

Trije posveti o podnebnem upravljanju in podnebni zakon - identificirali smo pričakovanja, usmeritve in priporočila

Za učinkovito blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje nanje sta potrebna tako dobra podnebna politika, kot tudi njeno učinkovito izvajanje. Kot ugotavljata Podnebno ogledalo in Dolgoročna podnebna strategija Slovenije, v Sloveniji nimamo vzpostavljene dobre organizacijske in kadrovske strukture, ki bi izvajanje podnebne politike učinkovito podpirala. Podnebna politika zaradi pomembnosti terja tudi pravno zavezujočo ureditev doseganja podnebnih ciljev, a se dosednji poskusi sprejetja podnebnega zakona niso uspešno zaključili. To so bili razlogi za izvedbo serije posvetov o podnebnem upravljanju in podnebnem zakonu v okviru projekta LIFE Podnebna pot 2050.

Na podlagi treh izvedenih posvetov v novembru in decembru 2021 s strokovnjaki in v krogu zainteresiranih deležnikov, ki so jih izvedli Institut »Jožef Stefan« in zunanji partnerji projekta PIC in FOCUS, so bili identificirani pričakovanja, usmeritve in priporočila za nadaljnjo razpravo in spremembe na tem področju.

Poskusov za ureditev področja je bilo več, zamujenega časa veliko, a iz teh izkušenj se lahko tudi učimo in ugotovimo, kaj potrebujemo. Ključne so naslednje aktivnosti:

- celovite organizacijsko strukturne spremembe podnebnega upravljanja, nadsektorsko horizontalno vladno telo za koordinacijo in nujna krepitev kadrovskega zmogljivosti;
- usmerjanje politike z znanstvenim posvetovalnim telesom in umestitev spremljanja izvajanja v usmerjanje in vodenje podnebne politike;
- operativno povezovanje med lokalnimi skupnostmi in vlado, boljše vključene občine in podprte s strani države (npr. tehnična pisarna za podpro občinam);
- komunikacija in povezovanje med različnimi akterji vključno z vzpostavljanjem novih komunikacijskih form;
- javne in strokovne razprave za doseganje družbenega dogovora o temeljnih izzivih, kot so oblikovanje novega razvojnega koncepta, zagotavljanje pravičnega prehoda in druge;
- vsebinsko dober in konkreten podnebni zakon, ki daje pravno gotovost z opredelitvijo odgovornosti akterjev za doseganje ciljev in izvajanje ukrepov ter urejanje drugih elementov podnebnega upravljanja;
- ureditev drugih področij, kot so upravljanje finančnih sredstev, ukrepanja za pravičen prehod, strateškega načrtovanja, presoj vplivov aktov in projektov na podnebje, zagotavljanje okoljske pismenosti idr.

Slovenija ima sprejete nacionalne cilje za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki izhajajo iz evropske zakonodaje. V kratkem nas čaka razprava o tem, kaj še lahko prispevamo k uresničevanju ambicioznih evropskih in globalnih ciljev, skladnih s spoznanji znanosti. A že pri uresničevanju sedanjih, ne tako ambicioznih ciljev, so velike vrzeli. Na marsikaj pozitivnega se sicer lahko opremo: napredujejo občine z zglednimi projekti prenov stavb,

trajnostne mobilnosti, sredstva za izvajanje ukrepov so na voljo, veliko je znanja, del gospodarstva je okoljsko in tehnološko napreden, vzpostavljenih je nekaj učinkovitih shem spodbujanja izvedbe ukrepov. A razkorak med cilji in dosežki je še velik.

