne ukrepe brez specifične določitve prioriternih aktivnosti ampak to v celoti prepušča sektorski strategiji.¹⁹⁷

ReDPS50 pa se je prav tako **zavezala k ovrednotenju in potencialni prenovi SOPPS v roku enega leta ter zavezala k odpravljanju vrzeli glede strokovnih podlag**, predvsem v razmerju ocen ranljivosti po občinah in sektorjih.¹⁹⁸ Prav tako je določila **sprejem akcijskih načrtov ukrepov prilagajanja**.¹⁹⁹ Zaradi zasledovanja svojih ciljev je vzpostavila namen vzpostavitve kriterijev, s katerimi bo možno ocenjevati skladnost dokumentov s politiko prilagajanj.²⁰⁰ Glede financiranja ReDPS50 določa, da preden se izvede financiranje prilagoditvenih ukrepov, morajo biti izvedene *»potrebne strokovne podlage, navodila in usposabljanja, da bodo ti projekti lahko kakovostno pripravljene«*.²⁰¹ Država naj bi vzpostavila metodologije vrednotenja *»podnebnih tveganj projektov in njihove odpornosti na podnebne spremembe«* ter jih vključila kot merila za pridobitev financiranja.²⁰² Metodologija za zeleno proračunsko načrtovanje je bila že izdelana, kar zajema tudi prispevek ukrepa k prilagajanju podnebnim spremembam, vendar pa ta izpolnjuje zgolj usmerjevalno in ne prepčevalno funkcijo.²⁰³

4.2.3. NACIONALNI ENERGETSKI IN PODNEBNI NAČRT (NEPN)

Prilagajanje podnebnim spremembam ureja tudi NEPN v okviru dimenzije dekarbonizacije (razogljičenja), vendar pa to izvaja bolj skopo kot preostali strateški dokumenti.²⁰⁴ Tudi trenutno veljavni NEPN se neposredno sklicuje na SOPPS glede vizije, namena in splošnega cilja prilagajanja v Republiki Sloveniji.²⁰⁵ NEPN določa, da sta njegova ključna cilja na tem

¹⁹⁶ Ibid, deveti odstavek 6.1.5. točke.

¹⁹⁷ Ibid, 6.5.6 točka.

¹⁹⁸ Ibid, 5.5 točka.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid, drugi odstavek 3.2.3 točke.

²⁰¹ Ibid, 5.5 točka.

²⁰² Ibid, 8.2.5. točka.

²⁰³ Vlada Republike Slovenije, Metodologija za zeleno proračunsko načrtovanje, URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/NRP/Metodologija-za-zeleno-proracunsko-nacrtovanje.pdf>

²⁰⁴ Vlada Republike Slovenije, Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt Republike Slovenije, URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_5.0_final_feb-2020.pdf.

²⁰⁵ Ibid.

področju **okrepitev raziskav in izdelava strokovnih podlag ter priprava akcijskega načrta** prilagajanja, ki bo vključil odločanje o prilagajanju na vsa področja.²⁰⁶

Posodobitev NEPN, ki je trenutno v pripravi, kot svoje ključne cilje **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).²⁰⁷ 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.²⁰⁸ 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).²⁰⁹

4.2.4. DRUGE STRATEŠKE PODLAGE

Poleg strateških dokumentov, ki se ukvarjajo neposredno s podnebnimi zadevami, pa so tudi v Sloveniji relevantne sektorske strategije, ki do določene mere upoštevajo problematiko prilagajanja podnebnim spremembam. Te zajemajo predvsem strategije na področju kmetijstva, gozdov, varstva okolja ter strategijo o upravljanju z vodami.

Na področju kmetijstva sta aktualna dva strateška dokumenta. Leta 2020 je Državni zbor sprejel **Resolucijo o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021«** (ReNPURSK).²¹⁰ Navedena resolucija prepoznava prilagajanje (skupaj z blaženjem) podnebnim spremembam kot enega od »osrednjih izzivov« kmetijstva in ga opredeljuje kot **enega specifičnih ciljev trajnostne pridelave hrane**, za kar spodbuja ukrepe, ki zmanjšujejo tveganja podnebnih sprememb (npr. pridelave v zaprtih prostorih, namakanje, oroševanje,

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ 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).

