

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

SONJA PRAZNIK

MENTOR: IZR. PROF. DR. ZLATKO ŠABIČ

**TRAJNOSTNI RAZVOJ KOT VSEBINSKI DEL
TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE**

Diplomsko delo

LJUBLJANA 2003

Diplomsko delo posvečam staršem, bratu in Andreju. Zahvaljujem se jim za vso podporo v času študija. Hvala tudi mentorju izr. prof. dr. Šabiču za strokovno pomoč in nasvete.

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC	III
SEZNAM KRATIC SPOJIN	IV
SEZNAM SLIK	V
1. UVOD	1
2. TRAJNOSTNI RAZVOJ	5
2.1 KONCEPTU TRAJNOSTNEGA RAZVOJA NAPROTI.....	5
2.2 OPREDELITEV TRAJNOSTNEGA RAZVOJA	9
2.3 MODELI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA.....	10
2.3.1 TREADMILL PRISTOP	11
2.3.2 ŠIBKI MODEL TRAJNOSTNEGA RAZVOJA.....	12
2.3.3 MOČAN MODEL TRAJNOSTNEGA RAZVOJA.....	13
2.3.4 IDEALNI MODEL TRAJNOSTNEGA RAZVOJA	14
2.4 POMEN RAZLIČNIH RAVNI ODLOČANJA.....	15
3. EVROPSKA SKUPNOST KOT OKOLJSKI AKTER	17
3.1 PRAVNI KONTEKST OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI	18
3.2 PROGRAMI OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI.....	24
3.3 NAČELA OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI IN TRAJNOSTNI RAZVOJ	31
3.4 VKLJUČEVANJE OKOLJSKIH ZAHTEV V POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI IN CARDIFFSKI PROCES	37
3.5 EVROPSKA SKUPNOST KOT OKOLJSKI AKTER V LUČI ŠTIRIH MODELOV TRAJNOSTNEGA RAZVOJA	44
4. TRANSPORTNA POLITIKA EVROPSKE SKUPNOSTI	48
4.1 DEFINICIJA TRANSPORTA IN TRANSPORTNE POLITIKE	48
4.2 CILJI, RAZVOJ IN POMEN TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI	50
4.3 VPLIVI TRANSPORTA NA OKOLJE	58
4.4 ODZIV EVROPSKE SKUPNOSTI NA PROBLEM ONESNAŽEVANJA OKOLJA ZARADI TRANSPORTNE DEJAVNOSTI	63
4.4.1 <i>NORMATIVNI VIDIK SKUPNE TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI</i>	63
4.4.2 <i>SMERNICE BODOČEGA RAZVOJA TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI</i>	65
4.4.2.1 TRAJNOSTNA MOBILNOST: AKCIJSKI PROGRAM 2000–2004.....	65
4.4.2.2 BELA KNJIGA O RAZVOJU SKUPNE TRANSPORTNE POLITIKE DO LETA 2010	66
4.4.2.3 UVELJAVLJANJE OKOLJSKIH ZAHTEV V TRANSPORTNO POLITIKO EVROPSKE SKUPNOSTI	69
4.4.3 <i>KOHEZIJA IN TRANSPORT</i>	71
4.4.4 <i>SPODBUJANJE JAVNEGA TRANSPORTA–CITIZENS' NETWORK</i>	72

4.4.5 KOMBINIRANI TRANSPORT BLAGA.....	73
4.4.6 TRANSEVROPSKO OMREŽJE.....	74
4.4.7 INTERNALIZACIJA ZUNANJIH STROŠKOV.....	75
4.4.8 PROSTOVOLJNI SPORAZUMI Z AVTOMOBILSKO INDUSTRIJO.....	76
4.4.9 ODPADNA VOZILA.....	76
4.4.10 OMEJITVE EMISIJ MOTORNIH VOZIL, STANDARDI ZA KAKOVOST GORIV IN OMEJITVE HRUPA.....	77
4.4.11 PROGRAM AUTO-OIL I.....	79
5. ZAKLJUČEK.....	92
6. PRILOGA.....	98
7. LITERATURA.....	99

SEZNAM KRATIC

ACEA	<i>Association des Constructeurs Européens d' Automobiles</i> (Združenje evropskih proizvajalcev avtomobilov)
APEU	Amsterdamska pogodba o Evropski uniji
APES	Amsterdamska pogodba o Evropski skupnosti
BDP	Bruto družbeni produkt
CEC	<i>Commission of the European Communities</i> (Komisija Evropskih skupnosti)
EC	<i>European Commision</i> (Evropska komisija)
EEA	<i>European Environmental Agency</i> (Evropska okoljska agencija)
EEB	<i>European Environmental Bureau</i> (Evropski urad za okolje)
EEL	Enotna evropska listina
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ELTIS	<i>European Local Transport Information Service</i> (Evropski lokalni transportni informacijski sistem)
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
ISPA	<i>Instrument for structural policies for pre-accession</i> (Instrument za strukturno politiko za države kandidatke)
LIFE	<i>Un instrument financier pour l'environnement</i> (Finančni instrument za okolje)
OZN	Organizacija združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PPM	<i>Parts per million on mass basis</i> (število delčkov v milijonih glede na težo)
TEN	<i>Trans-european network</i> (Transevropsko omrežje)
TERM	<i>Transport and Environment Reporting Mechanism</i> (Poročilo o transportu in okolju)
WCED	<i>World Commisson on Environment and Development</i> (Svetovna komisija za okolje in razvoj)
ZDA	Združene države Amerike

SEZNAM KRATIC SPOJIN

CO	Ogljikov monoksid
CO₂	Ogljikov dioksid
HC	Ogljikovodik
NO_x	Dušikov oksid
NO₂	Dušikov dioksid
PAHs	<i>Polycyclic aromatic hydrocarbons</i> (policiklični aromatični ogljikovodiki)
Pb	Svinec
SO₂	Žveplov dioksid
VOC	<i>Volatile organic compound</i> (Hitro hlapljiva organska snov)

SEZNAM SLIK

Slika 1: Treadmill model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah .	12
Slika 2: Šibki model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah	13
Slika 3: Močan model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah	14
Slika 4: Idealni model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah	14
Slika 5: CO ₂ emisije (EU 15) (milijon ton CO ₂)	60
Slika 6: Emisije NO _x , CO, VOC, SO ₂ (EU 15).....	61
Slika 7: Parametri za emisije motornega vozila	84
Slika 8: Parametri za gorivo.....	85
Slika 9: Rast transporta v EU	98

1. UVOD

Razvoj družbe se velikokrat meri le z gospodarsko rastjo, saj prevladuje prepričanje, da večja gospodarska rast vodi k večji razvitosti določene družbe. To je v določeni meri res, vendar se ob tem pozablja na negativne posledice gospodarske rasti, predvsem na posledice za okolje. Gospodarske aktivnosti, ki pretirano izkoriščajo naravne vire in povzročajo degradacijo okolja, niso v skladu s trajnostnim razvojem. Vse gospodarske aktivnosti bi morale prispevati k uveljavitvi trajnostnega razvoja in sicer tako, da se pri sprejemanju odločitev upošteva, da bodo le-te ekonomsko učinkovite, družbeno pravične ter okolju prijazne. Voditelji držav in vlad so to poudarili že leta 1992 na konferenci o okolju in razvoju v Riu de Janeiru. Tudi v Evropski uniji (EU) je bila v devetdesetih letih 20. stoletja prepoznana potreba po vključitvi varstva okolja v politike Evropske skupnosti (ES)¹. Raziskave Evropske okoljske agencije (*European Environmental Agency – EEA*) so namreč pokazale, da bi bilo treba onesnaževanje okolja zmanjšati na mnogih področjih, ki so posledica netrajnostnih gospodarskih aktivnosti.² V sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja je EGS s sprejetjem ustrezne zakonodaje sicer prispevala k napredku na področju varstva okolja. Poročila EEA iz devetdesetih let 20. stoletja kažejo na to, da je na nekaterih področjih celo prišlo do izboljšanja stanja okolja. Vendar istočasno poročila tudi nakazujejo, da bi bili potrebni še večji napor, da bi se zagotovila ustrezna kvaliteta okolja (EEA 1999). Tako je za EU pravi izziv, da razvije pristop, ki bi zadovoljil vse elemente trajnostnega razvoja. To

¹ Dne 25. 3. 1957 so v Rimu podpisali pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti – EGS in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (imenovano tudi Evratom), ki sta stopili v veljavo dne 1. 1. 1958. Že prej, leta 1951, so v Parizu ustanovili Evropsko skupnost za premog in jeklo. Pogodba o ustanovitvi EU, ki je bila podpisana leta 1992, je EGS preimenovala v ES, ki so skupaj z ESPJ in Evratomom predstavljale Evropske skupnosti. Oktobra 1997 je bila podpisana Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo 1. novembra 1999, in je dopolnila Pogodbo o EU. Amsterdamska pogodba vključuje dve pogodbi: Amsterdamsko pogodbo o EU (APEU) in Amsterdamsko pogodbo o ES (APES) (*Treaty on European Union (as amended by the Treaty of Amsterdam)*), http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/eu_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002)). Ena izmed pomembnih nalog ES, za katero se uporablja tudi izraz Skupnost, je tudi izvajanje skupnih politik ali dejavnosti, ki so naštetje v 3. in 4. členu APES. Izraz ES bom v nalogi uporabljala, ko bom obravnavala institucije, zakonodajo in skupne politike ter dejavnosti Skupnosti. Pogodba iz Nice, ki je bila podpisana leta 2001, velja od 1. februarja 2003.

² Kot primer raziskave lahko navedemo poročilo EEA o onesnaženju zraka v EU, ki je bilo objavljeno leta 1997. Raziskava je pokazala, da so največji onesnaževalci zraka v EU naslednji sektorji: industrija, energetika, transport, kmetijstvo in turizem (*Air pollution in Europe 1997*, http://reports.eea.eu.int/92-9167-059-6-sum/en/printable_report_html (3. 5. 2002)).

vkjučuje tudi problematiko onesnaževanja okolja zaradi posledic transportne dejavnosti.

Vse večja rast transportnih storitev v Evropi se kaže v naraščajočih negativnih vplivih te dejavnosti na lokalno, regionalno in globalno okolje, še posebej ko gre za onesnaževanje zraka, vode in tal. ES se je tega zavedla in je v zgodnjih devetdesetih letih 20. stoletja postopoma začela poudarjati pomen koncepta trajnostnega razvoja tudi na področju transporta. Leto 1992 je bilo v razvoju transportne politike ES prelomno. Evropska komisija je takrat sprejela t. i. Zeleno knjigo o vplivu transporta na okolje ter nato še istega leta posebno Belo knjigo o bodočem razvoju transportne politike, s katero je bil predstavljen širši pristop k transportni politiki, saj je bil v ES uveden koncept trajnostna mobilnost. Poleg ciljev, vezanih na odpravo ovir za vzpostavitev enotnega trga na področju transporta, je Bela knjiga vsebovala tudi zahteve glede varstva okolja. Takšna smer razvoja transportne politike je bila posledica uvedbe Enotne evropske listine (EEL)³, kjer je bilo med načeli okoljske politike najti zahtevo po vključevanju okoljskih zahtev v ostale politike EGS. Leta 1999 je bilo z APES dokončno formalno priznано, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik ES zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.⁴ Zahtevo po uveljavitvi načel varstva okolja v okviru svojih skupnih politik je ES uvrstila med poglobitve kratkoročne cilje. **Vendar razvoj transportne politike po desetih letih, odkar je začela ES pri oblikovanju smernic skupne transportne politike upoštevati varstvo okolja, ne daje zelenih rezultatov, saj se onesnaževanje okolja s strani transportne dejavnosti veča. Zdi se, da je vzrok za takšen trend mogoče iskati v zapletenem procesu odločanja in vlogi institucij ES pri tem.**

Koncept trajnostnega razvoja naj bi v ES postopoma uvedli v vse politike, tudi v transportno politiko, kar je pomembno tudi z vidika slovenskega vključevanja v EU, saj v Sloveniji obseg transporta v zadnjih letih strmo narašča in negativno

³ EEL je bila podpisana februarja 1986, v veljavo je stopila 1. julija 1987.

⁴ Glej 6. člen APES. Na tem členu temelji eno izmed načel okoljske politike ES: načelo vključevanja okoljskih zahtev v politike ES, krajše poimenovano tudi načelo vključevanja okolja (*environmental integration principle*) oz. načelo vključevanja (*integration principle*) (*Treaty establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002)).

vpliva na okolje. Ob vse večjem pritisku mednarodnih transportnih tokov zaradi lege Slovenije na enem pomembnejših transportnih križišč Evrope naraščajo tudi notranji transportni tokovi, kar predstavlja v času pridruževanja EU veliko tveganje za slovensko okolje. Tudi iz tega vidika se mi zdi preučevanje uveljavljanja trajnostnega razvoja v transportni politiki ES še kako pomembno.

Po uvodnem delu se bom v drugem poglavju diplomskega dela posvetila konceptu trajnostnega razvoja. Najprej ga bom opredelila kot širši politični in družbeni koncept, ki temelji tudi na vključevanju okoljskih zahtev v različna področja dejavnosti, ki povzročajo onesnaževanje okolja. Nato bom prek štirih različnih modelov trajnostnega razvoja skušala prikazati, kako v praksi izgleda uresničevanje trajnostnega razvoja v industrijsko razvitih družbah, kamor spada tudi EU.

Ker me zanima proces uveljavljanja trajnostnega razvoja v ES in s tem vključevanje okoljskih zahtev v njene politike, v mojem primeru v transportno politiko, bom v tretjem poglavju ocenila ES kot akterja na področju varstva okolja. Na kratko bom razložila pravni kontekst okoljske politike. S pregledom in analizo programov okoljske politike bom pokazala, da je ES v veliki meri začela spodbujati okoljsko politiko in usklajevati zgodovinsko navezanost h gospodarskemu razvoju z varstvom okolja šele v devetdesetih letih 20. stoletja⁵, ko je bil tudi na globalni ravni priznan pomen trajnostnega razvoja. Pri predstavitvi načel okoljske politike ES bom posebno pozornost namenila načelu trajnostnega razvoja ter načelu vključevanja varstva okolja v ostale politike ES, pri čemer bom skušala nakazati tudi težave, predvsem institucionalne, ki ovirajo njegovo izvajanje v praksi. Sledilo bo ovrednotenje uveljavljanja trajnostnega razvoja v ES v luči štirih modelov trajnostnega razvoja.

V četrtem poglavju se bom najprej lotila opredelitve definicij temeljnih pojmov: transporta, trajnostnega transporta, transportne politike. Kratko bom predstavila

⁵ V petem okoljskem programu z naslovom *Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development (COM (92) 23 final) (OJ C 138, 17.5.93)*, ki opredeljuje cilje okoljske politike ES za obdobje 1992–2000, je varstvo okolja povezano s širšim konceptom trajnostnega razvoja. V četrtem poglavju programa je bilo tudi poudarjeno, da je treba okoljske vsebine uvesti v vse gospodarske sektorje in politike ES (EC 1992b).

razvoj in cilje transportne politike ter pomen transportne dejavnosti v ES. V nadaljevanju bom s pomočjo statističnih podatkov prikazala vpliv transportne dejavnosti na okolje v ES. Nato bom skušala ugotoviti, kako se ES loteva reševanja čedalje večje obremenitve okolja s strani transportne dejavnosti. Najprej bom analizirala normativni vidik, nato se bom lotila tudi pregleda temeljnih dokumentov (Belih in Zelenih knjig, programov, strategij) in zakonodajnih aktov, ki jih je ES predstavila konec 20. stoletja ter na začetku 21. stoletja. Uporabila bom študijo primera procesa odločanja glede sprejetja direktiv o mejnih vrednostih za emisije izpušnih plinov motornih vozil in standardih, ki določajo kakovost goriv, in sta nastali na podlagi programa Auto-Oil I. Na podlagi študije primera bom skušala prikazati vlogo institucij ES v procesu odločanja, bolj natančno, v postopku soodločanja. Namen analize procesa odločanja glede teh direktiv je tudi prikazati, kako se razrešujejo različni interesi na ravni ES, ter da zapleten postopek odločanja lahko zavira sprejemanje zakonodajnih aktov ES, s tem pa negativno vpliva na odzivnost ES pri reševanju perečih okoljskih problemov. Na koncu poglavja bom na podlagi analize dokumentov in ukrepov ES podala oceno o tem, kateri model trajnostnega razvoja se uveljavlja v transportni politiki.

V zaključnem poglavju bom poskusila ovrednotiti hipotezo, in sicer uveljavljanje trajnostnega razvoja v ES nasploh in še predvsem v transportni politiki ES.

V poglavjih, ki se nanašajo na zgodovinski pregled in razvoj določenih tendenc okoljske in transportne politike ES, bom uporabljala zgodovinsko analizo. Ta analiza nam omogoči boljše razumevanje sedanje usmeritve določene politike ES. V nalogi bom uporabila tudi študijo primera, saj bom z njo skušala prikazati delovanje institucij ES v procesu odločanja glede oblikovanja standardov, ki naj bi zmanjšali onesnaževanje zraka, ki ga povzroča cestni transport. Proučevanje teme v nalogi bo vseskozi temeljilo tako na primarnih kot tudi sekundarnih virih.

2. TRAJNOSTNI RAZVOJ

V zadnjih tridesetih letih je strokovna in tudi politična javnost začela spoznavati in opozarjati, da ne moremo imeti zdrave družbe ali gospodarstva v svetu, v katerem je toliko revščine in degradacije okolja. Sedanjega gospodarskega razvoja ne moremo ustaviti, lahko pa ga skušamo prilagoditi, da bo manj uničujoč za okolje. Konec osemdesetih in v devetdesetih letih 20. stoletja se je vse bolj začel uporabljati izraz trajnostni razvoj kot alternativa klasičnemu konceptu razvoja, ki poudarja le gospodarsko rast. Reidu (1996: 231) se npr. zdi trajnostni razvoj nekakšna stična točka gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja. V tej točki vidi način preseganja konfliktne narave teh treh področij.

2.1 KONCEPTU TRAJNOSTNEGA RAZVOJA NAPROTI

Leta 1972 je Rimski klub⁶ objavil poročilo »Meje rasti«, ki je močno razvnelo razpravo o okolju (Reid 1996: 31). Zaključki tega poročila so: meja rasti bo dosežena v stotih letih, če se ne bodo spremenili sedanji trendi rasti prebivalstva, onesnaženja, proizvodnje hrane, industrializacije in izkoriščanja naravnih virov; te trende rasti je mogoče omejiti in vzpostaviti okoljsko in gospodarsko stabilnost. Globalno ravnotežje je lahko doseženo tako, da bodo zadovoljene osnovne materialne potrebe vsakega človeka, hkrati pa ima vsak človek enako priložnost, da realizira svoj potencial; prej ko se bodo ljudje začeli zavedati pomembnosti omejitve zgoraj omenjenih trendov rasti, večje bodo možnosti, da pri tem tudi uspejo (Redclift 1995: 53). V kasnejših letih je poročilo doživelo marsikatero kritiko predvsem zaradi tega, ker so avtorji napačno predvideli, da bo v bližnji prihodnosti usahnila večina naravnih virov. V poročilu so namreč napovedali, da bodo do leta 1981 izčrpani vsi viri zlata, viri srebra in živega srebra do leta 1985 in cinka do leta 1990. Zalog nafte naj bi zmanjkalo že pred letom 1992 (Lomborg 2001: 29, 121). Kljub mnogim kritikam, ki jih je doživelo poročilo, pa vendarle vzdrži njegova glavna predpostavka, da se rast,

⁶ Neformalna skupina poslovnežev, znanstvenikov in državnikov, ki je nastala leta 1968.

ki je odvisna od potrošnje virov, ne more nadaljevati v neskončnost (Reid 1996: 33).

Mednarodna skupnost je v sedemdesetih letih 20. stoletja dojela, da se problemi varstva okolja, ki imajo čezmejne posledice, ne bodo mogli reševati samo na nacionalni ravni, ampak bo potrebno bilateralno ali multilateralno sodelovanje. Leta 1972 so se na Konferenci Organizacije združenih narodov (OZN) o človekovem okolju v Stockholmu zbrali predstavniki iz 119 držav. Konferenca označuje začetek mednarodnopravnega urejanja varstva okolja in tesnejšega mednarodnega sodelovanja na področju varstva okolja (Reid 1996: 36). Države udeleženske so med drugim podpisale Deklaracijo o človekovem okolju⁷, v kateri je poudarjena potreba po ohranjanju naravnih virov v korist sedanjih in prihodnjih generacij. Predvsem je pomemben prvi člen Stockholmske deklaracije, ki pravi, da »ima človek temeljno pravico do svobode, enakosti in primernih pogojev za življenje v takem okolju, ki mu omogoča dostojanstveno življenje in blagostanje ter je zato dolžan, da to okolje varuje in izboljšuje za sedanje in prihodnje generacije«. Kljub temu da na konferenci niso uporabili besedne zveze trajnostni razvoj, lahko sklenemo, da pomeni ta konferenca nekakšen začetek razvoja tega koncepta (Birnie in Boyle 1992: 9–10), saj je prišlo do spoznanja, da se vse izrazitejši konflikt med okoljem in razvojem, ki ga spodbuja gospodarska rast, ne more in ne sme nadaljevati.

Varstvo okolja in nadaljnja gospodarska rast nista nujno dva nasprotujoča si cilja, ampak sta lahko medsebojno združljiva. Termin trajnostni razvoj se je začel uporabljati v tem pomenu. Mednarodni skupnosti je bil izraz trajnostni razvoj prvič predstavljen leta 1980 v Svetovni strategiji za ohranitev, ki jo je izdala Svetovna zveza za ohranitev narave (Reid 1996: 38). V širšo javnost je prišel leta 1987 s poročilom Naša skupna prihodnost, imenovano tudi Brundtlandino poročilo, ki ga je predstavila Svetovna komisija za okolje in razvoj (*World Commission on Environment and Development – WCED*) (WCED 1987). Komisija je trajnostni razvoj opredelila kot del globalnega političnega programa.

⁷ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/STOCKHOLM-DECL.txt> (19. 6. 2002).

Generalna skupščina OZN je leta 1983 Komisiji dala nalogo, da predlaga dolgoročne okoljske strategije in da na podlagi teh strategij izdelata globalni načrt, s pomočjo katerega bi lahko dosegli trajnostni razvoj do leta 2000 (WCED 1987: ix).

Brundtlandino poročilo⁸ je spodbudilo razprave o trajnostnem razvoju na mednarodni ravni in tako je OZN začela leta 1989 pripravljati konferenco o okolju in razvoju, na kateri naj bi se skušali dogovoriti, kako doseči trajnostni razvoj. Leta 1992 so se zbrali predstavniki iz 179 držav v Riu de Janeiru, kjer so želeli prenesti idejo trajnostnega razvoja v prakso. Poskušali so ustvariti nekakšno globalno partnerstvo za trajnostni razvoj, kot je zapisano v Agendi 21⁹. Dokument poudarja, da je integracija okoljske, družbene in gospodarske politike eden izmed temeljev trajnostnega razvoja. Agenda 21 je pozvala vlade, da naj pripravijo nacionalne strategije za trajnostni razvoj, pri njihovem oblikovanju pa naj sodelujejo tudi nevladne organizacije in javnost. Pomembno je tudi usklajevanje in oblikovanje strategij trajnostnega razvoja na mednarodni ravni. V dokumentih iz Ria trajnostni razvoj ni definiran, vendar je v Deklaraciji o okolju in razvoju, ki so jo sprejele države udeleženske konference v Riu, kakor tudi v Agendi 21 mogoče zaznati temeljna načela in poudarke iz Brundtlandinega poročila (Elliot 1998: 183). Temeljni dogovor iz Ria je bil, da morata varstvo okolja in razvoj potekati sočasno, ter da mora gospodarski razvoj vključiti skrb za okolje in socialno pravičnost. Vsi ljudje imajo namreč pravico do gospodarskega razvoja in z njim povezane blaginje, hkrati pa je treba zmanjšati negativne okoljske in socialne vplive razvoja, da ne ogrožajo človeštva in planeta.¹⁰

Deset let po Riu je OZN organizirala svetovni vrh o trajnostnem razvoju, ki je potekal od 26. avgusta do 4. septembra 2002 v Johannesburgu. Tam so se srečali voditelji držav in vlad, nacionalni predstavniki iz nevladnih organizacij, gospodarstva in drugih družbenih skupin. Problemi glede gospodarske

⁸ Komisija je med drugim opozorila na čedalje večjo ogroženost mednarodne skupnosti zaradi revščine, degradacije okolja, bolezni in onesnaževanja (WCED 1987: xi–xii).

⁹ *Agenda 21*, <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm> (18. 6. 2002).

¹⁰ *Rio Declaration on Environment and Development*, <http://habitat.igc.org/agenda21/riodec.html> (8. 4. 2003).

globalizacije, urbanizacije, revščine, podnebnih sprememb in degradacije okolja so se po letu 1992 povečali. Razprava o okolju se je v svetovni javnosti v zadnjih letih zelo zaostрила,¹¹ zato je mednarodna skupnost pričakovala, da bo to konferenca, kjer bodo voditelji držav izkoristili priložnost in oblikovali konkretne korake ter identificirali merljive cilje za boljše izvajanje Agende 21, akcijskega načrta za uveljavljanje trajnostnega razvoja. Vendar so si vlade držav na konferenci zadale dokaj splošne cilje,¹² ki zahtevajo nove dodatne spodbude na nacionalnih in mednarodnih ravneh. V nasprotju s konferenco v Riu na vrhu v Johannesburgu niso sprejeli nobenih novih obvezujočih dokumentov. Sprejet je bil le Izvedbeni načrt (*the Plan of Implementation*), čigar vsebina nakazuje, da je mednarodna skupnost razdeljena glede bistvenih vprašanj o reševanju globalnih problemov, ki se tičejo: odgovornosti multinacionalnih korporacij; globalizacije; trgovine in subvencij; podnebja in energije; razvojnih prioritet in pomoči, itd. (Speth 2003). Srečanje v Johannesburgu in sprejetje petdeset strani dolgega Izvedbenega načrta je predvsem politična obveza vlad.¹³ Vrh v Johannesburgu je tako zamujena priložnost, da bi mednarodna skupnost resno odgovorila na globalne probleme, ki grozijo okolju. Konferenco lahko ovrednotimo tudi v pozitivnem smislu, saj je bilo poudarjeno obravnavanje globalnih problemov z vseh treh vidikov trajnostnega razvoja: gospodarskega (trgovina in investicije, finančne podpore za razvoj in prenos tehnologije), okoljskega (črpanje virov in onesnaževanje) in socialnega (lakota, človekove pravice) (Speth 2003).

¹¹ Kot primer lahko navedem problem ratifikacije Kjotskega protokola iz leta 1998 o zmanjševanju emisij toplogrednih plinov. Razvite države, ki prispevajo največ emisij (predvsem Združene države Amerike – ZDA), se najbolj upirajo ratifikaciji protokola.

¹² Pomembnejši cilji: ustanoviti svetovni solidarnostni sklad za boj proti revščini v državah v razvoju; do leta 2015 za polovico zmanjšati delež ljudi, ki nimajo dostopa do vode in sanitarij; spodbuditi in podpreti oblikovanje desetletnega programa, ki bi pospešil premik k trajnostni potrošnji in proizvodnji; povečati delež obnovljivih virov energije; do leta 2010 zmanjšati učinke nevarnih kemikalij na zdravje ljudi in okolje; do leta 2010 zmanjšati stopnjo izgube biotske raznolikosti; ter sprejeti nove ukrepe, ki bi okrepili institucionalne ukrepe glede uveljavitve trajnostnega razvoja na mednarodni, regionalni in nacionalni ravni (*Key Outcomes of the Summit*, http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2009_keyoutcomes_commitments.doc (20. 3. 2003)). V načrtu pa je mogoče najti zelo ohlapna določila glede enega izmed globalnih okoljskih problemov, namreč podnebnih sprememb: države, ki so že ratificirale Kjotski protokol, pozivajo ostale države, da naj to čimprej storijo (Speth 2003).

¹³ *The Johannesburg Summit Test: What Will Change?* http://www.johannesburgsummit.org/html/whats_new/feature_story41.html (20. 1. 2003).

2.2 OPREDELITEV TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Največkrat citirana definicija trajnostnega razvoja (*sustainable development*) je tista iz poročila Brundtlandine komisije iz leta 1987. Trajnostni razvoj je Komisija definirala kot »razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam« (WCED 1987: 43) in ga opredelila kot proces sprememb, v katerem se črpanje virov, politike investicij, usmerjenost tehnološkega razvoja in institucionalne spremembe prilagajajo potrebam človeštva danes in v prihodnosti ter pri tem ohranjajo ravnovesje ekosistemov. Komisija poudarja, da proces ni niti lahek niti premočrten. Marsikatero težko odločitev je in bo treba sprejeti. Zato mora trajnostni razvoj temeljiti na ustrezni politični volji (WCED 1987: 9). Poročilo dokazuje, da predstavlja koncept trajnostnega razvoja integracijo okoljskih politik in razvojnih strategij. S popularizacijo Brundtlandinega koncepta trajnostnega razvoja se je širilo spoznanje, da sta postala kvaliteta okolja in gospodarski razvoj medsebojno odvisna (Connelly in Smith 1999: 57).

Z obsežno uporabo Brundtlandine definicije trajnostnega razvoja¹⁴ je prišlo do nekonsistentnosti v uporabi tega termina. Kljub temu da se veliko piše o trajnostnem razvoju, še vedno ni splošnega dogovora o enotni definiciji. Pezzey (Baker in dr. 1997: 5) je zbral za deset strani definicij trajnostnega razvoja, ki so se uporabljale v osemdesetih letih 20. stoletja. Lafferty pravi, da ne moremo zanikati pomembnosti trajnostnega razvoja kot analitičnega koncepta, vendar pa se le-ta ne more primerjati s popularnostjo in pomembnostjo trajnostnega razvoja kot političnega in družbenega koncepta, ki vpeljuje nov pogled na razvoj družbe (Baker in dr. 1997: 5–6).

Za 'zeleno prihodnost' (*green future*) je potrebna uresničitev ciljev in načel trajnostnega razvoja¹⁵ v praksi (Connelly in Smith 1999: 3), ki pa ni možna brez

¹⁴ Mnogo organizacij in agencij uporablja ta koncept trajnostnega razvoja, med drugimi tudi EU in Svetovna banka (Lomborg 2001: 161).

¹⁵ Jacobs je cilje in načela trajnostnega razvoja povzel v šestih točkah:

1. integracija okoljskih zahtev v gospodarske dejavnosti: gospodarske odločitve morajo upoštevati okoljske posledice;
2. medgeneracijska dolžnost: sprejemanje sedanjih odločitev mora upoštevati njihov vpliv na prihodnje generacije;

vrednostnih sprememb v razvoju družbe, ki sicer blagostanje človeštva meri le z gospodarsko rastjo. Trdimo lahko, da je trajnostni razvoj oblika družbene spremembe, ki ima za enega izmed pomembnejših ciljev, poleg izboljšanja zdravja ljudi, izobraževanja, socialnega in ekonomskega blagostanja, tudi varstvo okolja (Redclift 1995:15–16). Uveljavljanje trajnostnega razvoja vključuje nov pogled na oblikovanje raznih politik (npr. industrijske, kmetijske, transportne, itd.), ki so bile prvotno zelo ozko in področno usmerjene (Baker in dr. 1997: 6).

Če je pozornost usmerjena na trajnostni razvoj kot politični in družbeni koncept, potem se lahko izognemo debatam o pomenu termina in se lahko usmerimo na proces izvajanja načela trajnostnega razvoja in na to, kako naj bi bil trajnostni razvoj interpretiran v praksi (Baker in dr. 1997: 7). V diplomskem delu bom torej uporabljala termin trajnostni razvoj v smislu definicije Brundtlandine komisije. Izraz trajnostni razvoj bom uporabljala kot politični in družbeni koncept, ki v širšem smislu vključuje družbene, ekonomske in politične procese, ki vodijo k spremembam znotraj družbe, ter posledično k bolj okolju prijaznim, a tudi razvojno naravnanim politikam.

2.3 MODELI TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Reševanje okoljskih problemov zahteva od nas drugačno razmišljanje o temeljnih vprašanjih o odnosu človeštva do narave. Okoljska politika je nujno radikalna, saj poziva k spreminjanju obstoječih vzorcev obnašanja človeka do narave. Do nedavnega je prevladovalo prepričanje, da so npr. lastništvo avtomobila, industrializacija in nenehna gospodarska rast kazalci, ki kažejo določeno stopnjo razvitosti družbe. Pri tem se ni upoštevalo negativnih vplivov teh kazalcev na okolje. Vendar se je to temeljno prepričanje začelo postopoma spreminjati, predvsem po zaslugi okoljevarstvenikov, ki so mnenja, da so

-
3. socialna pravičnost: vsi ljudje imajo enako pravico do okolja, v katerem živijo;
 4. varstvo okolja: ohranitev virov in varstvo narave;
 5. kvaliteta življenja: širša definicija človekovega blagostanja, ki ni povezana le z ekonomsko blaginjo;
 6. sodelovanje: prestrukturiranje institucij tako, da bo v proces odločanja vpletenih več družbenih skupin, predvsem nevladne organizacije (Connelly in Smith 1999: 3).

konvencionalni pristopi k problemom varstva okolja, ki jih pozna moderna družba, neprimerni. Okoljevarstveniki namreč poudarjajo etično dimenzijo človeških odnosov do narave, obenem pa poudarjajo tudi omejenost naravnih virov (Connelly in Smith 1999: 1–2).

Baker in ostali avtorji (1997: 8) so pristope k trajnostnemu razvoju, ki so posledica različnih ideoloških prepričanj o naravi, razdelili na antropocentrične in ekocentrične usmeritve. S stališča ekocentričnega vidika zahteva trajnostni razvoj nov etični in moralni pogled na naravo, ki mora upoštevati interese in vrednote vseh živih bitij. V nasprotju s tem pogledom antropocentrični pogled vidi trajnostni razvoj kot izziv, da človeštvo potrdi svojo superiornost nad naravo in da ima pravico razpolagati z njo. Avtorji so pristope strnili na štiri modele trajnostnega razvoja in jih razvrstili v lestvico, ki predstavlja prehod od antropocentričnega k ekocentričnemu pogledu. Zastavljeni so idealno-tipsko, med njimi pa prihaja tudi do prekrivanj. Modeli so predstavljeni v nadaljevanju.

2.3.1 TREADMILL PRISTOP

Model predstavlja izrazito antropocentrično usmeritev, ki temelji na razumevanju gospodarskega razvoja kot neizogibne nujnosti, pri čemer so stranske (npr. okoljske) posledice sekundarnega pomena. Značilen je za gospodarski sistem, čigar glavni cilj je eksponentna gospodarska rast, ki je merjena le v bruto družbenem produktu (BDP) (Schnaiberg 1997: 72). Razvoj je razumljen kot ekspanzija zahodnega kapitalizma na področja, ki še niso spoznala prednosti materializma. Naravo se vrednoti s stališča njene uporabnosti za gospodarski sistem in tako rast temelji predvsem na črpanju naravnih virov. Poudarki so na dobičku, investicijah, izvozu. Trajnostni razvoj je tako sinonim za trajnostno rast. Model se osredotoča zgolj na ekonomske cilje gospodarskih aktivnosti, ne pa tudi na učinke teh aktivnosti na okolje, ki ostajajo zanemarjeni. Učinek nenadzorovane rasti na področju cestnega transporta, potrošnje energije in uporabe zemlje, ki so posledica takšnega razumevanja razvoja, so primer negativne posledice za okolje. Zanimivo je, da ima ta model odgovor tudi za obravnavo morebitnih okoljskih problemov. Predpostavlja

namreč, da lahko človek z razvojem novih tehnologij te probleme sproti rešuje (Baker in dr. 1997: 12).