Razvojni izzivi področja podnebne upravljanja so izjemni - razkorak med sprejetimi cilji, ukrepi in izvajanjem je treba odpraviti. Kot so poudarili udeleženci posvetov, bodo zato potrebne aktivnosti na politični in družbeni ravni. Podnebne spremembe so temeljno razvojno vprašanje, ki zaradi narave podnebnih ukrepov zahteva nov koncept razvojne politike, t.j. koncept, ki bo v ospredje postavljala potrebe ljudi in hkrati upošteval planetarne omejitve. Za izvedbo ukrepov bodo potrebne tudi družbene spremembe. Zagotoviti bo potrebno podnebno pravičnost z družbeno pravičnim preходом. Nujno je oblikovanje družbenega konsenza o potrebi naslavljanja podnebnih sprememb in ključnih področjih ukrepanja oz. sklenitev družbenega dogovora. Vseh teh izzivov se Slovenija loteva neprimerno organizirana, brez vzpostavljenega dobrega podnebnega upravljanja.

Udeleženci posvetov so bili mnenja, da je za napredek Slovenije pri izvajanju podnebne politike dobro podnebno upravljanje ključno. Velika večina je bila mnenja, da je sedanje stanje slabo oziroma zelo slabo. Prav tako so bili v večini mnenja, da potrebujemo podnebni zakon, vendar s poudarkom, da potrebujemo dober podnebni zakon.

Pripravili

Senka Šifkovič Vrbica, PIC

Barbara Kvac, Focus

Andreja Urbančič, IJS

Aljoša Petek, PIC

Identificirana pričakovanja, usmeritve in priporočila

PODNEBNO UPRAVLJANJE

Kaj v splošnem v Sloveniji potrebujemo za boljše potrebno upravljanje?

1. podnebno upravljanje mora postati politična prioriteta
2. podnebne spremembe morajo biti obravnavane kot temeljno razvojno vprašanje, za kar je treba krepitev razvojnih politik
3. odpraviti je treba razkorak med sprejetimi cilji, ukrepi in izvajanjem
4. potrebne so aktivnosti na politični in družbeni ravni: zaradi narave podnebnih ukrepov je potreben nov koncept razvojne politike; za izvedbo ukrepov bodo potrebne tudi družbene spremembe
5. zagotoviti je potrebno podnebno pravičnost, družbeno pravičen prehod
6. potrebno je oblikovanje in sklenitev družbenega dogovora
7. podnebno ukrepanje je treba približati ljudem: državna uprava mora biti zgled, povezovanje s temeljnimi vrednotami in pravicami (npr. zdravje)
8. mobilizacijo celotne družbe – angažirati se moramo vsi deležniki
9. potrebno je boljše povezovanje akterjev, trajno sodelovanje z več komunikacije
10. zagotoviti je treba stabilnost podnebnega upravljanja, neobčutljivo na menjave oblasti
11. potrebujemo deklarativno postavitev politične prioritete za reševanje podnebne krize in tudi zelo konkretne rešitve na področju podnebnega upravljanja

Na kaj se lahko opremo, kaj že dobro deluje?

- o trend emisij TGP se je odcepil od rasti BDP
- o na ravni občin se razvijajo dobre lokalne strategije in prakse
- o imamo del okoljsko tehnološko naprednega gospodarstva, ki si želi krepitev podnebnih ukrepov
- o na ministrstvih že imamo »ambiciozne dele«, ki si prizadevajo za izvajanje podnebnih ukrepov
- o v akademski sferi in drugje poteka razvoj potrebnega znanja
- o finančna sredstva so na voljo. Med drugimi Sklad za podnebne spremembe ima potencial za podporo dobrim ukrepom, na voljo pa so tudi drugi viri (npr. evropska sredstva)
- o Služba Vlade za podnebne spremembe je bila dober model upravljanja (predvsem vključujoče vodenje procesov),
- o možnosti »mehkega« veta vladnih služb
- o sprejeta je Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 in Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt Republike Slovenije
- o EU zakonodaja narekuje izvajanje ukrepov v Sloveniji
- o projekti kot so Podnebna pot (Podnebno ogledalo in Lokalni semafor) in projekt LIFE IP CARE4CLIMATE.

Kaj so ključni elementi podnebnega upravljanja?