mreže v trajnih nasadih).²¹¹ Obenem pa resolucija uvršča ukrepe prilagajanja tudi med mehanizme, ki nudijo **odporno in konkurenčno kmetovanje**. Resolucija tako orisuje prihajajoče ukrepe v slovenskem kmetijstvu kot so prilagajanje izbora vrst in sort, upoštevanje smernic kolobarja, preskrba z lastnimi semenom oziroma razmnoževalnim programom ter vpeljavo sodobnih tehnoloških rešitev za prilagajanje.²¹²

Drugi relevantni kmetijski strateški dokument je **Strateški načrt skupne kmetijske politike za obdobje 2023-2027**, izvedba katerega se financira iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.²¹³ Glede na vezanost na evropsko financiranje se ta izvaja zgolj v okvirju predvidenem s strani EU (glej zgoraj). Za primer prilagajanja podnebnim spremembam je predvsem pomemben **kazalnik rezultata R.12**, ki prikazuje, kolikšen delež upravljanih površin v uporabi izvaja ukrepe skupne kmetijske politike za prilagajanje. Republika Slovenija je za ta kazalnik rezultata določila ciljnjo vrednost 29,55%.²¹⁴ Pri njegovi določitvi upošteva sheme za podnebje, okolje in dobrobit živali, ki dodatno financirajo izpolnjevanje cilja prilagajanja podnebnim spremembam, posebna plačila za operacije ter intervencije, ki služijo prilagajanju, in sicer:

- Sheme za podnebje in okolje:
 - Ekstenzivno travinje,
 - tradicionalna raba travinja,
 - naknadni posevki in podsevki in
 - ozelenitev ornih površin prek zime;
- Plačila za operacije in intervencije:
 1. Vodni viri,
 2. ohranjanje kolobarja,
 3. vzpostavitev varovalnih pasov ob vodotokih,
 4. vzpostavitev visokodebelnih travniških sadovnjakov,
 5. ohranjanje mejic,
 6. planinska paša in

²¹¹ Ibid, prvi odstavek 3.2 točke in deseti odstavek 3.3 točke.

²¹² Ibid, sedemnajsti odstavek 2.3 točke.

²¹³ Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Republike Slovenije, Strateški načrt skupne kmetijske politike 2023-2027, URL: <https://skp.si/skupna-kmetijska-politika-2023-2027>.

²¹⁴ Ibid.

7. lokalne pasme in sorte.²¹⁵

Na področju strategij upravljanja z gozdom je bila zadnji nacionalno relevantni dokument sprejet leta 2007. **Resolucija o nacionalnem gozdnem programu** (ReNGP) med več cilji predvideva tudi elemente, ki so pomembni za prilagajanje podnebni spremembam.²¹⁶ Tako npr. v cilju 3 v okviru stebra spremembe podjetja za cilj predvideva »*Prilagoditi gospodarjenje z gozdovi podnebnim spremembam*«, kar zajema konkretne usmeritve, kot so preučevanje prilagoditvenih sposobnosti drevesnih vrst, ustrezna vrstna in sestojna struktura ter upoštevanje pogostosti neurij.²¹⁷ Resolucija podobno v cilju 1 stebra ohranjanja zdravja in vitalnosti gozda nareka **oblikovanje gozdov, ki so se sposobni samodejno prilagoditi škodljivim vplivom**.²¹⁸ Usmeritve v tem primeru zajemajo pomembne ukrepe prilagajanja podnebnim spremembam, kot so ohranjanje in povečevanje pestrosti gozdov, načrtovanje posegov na način, da se zmanjša tveganja degradacije in škode v gozdu, sanacija poškodovanih gozdov in sistematični monitoring stanja gozdov.²¹⁹

Na področju varovanja okolja je pomembna **Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030** (ReNPVO20-30),²²⁰ ki je bila sprejeta leta 2020 na podlagi 35. člena Zakona o varstvu okolja.²²¹ Med pomembnejšimi izzivi resolucija prepoznava tudi prilagajanje na podnebne spremembe, ki jih uvršča med ključne faktorje za varstvo pred okoljskimi tveganji.²²² Za napredek na tem področju Resolucija določa, vzpostavitev podnebnih storitev, ki nudijo podatke o podnebnih vplivih, izdelava ocen ranljivosti, občinskih strategij prilagajanja ter akcijskih načrtov za prilagajanje in smernic za presojo vplivov podnebnih sprememb v upravnih postopkih.²²³ Zagotovitev finančnih ter človeških virov naj bi bilo prednostno dodeljeno področju prilagajanja podnebnim spremembam, kar naj bi se

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (Uradni list RS, št. 111/07).