Slika 1: Treadmill model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah

Vloga ekonomije in gospodarska rast	Lokalno-globalno	Narava	Politike in sektorska integracija	Tehnologija	Institucije	Instrumenti in sredstva	Civilna družba
Eksponentna rast	Globalni trgi in globalna ekonomija	Črpanje virov	Ni sprememb	Kapitalno intenzivna proizvodnja tehnologij	Ni sprememb	Konvencionalno računovodstvo	Zelo omejen dialog med državo in okoljskimi gibanji

Povzeto po Baker in dr. (1997: 9).

2.3.2 ŠIBKI MODEL TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Namen tega pristopa je združiti gospodarsko rast s skrbjo za okolje. Cilj politike uveljavljanja šibkega modela trajnostnega razvoja je še vedno spodbujanje gospodarske rasti, vendar se namenja pozornost tudi varstvu okolja. Zagovorniki tega modela predpostavljajo, da so naravni viri oz. okolje blago, s katerim se trguje, pri tem se upošteva stroške, ki nastanejo zaradi degradacije okolja (npr. v računovodstvu) (Redclift 1995: 37). Za politični in družbeni sistem, ki uveljavlja ta pristop, so značilne določene spremembe v vzorcih potrošnje, črpanje pretežno obnovljivih virov, sektorski pristop k varstvu okolja in pobude od zgoraj navzdol (*top-down*) pri uveljavljanju varstva okolja v načrtovanju določenih politik (npr. kmetijske, energetske, industrijske). To je možno le z omejeno uporabo tržnih ukrepov (davki), z analizo stroškov in koristi okoljskih projektov ter aktivnosti, s presojo vplivov na okolje¹⁶, ipd. (Baker in dr. 1997: 9, 13–14).

¹⁶ Presoja vplivov na okolje je obvezna za pridobitev okoljevarstvenega soglasja v postopku pridobivanja dovoljenja za poseg v prostor. Poseg v prostor, ki bi lahko imel posredne ali neposredne vplive na okolje, se ne more izvršiti, ne da bi nosilec posega opravil presojo in pripravil poročilo o vplivih na okolje ter pridobil okoljevarstveno soglasje. Če na kratko povzamem, mora nosilec posega obvestiti ustrezni upravni organ o načrtovanem posegu, ki nato odloči ali je za poseg potrebno okoljevarstveno soglasje oz. presoja vplivov na okolje. Podlaga za presojo skladnosti načrtovanega posega v prostor/okolje z okoljskimi značilnostmi lokacije je poročilo o vplivih na okolje. Javnost mora imeti priložnost izreči svoje mnenje pred končno odločitvijo o izdaji soglasja (*Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment 85/337/EEC, Official Journal*

Slika 2: Šibki model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah

Vloga ekonomije in gospodarska rast	Lokalno-globalno	Narava	Politike in sektorska integracija	Tehnologija	Institucije	Instrumenti in sredstva	Civilna družba
Spremembe v vzorcih potrošnje	Začetni premiki k lokalni samozadostnosti in manjše iniciative za manjšanje moči trga	Zamenjava omejenih virov s kapitalom; črpanje obnovljivih virov	Sektorski pristop	Tehnologija prestrezanja ter delovno- in kapitalno-intenzivna tehnologija	Minimalna dopolnila	Simbolna uporaba okoljskih kazalcev; omejena raba tržnih sredstev	<i>Top-down</i> iniciative: omejen dialog med državo in okoljskimi gibanji

Povzeto po Baker in dr. (1997: 9).

2.3.3 MOČAN MODEL TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Tretji pristop v nasprotju z drugim zagovarja stališče, da je varstvo okolja predpogoj za gospodarski razvoj. Močan model trajnostnega razvoja poudarja, kot pravi Brundtlandova (WCED 1987: 17), drugačen gospodarski razvoj, kot smo ga bili vajeni v preteklosti. Bolj je osredotočen na okoljske dimenzije in je tesno povezan z ohranjanjem produktivnih sposobnosti naravnega kapitala. Daly (Connelly in Smith 1999: 155) pravi, da je za ta model značilno prepričanje, da naravnih virov ni v izobilju in da gospodarska rast in razvoj ne moreta temeljiti le na njihovem izkoriščanju. Razvoj je mogoč le ob pomoči tržne regulacije in z državnim posegom z vrsto sredstev in mehanizmov, hkrati je treba v diskusije o usmeritvah lokalnega gospodarstva vključiti tudi lokalne skupnosti. Treba je uvesti spremembe v vzorcih potrošnje in proizvodnje. Spremembe se lahko uvede le z uporabo različnih instrumentov, predvsem pravnih, ekonomskih in fiskalnih (t. i. zeleni davki) in navsezadnje tudi s spodbujanjem sprememb v obnašanju ljudi s pomočjo medijev in izobraževanja. Močan model trajnostnega razvoja za razliko od šibkega modela spodbuja še razvoj indikatorjev trajnostnega razvoja in vključevanje okoljskih zahtev v politike raznih sektorjev (transport, energija, industrija, itd.) (Baker in dr. 1997: 9).

Slika 3: Močan model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah

Vloga ekonomije in gospodarska rast	Lokalno-globalno	Narava	Politike in sektorska integracija	Tehnologija	Institucije	Instrumenti in sredstva	Civilna družba
Spremembe v proizvodnji in potrošnji	Večja lokalna ekonomska samozadostnost	Okoljsko upravljanje in varstvo	Integracija okolja v sektorje	Čista tehnologija; delovno- in kapitalno-intenzivna tehnologija	Delno prestrukturiranje institucij	Uporaba kazalcev trajnosti; velika izbira sredstev	Odprti dialog

Povzeto po Baker in dr. (1997: 9).

2.3.4 IDEALNI MODEL TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Za četrti model je značilno, da predpostavlja radikalne spremembe v človekovem odnosu do narave in je povezan s strukturnimi spremembami v družbi, ekonomiji in političnih sistemih, saj se le-tako lahko doseže trajnostni razvoj. Idealni model ne predpostavlja kvantitativne rasti, ampak favorizira kvalitativno rast, ki predstavlja kvaliteto življenja, ne pa višine življenjskega standarda. Zato se zagovorniki tega modela zavzemajo za določitev indikatorjev trajnostnega razvoja, ki bi merili uspešnost vključevanja trajnostnega razvoja v različne gospodarske politike (Baker in dr. 1997: 9, 16–17).

Slika 4: Idealni model trajnostnega razvoja v razvitih industrijskih družbah

Vloga ekonomije in gospodarska rast	Lokalno-globalno	Narava	Politike in sektorska integracija	Tehnologija	Institucije	Instrumenti in sredstva	Civilna družba
Zadovoljevanje potreb ne želja; spremembe v vzorcih in ravneh potrošnje in proizvodnje	Bio-regionalizem in ekstenzivna lokalna samozadostnost	Spodbujanje in varovanje bio-raznolikosti	Med sektorska integracija	Delovno intenzivna tehnologija	Decentralizacija političnih, pravnih in ekonomskih institucij	Velika izbira sredstev; sofisticirana raba kazalcev	<i>Bottom-up</i>

Povzeto po Baker in dr. (1997: 9).

Analizo modelov v kontekstu razvoja okoljske politike ES bom podala v nadaljevanju diplomskega dela po predstavitvi ES kot akterja okolja v poglavju 3.5.

2.4 POMEN RAZLIČNIH RAVNI ODLOČANJA

Pri uveljavljanju načela trajnostnega razvoja in vključevanju le-tega v različne politike, od ekonomskih do socialnih, morajo sodelovati različne ravni: lokalne, nacionalne in mednarodne. Država ima pri tem pomembno vlogo nenazadnje tudi zato, ker nacionalno gospodarstvo povzroča okoljske probleme. Vlade lahko sprejemajo ukrepe (med katere štejemo razne vrste predpisov, davkov in subvencij, oblikovanje okoljskih standardov in uporabo ekonomskih in fiskalnih ukrepov), ki imajo za cilj spremeniti vzorce potrošnje in proizvodnje. Vlade držav članic ES morajo te ukrepe izvajati z namenom, da na povpraševanje in ponudbo vplivajo z uveljavljanjem trajnostnih vzorcev (Baker in dr. 1996: 18). Tudi Reid (1996: 106) poudarja vlogo države oz. njenega gospodarstva pri uveljavljanju ciljev trajnostnega razvoja. Država mora voditi takšno politiko, da njene aktivnosti ne zmanjšujejo okoljskih kapacitet znotraj države in ne povzročajo zmanjšanja teh kapacitet zunaj meja države. Po drugi strani je očitno, da bosta tudi mednarodna in lokalna raven imeli pomembno vlogo pri vključevanju trajnostnega vidika v razne politike, kar je bilo poudarjeno na konferenci v Riu leta 1992. V Deklaraciji o okolju in razvoju¹⁷ kot tudi v preambuli Agende 21¹⁸ je navedena vzpostavitev globalnega partnerstva med državami, družbenimi skupinami in posamezniki na lokalnih, nacionalnih, regionalnih ter mednarodnih ravneh, saj naj bi pripomoglo k ohranitvi in varovanju ekosistemov.

Proces uresničevanja ciljev trajnostnega razvoja zahteva po eni strani pristop od 'zgoraj-navzdol' (*top-down*) in daje s tem glavno vlogo državam oz. v mojem primeru mednarodnim akterjem (ES) pri implementaciji načela trajnostnega razvoja. ES ima glede na pogodbeno določila o skupni okoljski politiki

¹⁷ Glej 7., 10., 20., 21. in 23. člen (*Rio Declaration on Environment and Development*, <http://habitat.igc.org/agenda21/rio-dec.html> (8. 4. 2003)).

¹⁸ *Agenda 21*, <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm> (18. 6. 2002).

pristojnost, da določi ukrepe glede vključevanja okoljskih vsebin v politike ES in tako zagotovi skladnost politik implementacije ciljev trajnostnega razvoja na lokalni, nacionalni, regionalni in mednarodni ravni. Po drugi strani je pomemben tudi obraten pristop od 'spodaj-navzgor' (*bottom-up*), saj politika uveljavljanja trajnostnega razvoja zahteva decentralizacijo aktivnosti na več ravneh in čim širšo participacijo družbenih skupin. Lokalne oblasti imajo pomembno vlogo pri upravljanju lokalnega ekosistema, načrtujejo rabo zemljišč, skrbijo za odlaganje odpadkov, urejajo lokalni transport, itd. Ravno zaradi tega mora ES podpirati decentralizacijo oblasti in dati nacionalnim oblastem ter lokalnim skupnostim možnost sodelovanja v procesu odločanja. Vendar kot pravi Reid (1996: 234), potrebujejo lokalne oblasti podporo v procesu uveljavljanja trajnostnega razvoja. Holmberg in Sandbrook (Reid 1996: 235) sta mnenja, da lahko ljudje s spremenjenim načinom življenja pripomorejo k procesu uveljavljanja trajnostnega razvoja le, če je vladna politika oz. politika ES naklonjena temu cilju. Torej je s perspektive pristopa od 'zgoraj-navzdol' očitno, da imajo akterji na višjih ravneh pomembno vlogo pri uresničevanju trajnostnega razvoja. Tudi Brundtlandina komisija je poudarila, da je uresničitev ciljev trajnostnega razvoja odvisna od mednarodnega sistema, ki ima poglobljeno vlogo pri oblikovanju trajnostnih vzorcev trgovine in financ (WCED 1987: 65).

V nalogi se bom osredotočila na pristop od 'zgoraj-navzdol', to je na ES in njeno vključevanje trajnostnega razvoja oz. okoljskih zahtev v politike, ki jih izvaja oz. uveljavlja. Pomembno je namreč, da ES v okviru svojih institucij oblikuje smernice za oblikovanje strategije trajnostnega razvoja in tako vpliva na oblikovanje le-teh na nacionalnih ravneh ter pospešuje uveljavljanje trajnostnega razvoja na področjih, ki najbolj negativno vplivajo na okolje. Preden se bom lotila predstavitev vključevanja trajnostnega razvoja v transportno politiko, pa je treba razumeti, kako je prišlo do tega, da je ES sploh začela spodbujati okoljsko politiko in usklajevati svojo tradicionalno navezanost h gospodarskemu razvoju s potrebo po sočasnem ohranjanju okolja. Sledi torej analiza uveljavljanja EGS/ES kot okoljskega akterja.

3. EVROPSKA SKUPNOST KOT OKOLJSKI AKTER

ES je v zadnjih dvajsetih letih postala pomemben pobudnik okoljske akcije in kodifikacije okoljskega prava na globalni ravni. Podpisala je dokumente iz Ria, npr. Deklaracijo o okolju in razvoju, Načelno izjavo o gozdovih, Okvirno konvencijo OZN o spremembi podnebja. Zelo aktivna je v prizadevanjih za zmanjšanje antropogenih emisij toplogrednih plinov, ki so glavni povzročitelji podnebnih sprememb. 31. maja 2002 je ES ratificirala Kjotski protokol,¹⁹ ki je del Okvirne konvencije OZN o spremembi podnebja, s katerim se je zavezala, da bo zmanjšala količino emisij CO₂ iz leta 1990 za 8 % do leta 2010. To je vsekakor zanimiv razvoj evropske integracije, saj je bil njen prvoten cilj ustvariti enake pogoje za gospodarsko rast za vse države članice. Sedaj je ES eden izmed vodilnih akterjev v mednarodni skupnosti, ki spodbuja varovanje okolja (Connelly in Smith 1999: 217), kar lahko potencialno vpliva na dinamiko gospodarske rasti znotraj integracije. Kljub temu da je ES pomemben tvorec politik na področju okolja, pa jo lahko kritiziramo z več zornih kotov. ES si sicer prizadeva za učinkovito okoljsko politiko, vendar so v ospredju njenih aktivnosti ekonomski cilji,²⁰ kar ovira oblikovanje radikalne okoljske politike na ravni ES. Slednja tudi nima primerne instrumenta, ki bi nadziral države članice na področju implementacije okoljskega prava. Med okoljskimi standardi je najti veliko izjem,²¹ kar seveda potrjuje dejstvo, da interesi držav članic zelo vplivajo na oblikovanje in sprejetje okoljske zakonodaje (Connelly in Smith 1999: 233).²²

¹⁹ *European Union ratifies the Kyoto Protocol*, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/794|0|RAPID&lg=EN&display= (20. 7. 2002).

²⁰ Seveda ekonomski in okoljski interesi niso vedno v nasprotju. Npr. povečanje učinkovitosti rabe energije ima za posledico manjše onesnaževanje okolja, po drugi strani pa lahko tudi zmanjša stroške in zaradi tega ni gospodarska rast nič manjša. Vendar je kompatibilnost ekonomskih in okoljskih interesov velikokrat neuresničena zaradi koristi določenega posameznika ali skupine (ekonomski sektorji) (WCED 1987: 62), ki jim gre le za trenutni dobiček in niso pripravljeni prispevati dodatnih finančnih sredstev za npr. investicije v okolju prijaznejše tehnologije.

²¹ Na primer v zakonodaji, ki ureja področje hrupnosti transportnih sredstev, je mogoče najti kar nekaj izjem glede dopustne glasnosti, npr. za starejše tipe letal (Müller-Kraenner 1998: 32).

²² Nacionalni interesi držav članic seveda najbolj pridejo do izraza v Svetu (člani Evropske komisije in Evropskega parlamenta pa zastopajo skupni interes Skupnosti), za katerega se je do leta 1993, ko je Svet spremenil naziv, uporabljalo ime Svet ministrov (*Council Decision No. 93/591; OJ L No.281, 16.11.1993: 18*) (Šabič 1999: 269). V Svetu so zastopane vse države članice. Svet sestavlja po en predstavnik posamezne države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države (203. člen APES). Formalno sicer obstaja 'en sam Svet', vendar pa zaradi različnih področij delovanja ES obstaja več različnih resornih Svetov, ki so pristojni za razna področja. Svet, ki skrbi za splošne zadeve,

Kljub kritikam bi morala Skupnost obdržati moralno, gospodarsko in politično avtoriteto na področju mednarodnega uveljavljanja trajnostnega razvoja, kar je bilo že leta 1990 poudarjeno v Dublinski deklaraciji o okolju (CEC 1992: 1). Kot močna regionalna gospodarska sila ima pomembno vlogo tudi pri oblikovanju prihodnjih vzorcev proizvodnje in potrošnje, zato je podpora trajnostnemu razvoju na globalni ravni zelo odvisna tudi od nje. ES že sedaj potrjuje zavezanost k tej vlogi, kot je to razvidno iz njenih dokumentov: petega (EC 1992b: 2) in šestega okoljskega programa (EC 2001a)²³, leta 2001 pa je bila oblikovana tudi prva strategija trajnostnega razvoja EU.²⁴ Posebej to potrjuje APEU, ki v 2. členu določa, da je trajnostni razvoj eden izmed glavnih ciljev EU. ES je torej zavezana k takšnemu razvoju, ki naj bi kratkoročne gospodarske koristi nadomestil s trajnostnim modelom gospodarskega in socialnega razvoja in pri tem upošteval tudi varstvo okolja. To je lahko osnova za večjo učinkovitost in konkurenčnost, tako na ravni EU kot na mednarodni ravni.

3.1 PRAVNI KONTEKST OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI

EGS je bila leta 1957 ustanovljena s ciljem, da z vzpostavitvijo skupnega trga ter z usklajevanjem gospodarskih politik spodbuja skladen razvoj gospodarskih dejavnosti in dvigne življenjski standard v vseh šestih državah članicah. Pogodba o ustanovitvi EGS ni namenila posebne pozornosti okoljski politiki. Na varovanje okolja se je posredno nanašal le del preambule, v kateri je bilo kot eden izmed ciljev EGS poudarjeno nenehno izboljševanje življenjskih in delovnih razmer njenih prebivalcev. Vendar je bilo kljub temu do konca

sestavljajo ministri za zunanje zadeve. Za sektorske zadeve pa so pristojni ostali Sveti (kmetijski, transportni, okoljski, energetski, itd.), ki jih glede na posamezna resorna področja tvorijo ministri za kmetijstvo, za transport, itd. (Nugent 1999b: 146–147).

²³ 24. januarja 2001 je Evropska komisija sprejela program, ki ima naslov 'Okolje 2010: Naša prihodnost, naša izbira' (*Communication from the Commission: Environment 2010: Our future, our choice, COM (2001) 31 final*). Cilj tega programa je definiranje ciljev in prioritet okoljske politike do leta 2010 in predlaganje ukrepov, ki so potrebni za implementacijo strategije trajnostnega razvoja v EU (EC 2001a).

²⁴ V dokumentu je poudarjeno, da je trajnostni razvoj globalni cilj in da ima EU ključno vlogo pri uveljavljanju trajnostnega razvoja tudi na globalni ravni. Celotno besedilo je na medmrežju: *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com_2001_0264en01.pdf (3. 5. 2002).

osemdesetih let 20. stoletja sprejetih okoli 200 zakonodajnih ukrepov, ki so se nanašali na naslednja ključna področja: kontrola onesnaževanja zraka in vode, zdravje in varnost ljudi, zaščita potrošnikov, upravljanje z odpadki in varstvo živalstva ter rastlinstva (Nugent 1999a: 174). Ti zakonodajni ukrepi so zahtevali predvsem vpeljavo tehnologij za prestrazanje onesnaževanja.²⁵ Institucije EGS so pred formalnim priznanjem okoljske politike kot skupne politike EGS, ki je bilo doseženo z uveljavitvijo EEL leta 1987, sprejemale okoljsko zakonodajo na podlagi 100. člena Rimske pogodbe (določila o harmonizaciji zakonov držav članic), 36. člena, ki dovoljuje omejitve trgovanja zaradi javnega zdravja ali zaščite ljudi, živali in rastlin in na podlagi 235. člena, ki je dovoljeval Evropski komisiji oblikovati predloge za doseganje ciljev pogodbe tudi na področjih, ki jih pogodba ni omenjala. Okoljska politika je torej temeljila na predpostavki, da imajo okoljski ukrepi ekonomske posledice in vpliv na delovanje enotnega trga,²⁶ zato je bilo v skladu z določilom v 235. členu pogodbe o EGS za njihovo sprejetje potrebno soglasje v Svetu ministrov (Nugent 1999a: 175). Ker so imele vse države pravico veta na področju sprejemanja odločitev glede zadev enotnega trga (kamor so spadali tudi ukrepi okoljske politike, ki so vplivali na vzpostavitev in delovanje enotnega trga), je bilo okoljsko zavednim državam²⁷ težko uveljavljati stroge okoljske standarde, hkrati pa je obstajala precejšnja možnost, da se soglasno sprejeta okoljska zakonodaja oblikuje na ravni najnižjega skupnega imenovalca (Connelly in Smith 1999: 226, Weale in dr. 2000: 42).

²⁵ To pomeni, da so bile investicije predvsem v tehnologije, s katerimi se je onesnaževanje le preusmerilo na drugo področje. Keuc (2002: 9) npr. navaja primer priprave za razžvepljevanje, s katero se zajame večji del žvepla, vendar je treba sadro, kontaminirano s tem žveplom, odložiti na posebni deponiji. To je v nasprotju z načelom preprečevanja, ki zahteva oblikovanje takih tehnologij in tehnoloških rešitev, s katerimi se zmanjša, nadomesti ali opusti uporabo potencialnih snovi, ki onesnažujejo okolje.

²⁶ Moussiss (1999: 283) navaja, da bi država, ki ima strožja pravila od sosednjih držav, npr. glede omejitve hrupa določenih motorjev ali emisij izpušnih plinov motornih vozil, lahko ovirala uvoz iz drugih držav. Zaščita pred onesnaževanjem in hrupom bi lahko prešla v protekcionizem pred uvozom tujih izdelkov. Če bi na primer vsaka država članica določila različne (npr. okoljske) standarde za izdelke, ki se pojavljajo na njenem trgu, bi to pomenilo, da je ogroženo prosto gibanje blaga v EGS in tako posledično tudi delovanje skupnega trga.

²⁷ Med najbolj okoljsko zavedne države se štejejo Nemčija, Nizozemska, Danska. Po pridružitvi EU leta 1995 pa se omenja še Švedsko, Avstrijo in Finsko. Te države se zavzemajo za uveljavitev strožjih okoljskih standardov. Njihov cilj je izogniti se stroškom prevzema zakonodaje ES, saj imajo že uvedene strožje okoljske standarde kot ES. Obenem pa skušajo tako uveljaviti ugodne konkurenčne pogoje za njihovo industrijo (Nugent 1999a: 180).

Nugent (1999a: 173–174) našteva več dejavnikov, ki so povzročili obravnavanje in reševanje okoljskih vprašanj na ravni EGS in s tem pospešili razvoj okoljske politike. Prvi dejavnik je bila zaskrbljenost evropske javnosti nad hitrim gospodarskim razvojem v evropskih industrijskih državah po drugi svetovni vojni, ki je pripeljal do velike degradacije okolja (npr. kisel dež v Evropi v sedemdesetih letih 20. stoletja). Skrb ljudi v EGS se je izrazila predvsem v raziskavah javnega mnenja, ki so prikazale, da med ljudmi narašča zahteva po okolju prijaznih proizvodih in storitvah, obenem je naraščala tudi podpora zelenim strankam. Drugi pomemben dejavnik je bilo spoznanje, da bodo vlade držav članic EGS morale skupaj ukrepati glede oblikovanja okoljske zakonodaje, saj je postalo očitno, da ima onesnaževanje okolja (npr. že omenjeni kisel dež, pa tudi pereče onesnaževanje evropskih rek) čezmejne razsežnosti (Weale in dr. 2000: 29). Poleg tega je reševanje globalnih okoljskih problemov (kot so npr. podnebne spremembe, deforestacija in ozonska luknja) na mednarodni ravni²⁸ pospešilo oblikovanje okoljske politike ES, saj je bila večina držav članic Skupnosti premajhnih, da bi kot posameznice lahko odigrale odločilno vlogo v mednarodnih pogajanjih. Najpomembnejši vzrok za povečano aktivnost EGS na področju varstva okolja lahko pripišemo ekonomiji. S sprejetjem skupne okoljske zakonodaje se je EGS namreč skušala izogniti trgovinskim oviram, ki bi jih povzročili različni okoljski standardi v posameznih državah članicah. Z drugimi besedami, težnja držav članic EGS po oblikovanju okoljske politike in okoljevarstvenih ukrepov je v veliki meri posledica oblikovanja skupnega trga (Barrass in Madhavan 1996: 207, Axelrod in Vig 1999: 72). Tudi Connelly in Smith (1999: 225) trdita, da vzpostavitev skupnega trga zahteva, da so standardi (tudi okoljski) znotraj držav članic in med njimi enotni.

Omenjeni dejavniki so pripeljali do tega, da je okoljska politika dobila pravno veljavo v EGS z uveljavitvijo EEL leta 1987, in tako potrdila pristojnost Skupnosti na okoljevarstvenem področju. Členi, ki obravnavajo okoljsko politiko, so vsebovani v VII. poglavju EEL: 130r (cilji in načela okoljske politike), 130s (zakonodajna procedura), 130t (dovoljuje državam članicam uvesti strožje

²⁸ Npr. Konferenca Združenih narodov o človekovem okolju leta 1972.

zaščitne ukrepe, seveda pa ti ne smejo biti v nasprotju z določili pogodbe) (Nugent 1999a: 176). Weale in dr. (2000: 44) trdijo, da se je politika na področju varstva okolja, ki jo je Evropska komisija do tedaj izražala v okoljskih programih, z EEL preprosto formalizirala v pogodbeno določila.²⁹ EEL pa je vsebovala tudi pomembno spremembo glede glasovanja v Svetu ministrov, saj se je za sprejem ukrepov za približevanje zakonov držav članic, ki zadevajo vzpostavitev ali delovanje skupnega trga, odpravilo glasovanje s soglasjem ter določilo glasovanje s kvalificirano večino, ki je opredeljeno v členu 100a EEL (100. člen Rimske pogodbe). Tudi večino okoljskih zadev, ki so imele vpliv na vzpostavitev enotnega trga, je bilo po uveljavitvi EEL sprejetih na podlagi istega člena (Weale in dr. 2000: 46). Uveden je bil nov postopek sodelovanja³⁰, s čimer je tudi Evropski parlament dobil večjo, pa čeprav le posvetovalno vlogo pri sprejemanju odločitev. Pred tem sta imela namreč glavno vlogo pri sprejemanju zakonodaje Svet ministrov in Evropska komisija.³¹ Za sprejem določenih zadev, povezanih z uveljavljanjem okoljske zakonodaje v okviru ES, pa je še vedno obveljalo soglasno sprejemanje odločitev v Svetu ministrov.³²

S PEU se je ES zavezala k politiki trajnostnega razvoja, da bi uskladila zgodovinsko zavezanost h gospodarskemu razvoju z novim pojavom, varstvom okolja.³³ Varstvu okolja je bilo 'dodeljeno' XVI. poglavje s členi 130r–130t. Največja sprememba je bila uvedba novega načina sprejemanja odločitev. Za sprejem ukrepov, ki urejajo zadeve za približevanje določb, katerih predmet je

²⁹ V EEL je najti npr. načela, ki so bila že prej izražena v programih okoljske politike. Temeljni načeli pogodbe na področju varstva okolja sta tako postali načelo preprečevanja (*preventive principle*) ter načelo 'onesnaževalec plača'. V EEL je bilo tudi poudarjeno, da je treba degradacijo okolja odpraviti pri viru in vključiti varstvo okolja v druge politike EGS.

³⁰ Postopek sodelovanja je bil z APES v večini ukinjen (Nugent 1999b: 359), uporablja se ga le še za sprejem ukrepov, ki se tičejo 99., 102(2), 103(2) in 106(2) členov APES (*The inter-institutional decision-making process*, <http://europa.eu.int/prelex/aide.cfm?CL=en&page=procdec> (1. 7. 2002)). Postopek sodelovanja poteka v dveh branjih v Parlamentu in Svetu. Komisija naprej predloži zakonodajni predlog Evropskemu parlamentu in Svetu, ki ne more sprejeti skupnega stališča (s kvalificirano večino), preden Parlament ne poda svojega mnenja. Če Parlament v drugem branju zavrne skupno stališče, je v drugi obravnavi potrebna soglasna odločitev Sveta za sprejem skupnega stališča. Za podrobnejši opis postopka sodelovanja glej 252. člen APES.

³¹ V večini primerov, če pogodbeno določila niso zahtevala drugače, je bil uveljavljen postopek posvetovanja. Gre le za eno branje. Na podani predlog Komisije mora Svet pridobiti mnenje Evropskega parlamenta, saj pred tem ne more sprejeti končne odločitve. Seveda pa Svet ni dolžan upoštevati mnenja Evropskega parlamenta (Nugent 1999a: 360).

³² Odločitve sprejete na podlagi 100., 235. in 130(s) členov EEL.

³³ V 2. členu PEU je sicer zapisan pojem 'trajnostna rast' (*sustainable growth*).

vzpostavitev in delovanje notranjega trga, je bilo uvedeno t. i. soodločanje Sveta in Evropskega parlamenta.³⁴ Postopek soodločanja je bil določen tudi za sprejemanje splošnih programov okoljske politike, ki določajo prednostne cilje, za ostale odločitve glede okoljskih zadev je bil predviden postopek sodelovanja. Za večino okoljskih zadev je bilo v Svetu vpeljana glasovanje s kvalificirano večino. Za določena področja, kot je npr. uporaba fiskalnih ukrepov za doseganje okoljskih ciljev, pa je bilo še vedno potrebno doseči soglasje v Svetu, poleg tega je bil za te izjeme predviden postopek posvetovanja.³⁵ Pravna osnova za okoljsko politiko se je tako z EEL in PEU znatno razširila in utrdila, še posebej leta 1999 z APES.

APES v treh členih določa cilje, načela in postopke odločanja o ukrepih, ki so potrebni za uresničitev ciljev okoljske politike. Osnovni cilj okoljske politike je doseči visoko raven varstva okolja v Skupnosti. Natančneje so v 174. členu APES naštetih naslednji cilji: ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja; varovanje človekovega zdravja; skrbna in preudarna raba naravnih virov; ter spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih in globalnih

³⁴ 189. b člen PEU, sedaj opredeljen v 251. členu APES, kjer sicer ni poimenovan kot postopek soodločanja, ampak ga APEU poimenuje zgolj s sklicevanjem na 251. člen APES. Z APES je bil postopek soodločanja spremenjen, saj v primeru, da v spravnem odboru ne pride do dogovora, zakonodajnega akta ni mogoče sprejeti. Postopek soodločanja je določen na naslednji način. Evropska komisija poda predlog Svetu in Evropskemu parlamentu. Svet mora najprej pridobiti mnenje Evropskega parlamenta in nato lahko: 1. s kvalificirano večino predlog sprejme, če odobri vse dopolnitve, ki jih je predložil Parlament v svojem mnenju, ali če Evropski parlament ni sprejel nobenih sprememb k predlogu; 2. s kvalificirano večino sprejme skupno stališče. V primeru, da je Svet sprejel skupno stališče, ga pošlje Evropskemu parlamentu skupaj z utemeljitvijo. Tudi Evropska komisija izčrpno obvesti Parlament o svojem stališču. Evropski parlament se mora nato v treh mesecih odločiti za eno od naslednjih možnosti: 1. če sprejme skupno stališče ali ne sprejme nobene odločitve, je v obeh primerih določeno, da je zakonodajni akt sprejet v skladu s skupnim stališčem; 2. če z absolutno večino zavrne skupno stališče, je zakonodajni postopek končan, saj zakonodajni predlog ni sprejet; 3. če z absolutno večino vseh članov predlaga dopolnila k skupnemu stališču, se to spremenjeno besedilo posreduje Svetu in Evropski komisiji. Svet nato v treh mesecih lahko sprejme vsa dopolnila Evropskega parlamenta, vendar s kvalificirano večino dopolnila, s katerimi se je strinjala tudi Evropska komisija. O dopolnilih, o katerih se Komisija ni strinjala, pa se v Svetu odloča s soglasjem. V primeru, če Svet ne odobri vseh sprememb Evropskega parlamenta, predsednik Sveta v dogovoru s predsednikom Evropskega parlamenta v šestih tednih skliče sestanek Spravnega odbora. Slednjega sestavlja enako število članov Sveta in Parlamenta. Odbor ima šest tednov časa, da s kvalificirano večino članov Sveta in z večino predstavnikov Evropskega parlamenta doseže dogovor o skupnem besedilu. Pri delu odbora sodeluje tudi Komisija. Če Spravni odbor odobri skupno besedilo, imata Parlament in Svet šest tednov časa od odobritve, da sprejmeta akt v skladu s skupnim besedilom (Parlament z absolutno večino oddanih glasov, Svet pa s kvalificirano večino). Če eden od obeh organov ne odobri skupnega besedila, zakonodajni akt ni sprejet. Zakonodajni akt tudi ni sprejet, če dogovor o skupnem besedilu ni bil dosežen.

³⁵ 130s. člen PEU.

okoljskih problemov. Okoljska politika ES temelji na načelu preprečevanja, previdnostnem načelu, načelu onesnaževalec plača in načelu, da je treba onesnaženje okolja odpraviti pri samem viru.³⁶ Pri oblikovanju okoljske politike ES je zelo pomembno upoštevati razpoložljive znanstvene in tehnične podatke.³⁷ Poleg tega APES poudarja, da je treba upoštevati tudi okoljske razmere v različnih regijah Skupnosti, možne koristi in stroške ukrepanja ter tudi gospodarski in regionalni razvoj Skupnosti kot celote in uravnotežen razvoj njenih regij.³⁸ Okoljsko politiko financirajo in izvajajo države članice same. Če npr. določen ukrep vključuje stroške, ki jih organi države članice ocenijo za nesorazmerne, Svet lahko sprejme določbe v obliki začasnih izjem in/ali finančne podpore iz Kohezijskega sklada.³⁹

Sbragia (2000: 297) poudarja, da je Amsterdamska pogodba prinesla več pozitivnih sprememb na področju okoljske politike, kot so jih pričakovali. Kot prvo lahko omenimo, da je bil z APEU dosežen dogovor, da se med poglavitne cilje EU uvrsti tudi trajnostni razvoj, ki naj bi ga skušali doseči z vključevanjem okoljskih zahtev v vse politike Skupnosti.⁴⁰ Z APES je tudi večina ukrepov, s katerimi se uresničuje okoljske cilje, podvržena postopku soodločanja⁴¹ in večinskemu glasovanju v Svetu. Izjema so le določbe, ki so davčne narave, ukrepi o načrtovanju mest in podeželja, ukrepi o rabi zemljišč (ne pa tudi ukrepi o ravnanju z odpadki) in ukrepi, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo. Svet mora na predlog Evropske komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij sprejeti ta določila soglasno.⁴² Svet s postopkom soodločanja sprejema tudi ukrepe, ki so potrebni za izvajanje splošnih delovnih programov, ki določajo prednostne cilje.⁴³

³⁶ 174 (2). člen APES. O razlagi načel glej podpoglavje 3.3.

³⁷ 174 (3). člen APES.

³⁸ 174 (3). člen APES.

³⁹ 174 (5). člen APES.

⁴⁰ 2. člen APEU in 6. člen APES.

⁴¹ 175(1). člen APES, ki določa, da Svet v skladu s postopkom iz 251. člena (postopek soodločanja) po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij odloči, katere ukrepe naj Skupnost sprejme za doseganje ciljev okoljske politike.

⁴² 175(2). člen APES.

⁴³ 175(3). člen APES.

3.2 PROGRAMI OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI

S kratkim pregledom šestih okoljskih programov bom poskušala omogočiti vpogled v sedanji pristop ES k trajnostnemu razvoju. Okoljski programi nakazujejo smernice okoljske politike ES in odražajo temeljno usmeritev okoljske politike v določenem obdobju. Programi sicer niso pravno zavezujoči (Axelrod in Vig 1999: 152), so pa nekakšni srednjeročni načrti in strateški dokumenti, ki odražajo cilje, načela, prioritete in ukrepe okoljske politike ES.