1. Organizacijska struktura in kadrovska krepitev

- izpolnitev kadrovske vrzeli, krepitev kadrovske zmogljivosti. Zagotovitev ustreznega števila ljudi, ki se s podnebnimi ukrepi ukvarjajo na vseh resorjih in ravneh
- nadsektorsko horizontalno vladno telo za koordinacijo izvajanja podnebne politike, tudi v odnosu z lokalnimi skupnostmi, javnostjo. Ima vlogo pri akumulaciji znanja, izboljšanju procesov

- opredelitev odgovornosti za izvajanje, določiti odgovorne osebe za posamezne naloge, povezovati osebe, ki po resorjih že delajo na politikah, ukrepih ali projektih (npr. MOP in Mzi del) – zagotoviti usklajevanje med sektorji, zagotoviti kakovostno upravljanje s postavitvijo prioritet, korakov izvedbe, operativnim vodenjem izvajanja ukrepov, sprotno usklajevanje, reševanje problemov
- 2. Spremljanje izvajanja**
 - mora biti vgrajeno v sistem upravljanja
 - merljivost ukrepov (ali so izvedeni ukrepi, ali dosegajo učinke, ali so pravi)
- 3. Znanstveno posvetovalno telo**
 - ima pristojnosti pri usmerjanju politike (opozorjanje na pomanjkljivosti, predlaganje ogljičnih proračunov)
 - zagotovljena sredstva za njegovo delovanje in za potrebne strokovne podlage
- 4. Komunikacija**
 - boljše komuniciranje med resorji/sectorji
 - boljša komunikacija, ki mora zajeti celo globino deležniške strukture: med sektorji/resorji, med državno in lokalno ravniyo, in gospodarstvom/industrijo, nevladnimi organizacijami, javnostjo, vključevanje stroke
 - odprtost, prostor za sodelovanje javnosti, predvsem mladih
 - potrebujemo nove komunikacijske forme za boljše komuniciranje, tudi ljudske skupščine
- 5. Povezovanje akterjev**
 - boljše operativno povezovanje med lokalno in državno ravniyo, bolj vključiti občine in jih podpreti s strani države (npr. tehnična pisarna za podpro občinam)
 - povezovanje okoljsko tehnološko naprednega dela gospodarstva
 - povečati povezanost in vključenost akademske sfere v procese, zlasti še družboslovje, humanistiko
- 6. Podnebni zakon**
 - cilji (krovni, tudi kratkoročni, sektorski, specifični - npr. odprava okolju škodljivih subvencij)
 - letni podnebni proračuni
 - mehanizmi doseganja ciljev
 - odgovornosti in obveznosti posameznih subjektov
 - struktura in elementi podnebnega upravljanja (znanstveno posvetovalno telo, vloga nadsektorskega telesa)
 - financiranje
 - spremljanje izvajanja ukrepov in zakona
 - sodelovanje deležnikov in javnosti
 - ukrepi podnebne pravičnosti
 - presoje vplivov na podnebje (akti, načrti, projekti)
 - pravno varstvo v primeru neizpolnjevanja
(več glej v nadaljevanju pod **PODNEBNI ZAKON**)
- 7. Izboljšati je potrebno še druge elemente upravljanja:**
 - **upravljanje finančnih sredstev:** izboljšati upravljanje Sklada za podnebne spremembe in drugih virov sredstev. Zagotoviti ustrežnejše načrtovanje porabe: izboljšati in odprt postopek priprave programa, vključiti znanstveno posvetovalno telo. Zagotoviti tudi stabilnost programa porabe sredstev, ki sledi dolgoročnemu programu (neodvisno od menjav oblasti).
 - **strateške načrte države:** potrebno zagotoviti preglednost, sektorsko skladnost strateških načrtov države ter bolje opredeliti odgovornosti
 - **podnebno in okoljsko pismenost** pri vseh akterjih, vključno pri političnih odločevalcih.

PODNEBNI ZAKON

Zakaj ga potrebujemo?