²¹⁷ Ibid, 6.3.2 točka.

²¹⁸ Ibid, 6.3.4 točka.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (Uradni list RS, št. 31/20 in 44/22 – ZVO-2).

²²¹ Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE) v zvezi s 94. členom Zakona o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg in 31/18).

²²² Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030, 10. alineja 3.6 točke in 7.7 točka.

²²³ Ibid, Preglednica 12.

konkretno določilo z akcijskimi načrti prilagajanja.²²⁴ Ukrepe na področju prilagajanja ReNPVO20-30 podpira tudi posredno preko zahtev glede izboljševanja stanja na področju biotske raznovrstnosti, npr. širjenje zavarovanih območij.²²⁵

Med pomembne sektorske strategije, ki poudarjajo elemente prilagajanja podnebnim spremembam, se uvrščajo tudi strateški dokumenti iz vodnega sektorja. Na evropski Okvirni direktivi o vodah utemljena **načrta upravljanja z Donavskim²²⁶ in Jadranskim vodnim območjem²²⁷** določata glavni okvir upravljanja voda v Republiki Sloveniji za obdobje od 2023-2027. Načrta zajemata tudi podatke, ki ocenjuje vpliv pojava podnebnih sprememb na vodne vire in vodni krog ter dajeta prioriteto ukrepom za naravno zadrževanje vode. Natančneje poplavno ogroženost obravnava **Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti 2023-2027**,²²⁸ ki določa ukrepe za preprečevanje poplav in ki v merilih izgradnje upoštevajo prispevek ukrepa na prilagajanje podnebnim spremembam. Načrt obravnava vsako območje pomembnega vpliva poplav, kar temelji na podlagi Predhodne ocene poplavne ogroženosti Republike Slovenije iz leta 2019, s katero je bilo identificiranih **86 takšnih območij v Republiki Sloveniji ob upoštevanju modelov podnebnih sprememb iz leta 2016-2017**.²²⁹

5. UREDITEV PRILAGAJANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Republika Slovenija je, kot to na več točkah prepoznavajo relevantni strateški dokumenti, na področju prilagajanja podnebnim spremembam precej neuspešna²³⁰ oziroma celo zaostala v razvoju.²³¹ Sprejeto je bilo število sektorskih dokumentov, ki obrobno urejajo tudi problematiko prilagajanja podnebnim spremembam (npr. ReNGP, ReNPVO20-30, ReNPURSK, Načrti

²²⁴ Ibid, 9.1 točka.

²²⁵ Ibid, 5.1 točka.

²²⁶ Vlada Republike Slovenije, Načrt upravljanja voda na vodnem območju Donave za obdobje 2023–2027, URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Voda/NUV/NUV-III/NUV_VOD-III.pdf.

²²⁷ Vlada Republike Slovenije, Načrt upravljanja voda na vodnem območju Jadranskega morja za obdobje 2023–2027, URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNVP/Dokumenti/Voda/NUV/NUV-III/NUV_VOJM_III.pdf.

²²⁸ Vlada Republike Slovenija, Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti 2023-2027 (NZPO SI II), URL: <https://www.gov.si/teme/nacrt-zmanjsavanja-poplavne-ogrozenosti/>.

²²⁹ Ministrstvo za okolje in prostor, Predhodna ocena poplavne ogroženosti Republike Slovenije (2019), URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Voda/NZPO/e56d7a6180/predhodna_ocena_poplavne_ogrozenosti_2019.pdf.

²³⁰ Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050, tretji odstavek 5.1 točke.