Leta 1972 so šefi držav članic v Parizu opozorili na resno degradacijo okolja v Evropi. Pariška konferenca pomeni nekakšen mejnik v razvoju okoljske politike EGS, saj se je od tedaj dalje začel proces oblikovanja okoljske politike na naddržavni ravni. Deklaracija, ki je bila sprejeta na tem srečanju, je pozvala institucije EGS k oblikovanju okoljskega programa do konca julija 1973 (Weale in dr. 2000: 56). Evropska komisija je Svetu ministrov aprila 1973 predložila prvi okoljski program (1973–1976),⁴⁴ ki so mu sledili še ostali.

Prvi program je imel, tako kot Rimska pogodba, za poglaviten cilj izboljšanje življenjskih pogojev ter harmoničen razvoj gospodarstev držav članic EGS. Drugi cilj programa je bil uravnoteženo upravljanje z naravnimi viri. Prioritetna področja okoljske politike so bila zmanjšanje ali preprečitev onesnaževanja, izboljšanje stanja okolja ter sodelovanje v mednarodnih organizacijah na področju varstva okolja. Večina programa je bila usmerjena v oblikovanje zahtev in ukrepov, ki bi uresničili te cilje. Predlagani ukrepi so imeli namen uskladiti aktivnosti in standarde v vseh državah članicah (Weale in dr. 2000: 57).

Drugi program (1977–1981)⁴⁵ je bil v smislu pristopa in ciljev nadaljevanje prvega (Baker 1997: 94). Poudaril je potrebo po izobraževanju ljudi, da bi se tudi posamezniki zavedali odgovornosti pri varovanju okolja. Izpostavil je

⁴⁴ Ta ga je potrdil novembra istega leta (*1st Environmental Action Programme 1973–1976* (OJ C 112, 20.12.73)).

⁴⁵ *2nd Environmental Action Programme 1977–1981* (OJ C 139, 13.6.77).

pomembnost oblikovanja standardov na ravni EGS, vendar je bilo pred tem nujno analizirati vpliv škodljivih substanc na okolje (Weale in dr. 2000: 58).

Tretji program (1982–1986)⁴⁶ je pomenil pomemben korak naprej v smeri k trajnostnemu razvoju, saj je postavil v ospredje enega izmed njegovih glavnih elementov: vključevanje okoljskih zahtev v ekonomske aktivnosti, npr. v industrijski sektor (Barrass in Madhavan 1996: 206) ter tudi načelo preprečevanja. V EGS so spoznali, da mnogo okoljskih problemov izvira iz ekonomskih dejavnosti. Največ pozornosti je bilo namenjeno ugotavljanju, kako bi okoljska politika utegnila škodovati ali koristiti enotnemu trgu. Okoljska politika je bila podrejena ciljem, povezanim z vzpostavitvijo enotnega trga in usklajena z namenom, da bi države članice poenotile standarde za proizvode in se tako izognile konkurenčnim in drugim oviram za vzpostavitev enotnega trga. Program je imel 13 prioritetenih področij: integracija, presoja vplivov na okolje, zmanjšanje onesnaževanja pri viru (onesnaževanje zraka), zmanjšanje onesnaževanja morja in zemlje, Sredozemlje, hrup, čezmejno onesnaževanje, nevarne kemikalije, upravljanje z odpadki, čista tehnologija, okoljsko občutljiva področja in sodelovanje z državami v razvoju (Weale in dr. 2000: 59).

Četrty okoljski program (1987–1992)⁴⁷ je v skladu z EEL, ki je pravna osnova za visoko raven zaščite okolja, predstavil bolj ambiciozne cilje. Velik poudarek je bil dan implementaciji načela 'onesnaževalec plača', poleg tega pa še učinkoviti implementaciji okoljske politike, potrebi po vključevanju okoljskih zadev v druge politike EGS ter tudi presoji vplivov na okolje (Weale in dr. 2000: 60). S četrtyim programom se je začel uveljavljati medsektorski pristop k reševanju okoljskih problemov, saj je bil analiziran učinek strateških gospodarskih sektorjev na okolje. V tem obdobju so sprejeli koncept ekološke modernizacije⁴⁸, kar je pomenilo, da je EGS začela obravnavati ekonomski razvoj in varstvo okolja, kot da sta v komplementarnem odnosu. Vendar je treba poudariti, da so bili okoljski ukrepi vrednoteni s stališča ekonomske vrednosti, npr. ali bo investicija v čistejšo vodo ali zrak prinesla dobiček (Baker 1997: 92).

⁴⁶ *3rd Environmental Action Programme 1982–1986 (OJ C 46, 17.2.83).*

⁴⁷ *4th Environmental Action Programme 1987–1992 (OJ C 328, 7.12.87).*

⁴⁸ Koncept ekološke modernizacije predpostavlja, da je varstvo okolja bistven predpogoj za rast in razvoj (Baker 1997: 96).

Glavni cilj petega okoljskega programa (1992–2000) je bil preoblikovati vzorce rasti v ES v smeri trajnosti. Program predstavlja poskus implementacije Agende 21 (Axelrod in Vig 1999: 79) in povezuje varstvo okolja s širšim konceptom trajnostnega razvoja, ki naj bi bil vpeljan v vse ekonomske sektorje in politike ES ter posledično na vsa področja odločanja (Baker 1997: 97). S tem se je Skupnost zavezala spremeniti tedanje trende rasti in aktivnosti, ki škodujejo okolju, z namenom ohraniti kvaliteto okolja za bodoče generacije. Program predstavlja nov pristop na področju varstva okolja, saj je vpeljal dva koncepta: deljena odgovornost (*shared responsibility*) in sodelovanje (*partnership*) (Weale in dr. 2000: 61). Ravno v tem se razlikuje od prejšnjih programov, saj poleg opredeljevanja glavnih okoljskih problemov (podnebne spremembe, onesnaževanja voda, problemi z odpadki, itd.) poskuša vzpostaviti nov odnos med različnimi akterji (javnimi oblastmi, potrošniki, podjetji), ki imajo kakršenkoli vpliv na okolje. Nova strategija varstva okolja pa tudi poudarja sodelovanje gospodarskih in socialnih partnerjev (pristop od 'spodaj-navzgor') v procesu odločanja in tako prekinja dotedanji pristop od 'zgoraj-navzdol' na področju varstva okolja (EC 1992b: 17). Prevlada torej percepcija, da se ciljev okoljske politike ne more doseči le z delovanjem na ravni Skupnosti. Kljub temu poudarku je Evropska komisija v skladu z načelom subsidiarnosti⁴⁹ v programu navedla, da določeni okoljski problemi, ki imajo vpliv predvsem na delovanje notranjega trga, zahtevajo posredovanje in ukrepanje s strani Skupnosti. Področja, ki naj bi jih po mnenju Evropske komisije urejala Skupnost, so:

1. dolgoročno upravljanje naravnih virov;
2. integriran pristop v boju proti onesnaževanju;
3. zmanjšanje porabe energije iz neobnovljivih virov;
4. izboljšanje upravljanja mobilnosti z razvojem učinkovitejših in čistejših vrst transporta;
5. ukrepi za izboljšanje kvalitete urbanega okolja; ter

⁴⁹ Po tem načelu »smejo organi Skupnosti na nekem določenem področju ukrepati in sprejemati odločitve le, če ciljev takšnega ukrepanja ne bi bilo mogoče zadovoljivo doseči na ravni držav članic, ter jih je zaradi tega mogoče uspešneje uresničiti na ravni skupnosti«. Toda v sporočilu 'The Principle of Subsidiarity' (SEC (92) 1990) je Evropska komisija izrecno poudarila, da se na naštetih področjih: 1. odprava ovir za prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala, 2. skupna zunanjetrgovinska politika, 3. varstvo konkurence, 4. kmetijska, 5. ribiška in 6. transportna politika »ne čuti zavezana z načelom subsidiarnosti« (Ilešič 1996: 18). Po tej interpretaciji ima torej Skupnost glavno vlogo glede upravljanja teh področij.

6. izboljšanje zdravja in varnosti, še posebej na področju upravljanja z industrijskimi tveganji, jedrsko varnostjo in radioaktivno zaščito.⁵⁰

Program se bistveno razlikuje od prejšnjih tudi v tem, da omenja pet ključnih področij gospodarskih aktivnosti, ki povzročajo onesnaževanje okolja v ES (EC 1992b: 14) in za katere meni, da je potrebna regulacija na ravni Skupnosti: transport, energetika, industrija, kmetijstvo in turizem. Na področju transporta je vzpostavitev notranjega trga povečala povpraševanje po teh storitvah, s tem pa se je povečalo število prevoznih sredstev in pritisk na okolje. Za vsakega od teh sektorjev program določa ukrepe, ki zmanjšujejo ta pritisk. Mednje lahko prištejemo npr. uvedbo čistejše tehnologije v industriji in energetskega sektorju, izboljšanje kakovosti goriv in razvoj javnega transporta. Program poudarja pomembnost vključevanja okoljskih ciljev tudi na ostala področja politik ES, saj je to predpogoj za uresničevanje trajnostnega razvoja (Barrass in Madhavan 1996: 203).

Najpomembnejša pridobitev in novost petega okoljskega programa predstavlja širjenje razpoložljivih instrumentov za izvajanje okoljske politike. Za razliko od petega so se predhodni programi naslanjali predvsem na zakonodajne ukrepe. Program priporoča naslednje instrumente za doseganje okoljskih ciljev:

1. zakonodajni instrumenti (uredbe in direktive), ki naj bi varovali okolje in zdravje prebivalstva predvsem na področjih visokih tveganj, izvajanja mednarodnih obveznosti ter zagotavljanja pravil in standardov Skupnosti za ohranjanje skupnega trga;
2. tržni instrumenti (npr. finančne spodbude, internalizacija eksternih okoljskih stroškov), s katerimi bi spodbudili proizvajalce in potrošnike odgovorno ravnati z naravnimi viri, preprečevali onesnaženje okolja in nastajanje odpadkov, obenem naj bi z njimi skušali doseči 'pravične cene', tako da proizvodi, ki obremenjujejo okolje, ne dosegajo tržnih prednosti glede na okolju prijazne proizvode;
3. horizontalni instrumenti, ki naj bi izboljšali okoljske informacije in statistične podatke (predvsem primerljivost podatkov), spodbudili

⁵⁰ *Fifth European Community Environment Programme: Towards Sustainability*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm> (13. 6. 2002).

znanstvene raziskave in tehnološki razvoj, sektorsko in prostorsko načrtovanje, izobraževanje in obveščanje potrošnikov (razvoj podatkovnih baz);

4. finančni podporni instrumenti (skladi, npr. finančni instrument za okolje (*Un instrument financier pour l'environnement* – LIFE)) (Glöcker 1998: 232–234).

Program je pomemben, ker poudarja, da so vzorci potrošnje in človekovega obnašanja tisti, ki povzročajo okoljsko škodo in izgubo (EC 1992b: 3). Poleg pospeševanja optimalne stopnje recikliranja, racionalizacije proizvodnje in potrošnje energije ter spreminjanja vzorcev potrošnje vključujejo praktične zahteve po trajnosti torej tudi spreminjanje vzorcev obnašanja, in to predvsem v petih ključnih sektorjih, ki jih omenja peti program: turizem, transport, kmetijstvo, industrija in energetika (Reid 1996: 208).

Evropska komisija je leta 1999 ocenila napredek petega programa,⁵¹ poročilo Komisije pa je bilo tudi izhodišče za pripravo strategije za izboljšanje stanja okolja v Evropi v naslednjem stoletju. Komisija je pozitivno ocenila zmanjšanje čezmejnega onesnaževanja zraka, boljšo kvaliteto vode in omejevanje emisij ter spojin, ki povzročajo ozonsko luknjo. Vendar Evropska komisija ugotavlja, da države članice niso bile pripravljene sprejeti novih instrumentov, predvsem tržno usmerjenih, ki jih je predlagal peti okoljski program, prav tako izvedene politike v okviru posameznih sektorjev⁵² niso dale zadostnega poudarka okoljskim zahtevam. Evropska komisija svoje poročilo zaključuje z oceno, da je ES še daleč od tega, da bi dejansko uresničila trajnostni razvoj.⁵³

Evropski urad za okolje (*European Environmental Bureau* – EEB⁵⁴) navaja tri vzroke neuresničevanja ciljev petega okoljskega programa. Prvi vzrok naj bi bil

⁵¹ *The Global Assessment (COM (1999) 543)*, http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/99543_en.pdf (5. 3. 2002).

⁵² Transportni, industrijski, kmetijski, energetski ter sektor turizma so področja, za katere velja ocena, da je regulacija okoljskih učinkov bolj učinkovita s strani Skupnosti (EC 1992b: 14).

⁵³ Dostopno na omrežju: *The Global Assessment (COM (1999) 543)*, http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/99543_en.pdf (5. 3. 2002).

⁵⁴ EEB je zveza 138 okoljskih državljskih pobud iz vseh držav članic EU, kakor tudi iz drugih evropskih držav. Ustanovljena je bil leta 1974 kot sedež okoljskih skupin v Bruslju z namenom spremljati in se odzivati na nastajajočo okoljsko politiko EU. EEB se zavzema za izboljšanje

pomanjkanje volje držav članic za izvajanje programa.⁵⁵ Drugi vzrok je povečanje pritiskov na okolje na področju transporta, energetike in turizma, kar je izničilo učinke novih uredb in ukrepov. Kot poseben problem EEB poudari zapleten proces odločanja, ki daje prednost skupini sektorskih strokovnjakov na državni ravni, kot tudi na ravni ES.⁵⁶ Dodatni oviri sta soglasno sprejemanje odločitev Sveta⁵⁷ in pomanjkanje prave moči Evropskega parlamenta v procesu odločanja na področju obdavčevanja⁵⁸ (Wagner 2000: 5–6).

Na prelomu 21. stoletja prevladuje v ES prepričanje, da je zdravo okolje bistveno za dolgoročno blaginjo in kvaliteto življenja, tudi prebivalci ES zahtevajo visoko stopnjo zaščite okolja. Obenem se ES zaveda, da bo nadaljnja gospodarska rast še naprej povečevala povpraševanje po naravnih virih in negativno vplivala na okolje (EC 2001a: 9). Evropska komisija je skušala oblikovati strategijo okoljske politike, ki bi kratkoročne gospodarske koristi na račun okolja nadomestila z bolj trajnostnim modelom gospodarskega in socialnega razvoja, kar je lahko osnova za večjo učinkovitost in konkurenčnost. V šestem okoljskem programu je tako Evropska komisija definirala cilje in prioritete okoljske politike za obdobje od leta 2001 do leta 2010 in opredelila ukrepe, ki so potrebni za uveljavitev trajnostnega razvoja.⁵⁹ Komisija je v šestem programu jasno poudarila, da je treba okoljske probleme reševati z različnimi vrstami instrumentov in ukrepov, ki bi vplivali na odločitve gospodarstvenikov, potrošnikov, načrtovalcev politik kot tudi posameznikov.

stanja in zaščito okolja v Evropi ter za aktivno sodelovanje državljanov Evrope pri doseganju tega cilja. EEB je dejaven tako na ravni EU kot v posameznih državah članicah (EEB, <http://www.eeb.org> (6. 6. 2002)).

⁵⁵ Dokaz je spodletela okoljska davčna reforma, saj imajo države članice pravico veta na tem področju. Slabe pa je tudi vpliv vodilnih okoljsko zavednih držav v začetku devetdesetih let 20. stoletja (Wagner 2000: 12).

⁵⁶ Tu bi izpostavila predvsem večletne procese sprejemanja zakonodajnih aktov ES. Glej podpoglavje 4.4.11, kjer je razvidno, da vpletenost različnih sektorskih interesov v institucijah ES in narava postopka odločanja med različnimi institucijami otežuje hitrejše sprejemanje zakonodajnih aktov.

⁵⁷ Pri soglasnem odločanju morajo vse države članice ES v procesu odločanja glasovati za nek predlog, da je sprejet. Pomembna lastnost soglasja je, da ima vsaka država članica v procesu odločanja pravico glasovati proti predlaganemu tekstu. To pa je hkrati tudi slabost soglasja, saj je zaradi možnosti glasovanja proti predlogu težko doseči končni dogovor med državami članicami, ki imajo različne interese. Končna odločitev je tako pogosto dosežena le na ravni najnižjega skupnega imenovalca. Poleg tega je glasovanje s soglasjem oteženo tudi zaradi velikega števila držav članic (Šabič 1999: 40–41).

⁵⁸ Glej 93. člen APES (*Treaty establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam)*), http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002)).

⁵⁹ Šesti okoljski program je Komisija objavila dne 24. 1. 2001 (EC 2001a).

Predlagala je pet strateških prioritete okoljske politike v naslednjem desetletnem obdobju in za vsako od teh področij določila posebne ukrepe:

1. izboljšanje implementacije okoljske zakonodaje;⁶⁰
2. integracijo okoljskih zadev v ostale politike ES, še posebej v proces odločanja;⁶¹
3. upoštevanje zakonitosti trga;⁶²
4. sprememba obnašanja ljudi;⁶³ ter
5. upoštevanje okolja v načrtovanju uporabe zemlje in odločitvah managementa⁶⁴ (EC 2001a: 14).

Program se osredotoča na štiri prioriteta področja okoljskih problemov: podnebne spremembe⁶⁵, biotska raznolikost, okolje in zdravje ter trajnostno upravljanje z viri in odpadki. Komisija poudarja sodelovanje industrije, okoljevarstvenih organizacij, javnih avtoritet in javnosti pri pospeševanju trajnostnega razvoja (EC 2001a: 61–62). Kot eno izmed vodilnih načel okoljske politike je ES navedla načelo integracije, ki zahteva, da se mora pri oblikovanju odločitev v vseh politikah ES upoštevati cilje okoljske politike (EC 2001a: 66), prav tako poudarja oblikovanje kazalcev stanja okolja, s katerimi se lahko nadzira trende onesnaževanja, predvsem pa uspešnost uresničevanja trajnostnega razvoja v praksi.

⁶⁰ Npr. z letnimi poročili o implementaciji okoljskega prava.

⁶¹ Za izboljšanje vključevanja okoljskih zadev v politike ES je npr. predlagala oblikovanje dodatnih mehanizmov načela vključevanja znotraj Komisije, da bi bile zahteve glede varstva okolja vključene v pripravo vseh pobud Komisije (ni pa jih naštel). Predlagala je tudi hitrejše izvajanje določil APES glede načela vključevanja in razvoj indikatorjev, s katerimi bi nadzirali proces integracije okoljskih zahtev v politike ES. Program je poudaril, da bi bilo treba okoljske zahteve vključiti v predloge Komisije že v zgodnjih fazah odločanja.

⁶² Npr. s spodbujanjem prostovoljnih sporazumov o varstvu okolja z industrijo; z zakonodajo o okoljski odgovornosti.

⁶³ Npr. z izboljšanjem kvalitete okoljskih informacij.

⁶⁴ Npr. implementacija direktive o presoji vplivov na okolje.

⁶⁵ Tu še posebej poudari pomen integracije okoljskih zahtev v energetska in transportna politika, saj napovedi kažejo, da bo delež emisij CO₂ iz transporta v letih 2000 do 2010 zrasel s 30 % na 40 % glede na vse emisije CO₂ v EU (EC 2001a: 27). S podpisom Kjotskega protokola se je ES zavezala zmanjšati emisije toplogrednih plinov. ES skuša omejiti emisije ostalih substanc, ki povzročajo onesnaženje zraka, in sicer s sprejetjem ustrezne zakonodaje; s sodelovanjem na mednarodnem nivoju, da bi tako zmanjšala onesnaževanje prek meja; s sodelovanjem z različnimi sektorji, ki so odgovorni za onesnaženost zraka; sodeluje pa tudi z nacionalnimi avtoritetami in nevladnimi organizacijami ter raziskovalnimi sektorji (EC 2001a: 49). ES se ločeno loteva problema onesnaženja zraka iz mobilnih (motorna vozila) in stacionarnih virov (npr. termoelektrarne) (Barras in Madhavan 1996: 60, Weale in dr. 2000: 389).

3.3 NAČELA OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI IN TRAJNOSTNI RAZVOJ

Z okoljskimi programi so v ES poskušali določiti načela, ki bi vodila razvoj politike. Načela okoljske politike je moč najti v raznih dokumentih, pogodbah⁶⁶ in zakonodaji. Weale in ostali avtorji (2000: 62–63) so načela, ki se največkrat pojavljajo v dokumentih ES, razvrstili v štiri skupine:

1. načela o uravnoteženem okoljskem upravljanju, npr. načelo preprečevanja;
2. načela o oblikovanju standardov, npr. preudarna raba naravnih virov, visoka raven varstva okolja, previdnostno načelo (*precautionary principle*);
3. načela glede razdelitve nalog: npr. načelo subsidiarnosti;
4. načela o upoštevanju okoljskih zahtev v politikah ES: načelo 'onesnaževalec plača', načelo vključevanja okolja, načelo trajnostnega razvoja.

Načela bom na kratko predstavila, večjo pozornost pa namenila trajnostnemu razvoju in načelu integracije okolja, ki sta postali vodilni načeli ne le okoljske politike ES, temveč EU kot celote.

Načelo preprečevanja poudarja, da je treba preprečevati stanja, ki bi pomenila nevarnost za okolje, ne le nadzorovati in odpravljati posledice onesnaževanja.⁶⁷ Temelji na predpostavki, da je preprečevanje onesnaževanja cenejše kot pa samo odpravljanje škode. Kot zgleden primer uveljavljanja tega načela Weale in dr. (2000: 64) omenjajo področje upravljanja s kemikalijami, saj zakonodaja ES zahteva, da je treba analizirati lastnosti kemikalij, npr. fizikalne in kemijske lastnosti, njihovo toksičnost, preden se jih da na trg.⁶⁸ Moussis (1999: 287) kot primer sredstva za preprečevanje onesnaževanja navaja tudi »ekološko znamko« (*eco-label*). ES je namreč leta 2000 sprejela uredbo o dodeljevanju ekološke znamke,⁶⁹ ki naj bi zagotovila boljše informiranje potrošnikov o

⁶⁶ Glej 174(2). člen APES.

⁶⁷ Tehnološke rešitve, ki upoštevajo to načelo, preprečujejo vstop nevarnih, strupenih in ostalih snovi, ki onesnažujejo okolje, v vodo, zrak in tla; povečajo učinkovitost rabe surovin, energije, vode in drugih naravnih virov; in zmanjšujejo tveganje za zdravje ljudi in okolje, ki so povezani z izpusti in prenosi nekaterih snovi (Keuc 2002: 9).

⁶⁸ Za podrobnejšo razlago glej tudi Moussis (1999: 299).

⁶⁹ *Regulation (EC) No 1980/2000 (Official Journal L 237, 21.9.2000).*

okoljskem učinku izdelkov, ki niso živila, pijača in farmacevtski izdelki.⁷⁰ Zelo pomembno sredstvo za preprečevanje škodljivih vplivov na okolje je tudi uvedba direktive o strateški presoji vplivov projektov in programov na okolje.⁷¹

Že prvi okoljski program je vseboval načelo o preudarni rabi naravnih virov. Načelo pravi, da se je treba izogibati takšnemu izkoriščanju naravnih virov, ki povzroča škodo ekološkemu ravnovesju. Načelo je del APES.⁷²

V APES je navedeno, da bi morala ES z ukrepi okoljske politike doseči visoko raven varstva okolja.⁷³ Ta cilj je utemeljen v nadaljevanju pogodbe. Okoljska politika mora upoštevati znanstvene dokaze, stanje okolja v regijah, stroške in koristi ukrepanja Skupnosti na tem področju ter gospodarske in družbene razmere v Skupnosti in njenih regijah.⁷⁴

Previdnostno načelo je v osnovi zelo podobno načelu preprečevanja. Od slednjega se razlikuje v tem, da poudarja uporabo preventivnih ukrepov, ko se

⁷⁰ Pristojni organ, ki ga imenuje država članica, v kateri se izdelek proizvaja, da prvič na trg ali uvozi, odloča o dodelitvi ekološke znamke. Prej seveda opravi oceno ekološkega učinka izdelka v skladu s splošnimi načeli iz uredbe in posebnimi kriteriji, ki so priloženi v aneksu uredbe.

⁷¹ Evropska komisija je že leta 1996 sprejela osnutek direktive o strateški presoji vplivov na okolje, toda Svet je šele decembra 1999 oblikoval skupno stališče glede direktive (Wagner 2000: 32). Junija 2001 je bila po dolgih letih pogajanj med Svetom in Evropskim parlamentom, ki je hotel uveljaviti strožja določila, sprejeta Direktiva o strateški presoji vplivov na okolje (*Directive 2001/42/EC of the European parliament, and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Official Journal L 197, 21.07.2001*, http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf (20. 6. 2003)). Vlade držav članic jo morajo uveljaviti do 21. julija 2004. Direktiva naj bi pripomogla k večjemu varstvu okolja, predvsem v luči trajnostnega razvoja. Strateška presoja vplivov na okolje je sistematičen postopek vrednotenja okoljskih posledic predlagane politike, načrta ali programa, s čimer naj bi zagotovili, da je okoljska problematika v celoti vključena in ustrezno obravnavana že v najzgodnejših fazah odločanja enakovredno z ekonomsko in socialno politiko (*Strategic Environmental Assessment*, http://www.eeb.org/activities/env_impact_assessment/main.htm (12. 12. 2002)). Ta direktiva je dopolnitev direktive o presoji vplivov na okolje določenih javnih in zasebnih projektov iz leta 1985, ki je zahtevala presojo vplivov na okolje le od določenih zasebnih ter javnih projektov v državah članicah (*Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment 85/337/EEC, Official Journal NO. L 175, 05/07/1985 P. 0040–0048*, <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/85337.htm> (20. 6. 2003)). Nova direktiva pa določa, da je strateška presoja vplivov na okolje obvezna za vse načrte in programe, ki zadevajo naslednja področja: prostorsko načrtovanje mest in podeželja, uporabo zemlje, transport, energijo, odpadke, upravljanje z vodo, industrijo ter še ostala področja, ki so omenjena v direktivi. Pristojni organ v državi članici mora v sodelovanju z organom, pristojnim za varovanje okolja, opraviti strateško presojo vplivov na okolje pred samim sprejetjem načrtov oz., če je to zahtevano, pred samim začetkom zakonodajnega procesa za sprejem tega načrta in podati poročilo k osnutku načrta.

⁷² 174(1). člen APES.

⁷³ 174(2). člen APES.

⁷⁴ 174(3). člen APES .

pojavi določena nevarnost okolju in le-ta še ni dovolj znanstveno pojasnjena.⁷⁵ Pomanjkljivost trdnih znanstvenih dokazov o povzročiteljih in posledicah določenih nevarnosti okolju naj ne bi bil vzrok za to, da določeni ukrepi za preprečitev onesnaževanja okolja ne bi bili sprejeti (Connelly in Smith 1999: 230). Načelo je omenjeno v APES, ni pa definirano,⁷⁶ zato je Svet leta 1999 pozval Evropsko komisijo, da naj razvije smernice za uporabo tega načela. Komisija jih je leta 2000 navedla v Sporočilu z naslovom Previdnostno načelo.⁷⁷

Načelo subsidiarnosti se uporablja v skladu s 5. členom APES. Po tem načelu »smejo organi Skupnosti na nekem določenem področju, ki ni v pristojnosti ES, ukrepati in sprejemati odločitve le, če ciljev takšnega ukrepanja ne bi bilo mogoče zadovoljivo doseči na ravni držav članic, ter jih je zaradi tega mogoče uspešneje uresničiti na ravni Skupnosti«. Okoljevarstvenike pogosto skrbi, da se načelo subsidiarnosti uporablja za to, da se ohranja minimalna raven usklajenosti okoljskih standardov v državah članicah ES in da se njim samim prepušča, da uvajajo strožje okoljske standarde, če to želijo (Müller-Kraenner 1998: 28).⁷⁸ Vendar je takih držav članic zelo malo, saj so strožji standardi glede varstva okolja povezani z velikimi stroški (Nugent 2001: 276).

Načelo onesnaževalec plača pomeni, da mora stroške škode, ki je povzročena v okolju, poravnati tisti, ki je škodo povzročil. Müller-Kraenner (1998: 27) poudarja, da je od interpretacije odvisno, ali načelo pomeni, da morajo onesnaževalci plačati le izvajanje ukrepov za izpolnjevanje standardov, ali pa bi morali plačevati za vse posledice (zunanji stroški) onesnaževanja, ki so ga povzročili. Obenem peti okoljski program izpostavlja tudi potrebo po uveljavitvi tržnih spodbud, s čimer bi spodbudili onesnaževalce k okolju prijaznejšemu obnašanju (Weale in dr. 2000: 71). Hey (Müller-Kraenner 1998: 27) pravi, da je težko izslediti onesnaževalca, kar pa je eden od razlogov, da načelo še ni dovolj uveljavljeno. Kot drugi vzrok premilega uveljavljanja načela navaja pomanjkanje

⁷⁵ Primer kislega dežja v osemdesetih letih 20. stoletja (Weale in dr. 2000: 66–67).

⁷⁶ 174(2). člen.

⁷⁷ *Communication from the Commission of 2 February 2000 on the precautionary principle (COM (2000) 1 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/132042.htm> (22. 6. 2003).

⁷⁸ To pa je tudi v skladu s 176. členom APES, ki državam članicam ne preprečuje ohranjanje ali sprejemanje strožjih ukrepov, vendar pa morajo biti v skladu z določili pogodbe.

instrumentov za izvajanje tega načela (stroga okoljska odgovornost, okoljski davki).

Že tretji okoljski program je zasledoval definicijo trajnostnega razvoja Brundtlandine komisije, saj je določil, da je cilj programa zagotoviti kvaliteto življenja sedanjim in prihodnjim generacijam (Weale in dr. 2000: 71). Osrednje mesto je načelo dobilo v petem okoljskem programu, formalnopravno pa je bilo potrjeno šele v 2. členu APEU in APES. Že leta 1992 je bil termin trajnostni razvoj vpeljan v PEU, vendar je v besedilu pogodbe mogoče zaslediti nekonsistentnost glede uporabe termina. Maastrichtska pogodba namreč govori o 'trajnostnem napredku' (*sustainable progress*), v 2. členu PEU⁷⁹ o 'trajnostni rasti' (*sustainable growth*), ko omenja EU, in o 'trajnostnem razvoju' (*sustainable development*), ki ga uporablja, ko omenja države v razvoju. Pomeni teh terminov so ostali nejasni in nedorečeni (Baker 1997: 92). Možno je, da v težkih in dolgotrajnih pogajanjih o ostalih politično kočljivih vprašanih niso opazili nekonsistentnosti uporabe terminov in da je do tega prišlo čisto po naključju, saj se termin trajnostni razvoj kot poglavitni cilj EU pojavi že v preambuli in v 2. členu APEU. Vendar pa Baker (1997: 92–93) trdi, da je malo verjetno, da bi taka nejasnost in nedoslednost uporabe terminologije ostala neopažena v procesu pogajanj, saj so se, ko je bil v prvem osnutku Maastrichtske pogodbe aprila leta 1991 podan termin trajnostna rast, pojavile težnje, da bi spremenili ta pojem s terminom trajnostni razvoj.

Razumevanje trajnostnega razvoja v ES temelji na Brundtlandini definiciji,⁸⁰ ta termin pa je, kot sem že omenila, interpretiran na različne načine. Zato je operacionalizacija koncepta prepuščena posameznim institucijam in/ali vladam. Vendar ES navkljub temu skuša poenotiti pristop k trajnostnemu razvoju. V ta namen je leta 2001 sprejela prvo strategijo trajnostnega razvoja, ki je bila

⁷⁹ 2. člen PEU, ki opredeljuje cilje EU, pravi »...spodbujati gospodarski in socialni razvoj ter visoko stopnjo zaposlenosti in doseči uravnotežen in trajnostni razvoj...« (*Treaty on European Union*, http://europa.eu.int/eurlex/en/treaties/dat/eu_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002)).

⁸⁰ Leta 2001 je ES sprejela prvo strategijo trajnostnega razvoja. V prvem delu z naslovom 'Na poti k trajnostno razviti Evropi' (*Towards a Sustainable Europe*) je zapisana definicija trajnostnega razvoja, kot ga je definirala Brundtlandina komisija leta 1987 (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf (3. 5. 2002)).

oblikovana na pobudo Evropskega sveta.⁸¹ Trajnostni razvoj je razumljen kot pozitivna dolgoročna vizija pravičnejše družbe, ki obljublja bolj čisto, varnejše in bolj zdravo okolje. Cilj strategije je, da postane v prihodnjih letih vodilo za tiste, ki odločajo in za javno mnenje. Obenem naj bi postala gonilo za institucionalne reforme in za spremembe v obnašanju podjetij in potrošnikov.⁸²

Komisija je v strategiji predlagala, da se je treba osredotočiti na manjše število problemov, ki resno ogrožajo blagostanje evropske družbe. H glavnim grožnjam uresničevanja trajnostnega razvoja je prištela emisije toplogrednih plinov, uporabo nevarnih kemikalij, revščino, staranje prebivalstva, izgubo biotske raznolikosti in zgostitev transporta. V luči predlogov Komisije so prednostne naloge in cilji ES za uresničitev trajnostnega razvoja: 1. omejitev podnebnih sprememb in povečanje uporabe čiste energije⁸³, 2. zdravje ljudi; 3. bolj odgovorno ravnanje z naravnimi viri; 4. izboljšanje transportnega sistema in upravljanja rabe tal⁸⁴. Reševanje netrajnostnih trendov in uresničevanje vizije trajnostnega razvoja terja po mnenju Evropske komisije takojšnjo akcijo, široko participacijo družbenih skupin, mednarodno odgovornost ter predano in daljnovidno politično vodstvo.⁸⁵

⁸¹ *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 14 (3. 5. 2002)).

⁸² *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2002)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 2 (3. 5. 2002)).

⁸³ Za področje transporta je na ravni ES določila naslednji pomemben ukrep: uvedbo alternativnih goriv, ki bi morala do leta 2010 predstavljati vsaj 7 % porabe goriva v osebnih avtomobilih in tovornjakih, in vsaj 20 % do leta 2010 (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 10 (3. 5. 2002)).

⁸⁴ Glavni cilji so: zmanjšati rast transporta pod stopnjo rasti BDP, da bi tako zmanjšali zgostitve in druge negativne učinke transporta; preusmeritev od cestnega transporta k železniškemu, vodnemu in javnemu potniškemu, tako da delež cestnega transporta leta 2010 ne bo večji, kot je bil leta 1998; zavzemanje za uravnotežen regionalni razvoj z zmanjšanjem razlik v gospodarski dejavnosti (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 12–13 (3. 5. 2002)).

⁸⁵ Slednje se mora pravilno odločati med različnimi nasprotujočimi si interesi predvsem zato, da ne prevladajo ozki sektorski interesi (npr. industrije, kmetijstva) nad koristnostjo za družbo kot celoto (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 4 (3. 5. 2002)).

Strategija navaja tudi smernice, s katerimi se lahko doseže trajnostni razvoj. Za doseganje trajnostnega razvoja so potrebne spremembe pri oblikovanju in izvajanju politike, tako na ravni ES kot v državah članicah. S tem skuša ES prevzeti vodilno vlogo pri usmerjanju držav članic k uresničevanju trajnostnega razvoja. Med predloge, ki so namenjeni povečanju uresničevanja trajnostnega razvoja, je uvrstila izboljšanje skladnosti politik,⁸⁶ tržno usmerjen pristop, vlaganja v znanost in tehnologijo, izboljšanje komunikacije in mobilizacija državljanov ter podjetij, upoštevanje širitve in globalne dimenzije.⁸⁷ To pa zahteva medsektorski pristop k reševanju okoljskih problemov in povezovanje različnih politik ES. Komisija navaja, da se mora nadaljevati proces vključevanja okoljskih vidikov v politike ES, ki ga je uvedel Evropski svet v Cardiffu leta 1998. Strategije vključevanja okoljskih vidikov v politike ES morajo biti skladne s cilji strategije trajnostnega razvoja EU.⁸⁸

Strategija poudarja, da se morajo spremeniti tudi metode dela institucij ES. Dosedanja praksa je pokazala, da se na vseh stopnjah zakonodajnega procesa oblikujejo politični predlogi v posamičnih sektorjih in se o njih razpravlja, ne da bi bili dovolj pozorni na povezave med različnimi sektorji. Način organiziranja Evropske komisije, Sveta in Evropskega parlamenta poudarja tak ozek sektorski pristop.⁸⁹ Vendar strategija ne omenja konkretnih predlogov za

⁸⁶ Trajnostni razvoj mora po mnenju Komisije postati osrednji cilj vseh sektorjev in politik ES. Skupna transportna politika npr. mora tako zmanjšati vse večjo zgoščenost transporta in onesnaženje ter spodbujati okolju prijazne načine transporta (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 6 (3. 5. 2002)).