- za implementacijo ustavne pravice do zdravega življenjskega okolja, ki jo mora zagotavljati država - zakon je primeren format
- podaja jasne usmeritve - jasen signal o začrtani poti
- je dolgoročen okvir, ki presega štiriletne mandate
- sistemska ureditev področja je pomembna za lokalne skupnosti
- daje jasnost in predvidljivost poslovnemu svetu
- za opredelitev družbeno pravičnega prehoda
- za opredelitev mehanizmov sodelovanja deležnikov in javnosti
- je implementacijsko orodje za izvedbo podnebnih strategij, ki niso pravno zavezujoče
- obstoječi zakoni področja ne urejajo (samo trgovanje z emisijami v Zakonu o varstvu okolja)
- da ureja vsebine, kot so podrobneje navedene v nadaljevanju (glej *Kaj ureja oz. vključuje dober podnebni zakon?*)

Kakšna je vloga podnebnega zakona?

- zakon mora biti le element – del celovitih organizacijsko strukturnih sprememb podnebnega upravljanja. Polega zakona je potrebna še vrsta drugih korakov (organizacijskih, definiranje ciljev in korakov). Materija se lahko ureja tudi v drugih zakonih
- zakon mora biti vsebinsko dober in konkreten, sicer se lahko zamaje pravna gotovost. Presplošen zakon lahko zavira potrebno ukrepanje
- priprava zakona je priložnost za odpiranje široke razprave v družbi in doseganje družbenega soglasja, priprava zakona je dolgotrajen proces
- pomembno je tudi, da zakon ne povzroča škode biodiverziteti oz. drugim ciljem okoljske politike
- postavlja pravno zavezujoče nacionalne cilje in druge obveznosti in pravice

Kaj ureja oz. vključuje dober podnebni zakon?

- okvir zakona: blaženje in prilagajanje, zajema vse sektorje
- je komplementaren evropskim predpisom in upošteva slovenske potrebe in specifikke
- opredelitev resnosti podnebnih sprememb in koncept podnebne pravičnosti – nasloviti mora elemente neenakosti, vključno s financiranjem
- cilje, usklajene z zahtevami znanosti. Krovne, tudi kratkoročne, sektorske, specifične, kot npr. odprava okolju škodljivih subvencij. Izpolnjevanje ciljev naj ureja z letnimi podnebnimi proračuni
- organizacijsko strukturo, tudi za nadsektorsko telo za vodenje izvajanja (če to ni urejeno v drugem aktu)
- znanstveno posvetovalno telo (podnebni svet), njegove pristojnosti pri usmerjanju politike (opozarja na pomanjkljivosti, predlaga proračune), zagotovljena sredstva za njegovo delovanje in za potrebne strokovne podlage
- spremljanje izvajanja podnebne politike in zakona, umestitev v podnebno upravljanje
- je podlaga za vključevanje javnosti v odločanje – spodbujanje participacije (ljudske skupščine, državljanska znanost) – mehanizmi za sodelovanje javnosti
- poročanje
 - sektorjev
 - poročanje o financiranju in učinkih ukrepov
 - nefinančno poročanje za gospodarstvo

- načrtovanje
 - podnebna strategija
 - podnebni načrti oziroma izvedbeni načrti
 - obveznosti za občine, regije, da načrtujejo celostno – prilagajanje in blaženje
 - razmerja do drugih obveznosti načrtovanja
- celovito financiranje podnebnih ukrepov
- presoje vplivov na podnebje (tudi na podlagi sektorskih ciljev)
 - načrtov in strateških dokumentov
 - predpisov – podnebni test
 - tudi revizija skladnosti aktov s podnebnimi cilji
 - projektov (v okviru PVO).
- pravno varstvo v primeru neizpolnjevanja zakona, izvajanja ukrepov in doseganja ciljev
- posledice neizvajanja oziroma nedoseganja določenih ciljev
- razmerja do drugih zakonov: ZVO idr.

Kako do zakona?

- zakon mora biti pripravljen kot element – del celovitih organizacijsko strukturnih sprememb podnebnega upravljanja ter vsebinsko dober in konkreten
- predpogoj je okrepljena kadrovska struktura, da se sploh lahko angažira okoli celovite in vključujoče priprave zakona
- potreben je širok dialog, skozi katerega ugotovimo, kaj kdo naredi (vsak sektor, vsak posameznik)
- potrebujemo tudi interdisciplinarne študije za celovito naslavljanje pravičnega prehoda