²³¹ 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.

zmanjševanja poplavne ogroženosti). **Največji premik na tem področju pa še vedno izhaja iz leta 2016, ko je bil sprejet SOPPS**, ki je začrtal glavne strateške usmeritve glede prilagajanja podnebnim spremembam. Navkljub strateški podlagi pa **več v njej predvidenih ukrepov ni bilo implementiranih**. Vendar pa ta v veliki meri ni bil izveden. Tako zaradi umika financiranja npr. niso bili izvedeni ukrepi kot so priprava strokovnih podlag (npr. ocene ranljivosti) oziroma akcijski načrti za njegovo uresničitev, kazalnik ranljivosti ni bil izdelan, da bi se lahko spremljal napredek na tem področju, prenehala pa je tudi delovati zgoraj omenjena medresorska delovna skupina za prilagajanje.²³²

Podnebne spremembe bodo Republiko Slovenijo zaradi njene visoke izpostavljenost 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 **odsotnost odločnega ukrepanja Republike Slovenije na področju prilagajanja podnebnim spremembam posebej močno prizadel 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),²³³ **odsotnost ustreznega sistema 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 2023.²³⁴

Šele pred kratkim so se začeli pojavljati ponovni zametki strateškega načrtovanja za prilagajanje podnebnim spremembam. Tako ReDPS50 vsebuje določene ponovne zaveze k vzpostavljanju politik prilagajanja podnebnim spremembam ter nekatere novejšje, sicer splošnejše, sektorske zaveze. **Mnoštvo različnih strateških podlag prilagajanja ter hkratna odsotnost pravne podlage, ki bi določala pravni okvir urejanja prilagajanja, povzroči pogosto neusklajenost med različnimi podlagami, kar vodi v pomanjkanje strateške vizije glede prilagajanja podnebnim spremembam**. Sprejem Podnebnega zakona bi stanje na tem

²³² Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050, drugi odstavek 5.1 točke.

²³³ Teja Grapulin, 9,9 milijarde evrov: tolikšna je skupna ocena neposredne škode in posledic po avgustovskih poplavah, URL: <https://www.finance.si/99-milijarde-evrov-toliksna-je-skupna-ocena-neposredne-skode-in-posledic-po-avgustovskih-poplavah/a/9017389>.

²³⁴ Vlada Republike Slovenija, Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti 2023-2027 (NZPO SI II), URL: <https://www.gov.si/teme/nacrt-zmanjsevanja-poplavne-ogrozenosti/>.

področju izboljšal z vzpostavitvijo pravno zavezujočega okvira za strateško načrtovanje, ki zajema vzpostavitev cilja, ter postopkovno urejanje področja preko zahteve za sprejem dolgoročne strategije za prilagajanje, NEPN in Regijskih akcijskih načrtov.

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 nakazuje problematičen pristop k postavljanju ciljev na področju prilagajanja podnebnim spremembam. V slovenskem pravnem redu, navkljub ratifikaciji Pariškega podnebnega sporazuma in obveznostim, ki jih Republiki Sloveniji nalaga EU, še **ni bila vzpostavljena jasna in nedvoumna obveznost Republike Slovenije, da zagotovi prilagajanje slovenske družbe na podnebne spremembe**. Evropska komisija v svojih Smernicah o strategijah in načrtih DČ za prilagajanje poudarja sprejem takšne pravno zavezujoče obveznosti kot prvi korak k vzpostavitvi ustreznega okvirja za prilagajanje. Čeprav predlog Podnebnega zakona za cilj zakona določa *»zmanjševanje ranljivosti ali povečanje odpornosti naravnih in človekovih sistemov v Republiki Sloveniji na trenutne ali pričakovane vplive podnebnih sprememb na okolje in družbo«* ta vseeno odgovornosti Republike Slovenije na tem področju ne določa dovolj izrecno.²³⁵

Predlog Podnebnega zakona v nasprotju s smernicami Evropske komisije natančneje **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 Republike Slovenije na tem področju**. Predlog Podnebnega zakona vzpostavlja upravljanje prilagajanja podnebnim spremembam, ki temelji na strateškem načrtovanju in tako sloni v večjem delu na politični odgovornosti akterjev. Brez vzpostavitve vsebinskih napotkov za ta namen bo odvisno od politike prilagajanja (in tako vsakokratne politične opcije), katere konkretne cilje prilagajanja bo država zasledovala. Brez vzpostavitve konkretnega merila uspešnosti oziroma vmesnih ciljev, ki bi omogočali nasprotni politični opciji ali civilni družbi, da bi izvajala učinkovit pritisk za izpolnjevanje zavez, procesno upravljanje prilagajanja ne bo učinkovito. Kot ključni element za doseganje splošnega cilja prilagajanja se tu ponuja **vzpostavitev pravno zavezujočih vmesnih ciljev glede na indikator ranljivosti**, ki ga predvideva že SOPPS in vzpostavitev katerega zahteva ReDPS50.