⁸⁷ *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 7–9 (3. 5. 2002)).

⁸⁸ *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 14 (3. 5. 2002)).

⁸⁹ Axelrod in Vig (1999: 76) navajata, da so predvsem ukrepi okoljske politike tesno povezani z ostalimi področji politik ES kot so npr. konkurenca, davki, raziskave, energija, transport. Tako zahteva učinkovita okoljska politika povezovanje in sodelovanje Direktorata za okolje z ostalimi direktorati Evropske komisije in tudi okoljskega odbora Evropskega parlamenta z ostalimi odbori. Vendar ima Direktorat za okolje po njenem mnenju zaradi tega, ker je relativno nov, velikokrat šibko pogajalsko pozicijo predvsem v primerjavi z Direktoratom za industrijo in trgovino, ki skrbita za gospodarske zadeve v ES.

izboljšanje tega problema. Institucijam samim prepušča proučitev ukrepov, ki bi jih veljalo sprejeti za premagovanje te ovire.⁹⁰

3.4 VKLJUČEVANJE OKOLJSKIH ZAHTEV V POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI IN CARDIFFSKI PROCES

EGS je bila pravno zavezana k vključevanju okoljskih zahtev v politike ES že leta 1987 z uveljavitvijo EEL, kjer je bilo določeno, da morajo zahteve varstva okolja postati del politik Skupnosti.⁹¹ Načelo vključevanja okoljskih zahtev v politike ES je ostalo sestavni del tudi PEU (člen 130R(2))⁹², kjer je zapisano, da morajo biti zahteve glede varstva okolja vključene v definicije in implementacijo politik Skupnosti. To pa je za ES predstavljalo kar težko nalogo, saj je zgodovinsko zavezana k doseganju gospodarske rasti z implementacijo tradicionalnih gospodarskih ciljev (Baker in dr. 1997: 33), peti okoljski program pa tudi ni določil, kako naj bi bila dejansko dosežena integracija okoljskih zahtev v politike ES. APES je dokončno utrdila pravno podlago načela v 6. členu, ki se glasi: »Zahteve glede varstva okolja je treba vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti iz člena 3⁹³, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja«. Tu je bilo načelo integracije okolja prvič povezano tudi z uresničevanjem trajnostnega razvoja.

Problem pri implementaciji načela vključevanja okolja je, kot omenjajo Weale in ostali (2000: 72), predvsem sektorska narava oblikovanja zakonodajnih

⁹⁰ V strategiji je sicer delno omenjeno, da mora npr. Komisija izboljšati interne postopke, tako da bo lahko dajala doslednejše predloge. Ne daje pa usmeritev, na kakšen način in kako naj jih revidira. Prav tako naj bi tudi Svet in Evropski parlament revidirala metode dela. Svet bi moral spremeniti svoje strukture, da bi izboljšal usklajenost, doslednost ter spodbudil sodelovanje različnih Svetov. Evropski parlament pa bi moral proučiti možnost ustanovitve odbora za trajnostni razvoj, ki bi dajal mnenje o širših posledicah predlogov raznih politik. Ta odbor bi sestavljali predstavniki drugih odborov, kot je to že praksa odbora za finančni nadzor (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final*), http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 14 (3. 5. 2002)).

⁹¹ 130(r)2. člen EEL.

⁹² Dostopna na strani *Treaty establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002).

⁹³ Se pravi tudi v skupno transportno politiko ES.

predlogov v Evropski komisiji.⁹⁴ Že Brundtlandina komisija (WCED 1987: 63) je videla v razdrobljeni sektorski odgovornosti vzrok za mnoge okoljske probleme. Poudarila je pomembnost povezave med sektorji, saj naj bi se z njo preseglo favoriziranje posebnih interesov in ciljev, h kateremu težijo posamezni sektorji oz. sektorske organizacije. Žal pa togost institucij ES omogoča prav uveljavljanje posameznih sektorskih interesov, saj Nugent (1999b: 116) ugotavlja, da je med direktorati Evropske komisije, prav tako odbori Evropskega parlamenta, kot tudi med resornimi ministri Sveta zelo malo horizontalnega oz. medsebojnega sodelovanja. Drug problem je ta, da obenem tudi interesne skupine⁹⁵ v veliki meri vplivajo na oblikovanje zakonodajnega predloga v Evropski komisiji, hkrati pa vplivajo tudi na mnenje, ki ga v postopku odločanja (predvsem v postopku soodločanja) poda Evropski parlament.

Evropska komisija je sredi devetdesetih let 20. stoletja začela ugotavljati, da se načelo integracije okolja v praksi ne izvaja. Leta 1993 je oblikovala interno Poročilo o mehanizmih (SEC (93) 785 final), ki naj bi zagotovili integracijo okoljskih zadev v definicijo in implementacijo politik ES, zakonodajnih aktov in postopke financiranja. Komisija je nato leta 1997 ocenila izvajanje teh ukrepov, ki jih je sama predlagala leta 1993, v dokumentu z naslovom Poročilo o

⁹⁴ Pod sektorsko naravo oblikovanja zakonodajnih predlogov se razume oblikovanje zakonodajnih predlogov le v okviru določenega sektorja, npr. v Evropski komisiji le v določenem resornem direktoratu. To je marsikdaj problematično, saj npr. predvsem okoljska problematika sega na več področij: tiče se namreč transportne, kmetijske, industrijske, konkurenčne politike. Zato je zelo pomembno, da pri oblikovanju zakonodajnih predlogov v okviru določenega direktorata (npr. za industrijo) glede posameznih ukrepov ali načrtov, ki imajo vpliv na okolje, sodeluje tudi Okoljski direktorat. Zaradi sektorskega načina oblikovanja zakonodajnih predlogov prihaja do razprtij in konfliktov med direktorati. V zadnjih letih je prihajalo predvsem do konfliktov na področju okoljske politike, saj sta Direktorat za notranji trg in Direktorat za davke in carinsko unijo hotela imeti vpliv na predloge Okoljskega direktorata, ki so imeli določene posledice za trg in davke (Nugent 2001: 159).

⁹⁵ Komisija je leta 1992 ugotovila, da obstaja okoli 3000 interesnih skupin. Te lahko razdelimo v tri skupine: zasebna in javna podjetja, nacionalne interesne skupine in evro-skupine. Najbolj zastopani interesi so seveda interesi različnih podjetij in multinacionalk. Poleg tega, da hočejo interesne skupine z lobiranjem v različnih direktoratih Evropske komisije zastopati in predstavljati svoje interese, seveda tudi Evropska komisija velikokrat sodeluje z njimi. Pri oblikovanju zakonodajnih predlogov namreč potrebuje dodatne informacije za pripravo dobrega zakonodajnega predloga, zato sodeluje s strokovnjaki, ki so specializirani za različna področja. Po drugi strani je Komisiji lažje dobiti podporo za zakonodajni predlog s strani Sveta, če zakonodajni predlog podpirajo vplivni interesi. Če Komisija predlaga predlog, ki ga ne podpirajo vplivni interesi, je zelo velika možnost, da ga Svet in Evropski parlament zavrneta, saj ima ta predlog najverjetneje negativne posledice za katero od držav članic (Nugent 2001: 1999).

integraciji okoljskih zadev v oblikovanje politik in upravljanje Evropske komisije (S(97)1844).⁹⁶

Komisija v poročilu ocenjuje, da je v letih 1994–1995 naredila pomemben napredek glede implementacije načela vključevanja okolja na področju strukturnih skladov, razvojne politike in na področjih transporta ter energije. V poročilu pa ne navede, kateri in kakšni so ti napredki. Med drugim je ugotovila, da je bila njena dotedanja praksa takšna, da so direktorati upoštevali okoljske zahteve v svojih aktivnostih prepozno, ko ni bilo več možno vplivati na temeljne aspekte osnutkov dokumentov, načrtov, zakonodajnih predlogov itd. Strateška presoja vplivov na okolje bi morala po njenem mnenju postati integralni del dokumentov, ki jih oblikuje Komisija, in to že v začetni fazi oblikovanja zakonodajnih predlogov in programov.

Komisija si pri svojem delu prizadeva upoštevati smernice. Izdala je kar nekaj dokumentov, ki zadevajo integracijo okoljskih zadev v specifična področja, kot sta na primer urbano okolje in transport⁹⁷ ali npr. Zeleno knjigo o pravičnejšem

⁹⁶ Ukrepi, ki jih je Komisija predlagala v poročilu iz leta 1993 (vključno z oceno o izvajanju teh ukrepov iz leta 1997), so:

1. Okoljsko ovrednotenje vseh aktivnosti Komisije in upoštevanje strateške presoje vplivov na okolje pri oblikovanju ukrepov, o katerih odločata Svet in Evropski parlament. Direktorati tega v praksi niso resno in sistematično upoštevali.
2. Memorandum k novim zakonodajnim predlogom bi moral vsebovati opise vplivov na okolje ter oceno okoljskih stroškov kot tudi koristi. Tudi tega se v praksi ni upoštevalo.
3. Vsak direktorat bi moral v letnem delovnem programu navesti, kateri od njegovih predlogov bi lahko imel okoljske posledice, česar se ni izvajalo sistematično.
4. Letna ocena napredka pri uresničevanju načela integracije. Direktorati so sicer predložili oceno napredka, vendar te ocene niso bile dovolj kritične.
5. V vsakem direktoratu naj bi bila ena oseba odgovorna za to, da bi pri zakonodajnih predlogih upoštevali tudi okoljevarstveni vidik. V relevantnih direktoratih so imenovali osebe na različnih stopnjah v hierarhični ureditvi. Ti so se neformalno sestajali z direktorjem Direktorata za okolje. Pomen vzpostavitve mreže teh oseb iz različnih direktoratskih je predvsem v tem, da se je povečal pomen zavedanja vključevanja okoljskih zahtev v politike ES in da so se izmenjale izkušnje. Komisija dodaja, da je težko oceniti, kako učinkoviti so ti uslužbenci pri spodbujanju vključevanja okoljskih zahtev pri oblikovanju politik v posameznih direktoratih.
6. Vzpostavitev posebne enote znotraj Direktorata za okolje za implementacijo petega okoljskega programa. Slednja je bila vzpostavljena.
7. Splošno poročilo o integraciji okoljskih zahtev, ki je bilo kratko.
8. Kodeks obnašanja za vse organe Komisije npr. glede varčevanja z energijo itd.

(Commission to the Commission on integration of environmental considerations in Commission policy-making and management (C(97) 1844/1 and 2), http://europa.eu.int/comm/environ/enveco/integration/com_en_971844.pdf, str. 4 (3. 5. 2002)).

⁹⁷ Dokument z naslovom *Citizens Network* iz leta 1995 (*Progress Report on implementing of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and*

in učinkovitejšem določanju cen v transportu (internalizacija zunanjih stroškov), kar je uresničevanje načela 'onesnaževalec plača' (EC 1996).

V drugi polovici devetdesetih let 20. stoletja je predvsem po zaslugi APES zaslediti nove spodbude za uveljavljanje trajnostnega razvoja in za upoštevanje okoljskih zadev v politikah ES. Evropski svet je prevzel vodilno vlogo v razpravi o tem, kako v praksi doseči trajnostni razvoj in izvajati vključevanje okoljske politike v sektorje ES. Leta 1998 se je začel t. i. Cardiffski proces, kjer je bil transport, poleg kmetijstva in industrije, spoznan za ključni sektor, v katerem se morajo upoštevati okoljske zahteve.

Glede Cardiffskega procesa velja povedati naslednje. Evropski svet je po podpisu APEU decembra 1997 na svojem rednem zasedanju v Luxemburgu prevzel pobudo za implementacijo 6. člena APES. Od Evropske komisije je zahteval, da oblikuje strategijo za vključevanje okoljskih zahtev v politike ES. Evropska komisija je do naslednjega rednega zasedanja Evropskega sveta v Cardiffu junija 1998 pripravila dokument z naslovom Partnerstvo za integracijo-Strategija za integracijo okolja v politike EU,⁹⁸ čigar ideje so bile razvite tudi v prakso Evropske komisije (npr. obvezna okoljska ocena važnejših predlogov). Namen strategije Partnerstvo za integracijo je razviti praktične korake k implementaciji načela integracije v dnevno delo institucij Skupnosti. Toda strategija določa le splošne in neobvezujoče smernice za vključevanje okoljskih zahtev v delo institucij, ne navede pa konkretnih ukrepov. Od volje institucij ES je odvisno, ali se bodo pri svojem delu posvetile upoštevanju teh smernic ali ne in ali bodo same skušale uvesti ukrepe za uresničevanje načela integracije okolja. Če povzamem smernice, ki jih Komisija priporoča, te določajo, da naj bi Evropska komisija to načelo upoštevala pri oblikovanju predlogov, Svet in Evropski parlament pa v nadaljnjem procesu odločanja.⁹⁹ Poglavitni poudarek

sustainable development »toward sustainability«, <http://europa.eu.int/comm/environment/env-act5/chapt1-3.htm#63> (5. 3. 2002).

⁹⁸ *Partnership for Integration—A Strategy for integrating Environment into European Union Policies COM(98) 333*, <http://europa.eu.int/comm/environment/docum/98333sm.htm>, str. 3–4 (28. 9. 2002).

⁹⁹ Smernice, ki jih našteva ta dokument, so:

- Komisija mora zagotoviti, da vse njene ključne pobude vključujejo skrb za okolje. Vsi predlogi, ki bi imeli posledice za okolje, morajo vsebovati podrobno oceno vpliva na

strategije je do neke mere tudi prekinitev tradicionalnega sektorskega odločanja. Poudarja tudi oblikovanje indikatorjev, na podlagi katerih se lahko vzpostavi redni sistem nadzora in pregled stanja implementacije načela integracije. Komisija je kot prioriteten kratkoročni področji, kjer naj bi se upoštevalo okoljske dimenzije problemov v procesu odločanja, določila Agendo 2000 in implementacijo Kjotskega protokola, ki bo zahtevala spremembe politik na več področjih (transport, energija, kmetijska, davčna politika, itd.).¹⁰⁰

Evropski svet je na zasedanju v Cardiffu povabil Svet oz. posamezne resorne ministre, da pripravijo strategije vključevanja okoljevarstvenih načel v svoje politike in da oblikujejo indikatorje za pregled stanja okolja na njihovih področjih. Kot glavne je povabil naslednje resorne ministre: transportne, energetske in kmetijske. Evropska komisija in Evropski svet naj bi imela pregled nad uresničevanjem teh resornih strategij.¹⁰¹

Od decembra 1997 do decembra 1999 je bila tematika o vključevanju okoljskih zahtev v politike ES na dnevnem redu vsakega zasedanja Evropskega sveta. V tem času je bilo pozvanih še ostalih šest resornih ministrov, da oblikujejo svoje strategije vključevanja okoljevarstvenih določil. Poleg že prej omenjenih ministrov za transport, kmetijstvo in energetiko, so bili k temu pozvani še ministri za razvoj, notranji trg, industrijo, ribištvo, splošne zadeve in ministri, ki skrbijo za ekonomsko-finančne zadeve. Evropski svet bi moral decembra 1999 na zasedanju v Helsinkih zagotoviti dodatno spodbudo procesu vključevanja okoljskih zadev v sektorje, kot jo je na primer podal na zasedanju decembra

okolje. Obenem mora Komisija pregledati obstoječe politike in na podlagi tega oblikovati strategije za določen sektor in indikatorje za nadzor implementacije načela integracije.

- Svet mora v glavnih politikah ES predstaviti prednostne aktivnosti za vključitev okoljskih zahtev v te politike in predlagati učinkovit mehanizem za nadzor implementacije. Poleg tega mora zagotoviti, da so okoljske zahteve vključene v njegovih odločitvah o novih predlogih.
- Evropski svet mora periodično pregledati sektorske strategije o vključevanju okoljskih vsebin v politike posameznih Svetov.
- Parlament mora zagotoviti, da se v procesu odločanja upošteva potreba po integraciji okoljskih zahtev v politike ES in identificirati prednostna področja za integracijo okolja v ključne politike.

¹⁰⁰ *Partnership for Integration—A Strategy for integrating Environment into European Union Policies COM(98) 333*, <http://europa.eu.int/comm/environment/docum/98333sm.htm>, str. 4, 7–10 (28. 9. 2002).

¹⁰¹ *Europäischer Rat (Cardiff), 15.–16. Juni 1998*, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/jun98de.pdf>, 34. točka (8. 11. 2001).

1998 na Dunaju. Takrat je od Sveta zahteval določitev časovnih rokov za uresničitev ukrepov, od Komisije pa oblikovanje seznama indikatorjev, katerih namen je nadzor nad implementacijo strategij Sveta na posameznih resornih področjih. Vendar je Evropski svet v Helsinkih od Sveta zahteval le, da naj skuša vključiti časovne termine za oblikovanje in sprejetje nadaljnjih ukrepov in sezname indikatorjev. Evropski svet v Helsinkih tudi ni podrobno pregledal strategij posameznih resornih ministrov Sveta, ki so odgovorni za transport, za energetiko in za kmetijstvo. Pomanjkljive strategije so bile sprejete brez pripomb in nadaljnjih razprav, prav tako tudi uvodna poročila ostalih treh sektorjev.¹⁰² Evropski svet na zasedanju v Helsinkih tudi ni pozval preostalih ministrov k oblikovanju strategij. Poudaril pa je, da mora po pripravi strategij slediti takojšnje izvajanje le-teh in hkrati pozval k rednemu vrednotenju, nadzoru in nadaljnjemu razvoju strategij o vključevanju okoljskih zahtev v posamezne politike ES.¹⁰³

Tudi Evropska komisija je ovrednotila strategije Sveta na posameznih resornih področjih v poročilu, ki ga je predložila Evropskemu svetu leta 1999 na zasedanju v Helsinkih.¹⁰⁴ Komisija je ocenila, da bi bilo treba pri nadaljnjem razvoju strategij na posameznih področjih nameniti določeno pozornost predvsem okrepitvi strategij s terminskimi načrti za ukrepe in se bolj osredotočiti na vzroke problemov, namesto da se s tehnologijami prestrezanja išče možnosti za odstranitev njihovih posledic. Poudarila je, da bi bilo treba na ravni ES upoštevati tudi prakse posameznih držav članic, ki že uspešno uveljavljajo okoljevarstvo v upravi in strategijah ter pri oblikovanju kazalcev stanja okolja. Na zasedanju Evropskega sveta v Helsinkih je Komisija predstavila poročilo o

¹⁰² EEB (1999) ugotavlja, da je še zmeraj premalo podpore trajnostnemu razvoju in vključevanju okoljske politike v posamezne sektorske politike, saj nobeden od posameznih resornih ministrov v Svetu ni zastavil določenih okoljskih ciljev, z izjemo tistih, ki so že bili sprejeti na ravni EU. Čeprav nekateri resorni ministri sicer navajajo nekaj pomembnih instrumentov za vključevanje okoljevarstva v posamezne resorne politike (npr. strateška presoja vplivov na okolje, odprava okolju škodljivih subvencij, internalizacija zunanjih stroškov. itd.), pa nobeden od njih ni predlagal celovite strategije.

¹⁰³ *Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.pdf, 46. in 47. točka (30. 1. 2002).

¹⁰⁴ *From Cardiff to Helsinki and beyond. Report to the European Council on integrating environmental concerns and sustainable development into Community policies, SEC(99) 1941*, http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/sec991941_en.pdf (3. 5. 2002).

kazalcih stanja okolja in kazalcih vključevanja¹⁰⁵ kot odgovor na zahtevo Evropskega sveta z zasedanja na Dunaju o oblikovanju kazalcev. Posebno pozornost je poleg oblikovanja splošnih okoljskih kazalcev namenila kazalcem na področju transportne dejavnosti, na podlagi katerih se lahko ugotovi uspešnost izvajanja strategije Sveta, ki ga tvorijo ministri za transport.

Preostalih šest resornih ministrov bi moralo predstaviti svoje strategije Evropskemu svetu junija 2001 na zasedanju v Göteborgu,¹⁰⁶ vendar štirje resorni ministri do takrat še niso oblikovali strategij (ministri za industrijo, splošne zadeve, ribištvo in za ekonomsko-finančno področje). Odločitev Evropskega sveta v Helsinkih, da bo naslednje ovrednotenje sektorskih strategij šele čez leto in pol v Göteborgu, je namreč povzročila upočasnitev priprav strategij. Tudi EEB (1999) poudarja, da je ena od institucionalnih slabosti nekontinuiteta Cardiffskega procesa, saj ga vodi Evropski svet, ki mu vsake pol leta predseduje druga država. Zato prihaja do tega, da ena država daje poudarek enim temam, druga pa drugim. EEB je predlagal, da bi zato morali večjo vlogo v Cardiffskem procesu imeti ministri za okolje in Evropska komisija. Poleg tega EEB poudarja, da implementacija 6. člena APES zahteva spremembe k obstoječim politikam in pristopom, vendar pa nasprotovanje in odpor držav članic do preoblikovanja obstoječih politik in metod dela v institucijah ES ovira Cardiffski proces. Skratka, čeprav Cardiffski proces poteka že več kot pet let, je še vedno bolj kot ne na začetku, saj v strategije resornih področij Sveta niso vključeni jasni cilji, instrumenti, ukrepi in časovni roki. Vendar vidi EEB prednosti tega procesa v tem, da so vanj vključeni šefi držav članic in vlad, saj je mnenja, da mora vključevanje okoljskih zahtev v ostale politike voditi dobro vodstvo na najvišji ravni.¹⁰⁷ EEA (1999: 26) smatra, da

¹⁰⁵ *Report on Environment and Integration Indicators to Helsinki Summit (SEC (1999) 1942 final)*, http://europa.eu.int/comm/environment/anveco/integration/reportingintegrationsec99_1942.pdf (20. 10. 2002).

¹⁰⁶ *Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.pdf, 46. in 47. točka (30. 1. 2002).

¹⁰⁷ Izmed več priporočil EEB glede okoljske integracije bi izpostavila naslednje: Evropski svet mora vzpostaviti določen okvir za vsebino in ovrednotenje sektorskih strategij (npr. specifični cilji, časovni roki, učinkoviti instrumenti, indikatorji, nadzor,...). Poleg tega morajo ministri za splošne zadeve analizirati in revidirati pravila procedure Sveta tako, da bi se upoštevala potreba po vključevanju okoljskih zahtev v definicijah in implementacijah politik ES. Poudarja večjo vlogo ministrov za okolje, Eurostata in EEA v Cardiffskem procesu. Evropska komisija naj bi takoj začela z analizami vsakega predloga glede posledic za okolje, saj mora že v zgodnjih

pomeni ta proces tudi bistven korak k vključevanju okoljskih zahtev v delo institucij ES, saj so slednje odgovorne za oblikovanje ciljev, programov in zakonodajnih aktov za vsa ključna področja (predvsem ekonomske) dejavnosti ES, ki povzročajo veliko onesnaževanje okolja.

3.5 EVROPSKA SKUPNOST KOT OKOLJSKI AKTER V LUČI ŠTIRIH MODELOV TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Treadmill pristop trajnostnega razvoja namenja zelo malo oz. nič pozornosti okoljskim posledicam gospodarskih dejavnosti, kar je bila dominantna pozicija industrije v okviru EGS do začetka osemdesetih let 20. stoletja in jo je bilo še vedno zaznati v obnašanju nekaterih malih in srednjih podjetij ES sredi devetdesetih let 20. stoletja. Tak razvoj je pospešila predvsem težnja EGS po čim večji gospodarski rasti, kvantitativno merjeni le z BDP, kar je privedlo do pogubnih posledic za okolje. Do devetdesetih let 20. stoletja so v EGS okoljske probleme reševali predvsem z zakonodajo, ki je uvedla in poenotila standarde za količinske omejitve okolju škodljivih snovi z namenom, da ne bi prišlo do izkrivljanja konkurenčnosti med državami članicami in ogrožanja vzpostavitve skupnega trga. Obenem so v skladu s treadmill pristopom k trajnostnemu razvoju razvijali tudi ustrezne tehnološke rešitve, ki so le deloma prestrezale snovi, ki onesnažujejo okolje. Te tehnologije niso bile razvite v skladu z načelom preprečevanja¹⁰⁸, saj niso spreminjale vzorcev proizvodnje, istočasno pa so pospeševale rabo naravnih virov. Na okolje in naravne vire se je gledalo predvsem s stališča njihove uporabnosti za gospodarski razvoj EGS. Dejstvo, ki prav tako govori v prid treadmill modela trajnostnega razvoja, ki je v EGS prevladoval skoraj do devetdesetih let 20. stoletja, je soglasno sprejemanje odločitev v Svetu ministrov glede okoljskih ukrepov in vrednotenje le-teh s

fazah priprave predlogov onemogočiti oz. se izogniti učinkom na okolje. Evropski parlament pa mora zavrniti vse zakonodajne predloge, ki ne bi bili pripravljene v skladu s presojo vpliva na okolje. Poleg tega mora Evropski parlament vključiti načelo integracije okoljskih zahtev v svoje delovne metode, da bi s tem zagotovil sodelovanje med različnimi komiteji ali bi celo vzpostavil nov komitej, ki bi nadzoroval ta proces (*Environmental Policy Integration*, <http://www.eeb.org/publication/epi-maria-edited.pdf>, str. 5–10 (29. 9. 2002)).

¹⁰⁸ Razvoj novih tehnologij, ki upošteva to načelo, gre predvsem v smer razvoja takih tehnoloških rešitev, ki učinkoviteje izrabijo snovi, ki onesnažujejo okolje. Poleg tega se poudarja razvoj takih tehnologij, ki nadomeščajo rabo neobnovljivih naravnih virov z obnovljivimi. Inovacije gredo tudi v smeri razvoja tehnologij, ki uvajajo čistejše proizvodne procese.

stališča njihovega vpliva na notranji trg EGS. Zaradi tega dejstva se je večino okoljske zakonodaje sprejemalo na stopnji najnižjega skupnega imenovalca, kar se ni spremenilo vse do sprejetja EEL, ko se je uveljavilo večinsko glasovanje.

Do formalnega priznanja in uveljavljanja šibkega modela trajnostnega razvoja je prišlo šele konec osemdesetih let 20. stoletja z uveljavitvijo prvih institucionalnih sprememb v EEL, ki je razširila večinsko glasovanje, z novim postopkom odločanja je tudi Evropski parlament dobil možnost večjega uveljavljanja okoljskih interesov. Že v četrtem okoljskem programu (1987–1992) je bilo zaznati elemente šibkega modela trajnostnega razvoja (npr. presoja vplivov na okolje, ekološka modernizacija), ki pa so se začeli uveljavljati šele v devetdesetih letih 20. stoletja, saj je takrat prišlo do opazne spremembe v vrednotenju okolja. Evropska komisija je začela poudarjati strategijo ekološke modernizacije in tako skušala uskladiti cilje enotnega trga in uveljavljanje strožjih okoljskih standardov. V ES je začelo prevladovati prepričanje, da je treba pospešiti optimalno racionalizacijo proizvodnje in potrošnje energije, spremeniti vzorce potrošnje ter pospešiti recikliranje. ES je v četrtem okoljskem programu začela spodbujati implementacijo trajnostnega razvoja z vključevanjem okolja v posamezne politike ES. To je eden izmed pglavitnih elementov močnega modela trajnostnega razvoja, ki spodbuja uveljavljanje integracije okoljskih zahtev v posamezne sektorske politike s ciljem podpreti trajnostno potrošnjo in trajnostno proizvodnjo¹⁰⁹. ES vidi v trajnostni proizvodnji ekonomske in okoljske prednosti. To pa seveda vključuje spreminjanje vzorcev obnašanja in delovanja v sektorjih, ki povzročajo največje onesnaževanje okolja. Del teh sprememb se doseže npr. z izkoriščanjem in uporabo obnovljivih virov energije. V ES dajejo v zadnjih letih velik poudarek razvoju alternativnih goriv za pogon motornih vozil. Tudi če pogledamo peti okoljski program (EC 1992b), nam hitri pregled da vedeti, da se je v devetdesetih letih 20. stoletja v ES začel uveljavljati šibek model trajnostnega razvoja. S petim programom je

¹⁰⁹ Trajnostna potrošnja pomeni uporabo takšnega blaga in storitev, ki zadostujejo osnovnim potrebam in prispevajo k boljši kakovosti življenja, medtem ko se zmanjšuje uporaba naravnih virov, toksičnih materialov, odpadkov in emisij snovi, ki onesnažujejo okolje, ter se tako ne ogroža potrebe prihodnjih generacij. Ta pogled spodbuja tendenco, da se omeji cilje politik ES tako, da se spremenijo vzorci potrošnje. To pomeni, da se izboljšanje kvalitete okolja doseže z uporabo bolj učinkovitih in manj onesnažujočih storitev in blaga, ne pa le z zmanjšanjem količine blaga in storitev, ki se jih troši. Trajnostna proizvodnja zasleduje isto idejo, saj pomeni uporabo čistejših procesov, produktov in storitev, ne le količinsko zmanjšanje in omejitve le-teh.

bila ES namreč zavezana k večanju števila raznih instrumentov (od pravnih do ekonomskih, tržnih in horizontalnih), ki so potrebni, da se spremenijo vzorci potrošnje in proizvodnje, obenem pa vodijo k okolju prijaznemu razvoju. Poudarek je bil sicer dan na uporabi tržno usmerjenih ukrepov. Tako je bila ES v prvi polovici devetdesetih let 20. stoletja dejansko bližje šibkemu konceptu trajnostnega razvoja kot pa močnemu, saj slednji poudarja uporabo različnih ukrepov. S PEU se je tudi formalno uveljavilo načelo vključevanja okolja v politike ES, ki je dobilo pravo veljavo v praksi sicer šele konec devetdesetih let 20. stoletja, ko so različni resorni ministri začeli oblikovati strategije o vključevanju okoljskih zahtev v svoje politike. Z udejanjanjem tega načela v praksi se je začelo, sicer postopno, sodelovanje različnih sektorjev v ES. Nazoren primer je bila (leta 2000) združitev Direktorata za energijo in Direktorata za transport v skupni direktorat. V devetdesetih letih 20. stoletja je v ES počasi dobila veljavo tudi presoja vplivov na okolje, npr. pri načrtovanju projektov v okviru gradnje transevropskega omrežja (*Trans-European network – TEN*),¹¹⁰ leta 2001 je bila sprejeta zelo pomembna direktiva o strateški presoji vplivov na okolje. Strateška presoja vplivov na okolje je potrebna za vsak poseg v prostor, ki bi škodoval okolju, pri tem mora imeti možnost izraziti mnenje tudi javnost. V ES je začelo prevladovati dejstvo, da se ciljev okoljske politike ne more doseči le z delovanjem na ravni Skupnosti, ampak je treba v obravnavanje lokalnih okoljskih problemov in posegov v prostor vključevati tudi lokalne prebivalce. Do pomembnega premika k uveljavljanju močnega modela trajnostnega razvoja v ES je prišlo v drugi polovici devetdesetih let 20. stoletja. Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlenosti¹¹¹ je pomenila nov korak v smeri uveljavljanja varstva okolja v ES. Na varstvo okolja se je začelo gledati z vidika pomembnosti slednjega tudi za gospodarsko rast in konkurenčnost gospodarstva ES, saj naj bi okoljski ukrepi pospešili rast gospodarskih aktivnosti in tako tudi zaposlenost. ES pa skupaj z EEA skrbi tudi za oblikovanje indikatorjev trajnostnega razvoja, saj se lahko na podlagi analize teh indikatorjev spremlja uresničevanje ukrepov, ki uveljavljajo načelo vključevanja

¹¹⁰ *Community guidelines for the development of the transEuropean transport network*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24094.htm> (26. 11. 2002).

¹¹¹ *White paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century, COM(93) 700 final*, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html> (22. 6. 2003).

okoljske problematike v politike ES in tako pospešujejo uveljavljanje trajnostnega razvoja. ES je že oblikovala določene indikatorje na področju transporta (*Transport and Environment reporting mechanism 2001 – TERM 2001*), ki nadzirajo vključevanje okoljskih zahtev v transportno politiko, kot so npr. emisije CO₂ glede na vrsto transporta; število odpadnih avtomobilov; število ljudi izpostavljenih določeni stopnji hrupa (EEA 2001).¹¹² S Cardiffskim procesom, ki je med drugim pospešil oblikovanje teh kazalcev stanja okolja, je ES na dobro začrtani poti uveljavljanja trajnostnega razvoja v vseh politikah in tako posredno tudi v procesu odločanja v institucijah ES. Zelo pomembne so zahteve glede sprememb metod dela v institucijah, ki so zapisane v strategiji trajnostnega razvoja EU, kjer je poudarjeno, da mora biti več povezovanja med različnimi direktorati v Evropski komisiji, med odbori Evropskega parlamenta in med resornimi ministri Sveta. Treba je odpraviti rivalstva med različnimi sektorji v Evropski komisiji ali pa v odborih Parlamenta, kjer je velikokrat prihajalo in še vedno prihaja do močnega prerekanja med uveljavljanjem okoljskih interesov in interesov, ki hočejo uveljaviti pogoje za vzpostavitev notranjega trga. Kot bomo videli v nadaljevanju v primeru sprejemanja direktiv kot posledic programa Auto-Oil I, so v Evropski komisiji še vedno zelo močni ekonomski interesi. Večja moč v postopku soodločanja Evropskega parlamenta, ki je znan kot zagovornik okoljskih interesov, daje upanje za hitrejše in večje uveljavljanje okoljskih zahtev. To bo dokazala študija primera. Zelo močan dokaz uveljavljanja močnega modela trajnostnega razvoja v ES je vzpostavitev določenih enot znotraj direktorats Evropske komisije, ki skrbijo za to, da se pri vseh pomembnih obravnavah poleg ekonomskih zadev upošteva tudi varovanje okolja (Jordan 1998). Na koncu lahko sklenem, da ES uveljavlja šibki model trajnostnega razvoja z določenimi elementi močnega modela, ki se šele začenjajo postopoma uveljavljati (integracija okolja v sektorske politike, delne

¹¹² Po sestanku Evropskega sveta v Cardiffu leta 1998 je Svet povabil Evropsko komisijo in EEA, da bi vzpostavili okvir indikatorjev, s katerimi bi letno preverjali uspešnost strategije integracije okoljskih zahtev v transportno politiko. Tako je bilo leta 2000 objavljeno prvo poročilo z naslovom TERM 2000, v letu 2001 pa je sledilo že drugo poročilo TERM 2001 (EEA 2001: 10). Poročilo TERM 2001 vsebuje okoli 30 indikatorjev, ki so zbrani v sedmih tematskih skupinah: okoljske posledice transporta; transportno povpraševanje; prostorsko načrtovanje in dostopnost; transportna infrastruktura in storitve; transportni stroški in cene; tehnologija ter upravljanje integracije okolja v državah članicah.

institucionalne spremembe¹¹³, uporaba obnovljivih virov, kazalci). Treba bo vložiti še ogromno truda, da se bo tudi v praksi začel uveljavljati močan model trajnostnega razvoja. To bo zahtevalo strukturne spremembe tako v gospodarstvu, kot institucijah ter še posebej v obnašanju ljudi, za kar bo potrebna velika politična volja predvsem politikov ES.

4. TRANSPORTNA POLITIKA EVROPSKE SKUPNOSTI

Transportu se po eni strani priznava pomembna vloga v razvoju materialne proizvodnje in v integraciji družbe, po drugi strani pa je med ljudmi vse bolj prisotna zavest o njegovih negativnih učinkih na kvaliteto okolja, varnost in zdravje ljudi. V ES ima transport pomembno mesto tudi v strategiji trajnostnega razvoja, saj se politiki v zadnjih letih soočajo z izzivom, kako uskladiti prednosti mobilnosti in ukrepe, s katerimi bi se izognili okoljskim učinkom transporta.

4.1 DEFINICIJA TRANSPORTA IN TRANSPORTNE POLITIKE

Večina definicij razlaga transport kot del družbenih procesov, katerih cilj je premagovanje prostora (Zupančič 1998: 29). Kolarič (Zupančič: 1998: 4) vključuje v definicijo transporta tudi komunikacije, spet drugi npr. Jelinovič energijo (Zupančič 1998: 4). Zupančič (1998: 5) razume transport kot »vse (ekonomske) aktivnosti, opravljene z namenom premikanja oseb in blaga z enega na drugo mesto«. V diplomski nalogi bom uporabljala termin transport v smislu Zupančičeve definicije.

V poročilu Strokovne skupine za transport in okolje¹¹⁴ iz leta 2000¹¹⁵ in v resoluciji Evropskega sveta o strategiji vključevanja okolja in trajnostnega

¹¹³ Delne zato, ker je še vedno treba doseči soglasje v Svetu in uporabiti postopek posvetovanja za sprejem določenih okoljskih zakonodajnih ukrepov (glej 175(2). člen APES).

¹¹⁴ Evropska komisija je leta 1997 oblikovala Strokovno skupino za transport in okolje, ki jo sestavljajo strokovnjaki za transport in za okolje iz držav članic. Ima več delovnih skupin, ki oblikujejo razna poročila na različne teme, npr. definiranje trajnostnega transportnega sistema (*From Cardiff to Helsinki and beyond. Report to the European Council on integrating environmental concerns and sustainable development into Community policies, SEC(99) 1941*, http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/sec991941_en.pdf (3. 5. 2002)).

¹¹⁵ Priporočila za trajnostni transport je 26. septembra 2000 sprejela Strokovna skupina za transport in okolje, kjer je tudi opredeljen trajnostni transport (*Recommendations for actions*

razvoja v transportno politiko, ki jo je sprejel aprila 2001, je mogoče najti definicijo trajnostnega transporta. Trajnostni transport naj bi prispeval k družbeni in gospodarski blaginji, brez da bi pri tem škodoval zdravju ljudi in okolju. Če trajnostni transport vključuje socialne, ekonomske in okoljske cilje, potem lahko trajnostni transportni sistem definiramo kot:

1. »sistem, ki omogoča, da so potrebe in razvoj posameznikov, podjetij in družb v skladu z zdravjem ljudi ter v ravnovesju z ekosistemi;
2. sistem, ki deluje učinkovito, ponuja izbiro med različnimi vrstami transporta in podpira konkurenčno gospodarstvo ter regionalni razvoj;
3. sistem, ki omejuje emisije in odpadke, uporablja obnovljive vire do stopnje njihovega obnavljanja in uporablja neobnovljive vire do stopnje razvoja njihovih obnovljivih substitutov ter zmanjšuje uporabo zemlje ter hrup«. ¹¹⁶

Obstaja več definicij transportne politike. Večinoma jo obravnavajo kot del skupne gospodarske politike in politike razvoja družbe. Novaković tako definira transportno politiko kot skupek ukrepov, ki jih izvajajo različni družbeni in ekonomski subjekti za doseganje optimalnega razvoja transportnega sistema države (Padjen 1996: 3). Za Pikarskyja in Christensena (Padjen 1996: 5) je »transportna politika odgovor vlade na nacionalne transportne potrebe«. Transportna politika je po njunem prepričanju odvisna od niza dejavnikov, od ekonomske in transportne razvitosti države, od sestave transportnega sistema, od sposobnosti nosilca te politike, od njenih ciljev in od razpoložljivih sredstev. Je evolutiven proces, ki izhaja iz predhodnega razvojnega obdobja in tradicije ter iz obstoječih zakonitosti. Zaradi tesne povezanosti transporta z življenjem družbe predstavlja transport posebno problematiko znotraj vsake nacionalne

towards sustainable transport, <http://europa.eu.int/comm/environment/trans/report2000.pdf>, str. 11 (2. 7. 2002)). Definicijo trajnostnega transporta je oblikovala Prva delovna skupina, ki deluje kot pomožno telo te Strokovne skupine. Definicijo je oblikovala na podlagi projekta Okoljsko trajnostni transport, ki ga vodi Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj. Slednja je okoljskotrajnostni transport definirala kot »transportni sistem, ki ne ogroža zdravja ljudi ali ekosistemov in zadovoljuje potrebo po mobilnosti v skladu z uporabo obnovljivih virov na njihovi stopnji regeneracije in v skladu z uporabo neobnovljivih virov na stopnji razvoja njihovih obnovljivih substitutov« (*Defining an Environmentally Sustainable Transport System*, <http://europa.eu.int/comm/environment/trans/reportwg1.pdf> (15. 7. 2002)).

¹¹⁶ *Strategy for integrating environment and sustainable development into transport policy—Council Resolution, 2340th Council Meeting, Transport/Telecommunications, Luxembourg, 4–5 April 2001*, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang1> (26. 8. 2002).

politike.¹¹⁷ Transport je v večini držav dejavnost občega družbenega interesa, saj transport in transportna infrastruktura oblikujeta fizični temelj družbe in predstavljata predpogoj za razvoj neke države (Padjen 1996: 11).

Transportna politika je del ekonomske politike, zato Padjen (1996: 29) trdi, da je potrebno tudi cilje transportne politike upoštevati kot del ciljev ekonomske politike. Najvažnejši cilj transportne politike je učinkovit transportni sistem, ki omogoča kvaliteten prevoz ob najnižjih stroških. Ostali glavni cilji se zvrstijo v štiri skupine. V prvo spadajo tisti, ki pozitivno vplivajo na gospodarsko rast in nacionalno blagostanje. Drugo skupino tvorijo cilji, ki povečujejo učinkovitost in ekonomičnost transportnega sistema. Tretjo sestavljajo cilji, ki zadovoljujejo temeljne družbene prevozne potrebe. Četrto skupino pa tvorijo cilji, ki pripomorejo k izogibanju negativnih učinkov nastalih kot posledica transportnih aktivnosti.

4.2 CILJI, RAZVOJ IN POMEN TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI

CILJI TRANSPORTNE POLITIKE ES

Konec 20. stoletja sta rast transporta in s tem povečana gneča na transportnih poteh začela zmanjševati svobodo gibanja, povzročati velike stroške in resno ogrožati okolje ter zdravje ljudi.¹¹⁸ Tako je zdaj zelo pomemben cilj transportne politike tudi trajnostni transportni sistem in trajnostna mobilnost, kar pomeni, da morajo biti storitve v transportu učinkovite in varne za ljudi in okolje (EC 1999: 3). Med tremi poglavitnimi cilji skupne transportne politike v devetdesetih letih 20. stoletja je najti tudi varovanje okolja. Ti cilji so:

1. izboljšati kvaliteto transportnega sistema, ki naj bi temeljil na novih tehnologijah in tako pripomogel k varovanju okolja in varnosti;

¹¹⁷ Oblikuje prostorsko strukturo in vsakodnevni način življenja, širi znanja in kulturo, vodi k gospodarskemu napredku in razvoju družbe.

¹¹⁸ V letih 1990–1997 je bila rast potniškega transporta 0,9 %, tovornega transporta pa 2,6 %. Vplivi transportne dejavnosti na okolje v ES so razloženi v podpoglavju 4.3.

2. izboljšati delovanje enotnega trga s spodbujanjem konkurenčnosti med različnimi vrstami transporta in obenem ščititi socialne standarde;
3. izboljšati transportne povezave s tretjimi državami in pospešiti dostop na trge izven Skupnosti.¹¹⁹

RAZVOJ TRANSPORTNE POLITIKE ES

Kljub pomembnosti transporta za vzpostavitev skupnega trga razvoj skupne transportne politike do leta 1985 ni doživel pomembnejših rezultatov. Vzroke za to je mogoče iskati v tem, da je bil transport dolga leta izključen iz splošne liberalizacije storitev, pa tudi zaradi tega, ker je bilo težišče transportne politike dano le na razvoju treh vrst transporta, cestnega, železniškega in transporta po celinskih vodnih poteh. Pomemben zaviralen dejavnik je bila tudi širitev EGS leta 1973, ko so postale nove članice Velika Britanija, Danska in Irska. Te so se zavzemale za bolj liberalno transportno politiko. Ko so se v osemdesetih letih 20. stoletja pridružile EGS še Grčija, Portugalska in Španija, se je pojavilo še vprašanje transportne vključenosti teh obrobni držav ter vprašanje glede vključitve pomorskega in zračnega transporta v skupno transportno politiko, saj se določila pogodbe niso nanašala na ti dve vrsti transporta. Povečanje članstva EGS je vplivalo na spremembo in povečanje transportnih poti, pa tudi na razna nesoglasja med državami članicami, ki so bile bolj razvite in bolj liberalno usmerjene, ter državami na obrobju EGS, ki so zahtevale prerazporeditev dohodka tako, da se razvije transportna mreža (Padjen 1996: 147–148).

Če je bila za prvo obdobje značilna izredna pasivnost EGS na področju transporta, lahko drugo obdobje od leta 1985 do leta 1992 označimo za zelo aktivno, saj je bilo sprejetih kar nekaj predlogov za liberalizacijo vseh glavnih vrst transporta in za izgradnjo infrastrukture. Pomemben mejnik v razvoju politike je bilo leto 1985, ko je Evropska komisija objavila Belo knjigo o vzpostavitvi notranjega trga,¹²⁰ kjer je med resne ovire za vzpostavitev

¹¹⁹ *The Common Transport Policy: Action Programme 1995–2000 (COM(95) 302).*

¹²⁰ *White paper from the Commission to the European Council: Completing the Internal Market (COM(85) 310 final),* http://europa.eu.int/comm/off/pdf/1985_0310_f_en.pdf (22. 6. 2003).

skupnega trga do leta 1992 prištel tudi neizvršitev določil glede liberalizacije transportnih storitev (Giorgi in Schmidt 2001: 295). Pomanjkanje politične volje za uvedbo skupne transportne politike pa je spodbudilo Evropski parlament, da je 16. septembra 1982 s podporo Evropske komisije sprejel resolucijo¹²¹ v zvezi s postopkom zaradi opustitve proti Svetu ministrov (175. člen Pogodbe o ustanovitvi EGS). Parlament je ugotovil, da so bili sprejeti le nekateri ukrepi na področju transportne politike, ki niso dosegli ciljev glede vzpostavitve skupnega trga, ki so bili zastavljeni v Rimski pogodbi (v 3. in 74.–84. členih) (Moussis 1999: 396). Leta 1985 je Sodišče Evropskih skupnosti sprejelo pomembno sodbo¹²² proti Svetu ministrov, ki je skoraj trideset let blokiral predloge Evropske komisije in ni določil ukrepov za izvajanje skupne transportne politike. Sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 22. maja 1985 je pomenila uspeh Evropskega parlamenta in Evropske komisije, saj je Sodišče Evropskih skupnosti ugotovilo, da je Svet ministrov res kršil pogodbo¹²³ in ni zagotovil prostega opravljanja storitev na področju mednarodnih prevozov ter ni določil pogojev za vstop nerezidenčnih prevoznikov na nacionalni trg prevozov v državah članicah (Moussis 1999: 396).¹²⁴ Sodba je spodbudila koordinacijo in harmonizacijo predpisov na področju transporta, ki so potrebni za vzpostavitev skupnega trga. Začel se je intenziven proces oblikovanja direktiv na ravni EGS, še posebej tistih, ki so prispevale k odstranitvi konkurenčnih ovir na področju ekonomskih dejavnosti in dostopa na trg, infrastrukture, kot tudi na področju socialnih in tehničnih standardov. Med letoma 1985 in 1991 je Evropska komisija predlagala več kot deset direktiv in uredb. Med pomembnejšimi

¹²¹ *A resolution on the institution of proceedings against the Council of the European Communities for the failure to act in the field of transport policy (OJ C 267, p. 62).*

¹²² *Judgment of the Court of 22 May 1985. European Parliament v Council of the European Communities. Common transport policy—Obligations of the Council. Case 13/83, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983J0013 (25. 6. 2003).*

¹²³ Kršil je člene 59, 60, 61 in 75(1) Rimske pogodbe o ustanovitvi EGS, kjer je med drugim zapisano, da ima Svet ministrov pooblastilo, da sprejme ukrepe za izvrševanje prostega opravljanja storitev na sploh, prav tako pa tudi na področju mednarodne transportne dejavnosti (*Judgment of the Court of 22 May 1985. European Parliament v Council of the European Communities. Common transport policy—Obligations of the Council. Case 13/83, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983J0013 (25. 6. 2003).*)

¹²⁴ Ross pravi, da mnogo avtorjev krivi Svet ministrov in tako obenem tudi nacionalne vlade za počasen razvoj transportne politike EGS, drugi zopet npr. Abatti so bolj previdni in krivijo celotno institucionalno strukturo EGS (1998: 48). Lindberg in Scheingold (Ross 1998: 48) menita, da Evropska komisija ni bila sposobna uveljaviti svojih predlogov in tako igrati glavnega pospeševalca oblikovanja skupne transportne politike.

omenimo direktivo 440/91 o razvoju železnic, uredbo 3820/85 o harmonizaciji socialne zakonodaje na področju cestnega transporta in paket liberalizacije zračnega transporta v letih 1987, 1990 in 1992 (Giorgi in Schmidt 2001: 295). Vsi ti ukrepi za vzpostavitev skupnega trga na področju transporta so imeli pomembne posledice. Deregulacija transportnega trga in neomejena kabotaža¹²⁵ sta sicer dovoljevali bolj učinkovito uporabo transportnih kapacitet (Barrass in Madhavan 1998: 230–231), vendar je stimulacija mednarodnega transporta privedla do povečanja rasti transporta, kar je začelo tudi negativno vplivati na okolje.¹²⁶

Do leta 1992 je bila transportna politika ES zaznamovana s ciljem, oblikovati pogoje za nemoteno delovanje notranje trga EGS. V začetku devetdesetih let 20. stoletja pa je bilo že opaziti negativne učinke transportne dejavnosti na okolje. ES je tako začela v devetdesetih letih 20. stoletja pri oblikovanju smernic in ukrepov skupne transportne politike upoštevati tudi okoljske vidike.

Tako je Komisija februarja 1992 izdala Zeleno knjigo o učinku transporta na okolje (*Green Paper on The Impact of Transport on the Environment*) (CEC 1992), s katero je izrazila zaskrbljenost nad hitro rastjo transporta v EGS. Zelena knjiga je obenem tudi odgovor na določila EEL glede vključevanja okoljskih zahtev v ostale politike EGS, kar je pomenilo tudi v transportno politiko. V dokumentu je prikazana ocena učinkov transporta na okolje ter strategija za trajnostno mobilnost, s katero naj bi se zmanjšali škodljivi vplivi na okolje (CEC 1992: 5).

Z letom 1992 se je začelo novo obdobje transportne politike. PEU je okrepila politične, institucionalne in proračunske temelje transportne politike, z uvedbo

¹²⁵ Kabotaža je opravljanje storitev nacionalnih tovornih prevozov v cestnem transportu znotraj države članice za nerezidenčne prevoznike (Moussis 1999: 400).

¹²⁶ V letih 1977–1988 je bila letna rast tovornega cestnega transporta 3,9 %, tovorni železniški je upadel za 0,9 %, potniški cestni transport je letno zrasel za 3,2 %, potniški zračni transport je zrasel za 4,7 % in letna rast potniškega železniškega transporta pa je bila 1,3-odstotna (CEC 1992: 63). Ta hitra rast je vplivala na to, da je bila leta 1988 poraba energije v transportnem sektorju 29,8 % (glede na vso uporabo energije v EGS), od tega je bil delež cestnega transporta kar 84,4 %, 11,1 % jo je porabil zračni transport, le 2,5 % železniški in 2 % notranji vodni transport. Že leta 1988 pa je transport prispeval kar 22,5 % vseh emisij CO₂ v EGS (CEC 1992: 12–15).

postopka soodločanja je Evropski parlament pridobil več moči. Leta 2000 je bila sprejeta odločitev, da se mora do leta 2008 dokončno odpreti trg za železniški tovorni transport (EC 2001b: 11).¹²⁷ Bela knjiga o bodočem razvoju transportne politike iz leta 1992 (EC 1992a), ki sta ji sledila še akcijska programa skupne transportne politike za obdobja 1995–2000 in 2000–2004, je pomenila velik korak v zgodovini transportne politike ES. Bela knjiga iz leta 1992 je poleg pospeševanja prostega gibanja blaga in oseb v Skupnosti, razvoja integriranega transportnega sistema, krepiteve ekonomske in socialne kohezije z razvojem infrastrukture, akcije za povečanje varnosti, ukrepov na socialnem področju, izboljšanja odnosov s tretjimi državami, dala poudarek tudi ukrepom, ki zagotavljajo razvoj takšnega transportnega sistema, ki upošteva okolje in trajnostni razvoj (EC 1992a: 14). Določitev transporta kot pomembnega sredstva za doseg socialne kohezije je vodilo k oblikovanju TEN. Integracija okoljskih zadev v skupno transportno politiko je vodila k sprejetju standardov za emisije iz zraka, hrupa in davkov za gorivo. V devetdesetih letih 20. stoletja je bil dan velik poudarek tudi na ekonomskih ukrepih, saj je Komisija že leta 1992 v Beli knjigi (EC 1992a: 14) kot enega izmed zelo pomembnih ukrepov integracije okoljskih zahtev v transportno politiko navedla internalizacijo zunanjih stroškov, kamor spadajo tudi okoljski stroški. Komisija je leta 1996 sprejela Zeleno knjigo o pravičnejšem in učinkovitejšem zaračunavanju stroškov v transportu,¹²⁸ ki ji je leta 1998 sledila še Bela knjiga o zaračunavanju uporabe infrastrukture (Giorgi in Schmidt 2001: 296). Poleg tega je Evropski svet že leta 1994 poudaril, da je treba uveljaviti še strateško presojo vplivov na okolje pri izgradnji transevropskega omrežja, uvesti pobude za večji delež uporabe železniškega, vodnega in kombiniranega tovornega transporta v primerjavi s cestnim in zračnim, spodbujati razvoj manj hrupnega železniškega transporta in

¹²⁷ V ostalih vrstah transporta se je odprl že prej, vendar tudi zelo pozno, npr. kabotaža za cestni transport je bila uveljavljena šele z julijem 1998 in velja za vse države članice (Ross 1998: 105).

¹²⁸ V tej Zeleni knjigi je Komisija analizirala zunanje stroške transportne dejavnosti in ugotovila, da znašajo zunanji stroški okoli 250 milijard evrov, 90 % teh stroškov gre na račun cestnega transporta (*Transport policy: general principles*, http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_5_1_en.htm (26. 6. 2002)). O zunanjih stroških glej poglavje 4.4.7.

okolju prijaznejšega pomorskega transporta, upoštevati okoljske zahteve pri prostorskem načrtovanju in širiti javno zavest.¹²⁹

Leta 2001 je bila sprejeta zadnja Bela knjiga o razvoju transportne politike do leta 2010 (EC 2001b). Po mnenju Evropske komisije je pomemben napredek skupne transportne politike, da so padle potrošniške cene, istočasno sta se povečala kvaliteta storitev in obseg izbire, tako da je vse to vplivalo na spremembo načina življenja in potrošniških navad evropskih državljanov. Kot drugi napredek te politike Evropska komisija navaja, poleg rezultatov raziskovalnih programov, tudi razvoj najbolj moderne tehnike znotraj evropske interoperabilnosti, kot je npr. transevropska visokohitrostna železniška mreža in program satelitske navigacije, imenovan Galileo (EC 2001b: 12). Pomanjkanje harmoničnega razvoja skupne transportne politike je pripeljalo do določenih težav, ki na prelomu 20. stoletja še vedno niso rešene:

1. neenakomerna rast različnih vrst transporta;¹³⁰
2. velika gneča in zastoji na glavnih cestah in železnicah ter letališčih;¹³¹
3. škodljivi vplivi na okolje in zdravje ljudi ter slaba varnost v cestnem transportu (EC 2001b: 12, 13).

POMEN IN STRUKTURA TRANSPORTA V ES

Transport je eden izmed pomembnih storitvenih sektorjev v ES, saj predstavlja več kot 4 % celotnega BDP. Leta 1999 so zaposleni v transportnem storitvenem sektorju predstavljali 4,1 % vseh zaposlenih v ES (6,3 milijone), dodatnih 8 milijonov ljudi pa je zaposlenih v industriji, ki je povezana s transportnim sektorjem. Delež investicij v transportno infrastrukturo je v letu 1999 znašal 1 % BDP. Pomemben podatek je tudi ta, da so leta 1999 gospodinjstva za transport

¹²⁹ *Progress Report on implementing of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development »toward sustainability«*, <http://europa.eu.int/comm/environment/env-act5/chapt1-3.htm#63> (5. 3. 2002).

¹³⁰ Na porast potniškega transporta je vplivala rast uporabe avtomobilov. Na porast tovarnega transporta so vplivale spremembe v evropskem gospodarstvu in njegovem sistemu proizvodnje, kar se odraža v premestitvi nekaterih industrij, ki skušajo zmanjšati proizvodne stroške (EC 2001b: 13).

¹³¹ Ti so začeli ogrožati gospodarsko konkurenčnost. Delni razlog za ta problem je v tem, da uporabniki ne pokrivajo vseh stroškov transporta, še posebno ne stroškov infrastrukture, gneče, okoljske škode in nesreč, poleg tega je temu kriva tudi slaba organizacija evropskega transportnega sistema in zamude v gradnji infrastrukture transevropskega omrežja.

zapravila 14 % njihovega dohodka (635 milijard evrov).¹³² Stopnja motorizacije je bila leta 1970 le 184 avtomobilov na 1000 prebivalcev, leta 1990 je znašala že 393, leta 1998 pa kar 451 avtomobilov na 1000 prebivalcev.¹³³ Število avtomobilov se je v ES v zadnjih tridesetih letih povečalo kar za trikrat, na leto za tri milijone.¹³⁴ Število avtomobilov se bo v državah ES sicer stabiliziralo, vendar pa je zaradi vključitve vzhodnoevropskih držav v EU pričakovati še nadaljnjo rast števila avtomobilov v ES do leta 2010 (EC 2001b: 13). Osebna mobilnost, ki se je v letu 1998 povečala s 17 km na 35 km na dan, je postala bolj ali manj pravica vsakega državljanu EU (EC 2001b: 12).

Obseg transporta v ES v zadnjih letih nenehno narašča. Poleg rasti obsega transporta¹³⁵ pa se spreminja tudi njegova struktura. Letna rast tovornega transporta med leti 1990–1999 je bila 3 %, potniškega 2 %.¹³⁶ Narašča delež cestnega in zračnega transporta na račun železniškega, saj je vlak prepogosto viden kot neatraktiven, delno tudi zaradi neučinkovitosti železniških storitev. Zaskrbljujoče je, da je delež cestnega transporta v letih 1980–1998 zrasel s 66 % na 70 %, v istem obdobju zračni s 3 % na 6 %, železniški pa je v istem obdobju upadel za 16 % (EEA 2001: 22–24). Zaznati je predvsem porast števila avtomobilov, rast dohodka in tudi rast potovanj (v letih 1980–1998 je bila letna rast 4,1 %). Potniški transport je v zadnjih dvajsetih letih zrasel za 55 %, predvsem cestni in zračni. V potniškem transportu prevladuje cestni transport, z osebnimi avtomobili se prepelje 79 % ljudi, z avtobusom le 8,5 %, z železnico 6 %, z letali pa 5,5 % ljudi.¹³⁷ Prav tako je zaznati porast tovornega transporta, kar je posledica globalizacije ekonomije, liberalizacije notranjega trga, specializacije proizvodnih procesov, preferenc potrošnikov in zmanjšanja transportnih stroškov (EEA 2001: 22). Leta 1999 je imel od vsega tovornega

¹³² *Statistical Overview EU Transport*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/overview.html (20. 10. 2002).

¹³³ *Motorization*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_means_road/motorization.html (20. 10. 2002).

¹³⁴ Leta 1998 je bilo v EU 169 milijonov osebnih avtomobilov, v ZDA 131,8 milijonov, na Japonskem pa 51,2 milijonov (*Comparison EU 15–World: Infrastructure and vehicles*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/world_infrastructure.html (20. 10. 2002)).

¹³⁵ Rast potniškega transporta se meri v številu potnikov na kilometer (pkm) ter rast tovornega transport v številu prevoženih ton na kilometer (tkm).

¹³⁶ Glej še sliko v prilogi na strani 98.

¹³⁷ *Statistical Overview EU Transport*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/overview.html (20. 10. 2002).

transporta največji delež cestni transport (45 %), sledil mu je pomorski transport s 40-odstotnim deležem, nato železniški z le 8-odstotnim deležem, po notranjih plovnih poteh pa se je prepeljalo 4 % tovora.¹³⁸

Rast transporta je v zadnjih letih vplivala predvsem na gradnjo infrastrukture, kjer so odločitve glede gradnje infrastrukture še vedno v glavnem odgovor na gnečo v okviru določenega tipa transporta (npr. gradnja avtocest). Pomemben cilj skupne transportne politike ES je zmanjšati rast transporta in do leta 2010 stabilizirati deleže vseh vrst transporta na raven iz leta 1998. Pravična porazdelitev stroškov in zaračunavanje zamud ter nedavno sprejeti ukrepi glede železniškega transporta (odprtje mednarodnega tovornega železniškega transporta leta 2008) naj bi povečali delež železniškega in vodnega transporta, ki sta okolju prijaznejša. Razvoj transevropskega omrežja naj bi sicer pripomogel k intermodalnosti in k povečanemu deležu železniškega (železnica visokih hitrosti) in vodnega transporta (EEA 2001: 30–32), toda trendi kažejo drugačno sliko. Leta 1998 je bilo v ES 4.288.000 km cestnega omrežja, 49.700 km avtocest, 153.800 km železniškega omrežja, 75.300 km električne železnice in 29.500 km notranjih vodnih poti.¹³⁹ Leta 1995 je bil delež investicij v cestni transport 62-odstoten, v železniški pa le 28-odstoten (EEA 2001: 30). Tako se je v letih 1970–1999 dolžina železniških prog zmanjšala za 11 %, ¹⁴⁰ dolžina avtocest pa se je v letih 1980–1998 povečala za 70 %, medtem ko se je dolžina notranjih vodnih poti zmanjšala za 9 % (EEA 2001: 30–32). EEA je ugotovila, da morajo ljudje prepotovati čedalje večje razdalje, da zadostijo osnovnim potrebam kot so npr. nakupovanje, delo, šolanje, predvsem zaradi tega, ker se nakupovalni centri selijo na obrobje mest, proizvodnje pa k avtocestam. Zaznati je večje število ljudi, ki dela doma, zato je tudi v tem smislu treba razviti ustrezno komunikacijsko infrastrukturo (EEA 2001: 26–27).¹⁴¹

¹³⁸ *Statistical Overview EU Transport*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/overview.html (20. 10. 2002).

¹³⁹ *Comparison EU 15–World: Infrastructure and vehicles*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/world_infrastructure.html (20. 10. 2002).

¹⁴⁰ *Railways: Length of lines*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_infrastructure/rail_length_lines.html (20. 10. 2002).

¹⁴¹ Resnici na ljubo EEA (2001) poroča, da je v ES zaznati tudi povečano kolesarjenje in rabo javnega prevoza v večjih mestih.

4.3 VPLIVI TRANSPORTA NA OKOLJE

Rezultati različnih raziskav¹⁴² so pokazali, da transport ni nevtralna dejavnost in da se vplivi transporta na okolje razlikujejo glede na stopnjo razvitosti transporta in njegove strukture.¹⁴³ Rast transportnih aktivnosti tako ne povečuje le pritiska na prevozne kapacitete, ampak tudi na okolje. Učinki transporta na okolje so v zadnjih desetletjih okrepili konflikt med transportom in okoljem. Resnost stanja je privedla do tega, da postaja varstvo okolja vedno bolj pomembno tudi na področju oblikovanja in načrtovanja transportne politike. Ogroženost okolja je še posebej velika v industrijsko in transportno razvitih državah, kjer se je do sedaj merilo kvaliteto življenja le s pomočjo rasti BDP, pri tem pa so zanemarjali vpliv te rasti na kvaliteto okolja in življenja nasploh. V zadnjih dvajsetih letih je mogoče najti ogromno podatkov, ki kažejo na poslabšanje okolja, kar predstavlja čedalje večjo oviro družbenemu in gospodarskemu razvoju (Padjen 1996: 184–185).

V literaturi je mogoče najti različne delitve okoljskih učinkov transportne dejavnosti na okolje.¹⁴⁴ V diplomskem delu bom uporabila razdelitev Strokovne skupine za transport in okolje, ki je v dokumentu Priporočila za akcije k trajnostno usmerjenemu transportu med vplive transporta na okolje uvrstila:

¹⁴² TERM 2001 v okviru EEA (EEA 2001); *Air pollution in Europe 1997*, http://reports.eea.eu.int/92-9167-059-6-sum/en/printable_report_html (3. 5. 2002); poročilo »Transport in a fast changing Europe« je izdala skupina »The Group Transport 2000 Plus« leta 1990 in ugotovila, da je transport glavni sektor, ki povzroča okoljske probleme, saj je eden izmed največjih potrošnikov fosilnih goriv in je odgovoren za okoljsko škodo (CEC 1992: 2).

¹⁴³ Količina izpušnih plinov in odpadnih snovi, uporaba energije, surovine, ki so potrebne za proizvodnjo transportnih sredstev in za izgradnjo transportne infrastrukture, so odvisni od števila in vrste prevoznih sredstev. Količina škodljivih vplivov je odvisna seveda tudi od izkoriščenosti vozil, uporaba energije pa od hitrosti in tehnične značilnosti vozila. Koliko škodljivih izpušnih plinov gre iz vozila, je odvisno tudi od vrste goriva. Ekološki vpliv transporta je večji v razvitih državah in v bolj naseljenih področjih (Padjen 1996: 186). Kot dokaz razlike med onesnaževanjem okolja med različnimi vrstami transporta in različnimi vrstami goriva si pogledjmo naslednji primer. Avtobus javnega prometa lahko pelje sto potnikov, če pa se vozimo v osebnih avtomobilih (povprečje je 1,4 oseb na vozilo) je za prevoz stotih potnikov potrebnih 70 avtomobilov. Na relaciji 100 km porabi avtobus 70 l plinskega olja, 70 avtomobilov pri povprečni uporabi 8 l na 100 km pa kar 560 l bencina. Količinsko razmerje je 1 : 14. Iz litra bencina se izloči sedemkrat več CO kot iz plinskega olja, zato ga 70 avtomobilov izloči 570-krat več kot en mestni avtobus. Avtor (Lah 2002: 10) pravi, da je ocena približna, vendar dovolj zgovorna že zaradi ogrožanja zdravja ljudi in stroškov.

¹⁴⁴ V Zeleni knjigi o vplivih transporta na okolje (CEC 1992: 11) so okoljski učinki razdeljeni na štiri skupine. Ti vključujejo operativno onesnaženje (*operational pollution*), vplive na tla, zastoje in tveganja pri prevozu nevarnih snovi. Operativno onesnaženje je rezultat dejanske uporabe različnih transportnih sredstev, ki vplivajo na zrak, tla, vodo in proizvajajo hrup in vibracije.

1. onesnaževanje zraka¹⁴⁵: podnebne spremembe, ki imajo globalne razsežnosti ter ozonska luknja, kisel dež, ozon v nižjih plasteh in onesnaževanje zraka v urbanih področjih, posledica katerega so vplivi na zdravje ljudi, npr. rak, problemi z dihanjem, ki imajo lokalne ter regionalne razsežnosti;¹⁴⁶
2. hrup;
3. vpliv na pokrajino (raba zemlje, dostop do naravnih območij);
4. tveganost in odpadki (onesnaženje vode in tal).¹⁴⁷

V celoti gledano je transport s 30-odstotnim deležem največji porabnik energije v ES. V letih 1985–1999 se je v ES poraba energije v transportnem sektorju povečala za kar 47 %, medtem ko se je v ostalih gospodarskih sektorjih povečala le za 4,2 %. Gre predvsem za porabo fosilnih goriv. Največji problem transportnega sektorja so naraščujoče toplogredne emisije cestnega in letalskega transporta, ki so posledica čedalje večje potrošnje fosilnega goriva zaradi rasti transporta. V letih 1990–1999 je potrošnja energije v ES zrasla za 2 % letno (EEA 2003). Transportni sektor je bil leta 1999 s 24-odstotnim deležem največji vir antropogenih emisij CO₂ v ES. Emisije CO₂ zaradi transportne dejavnosti so se v letih med 1990 in 1998 povečale za 15 %. Cestni transport je glavni vzrok za tako velika povečanja emisij, saj je v letu 1998 prispeval kar 84 % k vsem emisijam CO₂, ki jih povzroča transportni sektor (EEA 2001: 13–14).

¹⁴⁵ Onesnaževanje zraka povzročajo emisije kemičnih substanc, ki so izpuščene v zrak in tako spremenijo sestavo atmosfere. Vse to ima za posledico škodljive vplive na zdravje ljudi, na živali in rastline. Nekatere emisije imajo večji lokalni učinek, npr. emisije SO₂, svinec, druge pa imajo izrazit globalni učinek, to so npr. emisije CO₂. Avtorji različno razdelijo učinke transporta na onesnaževanje zraka. Tako Whitelegg (1993) npr. razvrsti emisije z lokalnim učinkom v skupino onesnaževanje zraka (*air pollution*), drugo skupino emisij z globalnimi učinki pa poimenuje globalno segrevanje (*global warming*) in v tej skupini obravnava le emisije tople grede.

¹⁴⁶ Emisije iz transportnih virov, ki onesnažujejo zrak, so:

- ogljikov dioksid (CO₂), ki nastane pri zgorevanju fosilnih goriv;
- ogljikov monoksid (CO), ogljikovodiki (HC) in hitro hlapljive organske snovi (*Volatile organic compounds* – VOCs), ki so posledica nepopolnega zgorevanja goriv;
- dušikovi oksidi (NO_x), ki nastanejo pri zgorevanju goriv pri visokih temperaturah;
- svinec (Pb), etilni dibromid in diklorid, ki so dodani bencinu;
- žveplov dioksid (SO₂) zaradi visoke vsebnosti žvepla v plinskem olju;
- fini delci v plinskem olju;
- in aldehidi (CEC 1992: 12).

¹⁴⁷ *Recommendations for actions towards sustainable transport*, <http://europa.eu.int/comm/environment/trans/report2000.pdf>, str. 7 (2. 7. 2002).

Slika 5: CO₂ emisije (EU 15) (milijon ton CO₂)

	1990	95/90 % letno	1995	99/95 % letno	1999	EU %
EU 15	3082,5	- 0,2	3052	+ 0,3	3097,1	100
Elektrika in ogrevanje	998	- 1,0	948,2	- 0,5	923,2	30
Energetika	130,3	+ 2,2	145,3	- 0,2	143,5	5
Industrija	575,6	- 1,8	525,4	- 0,8	504,1	16
Gospodinjstva	640	- 0,3	630,2	+ 0,1	632,3	20
Transport	738	+ 1,7	803,3	+ 2,2	893,9	29
od tega:						
Cestni transport	626,7	+ 1,6	677,7	+ 1,9	743,3	24
Zračni transport	82,4	+ 3,2	96,5	+ 5,2	124,2	4
Notranji vodni transport	20,6	+ 0,0	20,6	- 1,9	18,7	1
Železnice (1)	8,9	- 0,9	8,5	- 2,0	7,7	0
Opombe: (1): brez fosilnih goriv za proizvodnjo elektrike						
Vir: CO ₂ Emissions (EU 15), http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/environment/emissions_sector_table.html (20.10.2002).						