²³⁵ Predlog Podnebnega zakona, 3. točka tretjega odstavka 3. člena.

Predlog Podnebnega zakona tudi **ne vsebuje določb glede sektorskih ciljev**, kar nalagajo smernice Evropske komisije. Tako npr. ne vzpostavlja nikakršnih zavez na področju ohranitve in izboljšanja statusa biotske raznovrstnosti, ki bi služilo gradnji večje odpornosti ekosistemov na podnebne spremembe, čeprav bo v naslednjih mesecih kar nekaj takšnih obveznosti postalo pravno zavezujočih za Republiko Slovenijo na podlagi evropskega Zakona o obnovi narave. Prav tako ne vzpostavlja sektorskih ciljev v najbolj izpostavljenih sektorjih kot je kmetijstvo in dobava s hrano.

Drugič, predlog Podnebnega zakona predstavlja prešibke zaveze glede obnavljanja strateških usmeritev na področju prilagajanja. V preteklosti je strateško načrtovanje prilagajanja podnebnim spremembam potekalo sporadično in brez specifičnih zavez, kar bo morebitna uveljavitev predloga Podnebnega zakona izboljšala preko obveznosti sprejema nacionalne strategije prilagajanja podnebnim spremembam ter njen periodični pregled zaradi izpolnjevanje obveznosti iz prava EU (glej zgoraj). Predlog pa tudi v tem primeru, kljub napredku, vsebuje **šibke zahteve glede pogostosti obnavljanja strategije**. Ta namreč zahteva pregled strategije za prilagajanje podnebnim spremembam vsake 10 let, medtem ko EU zahteva periodično poročanje in ocenjevanja ukrepanja DČ vsake 5 let. 10-letno pregledovanje in (morebitna) prenova ne zagotavlja učinkovitega prilagajanje na spremenjene razmere, saj je prilagajanje še bolj odvisno od še neznanih spremenljivk in tveganj spremembe podnebja, kot je to pri blaženju podnebnih sprememb, ter napredka znanosti na tem področju. Za razliko od blaženja se v primeru prilagajanja tudi ni mogoče zanašati na načrtovanje z NEPN, ki zajema krajša obdobja načrtovanja (10 let), saj obravnava prilagajanje podnebnim spremembam zgolj obrobno. Predlog Podnebnega zakona bi zato za primer prilagajanja podnebnim spremembam moral predstaviti bolj pogosto obnavljanje nacionalne strategije, ki ne bi presegalo 5-letnega obdobja.

Tretjič, predlog Podnebnega zakona pomankljivo vključuje najnižje nivoje odločanja glede prilagajanja podnebnim spremembam. Strateške podlage, ki so bile sprejete v preteklosti (predvsem SOPPS) prepoznavajo pomen vključevanja različnih sektorjev (kmetijstvo, upravljanje z vodami, varstvo okolja) in nivojev odločanja (nacionalni, regionalni in lokalni, tudi zasebni) v strateške in izvedbene ukrepe prilagajanja podnebnim spremembam. Pariški podnebni sporazum izrecno poudarja lokalno odločanje in pomen lokalnega znanja glede prilagajanja podnebnim spremembam. Ključno torej je, da se odločanje o teh ukrepih, kljub morebitni vzpostavitvi ciljev in strateških usmeritvah na nacionalni ravni, čimbolj prepušča lokalni ravni in civilni družbi. Tako bo zagotovljeno bolj učinkovito ukrepanje.