Leta 1996 (na voljo so podatki le za to leto) je bil cestni transport v ES odgovoren za 40 % vseh emisij NO_x (12 % je odpadlo na ostale vrste transporta), 56 % vseh emisij CO (ostale vrste so imele 6-odstotni delež), 31 % vseh emisij VOC (ostale vrste so prispevale 4 %) in 4 % vseh emisij SO₂ (ostalim je pripadel 2-odstotni delež) (glej sliko 6). Iz prikazane tabele lahko razberemo, da se je delež emisij NO_x, CO, VOC in SO₂ iz transportnega sektorja v letih 1990–1996 zmanjšal. Vendar je transport še vedno povzročitelj več kot polovice vseh emisij NO_x v ES, prav tako prispeva okoli 62-odstotni delež k vsem emisijam CO v ES ter eno tretjino k emisijam VOC. Cestni transport je tudi vir emisij N₂O. Med leti 1990 in 1998 so se te emisije podvojile in sedaj predstavljajo 7-odstotni delež vseh emisij N₂O v ES. Izboljšanje tehnologije¹⁴⁸ je učinkovito zmanjšalo emisije, ki povzročajo kisel dež (za okoli 20 %) in troposferski ozon (za okoli 25 %)¹⁴⁹ med letoma 1990 in 1998, vendar

¹⁴⁸ Uvedba katalizatorjev v vseh novih avtomobilih in strožja regulacija emisij vozil na pogon plinskega olja so privedle k zmanjšanju emisij. Do zmanjšanja emisij določenih snovi, ki onesnažujejo zrak, pa je prišlo tudi zaradi izboljšanja kvalitete goriv (EEA 2001: 15).

¹⁴⁹ V letih 1990–1998 se je delež VOC zmanjšal za 33 %, delež NO_x pa za 21 % (EEA 2001: 15). Poznamo dve vrsti ozona, troposferskega in stratosferskega. Troposferski ozon je zdravju škodljiv in je ena od glavnih sestavin smoga. Največje količine troposferskega ozona je najti v večjih mestih, ki so v kotlinah, in kjer je večja količina avtomobilov. Stratosferski ozon, ki ni

je transport še vedno odgovoren za več kot polovico emisij troposferskega ozona in za več kot 20 % emisij kislega dežja v ES (EEA 2001: 15).

Slika 6: Emisije NO_x, CO, VOC, SO₂ (EU 15)

		Skupne emisije EU 15	Transport		Cestni transport	
Emisije	Leto	1000 ton	1000 ton	%	1000 ton	%
NO _x	90	13 257	7 080	53	5 549	42
	96	11 932	6 255	52	4 791	40
1990–1996		– 10 %	– 12 %		– 14 %	
CO	90	51 218	33 265	65	31 394	61
	96	40 964	25 449	62	23 142	56
1990–1996		– 20 %	– 23 %		– 26 %	
VOC	90	15 950	6 287	38	5 726	36
	96	13 807	4 785	35	4 267	31
1990–1996		– 13 %	– 24 %		– 25 %	
SO ₂	90	16 459	693	4	467	3
	96	9 386	557	6	371	4
1990–1996		– 43 %	– 20 %		– 21 %	
Vir: <i>Emissions by type of Pollutant</i> , http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/environment/emissions_pollutant.html (20.10.2002).						

Hrup se je v zadnjih tridesetih letih zelo povečal zaradi povečane stopnje urbanizacije, večje mobilnosti blaga in ljudi ter zaradi mehanizacije večine človeških aktivnosti. Vpliva na nelagodje, na toleranco, na neugodno počutje in na zdravje ljudi (CEC 1992: 21). Cestni, železniški in letalski transport so glavni viri hrupa. Evropska komisija je v Zeleni knjigi (CEC 1992: 22) v posebno skupino učinkov transporta na okolje razvrstila tudi vibracije, ki imajo podobne učinke na zdravje ljudi kot hrup. Okoli 30 % Evropejcev je izpostavljeno cestnemu hrupu in okoli 10 % železniškemu hrupu, ki presega 55 dB¹⁵⁰ (EEA 2001: 16).

zdravju škodljiv, ima pomembno vlogo, saj absorbira ultravijolično svetlobo (t. i. UVB svetlobo) ter ji tako prepreči, da bi dosegla Zemljo.

¹⁵⁰ Hrup se meri v decibelih (dB). Če je stopnja hrupa nad 40 dB, vpliva na počutje ljudi. Večino ljudi moti hrup pri 50 dB, stopnje nad 65 dB pa so že škodljive za zdravje ljudi (EEA 2001: 16, Whitelegg 1993: 60–61).

Transport posredno vpliva na kvaliteto tal predvsem zaradi izpušnih plinov, hkrati se z gradnjo transportne infrastrukture, še posebej cestne in železniške, spremeni tudi raba zemljišča. Med leti 1990 in 1998 je bilo za gradnjo cestne infrastrukture porabljenih 30.000 ha ruralne in urbane površine, tj. skoraj 10 ha na dan. Ekspanzija cestne transportne infrastrukture ogroža tudi posebno zaščitena naravna območja, npr. za ptice, zavzema čedalje večji prostor v urbanih področjih (EEA 2001: 17–18).

Transport ima posredne vplive tudi na vodni ekosistem, saj škodljive emisije prevoznih sredstev onesnažujejo podtalno vodo. Prav tako lahko pride do ogrožanja vodnega ekosistema pri nesrečah pri prevozu nevarnih snovi. Zelo nevarno je tudi onesnaženje morja ali rek, če pride do namerne ali nenamerne nesreče ladij ali pri nesrečah tankerjev (CEC 1992: 18–19). Še posebej problematični so odpadni avtomobili. Število starih odpadnih avtomobilov se bo z leti povečevalo. Napovedujejo rast od 11,3 milijonov odpadnih avtomobilov v letu 1995 na 17 milijonov odpadnih avtomobilov v letu 2015. Opaziti je večji delež recikliranih odpadnih gum. V letih 1993–1999 se je njihov delež povzpел s 6 % na 18 % (EEA 2001: 20).

Podatki EEA, ki sem jih predstavila, sicer kažejo na to, da se določene emisije (CO, NO_x, VOC), ki jih povzročata transportna dejavnost, zmanjšujejo. Toda transport še vedno prispeva velik delež k skupnim količinam teh emisij, naraščajo tudi emisije CO₂. Hitra rast transporta, predvsem števila osebnih avtomobilov, kot tudi gradnje cestne infrastrukture, napovedi velike rasti tovornega cestnega transporta, zmanjšanje števila železniških prog prispevajo k prevladi cestnega transporta nad ostalimi vrstami. Cestni transport je največji onesnaževalec zraka v ES, še posebej z ogljikovim dioksidom. V primerjavi z ostalimi okolju prijaznejšimi vrstami transporta ta vrsta transporta prispeva velik delež ostalih škodljivih substanc, ki vplivajo na onesnaženost zraka. Navkljub temu da je ES v zadnjih tridesetih letih sprejela kar nekaj zakonodaje, ki omejuje predvsem onesnaženje zraka s strani cestnega transporta, in tako npr.

uvedla tehnološke spremembe za nove avtomobile ter tudi skušala izboljšati kvaliteto goriv, pa se onesnaževanje okolja s strani (predvsem cestnega) transporta nadaljuje, predvsem na račun njegove rasti. Poseben problem je čedalje večji hrup zaradi transporta, tako cestnega, železniškega ter seveda letalskega. Čedalje večje število avtomobilov v ES je v zadnjih letih povzročilo težave na področju upravljanja z odpadnimi avtomobili (npr. reciklaža; predelava določenih delov avtomobilov in njihova ponovna uporaba). Poseben problem predstavlja gradnja infrastrukture, ki zavzema velike površine, ter posega v kvalitetna naravna območja. Potrebni bi bili novi pristopi v skupni transportni politiki, ki bi zajezili te okoljske probleme. Kako se ES loteva reševanja te problematike, bom vsaj deloma skušala predstaviti v nadaljevanju naloge.

4.4 ODZIV EVROPSKE SKUPNOSTI NA PROBLEM ONESNAŽEVANJA OKOLJA ZARADI TRANSPORTNE DEJAVNOSTI

4.4.1 NORMATIVNI VIDIK SKUPNE TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI

Osnova za obstoj skupne transportne politike EGS je Rimska pogodba iz leta 1957,¹⁵¹ ki je imela za cilj pospešiti ekonomski razvoj in dvigniti življenjski standard držav podpisnic z ustanovitvijo skupnega trga.¹⁵² To je vključevalo ustanovitev carinske unije, približevanje zakonodaje in svobodo gibanja blaga, storitev, dela in kapitala (Nugent 1999b: 43–44). Ustanovitelji EGS so imeli transport za ključni ekonomski sektor, ker naj bi bil njegov razvoj bistven za uspeh skupnega trga in dosego ciljev pogodbe. Zaradi velikih investicij, ki so potrebne za celovit transportni sistem in zaradi pomembne vloge transporta pri povečevanju gospodarske rasti, so avtorji Rimske pogodbe oblikovali posebna določila skupne transportne politike. V členih 74 do 84 Rimske pogodbe o EGS,

¹⁵¹ Pogodba 3. členu določa, da so transportna, kmetijska in trgovinska politika skupne politike EGS.

¹⁵² 2. člen Rimske pogodbe o EGS.

sedaj člani 70–80 APES, so zapisana načela,¹⁵³ na katerih temelji skupna transportna politika.¹⁵⁴ Posebnost pogodbenih določil o skupni transportni politiki je bila in je še vedno v tem, da se pretežno nanašajo le na tovorni transport ter le na tri vrste transporta: cestnega, železniškega in transport po notranjih vodnih poteh. Za preostali dve vrsti transporta, zračni in pomorski, ta določila neposredno ne veljajo. Vendar je bilo v Rimski pogodbi določeno, da lahko Svet ministrov s soglasjem razširi ustrezna določila skupne transportne politike tudi na področje transporta po morju in v zraku.¹⁵⁵ Pogodba o EGS je izključila transportno dejavnost iz splošne liberalizacije storitev.¹⁵⁶ Kot navaja Moussis (1999: 396), EGS ni želela preprečiti liberalizacije na tem področju, ampak je hotela priporočiti specifično liberalizacijo v okviru skupne politike. Pojavilo se je vprašanje, ali naj se vsa določila Rimske pogodbe o EGS uporabljajo tudi za področje transporta. Leta 1974 je Sodišče Evropskih skupnosti v zvezi s to nejasnostjo odločilo,¹⁵⁷ da se lahko splošna pogodbeno določila v zvezi s pravico ustanavljanja, prostega pretoka blaga, dela in kapitala, davčnimi določili in določili o konkurenci ter ostala splošna določila uporabljajo tudi na področju skupne transportne politike. Splošna pravila veljajo tudi za letalski in pomorski transport (Moussis 1999: 396, Ross 1998: 49). Sodišče Evropskih skupnosti je tako odpravilo nejasnosti glede določil Rimske pogodbe o EGS, ki so se pojavile med državami članicami.¹⁵⁸

¹⁵³ Skupnost določa skupna pravila za mednarodni transport in pogoje za opravljanje transporta v državah članicah, kjer prevozniki nimajo sedeža, poleg tega naj bi tudi zagotovila enako obravnavanje prevoznikov za transport enakega blaga na istih transportnih povezavah. Dovoljena so nadomestila/državne pomoči za javne službe in za usklajevanje transporta. Prepovedano pa je državam članicam predpisovati prevoznine in pogoje, ki vključujejo elemente podpore ali zaščite v korist enega ali več posameznih podjetij ali gospodarskih panog, razen če to dovoli Komisija. ES določa tudi ukrepe za izboljšanje varnosti prevoza.

¹⁵⁴ Ta so se v veliki večini začela uresničevati šele po uveljavitvi EEL leta 1987, saj je vzpostavitev notranjega trga do leta 1992 zahtevala odpravo raznih omejitev prevozov nerezidenčnim prevoznikom v državah EGS. To je namreč dolga leta vplivalo na izkrivljeno konkurenco podjetij, ki so se ukvarjala s transportno dejavnostjo.

¹⁵⁵ 84. člen Rimske pogodbe o EGS (80. člen APES pa določa kvalificirano večino v Svetu).

¹⁵⁶ 51. člen Rimske pogodbe o EGS (61. člen APES).

¹⁵⁷ *Judgment of the Court of 4 April 1974. Commission of the European Communities v French Republic. Case 167–73*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61973J0167 (23. 6. 2003).

¹⁵⁸ V tem času je prevladoval strah držav članic pred izgubo nacionalne suverenosti na področju transporta, saj so države hotele obdržati kar največji vpliv na razvoj nacionalne transportne politike (Nemčija je hotela obdržati nadzor nad železniškim sektorjem, Francija pa nadzor nad nacionalnimi cestnimi licencami). Tako je namesto ukinitve nacionalne suverenosti držav na področju transporta prevladalo prepričanje, da se nacionalni interesi le prilagodijo potrebam EGS (Ross 1998: 44, Giorgi in Schmidt 2001: 294, Padjen 1996: 146). Omenjene države

Določila Rimske pogodbe o EGS se z uveljavitvijo PEU in APES niso bistveno spremenila.¹⁵⁹ PEU je v členih 129b, 129c in 129d (sedaj člani 154, 155 ter 156 APES) določila razvoj TEN in pomen njegove vloge pri skladnem gospodarskem in družbenem razvoju EU. Skupnost se je tako obvezala, da bo razvijala TEN, ki ga sestavljajo transportna, telekomunikacijska in energetska infrastruktura, in omogočila medsebojno povezanost, medoperabilnost (*interoperability*)¹⁶⁰ in prost dostop do nacionalnih omrežij.

Zelo pomemben pa je tudi 3. člen APES, kjer je opredeljeno, da ima skupna transportna politika pomembno vlogo pri uresničevanju ciljev Skupnosti.¹⁶¹ Poleg uresničevanja ekonomskih, se mora transportna politika zavzemati tudi za uresničevanje socialnih ciljev in izboljšanje kakovosti okolja ter spodbujati visoko raven varstva okolja. Z uveljavitvijo APES so, kot je že bilo omenjeno v prejšnjih poglavjih, vsi akterji oblikovanja skupnih politik dolžni upoštevati okoljske zahteve pri uresničevanju ciljev teh skupnih politik.

4.4.2 SMERNICE BODOČEGA RAZVOJA TRANSPORTNE POLITIKE EVROPSKE SKUPNOSTI

4.4.2.1 TRAJNOSTNA MOBILNOST: AKCIJSKI PROGRAM 2000–2004

V zadnjem akcijskem programu skupne transportne politike ES je kar nekaj poudarkov namenjenih varovanju okolja. To nam dokazuje njegov naslov:

članice so tako vrsto let dejansko blokirale razvoj skupne transportne politike, ki se je oblikovala šele konec devetdesetih let 20. stoletja.

¹⁵⁹ Poleg tega, da je skupna transportna politika v APES opredeljena s člani 70 do 80, jo je že PEU vsebinsko dopolnila z določili glede prometne varnosti (člen 75c PEU, sedaj člen 71c APES). Pomembna razlika je, da se je z APES uveljavil postopek soodločanja v skladu z določilom iz člena 71(1), s postopkom posvetovanja in s soglasjem v Svetu pa se sprejemajo določila, ki bi imela resen vpliv na življenjski standard in na zaposlovanje ter na delovanje transportnih zvez.

¹⁶⁰ To pomeni odpravljanje tehnično-tehnoloških ovir na področju transportne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture z namenom nemotenega gibanja tehničnih sredstev, informacij in energije prek meja.

¹⁶¹ Glej 2. člen APES, ki določa cilje Skupnosti. Skupnost mora z vzpostavitvijo skupnega trga, ekonomske in monetarne unije ter s skladnim razvojem skupnih politik in ostalih dejavnosti Skupnosti, spodbujati skladen, uravnotežen in trajnostni razvoj gospodarskih dejavnosti, poleg tega prispevati k visoki zaposlenosti in socialni varnosti, enakosti moških in žensk, trajnostni in neinflacijski rasti, visoki stopnji konkurenčnosti, varstvu okolja, zvišanju kakovosti in ravnih življenja ter ekonomski in socialni koheziji med državami članicami.

»Trajnostna mobilnost: obeti za prihodnost«. Program v osnovi določa prioritete skupne transportne politike za obdobje 2000–2004:

1. izboljšati dostop na trg in učinkovitost delovanja trgov, še posebej železniškega ter pomorskega;
2. vzpostaviti integriran transportni sistem s pospeševanjem razvoja TEN in inteligentnih transportnih sistemov (npr. Globalni satelitski navigacijski sistem);
3. uvesti pravično in učinkovito določanje cen z namenom, da se zmanjšajo neenaki konkurenčni pogoji med različnimi vrstami transporta in med državami članicami;
4. upoštevati socialne aspekte transporta (npr. delovni pogoji, delovni čas);
5. nadzorovati implementacijo zakonodaje, še posebej glede državnih pomoči in konkurence.¹⁶²

Te prioritete težijo k temu, da bi postal transport v ES varnejši, učinkovitejši in konkurenčen ter s tem socialen in okolju prijaznejši. V ES čedalje bolj prevladuje prepričanje, da le trajnostno usmerjeni transportni sistem pozitivno vpliva na gospodarsko rast in zaposlenost, pri tem pa zmanjšuje negativne vplive na okolje. Komisija namenja pozornost tudi izboljšanju varnosti v civilnem letalstvu in pomorskem transportu, predvsem zaradi zmanjšanja verjetnosti ekoloških nesreč. Poudarja pomen petega Okvirnega programa za raziskave in razvoj, ki je skušal z raziskavami o varnostnih in ekoloških lastnostih vseh vrst transporta prispevati k razvoju varnih in trajnostnih transportnih sredstev.

4.4.2.2 BELA KNJIGA O RAZVOJU SKUPNE TRANSPORTNE POLITIKE DO LETA 2010

Bela knjiga o transportni politiki iz leta 2001, ki poudarja okoljski vidik trajnostnega razvoja, opredeljuje več področij (EC 2001b: 17–21), kjer bi bilo treba sprejeti določene spremembe, predvsem zmanjšati gnečo in druge

¹⁶² *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the common transport policy—"Sustainable mobility: perspectives for the future", (COM (1998) 716 final) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24208.htm> (5. 5. 2003).*

negativne učinke transporta.¹⁶³ Revitalizacija železnice je strateškega pomena za vzpostavitev ravnotežnega deleža med različnimi vrstami transporta, še posebej tovornega, saj sedaj, kot smo videli, prevladuje cestni transport. Novi ukrepi glede železniškega transporta naj bi pospešili konkurenco v tem sektorju. Transport po morju in notranjih vodnih poteh sta še dokaj neizkoriščena, zato bi lahko s primernimi spodbudami pospešili uporabo teh dveh transportnih poti in s tem zmanjšali gnečo na cestah.¹⁶⁴ Potrebno bi bilo tudi zmanjšati rast zračnega transporta. V ES prevladujejo različni sistemi upravljanja zračnega transporta, saj v tem sektorju ne obstaja enoten trg. To pa vpliva na zamude v letih, prekomerno trošenje goriva ter nekonkurenčnost evropskih letalskih družb. Komisija določa, da bo treba pri reorganizaciji zračnega transporta upoštevati tudi ukrepe za zmanjšanje hrupa in onesnaženja okolja. Pri razvoju konkurenčnih alternativ cestnemu transportu je pomembno razviti intermodalni sistem. Naslednje pomembno področje je dokončanje transevropskega transportnega omrežja, predvsem železniškega omrežja, ki bi vsaj malo omejilo gnečo na transportnih poteh in vzpostavilo povezavo z državami kandidatkami, saj je po pridružitvi pričakovati rast transporta.¹⁶⁵ Sprejeti je treba politiko učinkovitega zaračunavanja stroškov v transportu. Znano je, da posamezne vrste transporta ne vključujejo vedno stroškov, ki jih povzročajo. To se razlikuje glede na vrste transporta in med državami, kar vodi k nepravilni konkurenci v transportnemu sistemu. Tako bi bilo treba harmonizirati davke na goriva za komercialno uporabo, še posebej v cestnem transportu, zaračunavati stroške uporabe infrastrukture. Komisija se bo zavzela za oblikovanje cen transportnih storitev, s katerimi bi do leta 2005 zagotovili, da bodo cene za različne vrste

¹⁶³ Ta cilj je med drugim opredeljen tudi v Strategiji trajnostnega razvoja v EU (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 12 (3. 5. 2002)).

¹⁶⁴ Primer take spodbude je Strategija trajnostnega razvoja v EU, kjer se izraža potreba po večjem deležu železniškega, vodnega in javnega potniškega transporta (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 12 (3. 5. 2002)).

¹⁶⁵ Evropska komisija se je v Strategiji trajnostnega razvoja v EU obvezala, da se bo pri pregledu programov za transevropska transportna omrežja v letu 2003 zavzela za zmanjšanje deleža sredstev, namenjenih cestnemu transportu (*Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 13 (3. 5. 2002)).

transporta odražale stroške, ki jih povzročajo.¹⁶⁶ Razviti je potrebno tudi visoko kvalitetni urbani transport zaradi vse večje ogroženosti mest pred gnečo in spodbujati javni transport. Zelo pomembno je spodbuditi in podpreti raziskovalni sektor z namenom, da usmeri svoje raziskave v razvoj čistejših vozil.¹⁶⁷ Transportna politika naj bi se usmerila v oblikovanje srednjeročnih in dolgoročnih okoljskih ciljev za trajnostni transportni sistem, saj le-ti omogočajo oblikovanje učinkovitejših ukrepov in instrumentov.

Povzamemo lahko, da gre pri transportni politiki za čedalje večje upoštevanje tudi okoljskih vidikov pri oblikovanju smernic politike. Bela knjiga je zastavljena precej ambiciozno in postavlja celotno ES pred dilemo: ali bo obdržala *status quo* ali pa bo pripravljena sprejeti nove izzive in spremembe.¹⁶⁸ Če sprejme prvo, lažjo opcijo, se bosta gneča in onesnaževanje še nadaljevala in bosta, kot pravi Evropska komisija (EC 2001b: 21), še naprej ogrožala konkurenčnost evropskega gospodarstva. Druga opcija, ki zahteva izbiro proaktivnih ukrepov, bo vključevala take ukrepe, ki bodo zmanjšali potrebo po mobilnosti in zagotovili, da se bo evropsko gospodarstvo razvilo v smeri trajnosti. Vsekakor je mogoče reči, da ES pozna načine, kako uveljavljati t. i. drugo opcijo.

¹⁶⁶ *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM(2001)264 final)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf, str. 13 (3. 5. 2002).

¹⁶⁷ ES to že upošteva. V šestem raziskovalnem programu, ki pokriva obdobje 2003–2006, je ES namenila 2.120 milijard evrov za raziskave, ki bi pospešile implementacijo trajnostnega razvoja z integracijo okoljskih, ekonomskih in socialnih ciljev (raziskave o obnovljivi energiji, trajnostnem transportu in trajnostnem upravljanju z naravnimi in morskimi viri) (*6th Framework Programme (2002–2006)*), <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/i23012.htm> (20. 6. 2003)).

¹⁶⁸ Ali bo ES npr. še naprej v veliki meri investirala v gradnjo avtocest ali bo raje izboljšala učinkovitost trenutnih transportnih kapacitet ter razvijala predvsem transportno železniško omrežje in spodbujala pomorski transport. Zelo pomembno bi bilo udejaniti načelo onesnaževalec plača, saj bi tako cene transportnih storitev odražale vse stroške, ki jih določena vrsta transporta povzroča.

4.4.2.3 UVELJAVLJANJE OKOLJSKIH ZAHTEV V TRANSPORTNO POLITIKO EVROPSKE SKUPNOSTI

Po zasedanju Evropskega sveta v Cardiffu leta 1998 se je več posameznih resornih ministrov lotilo priprave strategije vključevanja okoljevarstvene tematike v posamezne sektorje, med njimi tudi transportni ministri. Slednji so predložili strategijo Evropskemu svetu na zasedanju v Helsinkih decembra 1999.¹⁶⁹ V strategiji transportni ministri analizirajo trende rasti na področju transporta in okoljske učinke transporta in ocenjujejo napredek na področju učinkov transporta na okolje.¹⁷⁰ Ministri za transport se zavzemajo za učinkovito delovanje transportnega sistema, ki naj ne bi povzročal negativnih učinkov rasti transporta, predvsem rasti cestnega (tako zasebnega kot komercialnega) kakor tudi letalskega transporta ter na večanje emisij toplogrednih plinov. Transportni ministri niso sprejeli določnejših ciljev glede zmanjšanja negativnih vplivov transportne dejavnosti na okolje, ampak so v 12. in 13. členu le potrdili tiste, ki so že sprejeti na ravni ES in v mednarodnih konvencijah (direktive glede kvalitete zraka in kvalitete vode; direktive o emisijah motornih vozil-avtomobili, lahka tovorna vozila, tovornjaki, avtobusi; prostovoljni sporazum z evropsko avtomobilsko industrijo; direktive in uredbe glede omejitev hrupa zračnega transporta, itd.), odločitve za ukrepe pa so prestavili na obdobje 2000–2001 (22.b člen).

V Cardiffskem procesu imata, kot že rečeno, vodilno vlogo Evropski svet in Svet. Države članice pa pozivajo tudi ostale evropske institucije ES, da pripomorejo k učinkovitejšemu in trajnostno naravnemu transportnemu sistemu. Ministri za transport v svoji strategiji o vključevanju okoljskih zahtev v svojo politiko pozivajo Evropsko komisijo, da naj pripravi več poročil na različne

¹⁶⁹ *Council strategy on the integration of environment and sustainable development into the transport policy, Report to the European Council (11717/99)*, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/99/st11/11717en9.pdf> (20. 7. 2002).

¹⁷⁰ V 14. členu so naštetá najpomembnejša področja, kjer bi bilo treba najprej sprejeti nove ukrepe, ki so po mnenju ministrov za transport pomembni za omejitev netrajnostno usmerjenega transportnega sistema: emisije CO₂ cestnega in zračnega transporta, škodljive emisije vseh vrst transporta, pričakovana rast cestnega transporta kot posledica širitve EU, hrup, ki ga povzročajo cestni, železniški in zračni transport, prevlada okolju neprijaznih vrst transporta. Transportni ministri predlagajo, da bi bilo mogoče te probleme zajeziiti s paketom ukrepov, od ekonomskih, tehničnih, infrastrukturnih in zakonodajnih, ki bi usmerili transportno povpraševanje in obnašanje uporabnikov transporta k ohranjanju in varovanju okolja.

teme: zračni transport in okolje, intermodalni tovorni transport, cene v transportnem sektorju, izboljšanje standardov za emisije in za goriva z uporabo najboljše možne tehnologije, zmanjšanje hrupa ter na temo obnovljivih virov energije v transportnem sektorju.¹⁷¹ Zelo pomemben poudarek strategije se zdi izboljšanje sodelovanja in izmenjave informacij med resornimi ministri Sveta.

Evropska komisija naj bi tudi redno pregledovala napredek implementacije strategije ministrov za transport. Prvi pregled je bil opravljen šele leta 2001. V poročilu¹⁷² je Evropska komisija ovrednotila trende na energetskem in transportnem trgu ter opisala pobude Skupnosti za uveljavljanje trajnostnega razvoja, ki jih bo treba upoštevati v prihodnosti. Širitev EU je izpostavila kot pomembno področje, kjer bi bilo nujno uvesti določene ukrepe za uveljavljanje integracije okoljskih zadev in trajnostnega razvoja v transportno politiko držav kandidatk, predvsem pa naj bi se to upoštevalo v predpristopnih pogajanjih. Komisija je ugotovila, da so glavni dejavniki na področju transporta, ki povzročajo onesnaževanje okolja, še vedno prisotni. Mednje lahko prištejemo rast potrošnje fosilnih goriv, kar posledično vpliva na povečanje emisij CO₂, in nenehno rast cestnega in zračnega transporta, ki ima za posledico gnečo na transportnih poteh v takih razsežnostih, da bo lahko kmalu negativno vplivala na konkurenco evropske industrije.¹⁷³

Glavna slabost strategije ministrov za transport je po mnenju EEB (1999), da ne vsebuje konkretnih kratkoročnih ciljev. Lažje je namreč določiti dolgoročne cilje, ki so praviloma neka splošna načela. Težje je doseči politični sporazum o kratkoročnih ciljih, ki zahtevajo takojšnjo akcijo, njihovi rezultati pa niso takoj vidni.¹⁷⁴ Nasploh lahko ocenimo strategijo Sveta kot pozitiven napredek na poti k implementaciji načela integracije, saj se ministri za transport zavedajo

¹⁷¹ *Council strategy on the integration of environment and sustainable development into the transport policy, Report to the European Council (11717/99)*, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/99/st11/11717en9.pdf>, 20. člen (20.7.2002).

¹⁷² *Integrating Environment and Sustainable Development into Energy and Transport policies: Review Report 2001 and Implementation of the Strategies, SEC(2001) 502*, http://europa.eu.int/comm/energy/transport/library/integr_report_en.pdf (20. 3. 2002).

¹⁷³ *Integrating Environment and Sustainable Development into Energy and Transport policies: Review Report 2001 and Implementation of the Strategies, SEC(2001) 502*, http://europa.eu.int/comm/energy/transport/library/integr_report_en.pdf, str. 5 (20. 3. 2002).

¹⁷⁴ *T&E comment on Transport Council's environment integration strategy*, <http://www.t-e.nu/Fact-sheets,%20responses,%20etc/2001/2-2001%20-%20T&E%20comment%20on%20the%20transport%20integration%20strategy.htm> (10. 10. 2002).

neupoštevanja okoljskih vidikov pri oblikovanju transportne politike ES. To je prvi korak k določenim spremembam, ki naj bi vodile k upoštevanju trajnostnega razvoja v transportnem sektorju. Seveda bo treba redno dopolnjevati strategijo, oblikovati določnejše cilje in ukrepe. Od resornih ministrov je težko pričakovati, da bodo uvedli nek nov pristop z določenimi obvezujočimi cilji. Vključevanja okoljskih zahtev v sektorje ES se ne more doseči le s sektorskim in decentraliziranim pristopom, kar priča dosedanja praksa oblikovanja sektorskih politik, ko so resorni ministri vsak zase oblikovali svojo strategijo o vključevanju okoljskih zahtev. Kot pravi EEB (1999), je bilo že pri samem oblikovanju strategij malo sodelovanja z akterji okoljske politike, pa tudi ostalih resornih ministrov, saj so okoljski problemi transportne politike zelo obsežni in se tičejo davčne, trgovinske, konkurenčne, pa tudi ostalih politik. Strategijo Sveta, odgovornega za transport, o vključevanju okoljskih zahtev v transportno politiko ES je treba gledati bolj v luči pospeševanja razpravljanja in zavedanja velikega problema, ki grozi tako evropskemu okolju kot tudi evropski konkurenčnosti.

4.4.3 KOHEZIJA IN TRANSPORT

Evropska komisija je s sporočilom »Kohezija in transport« skušala poudariti, da ima transportna politika pomembno vlogo tudi pri krepitvi gospodarske in socialne kohezije v ES. Pripomore namreč k zmanjšanju regionalnih razlik, npr. z izgradnjo infrastrukture poveča dostopnost perifernih regij. S povečevanjem investicij v transportno infrastrukturo se povečata zaposlenost in mobilnost delavcev. Evropska komisija v dokumentu opozarja na pomembno dejstvo glede financiranja transportne infrastrukture v regijah, ki zaostajajo in so najbolj odročne. V letih 1994–1999 je Evropski regionalni razvojni sklad v ta namen prispeval 13.7 milijonov evrov, od tega je bilo 70 % finančne pomoči namenjene gradnji cest in avtocest ter le 16 % gradnji železnic. Zaradi tega dejstva se je Komisija v tem dokumentu zavzela, da bo ES v prihodnje prek Strukturnih skladov financirala le določene projekte, ki jih bo izbrala glede na njihov vpliv na rast, konkurenčnost, okolje in ustvarjanje novih delovnih mest. V bodoče naj bi ES spodbujala investicije v železniški in pomorski transport, ki je okolju

prijaznejši, ter še posebno v kombinirani ter javni transport.¹⁷⁵ ES je leta 1999 ustanovila tudi posebni finančni sklad (*Instrument for structural policies for pre-accession-ISPAA*) za države kandidatke iz Srednje in Vzhodne Evrope za lažje prilagajanje ekonomski in socialni koheziji v EU, še posebej na področju okoljske in transportne politike, z namenom spodbujati trajnostno mobilnost.¹⁷⁶ Leta 2001 je Evropska komisija predstavila letno poročilo o ISPA za leto 2000.¹⁷⁷ V transportnem sektorju je bilo v letu 2000 več kot polovica finančnih sredstev namenjenih železniškemu sektorju, 40 % za ceste in 5 % za letališče v Sofiji. Kot vidimo, je še vedno velik delež finančnih sredstev za pomoč državam kandidatkam namenjen razvoju transportne infrastrukture v okviru projektov za gradnjo cestnega omrežja. Spodbudno je, da je največji delež finančnih sredstev za izgradnjo transportnega omrežja v bodočih državah članicah dodeljen železniškemu sektorju.

4.4.4 SPODBUJANJE JAVNEGA TRANSPORTA–CITIZENS' NETWORK

Cilj sporočila Evropske komisije z naslovom Razvoj omrežja državljanov je nacionalnim oblastem predstaviti različne možnosti in sredstva za razvoj učinkovitega sistema lokalnega in regionalnega potniškega transporta, ki bi spodbujal trajnostno mobilnost in zmanjšal odvisnost ljudi od transporta z osebnimi avtomobili. To vključuje npr. izboljšanje kvalitete in povečanje dostopnosti storitev javnega transporta ter tudi njegove kapacitete glede na rastoče transportne potrebe, spodbujanje hoje in kolesarjenja, itd. Komisija namenja veliko pozornost tudi razvoju Evropskega lokalnega sistema o transportnih informacijah (*European Local Transport Information Service – ELTIS*), ki nudi razne informacije o lokalnem in regionalnem transportu ter je dostopen uporabnikom prek svetovnega spleta.¹⁷⁸ ES skuša z raznimi projekti

¹⁷⁵ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 14 January 1999: Cohesion and transport (COM (1998) 806 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24207.htm> (1. 6. 2003).

¹⁷⁶ *Council regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (OJ L 161, 26.06.1999)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60022.htm> (2. 7. 2003).

¹⁷⁷ *Annual report of the Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA) 2000 (COM(2001) 616 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60022.htm> (2. 7. 2003).

¹⁷⁸ *Communication of 10 July 1998 from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions:*

dati državljanom EU pobudo o tem, da lahko tudi sami prispevajo k zmanjšanju podnebnih sprememb, izboljšanju kvalitete zraka, zmanjšanju hrupa in h kvaliteti življenja v urbanem področju s tem, da se vsaj za en dan odpovejo rabi avtomobila. Tako zdaj že več let zapored v septembru v večjih evropskih mestih, ne le v državah članicah EU, poteka akcija z imenom Dan brez avtomobila (*Car-Free Day*).¹⁷⁹

4.4.5 KOMBINIRANI TRANSPORT BLAGA

ES si prizadeva zmanjšati transport blaga po cestah tudi z uvedbo kombiniranega transporta,¹⁸⁰ ki daje velik poudarek transportu blaga po železnicah, notranjih vodnih poteh in morju. ES je leta 1992 sprejela direktivo o skupnih pravilih za določene tipe kombiniranega transporta med državami članicami.¹⁸¹ Leta 1997 je Evropska komisija v poročilu¹⁸² o implementaciji te direktive v državah članicah ugotovila, da so vse države članice prenesle direktivo v svojo zakonodajo. V letih 1990–1994 je kombinirani transport zrasel za 60 %, leta 1994 pa je predstavljal 5 % vsega cestnega transporta in 23 % železniškega tovornega transporta. Komisija je preverila tudi konkurenčni položaj kombiniranega transporta v primerjavi z ostalimi vrstami transporta. Ugotovila je, da kombinirani transport ne more konkurirati cestnemu transportu na dolge razdalje, saj slednji ne upošteva internalizacije zunanjih stroškov. Poleg tega se kombinirani blagovni transport sooča s strukturnimi problemi,¹⁸³ saj prihaja med transportom do spremembe med različnimi transportnimi sistemi, kar vodi k višjim cenam, podaljševanju poti, večjim zamudam, večji

"Developing the citizens' network-Why local and regional passenger transport is important and how the European Commission is helping to bring it about" (COM (1998) 431 final) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24215.htm> (26. 11. 2002).

¹⁷⁹ *European Car Free Day 2000*, <http://europa.eu.int/comm/environment/carfreeday/cfd2000.htm> (3. 7. 2003).

¹⁸⁰ Pod pojmom kombinirani transport se razume transport blaga med državami članicami, ki se ga do končnega cilja pripelje z različnimi prevoznimi sredstvi, s tem da se začne ali konča s cestnim transportom.

¹⁸¹ *Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States. Official Journal L 368, 17.12.1992*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24089.htm> (26. 11. 2002).

¹⁸² *Commission report of 18 July 1997 on the application during the years 1993 to 1995 of Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States [COM (97) 372 final]*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24089.htm> (26. 11. 2002).

¹⁸³ *Combined transport of goods between Member States*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24089.htm> (26. 11. 2002).

nevarnosti poškodbe blaga ter bolj zapleteni administrativni proceduri. Tako je Evropska komisija leta 1997 v posebnem sporočilu določila smernice in ukrepe, ki bi zmanjšale težave kombiniranega transporta.¹⁸⁴

4.4.6 TRANSEVROPSKO OMREŽJE

ES naj bi z vzpostavitvijo in razvojem TEN na področju transportne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture pripomogla k uresničevanju členov 14 in 158 APES in državljanom, gospodarskim ter regionalnim in lokalnim skupnostim omogočila v celoti izkoristiti ugodnosti vzpostavitve območja brez notranjih meja.¹⁸⁵ Cilj razvoja transevropskega omrežja je zagotoviti mobilnost ljudi in blaga, uporabnikom ponuditi visokokvalitetno infrastrukturo, združiti vse vrste transporta, optimalno izkoristiti obstoječe kapacitete in omogočiti medsebojne povezave med državami članicami ES. Poleg zgoraj naštetih elementov je pomen omrežja tudi v pospeševanju gospodarske rasti, kot tudi v ustvarjanju novih delovnih mest.¹⁸⁶ TEN vključuje tako infrastrukturo (ceste, železnice, itd.) kot tudi vse storitve, ki omogočajo delovanje teh infrastruktur.¹⁸⁷ Pri transportnih projektih skupnega interesa je treba upoštevati vplive slednjega na okolje,¹⁸⁸ od presoje vplivov na okolje je odvisna finančna pomoč ES. Slednja je seveda odvisna tudi od ostalih pogojev dodeljevanja sredstev: ekonomske upravičenosti projektov, socio-ekonomskih vplivov npr. na zaposlenost.¹⁸⁹ Do sedaj se je investiralo predvsem v cestno omrežje. V zadnjih letih je zaslediti naraščujočo težnjo po razvoju železniškega omrežja za transport blaga in povezovanju slednjega s pristanišči ter

¹⁸⁴ *Commission communication of 29 May 1997 on intermodality and the intermodal carriage of goods within the European Union: a systems logic for the carriage of goods; strategies and activities intended to promote efficiency, services and sustainable development (COM(97) 243 final)* <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24179.htm> (5. 5. 2003).

¹⁸⁵ TEN je opredeljeno v APES s člani 154, 155 in 156.

¹⁸⁶ *Trans-European Networks*, http://europa.eu.int/comm/ten/index_en.html (3. 7. 2003).

¹⁸⁷ *Community guidelines for the development of the trans-European transport network*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24094.htm> (26. 11. 2002).

¹⁸⁸ To zahteva direktiva iz leta 2001 o oceni vplivov določenih načrtov in programov na okolje (*Directive 2001/42/EC of the European Parliament, and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Official Journal L 197, 21.07.2001*, http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf (20. 6. 2003)).

¹⁸⁹ *Council Regulation (EC) No 2236/95 of 18 September 1995 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European networks (OJ L 197, 29.7.1999)*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1995&nu_doc=2236 (3. 7. 2003).

integriranju zračnega transporta in transporta po železnicah visokih hitrosti.¹⁹⁰ V uredbi o splošnih pravilih za dodelitev pomoči s strani ES za gradnjo transportne infrastrukture v obdobju 2000–2006 je prvič določeno, da mora biti najmanj 55 % finančnih sredstev namenjenih železniškimi projektom in ne več kot 25 % projektom za izgradnjo cestne infrastrukture.¹⁹¹

4.4.7 INTERNALIZACIJA ZUNANJIH STROŠKOV

Cene transportnih storitev ne odsevajo v polni meri zunanjih stroškov določene vrste transporta, poleg tega države s subvencijami podpirajo nekatere vrste transporta. Zunanji stroški vključujejo stroške nesreč, hrupa, gneče¹⁹², onesnaževanja zraka. Glede na politiko internalizacije zunanjih stroškov, ki se v zadnjih letih uveljavlja v ES, bi morali vsi uporabniki transportnih storitev plačati polne, tudi zunanje, stroške transportne dejavnosti. Zunanji stroški transportnega sektorja v ES znašajo okoli 8 % GDP, od tega znašajo zunanji stroški cestnega transporta več kot 90 % (EEA 2001: 35). Podatki držav članic namreč nazorno prikazujejo, da se je potniški transport z avtomobili v zadnjih dvajsetih letih celo pocenil v primerjavi z javnim potniškim transportom (EEA 2001: 34). Internalizacija zunanjih stroškov naj bi spodbudila uporabo čistejših in varnejših vozil in prevoznih sredstev ter kakovostnejšega goriva (EEA 2001: 37). In kako jo doseči? Evropska komisija v Zeleni knjigi o pravičnejšem in učinkovitejšem določanju cen v transportu priporoča uvedbo različnih davkov na goriva glede na njihovo kakovost, nižjih davkov na plinsko olje, uvedbo cestnin, katerih višina bi odražala vplive vozil na okolje, davkov na vozila, okoljskih subvencij.¹⁹³ Mnenje Komisije je namreč, da lahko internalizacija zunanjih

¹⁹⁰ *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network (COM (2001) 370 COD 2001/0229)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24094.htm> (26. 11. 2002).

¹⁹¹ *Regulation (EC) No 1655/1999 of the European Parliament and of the Council of 19 July 1999 amending Regulation (EC) No 2236/95 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European networks (Official Journal L 197, 29/07/1999 P. 0001–0007)*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!Celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1999&nu_doc=1655 (2. 7. 2003).

¹⁹² V Londonu so npr. februarja 2003 uvedli takso (8 evrov), s katero naj bi zmanjšali gnečo v centru mesta (EEA 2003: 80).

¹⁹³ *Green paper »Towards fair and efficient pricing in transport–policy options for internalizing the external costs of transport in the European Union«*, (COM (95) 691 final), <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24177.htm> (6. 6. 2003).

stroškov zmanjša probleme, ki jih povzroča transportna dejavnost (gneča, nesreče, onesnaževanje), hkrati je z njo zagotovljena tudi boljša konkurenčnost evropskega gospodarstva. Leta 1998 je Komisija predstavila Belo knjigo o pravičnem zaračunavanju stroškov uporabe transportne infrastrukture. Komisija skuša v dokumentu predvsem oblikovati enoten pristop k oblikovanju cen za uporabo transportne infrastrukture in njenih zunanjih stroškov z namenom, da bi se izboljšala učinkovitost uporabe infrastrukture, izboljšala konkurenca, ohranjal enoten trg ter poudarila pomembnost trajnostnega transportnega sistema.¹⁹⁴

4.4.8 PROSTOVOLJNI SPORAZUMI Z AVTOMOBILSKO INDUSTRIJO

ES je sklenila prostovoljne sporazume z evropskimi, japonskimi in korejskimi proizvajalci avtomobilov. Proizvajalci avtomobilov so se zavezali zmanjšati emisije CO₂ za okoli 25 % glede na leto 1995 in tako do leta 2008 doseči povprečno raven 140 g CO₂/km emisij pri novih avtomobilih (do leta 2009 naj bi to raven dosegli še japonski in korejski proizvajalci),¹⁹⁵ kar naj bi dosegli z razvojem tehnologije motorjev, da bi bila poraba bencinskih motorjev 5,8 l/100 km in dieselskih motorjev le 5,3 l/100 km. Brez prostovoljnega dogovora ES z avtomobilsko industrijo o zmanjšanju emisij CO₂ pri novih avtomobilih naj bi se emisije CO₂ iz cestnega transporta med letoma 1990 in 2020 povečale za 29 %, po dogovoru pa je predvidena rast 'le' 11 % (EEA 2001: 14). Na žalost težka tovorna vozila še niso vključena v prostovoljne sporazume z avtomobilsko industrijo.

4.4.9 ODPADNA VOZILA

Vozila, ki se jim izteče življenjska doba, povzročijo v ES okoli 8–9 milijonov ton odpadkov letno. Leta 1997 je Evropska komisija sprejela predlog za direktivo, ki

¹⁹⁴ Komisija je v dokumentu predstavila problem različnih zaračunavanj stroškov v transportnem sektorju v državah članicah. Ugotovila je, da je leta 1997 v EU obstajalo devet različnih sistemov zaračunavanja stroškov v železniškem sektorju, letni davki za tovornjake so se razlikovali do 3.000 ekujev, le štiri države članice so odmerjale davek od cestnin na avtocestah (*White paper »Fair payment for infrastructure use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU«*, (COM(1998) 466 final) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24177.htm> (6. 6. 2003)).

¹⁹⁵ *Integration of Environment and sustainable development in Transport and Energy Policies*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/envir_integr_5_road_en.html (16.12.2002).

bi urejala upravljanje odpadnih vozil na okolju prijazen način (npr. reciklaža). Direktiva o odpadnih vozilih (*End of life vehicle directive*) je bila sprejeta šele tri leta kasneje in določa, da mora biti vsaj 85 % odpadnih vozil recikliranih po letu 2006, oziroma 95 % od leta 2015 dalje. Proizvajalci bodo morali nositi večino oziroma vse stroške prevzema vozila po končani življenjski dobi in stroške recikliranja avtomobila po letu 2007. Večina nevarnih sestavin je v novih avtomobilih prepovedana od julija 2003.¹⁹⁶

4.4.10 OMEJITVE EMISIJ MOTORNIH VOZIL, STANDARDI ZA KAKOVOST GORIV IN OMEJITVE HRUPA

Leta 1970 je bila sprejeta prva direktiva (70/220/EEC)¹⁹⁷ o približevanju zakonodaje držav članic glede ukrepov, ki naj bi zmanjšali onesnaževanje zraka, ki ga povzročajo emisije motornih vozil. Dopolnjena je bila več kot desetkrat.¹⁹⁸ Najstrožji standardi so opredeljeni v direktivi 98/69/EC¹⁹⁹ in so v veljavi od leta 2000, nekateri pa bodo začeli veljati šele po letu 2005. Direktiva se nanaša na določene tipe motornih vozil z bencinskim ter z dieselskim motorjem ter določa različne stopnje mejnih vrednosti za emisije teh vozil: CO, HC, NO_x, in posebej za vozila opremljena z dieselskim motorjem ter mejne vrednosti za vsebnost trdih delcev. Direktiva dovoljuje, da države članice z davčnimi spodbudami spodbujajo razvoj novih vozil, ki so usklajena s predpisi v direktivi. Leta 1988 je bila sprejeta posebna direktiva 88/77/EEC²⁰⁰, ki je vsebovala ukrepe za zmanjšanje emisij vozil z dieselskimi motorji (CO, HC in

¹⁹⁶ *Directive 2000/53/EC of the European parliament and of the Council of 18 september 2000 on end-of life vehicles (OJ 21.10.2000 L 269/34)*, <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=SeekDeliver&COLLECTION=oj&SERVICE=eurlex&LANGUAGE=en&DOCID=2000I269p0034> (6. 6. 2003).

¹⁹⁷ *Council Directive 70/220/EEC of 20 March 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to measures to be taken against air pollution by gases from positive-ignition engines of motor vehicles Official Journal L 076 , 06/04/1970 P. 0001–0022*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31970L0157&model=guichett (20. 6. 2003).

¹⁹⁸ *Directives on motor vehicles*, http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/directives/vehicles/dir88_77_cee.html (6. 6. 2003).

¹⁹⁹ *Directive 98/69/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles and amending Council Directive 70/220/EEC Official Journal L 350 , 28/12/1998 P. 0001–0057*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_133010.html (14. 8. 2002).

²⁰⁰ *Council Directive 88/77/EEC of 3 December 1987 on the approximation of the laws of the Member States relating to the measures to be taken against the emission of gaseous pollutants from diesel engines for use in vehicles (Official Journal L 036 , 09/02/1988 P. 0033–0061)*.

NO_x). Direktiva je bila večkrat dopolnjena (v letih 1992, 1996, 1999, 2001).²⁰¹ Zelo pomembna je direktiva imenovana *Eurovignette* (99/62/EC)²⁰², ki udejanja načelo onesnaževalec plača, saj morajo vozniki težkih tovornih vozil plačati takso za uporabo cestne infrastrukture glede na to, koliko škode povzročajo okolju. V veljavi je od 1. julija 2000.²⁰³ Poleg teh predpisov o mejnih vrednostih emisij motorjev vozil, je ES sprejela tudi direktivo 98/70/EC²⁰⁴ s standardi za kakovost goriv, ki je uvedla prepoved bencina z vsebnostjo svinca po letu 2000. Leta 2001 je bil podan predlog za sprejem direktive, ki bi spodbudila uporabo alternativnih goriv v transportu, še posebej biogoriva in naravnega plina v kratkoročnem obdobju ter v dolgoročnem obdobju tudi vodika. Ukrep naj bi zmanjšal odvisnost ES od naftnih derivatov. Predlog direktive je odziv na Zeleno knjigo o evropski strategiji o oskrbi z energijo, v kateri je Evropska komisija opredelila cilj, da naj bi biogoriva do leta 2020 predstavljala 20 % delež celotne porabe bencina in plinskega olja v EU. Ta cilj naj bi dosegli predvsem zaradi napovedi 2 % rasti transporta v EU, zaradi katere se bo poraba goriv zelo povečala. Predlog direktive pa predstavlja tudi del paketa ukrepov za uresničitev določil Kjotskega protokola o zmanjšanju toplogrednih plinov. Države članice bodo morale glede na predlog direktive zagotoviti, da bo biogorivo predstavljalo vsaj 2 % celotne količine bencina in plinskega olja, ki bo prodano do leta 2005, oziroma na 5.75 % do leta 2010.²⁰⁵ EGS je v sedemdesetih letih 20. stoletja začela urejati tudi probleme s hrupom, ki ga povzroča transport. Že leta 1970 je bila sprejeta prva direktiva, ki je omejevala hrup motornih vozil (avtomobilov, avtobusov, tovornih vozil) (direktiva

²⁰¹ *Motor vehicles with trailers: emissions of gaseous pollutants from diesel engines*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l21048.htm> (5. 6. 2003).

²⁰² Uveljavljena v šestih državah članicah (Belgija, Nemčija, Danska, Luksemburg, Nizozemska, Švedska) (*Road charging*, http://europa.eu.int/comm/transport/road/policy/roadcharging/tolls/index_en.htm (21. 7. 2003)).

²⁰³ *Road transport, the Eurovignette*, http://europa.eu.int/comm/transport/themes/land/english/lt_11_en.html (20. 10. 2002).

²⁰⁴ *Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_15102030.html (23. 6. 2003).

²⁰⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on alternative fuels for road transportation and on a set of measures to promote the use of biofuels; Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of biofuels; Proposal for a Council directive amending Directive 92/81/EEC with regard to the possibility of applying a reduced rate of excise duty on certain mineral oils containing biofuels and on biofuels (COM (2001) 547 final*, <http://europa.eu.int/comm/energ/library/comm2001-547-en.pdf> (29. 6. 2003).

70/157/EEC²⁰⁶, kasneje jo je dopolnila direktiva 96/20/EC²⁰⁷). V kasnejših letih so sledile direktive, ki so omejile hrup nadzvočnih letal (80/51/EEC)²⁰⁸, nadzvočnih reaktivnih letal (92/14/EEC)²⁰⁹ in hrup železnic visokih hitrosti (96/48/EC)²¹⁰.

4.4.11 PROGRAM AUTO-OIL I

Program Auto-Oil I je poseben projekt, ki ga je v devetdesetih letih 20. stoletja izvedla Evropska komisija v sodelovanju z evropsko avtomobilsko industrijo (*Association des Constructeurs Européens d' Automobiles* – ACEA) in naftno industrijo (Europia)²¹¹, da bi pripomogla k zmanjšanju onesnaževanja zraka, ki ga povzroča cestni transport.²¹² Sporazum o sodelovanju je bil podpisan julija 1993. Program Auto-Oil I temelji na več različnih študijah in analizah. Program tako vključuje študijo o modelih, ki naj bi napovedali kvaliteto zraka v urbanih

²⁰⁶ Council Directive 70/220/EEC of 20 March 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to measures to be taken against air pollution by gases from positive-ignition engines of motor vehicles Official Journal L 076, 06/04/1970 P. 0001–0022, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31970L0157&model=guichett (20. 6. 2003).

²⁰⁷ Commission Directive 96/20/EC of 27 March 1996 adapting to technical progress Council Directive 70/157/EEC relating to the permissible sound level and the exhaust system of motor vehicles (Text with EEA relevance) Official Journal L 092, 13/04/1996 P. 0023–0035, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31996L0020&model=guichett (20. 6. 2003).

²⁰⁸ Council Directive 80/51/EEC of 20 December 1979 on the limitation of noise emissions from subsonic aircraft Official Journal L 018, 24/01/1980 P. 0026–0028, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31980L0051&model=guichett (20. 6. 2003).

²⁰⁹ Council Directive 92/14/EEC of 2 March 1992 on the limitation of the operation of aeroplanes covered by Part II, Chapter 2, Volume 1 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, second edition (1988) Official Journal L 076, 23/03/1992 P. 0021–0027, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31992L0014&model=guichett (20. 6. 2003).

²¹⁰ Council Directive 96/48/EC of 23 July 1996 on the interoperability of the trans-European high-speed rail system Official Journal L 235, 17/09/1996 P. 0006–0024, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31996L0048&model=guichett (20. 6. 2003).

²¹¹ Europia je evropska organizacija, ki združuje predstavnike naftne industrije v EU. Več o tej organizaciji na strani: *Europia*, <http://www.europia.com> (20. 6. 2003).

²¹² EEA je v svojem poročilu o onesnaženosti zraka v Evropi za leto 1997 ugotovila, da je ES naredila napredek glede zmanjšanja onesnaženja zraka ter vpliva na zdravje ljudi in na ekosisteme. Glavni napredek je bil na področju omejevanja kislega dežja in kvalitete zraka v urbanih področjih zaradi zmanjšanja emisij SO₂ iz termoelektrarn in uporabe neosvinčenega bencina. Vendar se onesnaženje zraka nadaljuje, saj se dejavniki, ki vplivajo na povečanje onesnaženosti zraka, niso spremenili: rast prebivalstva, hitra rast transporta, rast turizma, nenehno povečevanje potrošnje energije (izboljšanje učinkovitosti porabe energije v industriji nasprotuje povečana potrošnja v transportu) (*Air pollution in Europe 1997*, http://reports.eea.eu.int/92-9167-059-6-sum/en/printable_report_html, str. 1, 6–7 (3. 5. 2002)).

področjih v letu 2010. Študija naj bi pomagala oblikovati standarde, ki bi bili v skladu s standardi o kakovosti zraka, ki sta jih določili Svetovna zdravstvena organizacija ter ES, in s pomočjo katerih bi zmanjšali emisije cestnega transporta. Raziskavo je vodil Direktorat za okolje. Obenem je program vseboval raziskave o učinkih različnih tehnologij motornih vozil in o učinkih lastnosti goriv na količino emisij. Študije sta opravili ACEA in Europia. Direktorat za industrijo je bil odgovoren za študije o stroškovni učinkovitosti ukrepov glede omejevanja onesnaženja zraka (Friedrich in drugi 2000: 597–598). Program naj bi tako oblikovalcem politik podal objektivno oceno o stroškovno učinkovitih ukrepih za zmanjšanje emisij cestnega transporta na ravni ES (Friedrich in dr. 2000: 598).²¹³ Leta 1997 mu je sledil drugi program Auto-Oil II,²¹⁴ ki naj bi dopolnil prvega in čigar namen je oblikovati študije in raziskave za določitev standardov za emisije določenih škodljivih snovi motornih vozil in kvalitete goriv, ki naj bi veljali po letu 2005.²¹⁵

Na podlagi zaključkov programa je Evropska komisija oblikovala predloge za revizijo standardov za emisije motornih vozil (amandmaji k direktivi 70/220/EEC) ter predloge za novo direktivo o kakovosti goriv (delno naj bi dopolnila direktivo 93/12/EC). Leta 1998 sta bili sprejeti direktivi, ki sta določili

²¹³ V začetku devetdesetih let 20. stoletja je prišlo do zastoja v procesu oblikovanja strožjih standardov za emisije motornih vozil, saj so predstavniki avtomobilske industrije trdili, da slednja ni bila sposobna slediti hitrim tehnološkim spremembam predvsem zaradi velikih stroškov, ki naj bi bili nesorazmerni s koristmi za okolje, ki naj bi jih ti strožji standardi omogočili. Obenem so zagovarjali stališče, da bi morala pri problemu onesnaženosti zraka sodelovati tudi naftna industrija, ki naj bi z izboljšanjem kakovosti goriv pripomogla k omejitvi vsebnosti škodljivih snovi v gorivu. Predstavniki avtomobilske industrije so trdili, da bi uvedba čistejših goriv zmanjšala onesnaževanje zraka ceneje in učinkoviteje, predstavniki naftne industrije so temu seveda nasprotovali in trdili nasprotno. Tako je začela Evropska komisija razmišljati v smeri oblikovanja ukrepov, ki bi bili stroškovno učinkoviti za obe industriji, obenem bi prispevali k zmanjšanju obremenitve okolja. Po simpoziju »*Auto Emissions 2000*«, ki ga je septembra 1992 organizirala Evropska komisija skupaj z vladnimi predstavniki, člani Evropskega parlamenta, predstavniki industrije in nevladnimi organizacijami, je prišlo do podpisa sporazuma o skupnem projektu med Evropsko komisijo, Europio in ACEA (Goodwin 1999: 3, Friedrich in dr. 2000: 596). Za obe industriji je ta pobuda pomembna predvsem zaradi tega, ker se obenem loteva dveh poti reševanja onesnaženja zraka s strani motornih vozil, s standardi za goriva in standardi za emisije vozil. Drugi pomen pobude je ta, da naj bi si industriji z medsebojnim sodelovanjem zagotovili enakomerno porazdelitev stroškov implementacije zakonodajnih aktov med oba sektorja (Weale in dr. 2000: 405).

²¹⁴ *The Auto-Oil Programme II*, <http://europa.eu.int/comm/environment/auto-oil/auto-oil.pdf>, 14–16 (20. 7. 2002)).

²¹⁵ Program Auto-Oil I je namreč vpeljal standarde za škodljive snovi, ki naj bi veljali po letu 2000 in le določeni po letu 2005.

nove standarde za emisije vozil (direktiva 98/69/EC)²¹⁶ ter za kakovost goriv (98/70/EC)²¹⁷ (Goodwin 1999: 4).²¹⁸ V nadaljevanju diplomskega dela se bom osredotočila predvsem na proces odločanja (postopek soodločanja) o omenjenih direktivah, ki bo prikazal delovanje ter vlogo institucij ES in razreševanje različnih interesov v procesu odločanja.

DIREKTIVI O EMISIJAH MOTORNIH VOZIL IN O KAKOVOSTI GORIV

V ES se že več kot trideset let ukvarjajo s problemom onesnaževanja zraka, ki ga povzroča cestni transport. Do devetdesetih let 20. stoletja so na ravni EGS ta problem reševali predvsem tako, da so za vsa nova motorna vozila določili tehnične standarde, ki so omejili določeno količino emisij škodljivih snovi iz izpušnih plinov. Prvi takšni tehnični standardi za motorna vozila so bili sprejeti že leta 1970²¹⁹ z namenom, da bi v EGS uskladili tehnične predpise za vsa motorna vozila (Barras in Madhavan 1996: 60). Standarde za omejitev emisij motornih vozil so v EGS oblikovali in ostrili v skladu z najprimernejšo razpoložljivo tehnologijo (*best available technology*). V procesu oblikovanja in določanja standardov za motorna vozila so bili najbolj vplivni interesi avtomobilske industrije ter interesi držav članic (Goodwin 1999: 3).²²⁰

²¹⁶ *European Parliament and Council Directive 98/69/EC of 13 October 1998 relating to limit values for emissions from petrol and diesel engine passenger cars and light commercial vehicles (Official Journal L 350, 28.12.1998)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l21047.htm> (14. 8. 2002)).

²¹⁷ *Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC [Official Journal L 350, 28.12.1998]*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31998L0070&model=guichett (14. 8. 2002).

²¹⁸ Kasneje, leta 1999, je bila sprejeta še direktiva 1999/96/EC o omejitvah emisij težkih tovornih vozil po letu 2005 in 2008, ki omejuje emisije CO, VOC, NO_x in finih delcev.

²¹⁹ Direktive in amandmaje k tem direktivam, ki zadevajo področje onesnaževanje zraka, je moč najti na medmrežju: *Legislation*, <http://europa.eu.int/comm/environment/air/legis.htm#transport> (21. 8. 2002).

²²⁰ V skladu s tehničnimi standardi, ki so jih določili za vsa nova vozila, je bilo treba za njihovo uresničitev sprejeti tudi novo enotno tehnologijo vozil (npr. uvedba katalizatorja), kar pa pomeni dodatne stroške za proizvajalce vozil. Večjim podjetjem za proizvodnjo vozil (npr. BMW, Mercedes) predstavlja to manjši problem kot manjšim podjetjem. Obenem podjetja tudi niso proporcionalno razporejena med državami članicami (v Nemčiji npr. dve močni podjetji BMW, Mercedes, v Franciji Renault, v Italiji Fiat), tako da so se razlike med podjetji v postopku odločanja glede uvedbe novih tehnologij izkazale tudi kot konflikti med nacionalnimi interesi določenih držav članic (Weale in dr. 2000: 400–401).

Na področju omejevanja onesnaževanja zraka s strani cestnega transporta obstaja več direktiv za osebna motorna vozila, lahka in težka tovorna vozila, kmetijska vozila, javna vozila.²²¹ V osnovi obstajata dve vrsti nadzora onesnaževanja motornih vozil: kontrola kakovosti goriv in določitev maksimalne stopnje emisij, ki jih povzročajo motorna vozila. Šele v devetdesetih letih 20. stoletja so začeli obravnavati obe vrsti nadzora istočasno, kar dokazujejo direktive, ki so nastale kot posledica programa Auto-Oil I. Če na kratko povzamem zgodovino nadzora onesnaževanja motornih vozil, lahko ugotovim, da je bila politika nadzora emisij motornih vozil dolga leta problem harmonizacije standardov glede na načela skupnega trga. Šele v devetdesetih letih 20. stoletja se je začel upoštevati tudi okoljski vidik (Weale in dr. 2000: 398–399), ki ga je Evropska komisija upoštevala pri oblikovanju predlogov, Evropski parlament pa v kasnejših fazah sprejemanja zakonodaje ES, saj mu je to omogočal postopek soodločanja.²²²

Projekt Auto-Oil I je trajal tri leta. Dne 19. 6. 1996 je Evropska komisija predstavila zakonodajne predloge (dva osnutka direktiv) za zmanjšanje emisij CO, HC, NO_x in delcev za 20–40 % po letu 2000 in po letu 2005 za okoli 50–70 %, seveda pod predpostavko, da naj bi bila za ta namen razvita potrebna tehnologija. Predlogi, ki bi zmanjšali delež škodljivih snovi (npr. žveplo, benzen) v gorivu, so bili bolj zmerni in so predstavljali znatno nižje stroške za rafinerije, kot bi jih namenila avtomobilska industrija za izboljšanje tehnologije vozil.²²³

Osnutke direktiv je Evropska komisija podala Evropskemu parlamentu in Svetu v prvo branje. Februarja 1997 je v Evropskem parlamentu najprej Okoljski odbor v več poročilih predstavil svoje mnenje glede predlogov Evropske komisije.

²²¹ Osnovni direktivi, ki kontrolirata emisije motornih vozil, sta direktiva 70/220/EEC (za motorna vozila) in direktiva 88/77/EC (za težka tovorna vozila) in amandmaji k tema direktivama, ki postopno uvajajo strožje omejitve emisij (*Transport and Environment, Road vehicles, Automotive Fuel Quality*, <http://europa.eu.int/comm/environment/air/transport.htm> (15. 12. 2002)).

²²² 189.b člen Pogodbe o Evropski skupnosti, zdaj 251. člen APES (*Treaty establishing European Community*), http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002)).

²²³ Weale in dr. (2000: 405) navajajo, da bi avtomobilska industrija za uresničitev teh predlogov potrebovala okoli 4,1 milijard ekujev, stroški rafinerij pa znašali le okoli 766 milijonov ekujev. Zaradi teh dejstev je bila avtomobilska industrija nezadovoljna s predlogom Evropske komisije, saj naj bi bili stroški neenakomerno razporejeni med obe industriji.

Člani Okoljskega odbora so se v večini zavzeli za strožje ukrepe, kot jih je predlagala Evropska komisija. V poročilu o emisijah motornih vozil je poslanec Lange predlagal kar 60 amandmajev k osnutku direktive, predvsem strožje in obvezujoče standarde ter ukrepe. Lange je tudi izpostavil, da je Evropska komisija ignorirala dejstvo, da lahko tudi stara vozila in ne le nova uporabljajo gorivo z manjšo vsebnostjo škodljivih snovi, kar bi vodilo k takojšnjemu izboljšanju kakovosti zraka. Tudi drugo poročilo o kakovosti goriv, ki ga je predstavil poslanec Mamère, nasprotuje predlogom Evropske komisije in določa večje znižanje najvišje dovoljene stopnje za vsebnost določenih delcev (žvepla, benzena za bencin ter žvepla in PAHs za plinsko olje) v bencinu in plinskem olju, ki naj bi veljale po letu 2000.²²⁴ Lange in Mamère sta bila mnenja, da neambiciozni predlogi Evropske komisije ogrožajo globalno konkurenčnost evropske avtomobilske ter naftne industrije in predlagala tudi, da naj bodo tudi standardi, ki naj bi bili uveljavljeni po letu 2005, obvezujoči (Friedrich in dr. 2000: 600). Negativni odziv avtomobilske in naftne industrije na mnenje Okoljskega odbora je bil pričakovan. Avtomobilska industrija je bila mnenja, da naj bi bili strožji predlogi tehnično neizvedljivi, nekateri nepotrebni in bi predstavljali le dodatne stroške za potrošnike. Naftna industrija je bila mnenja, da bodo predlogi Evropskega parlamenta glede kakovosti goriv (zmanjšanje vsebnosti žvepla v bencinu z 200 ppm na 50 ppm po l. 2000 in na 30 ppm po l. 2005 ter v plinskem olju s 350 ppm na 100 ppm po l. 2005) le malo izboljšali kvaliteto zraka, medtem ko naj bi bili stroški za industrijo velikanski²²⁵ (okoli 30–35 milijard ekujev²²⁶).

²²⁴ *Parliament calls for cleaner motor fuels (Tuesday 4 February 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=11&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

²²⁵ *Industry slams Parliament Auto/Oil reports (Wednesday 5 February 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=31&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

²²⁶ Vendar naj bi naftna industrija z ocenami glede stroškov pretiravala in tako skušala vplivati na mnenje Okoljskega odbora, da naj bi predlagal manj stroge mejne vrednosti za vsebnost določenih snovi v gorivu. Predlagane spremembe k predlogu Evropske komisije o kakovosti goriv naj bi voznike v resnici stale 'le' 5–8 milijard ekujev na leto (*Oil industry counts Auto–Oil rules (Wednesday, 6 March 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=244&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002)).

Slika 7: Parametri za emisije motornega vozila

Parametri (mejne vrednosti v g/km)	Predlog Evropske komisije	Evropski parlament – 1. branje	Svet – skupno stališče	Evropski parlament – 2. branje	Spravni odbor
Osebna vozila z bencinskim motorjem: mejne vrednosti po I. 2005					
Ogljikov monoksid (CO)	1.00 neobvezujoč	1.00 obvezujoč	1.00 neobvezujoč	1.00 obvezujoč	1.00 obvezujoč
Ogljikovodiki (CH)	0.10 neobvezujoč	0.10 obvezujoč	0.10 neobvezujoč	0.10 obvezujoč	0.10 obvezujoč
Dušikovi oksidi (NO _x)	0.08 neobvezujoč	0.08 obvezujoč	0.08 neobvezujoč	0.08 obvezujoč	0.08 obvezujoč
Osebna vozila z dieselskim motorjem: mejne vrednosti po I. 2005					
CO	0.5 neobvezujoč	0.5 obvezujoč	0.5 neobvezujoč	0.5 obvezujoč	0.5 obvezujoč
HC	–	0.07 obvezujoč	–	0.07 obvezujoč	–
NO _x	0.25 neobvezujoč	0.19 obvezujoč	0.25 neobvezujoč	0.19 obvezujoč	0.25 obvezujoč
HC+NO _x	0.3 neobvezujoč	–	0.3 neobvezujoč	–	0.3 obvezujoč
delci	0.025 neobvezujoč	0.02 obvezujoč	0.025 neobvezujoč	0.02 obvezujoč	0.025 obvezujoč
Povzeto po Friedrich in dr. (2000: 600).					

Okoljevarstvene organizacije so bile zadovoljne s predlogi Okoljskega odbora,²²⁷ saj so bili predlogi Evropske komisije po mnenju Evropske federacije za transport in okolje zelo ohlapni in niso predstavljali konkretnih izboljšav stanja okolja v Evropi (Goodwin 1997: 1). Aprila 1997 je Evropski parlament na plenarnem zasedanju sprejel okoli 150 od 200 amandmajev k dvema osnutkoma direktiv o mejnih vrednostih emisij in kvaliteti goriv, ki jih je predlagal Okoljski odbor. Ti amandmaji določajo strožji nadzor nad emisijami ogljikovodikov in NO_x, obenem določajo veliko nižjo vsebnost žvepla in benzena v gorivu po letu 2005 ter se zavzemajo za obvezujoče standarde za emisije vozil, ki naj bi bili vpeljani po letu 2005.²²⁸ Obenem je Evropski parlament poudaril, da je Evropska komisija zelo neambiciozno oblikovala predloge za izboljšanje kvalitete zraka v ES. Da bi pridobil podporo držav članic južne

²²⁷ NGOs support Parliament on Auto/Oil (Thursday 20 March 1997), <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=344&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

²²⁸ Glej sliko 7 in 8.

Evrope, je Evropski parlament sprejel posebno dopolnilo, ki določa, da imajo države s socialno-ekonomskimi problemi²²⁹ štiri leta prehodnega obdobja, da dosežejo standarde za kvaliteto goriv, ki naj bi veljali po letu 2005.²³⁰ Tako je bilo zaključeno prvo branje v Evropskem parlamentu.