Predlog Podnebnega zakona predvideva sprejem strateških podlag na nacionalni ravni, akcijskih ukrepov prilagajanja pa na ravni razvojnih regij. Predlog Podnebnega zakona tako odstopa od predhodnih strateških podlag (SOPPS, ReDPS50, ReNPVO20-30), ki osredotočajo ocene ranljivosti, strateško načrtovanje in akcijske ukrepe na občinsko, lokalno raven. **Lokalna raven za strokovne podlage (ocene ranljivosti) v predlagani ureditvi ni izpostavljena**, kar zmanjša nivo granularnosti, ki je potrebna za učinkovito prilagajanje podnebnim spremembam. Predlog Podnebnega zakona tudi povzroča nevarnost, da bodo lokalne perspektive k prilagajanju izostale iz odločanja o strateških usmeritvah. Slednje so v trenutno predvideni ureditvi namreč vključena zgolj preko predstavnikov v Razvojnem svetu regij, ki pa primarno nudi usklajevanje razvojnih pobud in interesov v regiji in ne na lokalnem področju,²³⁶ kar pomeni, da so lahko specifične 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. EU nareka, da se mora politika prilagajanja podnebnim spremembam predvsem osredotočiti na najranljivejše skupine prebivalstva in sektorje, še posebej na področju kmetijstva in upravljanju vodnih virov. Podobno zahteva tudi Pariški podnebni sporazum. Predlog slovenskega Podnebnega zakona sicer določa, da mora dolgoročna podnebna strategija vsebovati usmeritve po prednostnih sektorjih, kar zajema poleg kmetijstva in upravljanja vodnih virov in voda, med drugim tudi prostorsko načrtovanje, energetiko, infrastrukturo, javno zdravje, gospodarstvo, socialno varstvo in urbana območja. Čeprav je dobrodošlo, da predlog predvideva tako širok nabor sektorjev, pri katerih prepozna prilagajanje kot ključno, **pristop, ki vsa ta področja označi kot prednostna, povzroči tveganje, da sektorji, ki so neprimerljivo bolj izpostavljeni učinkom podnebnih sprememb** (npr. kmetijstvo v primerjavi z energetiko) ne bodo dovolj prednostno obravnavani. Republika Slovenija bi tako morala ožje označiti prednostne sektorje glede prilagajanja, medtem ko ohrani svoj poudarek na splošno širokem obravnavanju vključevanja prilagajanja podnebnim spremembam v najrazličnejše sektorje.

²³⁶ Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-1O), 11. člen.

Kot ključna pomankljivost na področju politike in ukrepov prilagajanja podnebnim spremembam v Republiki Sloveniji ostaja **pomanjkljiv razvoj in poudarek znanja glede prilagajanja ter s tem povezana izdelava strokovnih podlag, kot so ocene ranljivosti, ki bi narekovale ukrepanje, in kazalnik ranljivosti, ki bi omogočal nadzor nad uspešnostjo ukrepov za prilagajanje**. Utemeljenost politik in ukrepanj na področju prilagajanja mora biti tako glede na Pravila kot tudi glede Pariškega podnebnega sporazuma utemeljeno na podlagi zanesljivih znanstvenih dognanj. Pravila tako npr. zahtevajo vzpostavitev analize podnebnih sprememb in ranljivosti, ocen napredka in indikatorjev, ki so oblikovani na podlagi najboljših razpoložljivih znanstvenih dokazov.²³⁷ V Republiki Sloveniji je bila izdelava teh strokovnih podlag zahtevana že z letom 2016, ko je bil sprejet SOPPS. Leta 2020 in 2021 sta jih ReNPVO20-30 in ReDPS50 ponovno poudarila kot ključne za ukrepanje na področju prilagajanja. Predlog Podnebnega zakona sicer predvideva oceno vplivov podnebnih sprememb ter izvedbo ocene ranljivosti v okviru nacionalne strategije prilagajanja.²³⁸ Določa tudi okvir za spremljanje napredka, kar naj bi vključevalo ustrezne kazalce.²³⁹ Kljub temu pa nobena izmed predvidenih podlag do danes še ni bila izdelana, čeprav strateške podlage jasno poudarjajo, da so te predpogoj za financiranje nadaljnjih ukrepov.²⁴⁰

V predlogu Podnebnega zakona 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**. Tako npr. predlog ne vsebuje zahteve, da mora biti strategija za prilagajanje utemeljena na znanstvenih dognanjih, kar učinkovito pomeni, da ima Podnebni svet, kljub svoji strokovni podkovanosti, zgolj obrobno vlogo. V nasprotju s Smernicami o strategijah in načrtih DČ za prilagajanje Evropske komisije pa Podnebni zakon tudi ne nakazuje ukrepov za izboljšanje stanja na področju usposobljenosti odločevalcev oziroma na drugačno vključevanje strokovnjakov v postopke prilagajanja.

²³⁷ Pravila, četrti odstavek 5. člena.

²³⁸ Predlog Podnebnega zakona, 1. in 2. točka prvega odstavka 14. člena.

²³⁹ Ibid, 6. točka prvega odstavka 14. člena.

²⁴⁰ Tako npr. ReDPS50.

6. ZAKLJUČEK

S soočanjem mednarodne skupnosti s podnebnimi spremembami se veča tudi njen odziv nanje. To med drugim zajema tudi ukrepe za prilagajanje, ki bi zmanjšali učinek podnebnih sprememb na ljudi in okolje.

Na podlagi Okvirne konvencije ZN o spremembi podnebja je pomemben Pariški podnebni sporazum, ki določa izboljševanje prilagajanja podnebnim spremembam kot specifičen cilj mednarodne skupnosti. Tega nadalje izpeljuje nedavno sprejeti Okvir za globalno podnebno odpornost, ki določa specifične cilje glede prilagajanja do leta 2030 ter bo za njihovo preverjanje predlagal sprejem konkretnih indikatorjev.

EU je na tem področju zelo proaktivna. Pravni red EU vsebuje več zavezujočih pravnih aktov, ki urejajo in usmerjajo prilagajanje podnebnim spremembam. Ključna so predvsem Pravila in Uredba o upravljanju, ki določajo obveznosti EU in DČ glede strateškega načrtovanja in uvajanja politik ter ukrepov. Oba dokumenta DČ nalagata obveznosti poročanja na področju prilagajanja podnebnim spremembam. Poleg vertikalnih obveznosti DČ pa EU predstavlja tudi več horizontalnih pravnih aktov, ki učinkujejo predvsem na zasebne subjekte ter njihov preudarek glede prilagajanja. EU Taksonomija tako določa kriterije za gospodarske dejavnosti, ki so lahko obravnavane kot okoljsko trajnostne, kar vključuje tudi presojo glede njihovega učinka na prilagajanje. Na področju političnih, strateških dokumentov, je EU sprejela Strategijo EU za prilagajanje podnebnim spremembam, ki začrta pričakovani sistem prilagajanja. Ta zahteva pametnejše, bolj sistematično in hitrejše prilagajanje podnebnim spremembam.

V Republiki Sloveniji je prilagajanje podnebnim spremembam manj razvito področje. Na tem področju so še vedno najpomembnejše strateške usmeritve iz SOPPS. Pravna podlaga in nov, bolj sistematičen ustroj strateškega načrtovanja glede prilagajanja podnebnim spremembam bosta vzpostavljena s Podnebnim zakonom, če bo ta uspešno prešel medresorsko usklajevanje in zakonodajni postopek. Ob odsotnosti pravnih podlag tako ostajajo zgolj politične usmeritve iz ReDPS50, NEPN in drugih sektorskih strateških dokumentov, ki vsi zgolj obrobno in v omejenem obsegu določajo usmeritve glede prilagajanja.

Analiza trenutne ureditve ter predloga Podnebnega zakona vodi v pet glavnih ugotovitev glede pomankljivosti začrtanega sistema prilagajanja podnebnim spremembam v Republiki Sloveniji, in sicer glede:

1. Vzpostavljenih ciljev glede prilagajanja, ki niso dovolj izrecni glede obveznosti Republike Slovenije, nimajo vzpostavljenih merilnikov uspeha oziroma vmesnih ciljev niti specifičnih sektorskih ciljev,
2. Pogostosti obnavljanja strategije prilagajanja, ki je zahtevano zgolj na vsako desetletje, kar ne nudi dovolj odzivnosti prilagajanja glede na negotovosti in tveganja ter razvoj znanstvenih dognanj,
3. Ne zadostno vključevanje lokalne ravni, tako na ravni strokovnih podlag kot tudi strateških usmeritev, ki se v okviru odločanja glede prilagajanja vključujejo zgolj preko regijskih organov,
4. Preširok nabor prednostnih področij, ki zabriše pomembnost sektorjev, kjer je ukrepanje na področju prilagajanja podnebnim spremembam najbolj urgentno (npr. kmetijstvo, vode) in nezadosten poudarek na razvoju znanja glede prilagajanja in utemeljenosti strateških usmeritev na znanosti, ki trpi posledice pomanjkljive izvedbe strateških podlag v preteklosti, in čeprav v Pariškem podnebnem sporazumu kot tudi v EU predstavlja ključno podlago politike prilagajanja, ni poudarjen kot takšen v predlagani ureditvi.