Slika 8: Parametri za gorivo

Parametri	Mejna vrednost	Predlog Evropske Komisije	Evropski parlament– 1. branje	Svet– skupno stališče	Evropski parlament– 2. branje	Spravni odbor
Bencin: obvezujoče mejne vrednosti po I. 2000						
žveplo	maks.ppm ¹	200	30	150	150	150
aromatics	maks.vol. %	45	35	42	35	42
benzen	maks.vol. %	2	1	1	1	1
Neobvezujoče ali obvezujoče mejne vrednosti po I. 2005						
žveplo	maks. ppm	–	maks. 30 obvezujoč	maks. 50 neobvezujoč	maks. 30 obvezujoč	maks. 50 obvezujoč
aromatics	maks.vol. %	–	maks. 30 obvezujoč	maks. 35 neobvezujoč	maks. 30 obvezujoč	maks. 35 obvezujoč
Plinsko olje: obvezujoče mejne vrednosti po I. 2000						
žveplo	maks. ppm	350	100/50	350	200	350
PAHs ²	% m/m ³	11 %	6/1 %	11 %	1 %	Ni določeno ⁴
Neobvezujoče ali obvezujoče mejne vrednosti po I. 2005						
žveplo	maks. ppm	–	50 obvezujoč	50 neobvezujoč	50 obvezujoč	50 obvezujoč ⁵
PAHs	% m/m	–	maks. 1.0 obvezujoč	–	maks. 1.0 obvezujoč	Ni določeno ⁴
1 ppm (<i>parts per million on mass basis</i>)–število delčkov v milijonih glede na težo 2 PAHs (polycyclic aromatic hydrocarbons)–policiklični aromatični ogljikovodiki 3 % m/m (<i>% on mass basis</i>)–delež glede na maso 4 Odločitev bo sprejeta v okviru programa Auto-Oil II. 5 Možne izjeme do I. 2007.						
Povzeto po Friedrich in dr. (2000: 601).						

Junija 1997 je Svet soglasno sprejel skupno stališče o zakonodajnih osnutkih glede standardov za emisije vozil in za kvaliteto goriv. Skoraj v celoti je podprl originalen osnutek direktive glede emisij vozil in sprejel predloge Evropske komisije glede mejnih vrednosti za CO, NO_x in delce ter nekatere amandmaje Evropskega parlamenta k direktivi o gorivu (vsebnost benzena v bencinu po letu 2000 in vsebnost žvepla v plinskem olju po letu 2005). Ni se strinjal s tem, da bi bili standardi za vsebnost določenih substanc v gorivu, ki naj bi veljali po letu

²²⁹ Tu so mišljene Španija, Portugalska, Grčija, Italija.

²³⁰ *Parliament strengthens Auto/Oil requirements (Thursday 10 April 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=471&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

2005, obvezujoči. Zanimivo je dejstvo, da zakonodajni predlog Evropske komisije o kvaliteti goriva sploh ni vseboval določil za mejne vrednosti vsebnosti določenih substanc po letu 2005, saj naj bi jih oblikovali po zaključku programa Auto-Oil II. Svet pa je upošteval mnenje Evropskega parlamenta in je določil te standarde, vendar manj stroge kot Evropski parlament. Ministri so npr. tudi podprli nižjo mejno vrednost za vsebnost benzena v bencinu po letu 2000, kot jo je predlagala Evropska komisija²³¹ ter tako potrdil dejstvo, da je Evropska komisija predstavila neambiciozne predloge (Friedrich in dr. 2000: 602). Friedrich in ostali (2000: 602) so mnenja, da Evropska komisija pač ni mogla predvideti, da bodo volitve v Veliki Britaniji (maja 1997) in v Franciji (junija 1997) privedle do vlad, ki bosta pokazali več interesa za zmanjšanje onesnaženja zraka cestnega transporta. Oktobra 1996, ko je Svet prvič razpravljal o zakonodajnih predlogih programa Auto-Oil I, sta Francija in Velika Britanija namreč velikodušno pozdravili sicer neambiciozne predloge Evropske komisije (Friedrich in dr. 2000: 599). Pogajanja v Svetu so bila nasploh naporna, saj direktivi zajemata več različnih področij (maksimalna količina emisij različnih substanc, delež različnih snovi v gorivu, obvezujoči ali neobvezujoči standardi, itd.). Zaradi tega dejstva so bila usklajevanja med državami, ki so se zavzemala za strožje standarde (Danska, Finska, Nemčija, Nizozemska, Švedska in Avstrija) in državami, ki so bile za manj stroge standarde (Grčija, Portugalska in Španija), težka in dolgotrajna.²³² Evropa je bila nezadovoljna s skupnim stališčem Sveta, ki med drugim predpostavlja strožje standarde za kvaliteto goriv, saj naj bi ti predstavljali 60–70 % višje stroške za naftno industrijo.²³³

V drugem branju v Evropskem parlamentu je poslanka Hautala, ki je tokrat predstavljala amandmaje k direktivi za kakovost goriv, zopet predložila veliko

²³¹ *Council tightens Auto/Oil standards (Friday 20 June 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=952&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

²³² Najtežje je bilo sprejeti kompromis glede mejne vrednosti žvepla v bencinu. Večina severnih držav je hotela določiti zelo nizko mejno vrednost (50 ppm), medtem ko so se južne države članice zavzemale za mejno vrednost 200 ppm, kot jo je predlagala Evropska komisija. Končni kompromis je bil 150 ppm in izjema za države s težkimi socialno-ekonomskimi težavami, ki naj bi imele triletno prehodno obdobje za uveljavitev teh standardov (*EU still divided over Auto/Oil programme (Friday 30 May 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=802&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002)).

²³³ *Mixed reaction for EU Auto/Oil agreement (Monday 23 June 1997)* <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=962&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

amandmajev, ki so že bili predstavljeni v prvem branju. Tudi poslanec Lange, ki je predstavil amandmaje za emisije izpušnih plinov, je predložil večino predlogov iz prvega branja.²³⁴ Sledili so meseci lobiranja obeh predstavnikov industrij, avtomobilske in naftne, kot tudi nevladnih organizacij, preden je Evropski parlament na plenarnem zasedanju februarja 1998 predlagal dopolnila k skupnemu stališču Sveta. Nekateri avtomobilski proizvajalci, kot npr. Renault in organizacije, ki združujejo nacionalna avtomobilska združenja, so sklenili začasno zavezništvo z okoljskimi in potrošniškimi nevladnimi organizacijami. Namen tega sodelovanja je bil prepričati Evropski parlament, da je za zmanjšanje emisij motornih vozil treba uvesti strožje standarde za vsebnost določenih škodljivih snovi v gorivu, še posebej žvepla. Evroopia je seveda nasprotovala temu in svarila Evropski parlament, da bo sprejetje zahtev Evropskega parlamenta izboljšalo kvaliteto zraka le za 1 %, stroški pa naj bi bili petkrat večji, kot če bi prevladal predlog Evropske komisije. Svarila je tudi pred zaprtjem starih južnoevropskih rafinerij surove nafte, ki vsebuje veliko žvepla (Friedrich in dr. 2000: 602). Februarja 1998 so italijanski, grški, portugalski in španski poslanci predstavili amandma k predlogu direktive o kvaliteti bencina in plinskega olja, v katerem je predlagana izjema za države s težkim socialno-ekonomskim položajem, ki naj bi imele prehodno štiriletno obdobje za uveljavitev standardov, ki naj bi začeli veljati po letu 2000. Nevladne organizacije so seveda nasprotovale temu in zahtevale od Evropskega parlamenta, da enako obravnava vse države ES.²³⁵ Dne 18. februarja 1998 je Evropski parlament z absolutno večino izglasoval veliko strožje standarde, kot jih je Svet podal v skupnem stališču junija 1997. Eden izmed razlogov, da je Evropski parlament z veliko večino (440–450 od okoli 550 navzočih glasov) izglasoval tako stroge in obvezujoče standarde, je ta, da je med amandmaje

²³⁴ *MEPs call again for tighter Auto/Oil controls (Tuesday 25 November 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=1951&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

²³⁵ *NGOs join forces for tighter Auto/Oil standards (Tuesday 3 February 1998)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=2371&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002), *Showdown looms on EU Auto/Oil laws (Wednesday 4 February 1998)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=2382&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

vklučil tudi določila o prehodnem obdobju za uveljavitev standardov za države s posebnimi socialno-ekonomskimi težavami.²³⁶

Svet v svojem drugem branju ni sprejel vseh parlamentarnih amandmajev (Friedrich in dr. 2000: 603), zato je glede na proceduralna pravila za primere, ko se Svet in Evropski parlament ne strinjata glede zakonodajnih predlogov, predviden sklic Spravnega odbora. Spravni odbor so sestavljali predstavniki Evropskega parlamenta in Sveta, pri postopkih odbora je sodelovala tudi Evropska komisija.²³⁷ Friedrich in ostali (2000: 603) so mnenja, da je bilo v odboru preveč predstavnikov, da bi lahko izpeljali zahtevna pogajanja na formalnih sestankih, saj je program Auto-Oil I tehnične narave in dokaj kompleksen program. Večino pogajanj je potekalo na neformalnih srečanjih spomladi leta 1998, ki so bila zaključena junija 1998, ko je prišlo do dogovora o skupnem besedilu. Usklajevanje besedila direktiv med Svetom in Evropskim parlamentom je upočasnjevala odločitev, ali sprejeti obvezujoče ali neobvezujoče standarde za emisije vozil in goriv po letu 2005 in določitev mejnih vrednosti za škodljive snovi v gorivu, še posebej za vsebnost žvepla. Oktobra 1998 je bila sprejeta direktiva 98/70/EC glede kakovosti bencina in plinskega olja (amandmaji k direktivi 93/12/EC) in direktiva 98/69/EC o emisijah osebnega motornega vozila in lahkih komercialnih vozil.²³⁸ Glede na končni dogovor med Evropskim parlamentom in Svetom, naj bi nova vozila okoli 70 % manj onesnaževala ozračje po letu 2000 glede na leto 1998.²³⁹

Program Auto-Oil I je v prvi vrsti pobuda Evropske komisije, čigar osnovni namen je bilo v proces odločanja vpeljati več različnih akterjev, ki jih zadeva

²³⁶ *EU Parliament pledges battle on Auto/Oil (Wednesday 18 February 1998)* <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=2481&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

²³⁷ Komisija ima v Spravnem odboru sicer le posvetovalni status in naj bi dajala pobude za uskladitev stališč Evropskega parlamenta in Sveta. Vendar je že na prvem neformalnem srečanju Spravnega odbora sodelovalo več predstavnikov različnih direktoratskih Evropske komisije, ki so vsak zase predstavljali svoja mnenja, ki so si bila nasprotujoča ter tako oteževali usklajevanja (Friedrich in dr. 2000: 604).

²³⁸ Zakonodajni postopek za sprejem direktive za emisije lahkih komercialnih vozil se je začel konec leta 1997 in se je potem spomladi leta 1998 združil z zakonodajnim postopkom za sprejem direktive za emisije osebnih vozil. Posledica tega je skupna direktiva.

²³⁹ *EU agrees vehicle emission, fuel standards (Tuesday 30 June 1998)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=3351&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

oblikovanje določene politike oz. ukrepa in na podlagi tega sprejeti standarde za učinkovitejše uveljavljanje varstva okolja. Do neke mere je tako Komisija skušala udejaniti pobudo petega okoljskega programa o sodelovanju institucij ES z evropsko industrijo. S sodelovanjem avtomobilske in naftne industrije se je tudi skušala izogniti problemu neučinkovitosti dotedanjih okoljskih zakonodajnih aktov, saj se je stanje okolja, še posebej zraka, porazno slabšalo. Z vključitvijo pomembnih akterjev, ki vplivajo na onesnaževanje zraka s strani transportne dejavnosti, naj bi Evropska komisija zagotovila, da bi ti zakonodajni ukrepi ne le prispevali k učinkovitem varovanju okolja, ampak bi bili tudi ekonomsko, družbeno in politično sprejemljivi. To pa naj bi bila tudi učinkovita pot integracije okoljskih zadev v sektorske politike. Pri vključevanju različnih akterjev v proces oblikovanja zakonodajnih aktov seveda obstaja določena nevarnost, da bi ti akterji, v našem primeru avtomobilska in naftna industrija, izrabili svojo moč in uveljavili le svoje, pretežno ekonomske, interese. Lep primer je sprejetje direktiv, ki so posledica programa Auto-Oil I, ko je prevladal interes avtomobilske in naftne industrije. Dokaz so zelo ohlapni standardi, ki jih je v zakonodajnem predlogu predlagala Evropska komisija, saj sta jih Evropski parlament in tudi Svet v nadaljnjem procesu odločanja še poostrila. Za strožje standarde se je zavzemal zlasti Evropski parlament, ki je zagovarjal stališče, da so standardi za emisije vozil in goriv pomemben faktor za ohranjanje konkurenčnosti avtomobilske industrije. Manj ambiciozni in povprečni standardi namreč vodijo k manj konkurenčni industriji. Predvsem severne države članice ES so se hotele temu izogniti in si zagotoviti konkurenčnost njihovih industrij, ki se jo posredno doseže s strožjimi okoljskimi standardi, saj slednji spodbujajo razvoj novih inovacij. Evropska komisija je smatrala okoljsko ambiciozne in strožje standarde le kot strošek za industrijo. Razlog, da je Evropskemu parlamentu uspelo doseči uveljavitev večine njegovih zahtev delno tiči tudi v samem postopku odločanja (postopek soodločanja), kjer ima Evropski parlament enakovredno zakonodajno vlogo kot Svet. Evropski parlament je namreč usmerjen k uveljavljanju skupnih interesov ES, medtem ko se v Svetu izražajo predvsem interesi posameznih držav članic, kot je bilo razvidno tudi iz postopka sprejemanja direktiv programa Auto-Oil I. Drugi razlog je v ostalih dejavnikih, saj so po vladnih volitvah v Veliki Britaniji in Franciji prišle na oblast vlade, ki so podprle strožje standarde glede varstva okolja in tako je Svet v

Spravnem odboru sprejel večino amandmajev Evropskega parlamenta. Na koncu bi rada poudarila še počasno odzivnost institucij ES na pereče probleme, kar dokazuje zgoraj omenjeni postopek sprejemanja zakonodaje od oblikovanja predloga v Evropski komisiji, ki je pred tem zajemalo večletne študije, do predstavitve predloga Evropske komisije Svetu in do končnega sprejetja direktiv Sveta in Parlamenta, ki je trajal več kot pet let.

Treba je poudariti, da so to le začetne iniciative transportne politike ES, ki vodijo k učinkovitejšemu in trajnostno naravnemu transportnemu sistemu, saj so bile v večini sprejete v drugi polovici devetdesetih let 20. stoletja. Te iniciative govorijo v prid uveljavljanja močnega modela trajnostnega razvoja v transportni politiki ES, saj so se začele delne institucionalne spremembe, ki vodijo k večjemu upoštevanju okolja v politikah ES. Zelo pomemben dokaz je strategija vključevanja okoljskih zahtev v transportno politiko iz leta 1999, ki poudarja povezavo in sodelovanje vseh glavnih institucij pri doseganju ciljev trajnostne mobilnosti v ES. Delno se je ta zahteva že začela uresničevati, saj sta se leta 2000 združila direktorata za transport in energijo. Poleg tega je zelo pomemben ukrep institucij ES tudi uredba o splošnih pravilih dodeljevanja finančne pomoči s strani ES za gradnjo transportne infrastrukture iz leta 1999, kjer je prvič zahtevano, da se dodeli več finančnih sredstev za gradnjo okolju prijaznejše železnice. Finančna sredstva so odvisna tudi od okoljske ustreznosti projekta gradnje, saj je pri tem treba opraviti presojo vplivov na okolje, kar zahteva posebna direktiva ES. ES je začela tudi na deklarativni ravni spodbujati rabo alternativnih virov energije. Komisija je že podala predlog za uvedbo direktive, ki bi postopoma uvedla uporabo biogoriva, naravnega plina ter vodika za pogon motornih vozil. V isti smeri gre razvoj avtomobilske industrije, saj slednja namenja veliko časa razvoju čistejših in učinkovitejših motornih vozil. To je pomemben dejavnik, ki že nakazuje počasen prehod k uveljavljanju elementov močnega modela trajnostnega razvoja na področju transportne politike. Pomemben ukrep ES je uvedba direktive »Eurovignette«, ki uresničuje načelo onasnaževalec plača, saj prevozniki težkih tovornih vozil plačujejo cestnino

glede na to, koliko onesnažujejo okolje. Evropska komisija podpira akcije za ozaveščanje ljudi glede okoljskih problemov, ki jih povzroča transport v zadnjih letih sta se uveljavila pomembna projekta, *Car-free day* in *ELTIS*, s katerima ES vzpostavlja zelo pomemben dialog z nacionalnimi in lokalnimi skupnostmi, kar je tudi eden izmed elementov močnega modela trajnostnega razvoja. Treba bo izvesti kar nekaj sprememb na več področjih, da se bo tudi dejansko uveljavil močan model trajnostnega razvoja v transportni politiki (od sprememb v davčni (zeleni davki) in proračunski politiki, v razvojno-tehnološkem sektorju, v industrijski politiki, regionalni politiki, do sprememb v obnašanju ljudi), saj problemi transportne politike segajo na več področij. Zato je zelo pomembno, da ES in njene institucije poskrbijo za oblikovanje zakonodajnih predlogov, strategij, akcijskih programov, ki bi pospešili trajnostni razvoj v transportni politiki, saj to od njih zahteva tudi APES. Zaznati je pozitivno ovrednotenje procesa vključevanja okoljskih zahtev v transportno politiko, saj je Evropski svet poudaril, da trajnostni transportni sistemi ponujajo nove poslovne priložnosti, pozitivno vplivajo na družbeni napredek, povečujejo gospodarsko rast in ustvarjajo nove zaposlitve ter pri tem ne povečujejo negativnih učinkov na okolje.²⁴⁰ To je nov pogled na oblikovanje politik v ES, saj se poskuša združiti vse tri vidike trajnostnega razvoja. Sprejetih je bilo kar nekaj spodbud, a bo treba sprejeti še nove, saj napovedujejo večjo rast transporta v ES. Koncept transportne politike »trajnostna mobilnost« (*sustainable mobility*), ki se uporablja v zadnjih nekaj letih in zasleduje idejo šibkega modela trajnostnega razvoja, se je lepo uveljavil, predvsem glede mobilnosti ljudi in blaga v ES. Treba bo postoriti še marsikaj, da se bo začel v polni meri uresničevati še močni model trajnostnega razvoja.

²⁴⁰ *Strategy for integrating environment and sustainable development into transport policy— Council Resolution, 2340th Council Meeting, Transport/Telecommunications, Luxembourg, 4–5 April 2001, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang1>, 7.točka (26. 8. 2002).*

5. ZAKLJUČEK

Čedalje večje onesnaževanje okolja, ki je začelo negativno vplivati tudi na konkurenčnost gospodarstva, in iskanje rešitev za izboljšanje kvalitete okolja sta konec 20. stoletja postala osrednja tema številnih mednarodnih konferenc. EU je z opredelitvijo trajnostnega razvoja kot enega izmed svojih pomembnejših ciljev sledila temu razvoju. Postala je pomemben povezovalni faktor pri vzpostavljanju partnerstva med državami članicami, gospodarskimi in družbenimi skupinami ter posamezniki, kar je eden izmed predpogojev za uresničevanje trajnostnega razvoja nasploh. S tem je svojo zgodovinsko navezanost h gospodarskemu razvoju in ekonomskim ciljem povezala s potrebo po sočasnem ohranjanju okolja.

Že začetno prebiranje literature mi je ponujalo celo vrsto definicij trajnostnega razvoja. Te temeljijo na predpostavki, da predstavlja trajnostni razvoj proces družbenih sprememb, ki vodijo k drugačnemu razvoju od dosedanjega, ki se ga je merilo zgolj s kvantitativnimi kazalci, kot so npr. rast BDP, število avtomobilov na 1000 prebivalcev, itd. Zaradi številnosti definicij sem se v diplomskem delu hotela izogniti opredeljevanju neke splošne definicije trajnostnega razvoja, saj menim, da je Brundtlandina komisija leta 1987 dovolj nazorno definirala pojem: »trajnostni razvoj je razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam«. Raje sem se osredotočila na to, kaj predstavlja trajnostni razvoj v praksi v industrijsko razvitih družbah, kot je npr. EU, kar sem skušala prikazati z različnimi modeli trajnostnega razvoja.

Onesnaževanje okolja v zadnjih dvajsetih letih je prisililo tudi ES, da je poleg oblikovanja skupne okoljske politike konec osemdesetih let 20. stoletja začela postopoma upoštevati tudi okoljske zahteve pri oblikovanju ostalih politik in dejavnosti Skupnosti. ES je leta 2001 oblikovala prvo strategijo trajnostnega razvoja, ki med drugim opozarja, da je med glavnimi povzročitelji čedalje večje ogroženosti okolja, še posebej zraka, tudi transportni sektor. To kažejo predvsem raziskave in poročila EEA, ki je v zadnjih letih postala pomemben dejavnik vse večje informiranosti o okoljskih problemih v evropskem prostoru,

saj skrbi tudi za oblikovanje in prikaz kazalcev stanja okolja in trajnostnega razvoja. ES je bila prisiljena, da je začela drugače pristopati k oblikovanju svojih politik, za kar je bila potrebna velika politična volja med vodilnimi politikami ES. Slednja se odraža v določilih APES in APEU, kjer je trajnostni razvoj definiran kot kratkoročni cilj EU/ES, med pomembnimi določili APES pa najdemo tudi načelo o vključevanju okoljskih zahtev v politike ES, torej tudi v transportno politiko. Drugi dokaz politične volje je Cardiffski proces, ki ga vodijo vodilni politikami ES v okviru Evropskega sveta. Z analizo in ovrednotenjem ES kot pomembnega akterja na področju varovanja okolja in analizo transportne politike sem spoznala, da je ES v zadnjih desetih letih sicer naredila velik korak v smeri uveljavljanja in uresničevanja šibkega modela trajnostnega razvoja. Skupnost je začela vrednotiti ukrepe za varovanje okolja ne le kot strošek za ekonomske dejavnosti, ampak tudi kot spodbudo za nove inovacije, kar vodi k večji konkurenčnosti evropske industrije in ES v svetu. To je pomembna sprememba v miselnosti politikov ES, kar potrjuje tudi mnenje Evropskega sveta glede uveljavljanja trajnostnega razvoja v transportni politiki. Evropski svet meni, da ponujajo trajnostni transportni sistemi nove poslovne priložnosti, pozitivno vplivajo na družbeni napredek, stimulirajo gospodarsko rast in ustvarjajo nove zaposlitve ter pri tem ne povečujejo negativnih učinkov na okolje. Nazoren dokaz za uresničevanje šibkega modela trajnostnega razvoja so tudi opazne spremembe izboljšanja stanja okolja na nekaterih področjih. Navkljub vsemu se prekomerno onesnaževanje okolja nadaljuje. Zato bi ES morala začeti razmišljati o večjem uveljavljanju elementov močnega modela trajnostnega razvoja, ki zahteva več sprememb v gospodarstvu, družbi in življenju posameznika.

Zdi se, da je ES še daleč od uveljavljanja močnega modela trajnostnega razvoja. Predvsem gre v ES za prešibko uveljavljanje institucionalnih sprememb, ki so po mojem mnenju poglobljen faktor za pospeševanje uveljavljanja elementov močnega modela trajnostnega razvoja. Pri uveljavljanju šibkega modela se ES lahko pohvali s konkretnimi dosežki,²⁴¹ ki žal še ne

²⁴¹ Npr. spremembe v vzorcih potrošnje kot je ekološka znamka; uporaba obnovljivih virov (predlog direktive (COM (2001) 547 final); tehnologije prestrezanja, ki so delno zmanjšale določene emisije izpušnih plinov; delna uporaba okoljskih kazalcev (TERM 2001); omejena raba

zadostujejo. Ko gre za uveljavljanje elementov močnega modela, sicer ne moremo reči, da je ES povsem na začetku. Tudi tu se že uveljavljajo konkretne spremembe na nekaterih področjih (npr. spremembe v vzorcih proizvodnje, uveljavljanje integracije okolja v sektorske politike ES (Cardiffski proces), razvoj čistih tehnologij v skladu s prostovoljnim sporazumom z avtomobilsko industrijo, paketi različnih ukrepov, institucionalne spremembe (združitve direktoratskih uradov za transport in energijo)). Delne institucionalne spremembe so bile dosežene z razširjanjem večinskega glasovanja v Svetu. Do institucionalnih sprememb je prišlo tudi z uveljavitvijo postopka soodločanja, saj je Evropski parlament dobil enako vlogo v postopku sprejemanja okoljske zakonodaje, kot jo ima Svet (175. člen APES). To je pomembno predvsem zato, ker se v Evropskem parlamentu lažje uveljavljajo okoljski interesi, saj poslanci niso pod neposrednim vplivom nacionalnih interesov. Poleg tega je Evropska komisija sredi devetdesetih let 20. stoletja v različnih direktoratih vzpostavila uslužbenice, ki so odgovorni za to, da se upošteva okoljske zahteve pri raznih dejavnostih posameznih direktoratskih uradov. Resnici na ljubo lahko vsaj glede na analizo zakonodajnih predlogov direktiv Evropske komisije, ki so nastali kot posledica programa Auto-Oil I, sklepam o neučinkovitosti dela teh uslužbenic. Ohlapni okoljski standardi, ki jih je predlagala Komisija, nazorno dokazujejo, da ti uslužbenici nimajo velikega vpliva, saj se je celo Svet, ki ponavadi ne daje velikega poudarka okoljskim temam, nagibal k poostitvi okoljskih standardov.

Praksa kaže, da te spremembe niso dovolj in da obstaja nekaj institucionalnih problemov, ki otežujejo uveljavljanje trajnostnega razvoja v ES. Kot poseben, že delno omenjeni, institucionalni problem bi izpostavila velik vpliv raznih, še posebej ekonomskih interesov v Evropski komisiji, saj je slednja velikokrat preveč 'popustljiva' pri oblikovanju okoljskih zakonodajnih predlogov, ker se boji, da jih Svet in Parlament v nadaljevanju postopka odločanja ne bosta podprla. Sektorski interesi to izrabljajo, kot je razvidno iz programa Auto-Oil I. Drug problem je še vedno prisotnost soglasnega odločanja v Svetu, predvsem na področjih, ki so ključna za uveljavljanje okoljskih zahtev v ostale politike ES:

tržnih ukrepov kot npr. delna internalizacija zunanjih stroškov cestnega transporta težkih tovornih vozil (*Eurovignette*); neuveljavitev okoljske davčne reforme; ter začetek dialoga z okoljskimi gibanji.

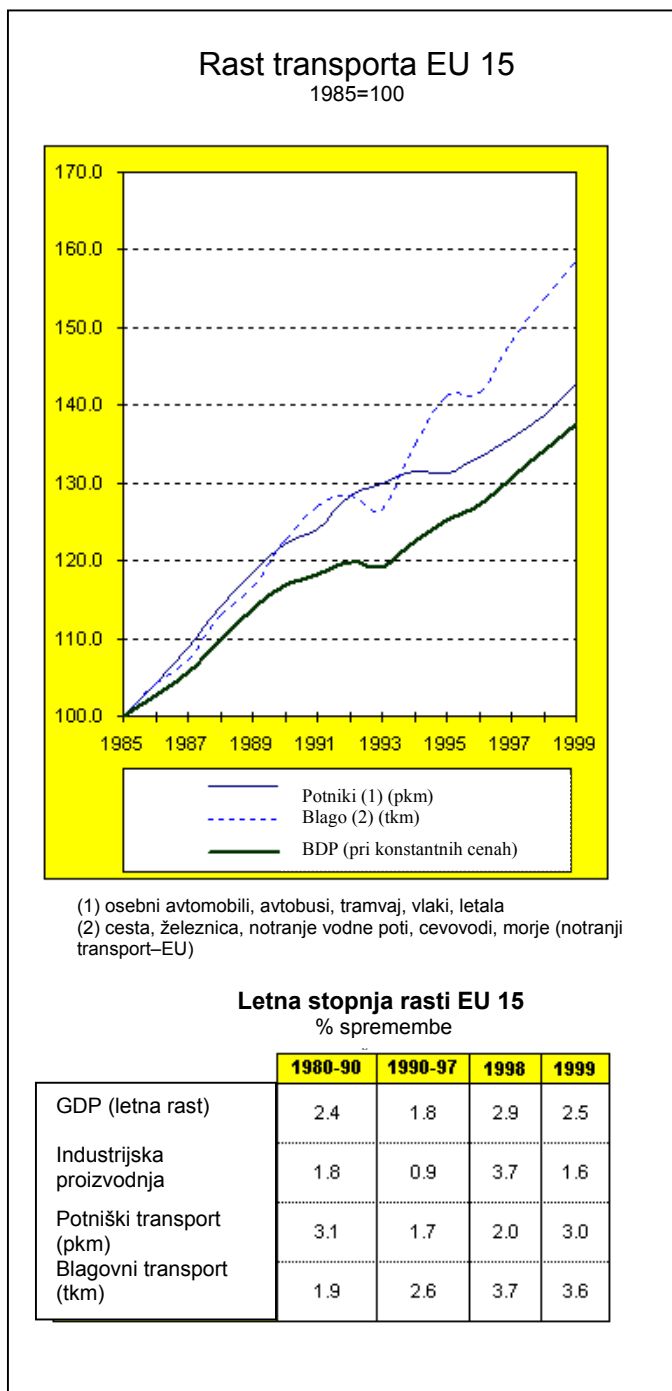
področje obdavčevanja, ukrepi o načrtovanju mest in podeželja, ukrepi o rabi zemljišč in ukrepi, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo (175 (2). člen APES). Kot naslednji institucionalni problem pri uveljavljanju trajnostnega razvoja vidim premalo sodelovanja med direktorati znotraj Evropske komisije, odbori v Parlamentu in med različnimi ministri v Svetu, za kar bi kot dokaz lahko navedla zelo ohlapno strategijo o vključevanju okoljskih zahtev v transportno politiko (brez določnejših kratkoročnih ciljev, ukrepov in terminskih rokov), ki so jo sprejeli ministri za transport. EEB (1999) namreč poroča, da so transportni ministri že pri samem oblikovanju strategij malo sodelovali z akterji okoljske politike in z ostalimi resornimi ministri, saj so okoljski problemi transportne politike zelo obsežni in se tičejo davčne, trgovinske, konkurenčne, pa tudi ostalih politik. Neusklajenost direktoratskih je potrdila študija primera, ko je bila Komisija v Spravnem odboru nezmožna uskladiti mnenja Sveta in Parlamenta, saj so imeli predstavniki različnih direktoratskih nasprotujoča si mnenja in so oteževali pogajanja. Premalo sodelovanja med različnimi področji v organih ES in posledično tudi raznih nesoglasij med njimi ovira in podaljšuje že tako zahteven postopek sprejemanja odločitev v zakonodajnem procesu, še posebej ko gre za postopek soodločanja, ki temelji na dveh oz. treh branjih, če se Svet in Parlament ne strinjata. Nazoren primer tega dejstva je sprejemanje direktiv na podlagi programa Auto-Oil I. Temu sledi počasno uveljavljanje končnih odločitev, saj so se v moji študiji primera nekateri ukrepi začeli uveljavljati šele po dveh do sedmih letih. Kot nam dokazuje študija primera, je končna odločitev zakonodajnega procesa rezultat narave postopka odločanja ter usklajevanja in pogajanja med vsemi tremi glavnimi institucijami, ki sodelujejo v tem procesu, ter tako velikokrat sprejeta na ravni najmanjšega skupnega imenovalca. Dokaz za to so številne dopolnitve direktive iz leta 1970 o zmanjšanju onesnaženosti zraka, ki ga povzročajo motorna vozila, ki niso sledile dejanskemu stanju onesnaževanju okolja in so uveljavljale preohlapne standarde. Kot drugi dokaz lahko navedem, da je med določili direktiv kot posledic programa Auto-Oil I mogoče najti izjeme za določene skupine držav, ki imajo prehodno obdobje za uveljavitev direktiv. Zaradi vseh zgoraj naštetih problemov narave postopka odločanja in vloge institucij pri tem je odzivnost ES na probleme onesnaževanja okolja nizka.

Kljub vsemu ne morem v celoti pritrrditi hipotezi, po kateri je treba vzroke za čedalje večje onesnaževanje okolja s strani transportne dejavnosti iskati v zapletenem procesu odločanja in vlogi institucij ES pri tem. Hipotezo je težko potrditi zaradi tega, ker na podlagi ene študije primera ne moremo sklepati za celotno ES. Mogoče bi lahko hipoteza veljala za obdobje do uveljavitve EEL. V postopku sprejemanja odločitev, ki bi kakorkoli vplivale na vzpostavitev notranjega trga, je imel glavno vlogo Svet ministrov, saj je bilo za sprejem teh odločitev potrebno soglasje. Poleg tega je bil uveljavljen tudi postopek sodelovanja, kjer je imel Parlament le posvetovalno vlogo. To je dolga leta zaviralo razvoj transportne politike, kaj šele da bi države članice dosegle soglasje za vpeljavo ukrepov za zmanjševanje onesnaževanja okolja. Z delno odpravo soglasja v Svetu in uveljavitvijo ter razširitvijo postopka soodločanja je torej ES konec devetdesetih let 20. stoletja začela uspešno začrtovati politiko uveljavljanja trajnostnega razvoja v transportno politiko in jo deloma že uresničevati. Izkušnja ES kaže na to, da zakonodajni ukrepi, ki so uvedli izboljšanje tehnologije vozil in kakovosti goriv, lahko uspešno pomagajo zmanjšati določene učinke transportne dejavnosti na okolje. Še posebej se je to izkazalo na področju zmanjševanja emisij, ki onesnažujejo zrak. Vendar praksa kaže, da dosednji dosežki niso dovolj. Za čedalje večje onesnaževanje okolja s strani transportnega sektorja nista kriva le vloga institucij in narava zakonodajnega procesa, kot se je deloma izkazalo, ampak je kriva tudi sama narava tega okoljskega problema. Obstaja namreč veliko dejavnikov, ki vplivajo na rast transportnih storitev in dejavnosti ter razraščanje transportne infrastrukture (od rasti turizma, pravice državljanov do mobilnosti, prostorskega načrtovanja mest, ki premešča ogromno dejavnosti npr. trgovino in proizvodnjo na obrobje mest, do spremembe proizvodnih procesov), ki negativno vplivajo na večanje emisij toplogrednih plinov, hrup in naravno okolje (EEA 1999). Poleg tehnoloških sprememb, ki jih uvajajo zakonodajni ukrepi, bo potrebna tudi boljša integracija transportnih in okoljskih strategij, da se prepreči nadaljnja rast transporta ter podpre in pospeši uporaba okolju prijaznih transportnih sredstev, kar sta sicer dva izmed pomembnejših ciljev strategije trajnostnega razvoja v ES. Kako odločna bo pri tem ES, še posebej ko gre za prehod iz šibkega v močni model trajnostnega razvoja, je seveda nemogoče napovedati. Na podlagi predstavljene analize delovanja ES na področju okoljske in transportne politike

ter uveljavljanja novih reform in sprememb v ES, npr. revidiranje ustavne pogodbe, pa je mogoče vsaj delno sklepati, da bo (če bo) sledilo zelo postopno uveljavljanje elementov močnega modela trajnostnega razvoja. Takšno uveljavljanje namreč vključuje korenite strukturne spremembe na več ravneh v gospodarstvu in družbi, za kar je potrebna tako velika politična volja kot tudi čas, da se spremembe ukoreninijo v družbi. Takšnih premikov pa ni mogoče pričakovati čez noč.

6. PRILOGA

Slika 9: Rast transporta v EU



Vir: *Transport Growth EU 15*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/growth.html (20. 10. 2002).

7. LITERATURA

KNJIGE, ČLANKI, DOKUMENTI

1. Axelrod, Regina S. in Vig, Norman J. (1999) *The global environment: institutions, law, and policy*. London: Earthscan.
2. Baker, Susan (1997) The evolution of European Union environmental policy. From growth to sustainable development? V Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson in Stephen Young (ur.) *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*, str. 91–106. London in New York: Routledge.
3. Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson in Stephen Young (1997) Introduction: the theory and practice of sustainable development in EU perspective. V Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson in Stephen Young (ur.) *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*, str.1–40. London in New York: Routledge.
4. Barrass, Robert in Madhavan, Shobhana (1996) *European economic integration and sustainable development: institutions, issues and policies*. London: McGraw–Hill.
5. Birnie, W. Patricia in Boyle, E. Alan (1992) *International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press.
6. CEC (1992) *Green Paper on The Impact of Transport on the Environment. A Community strategy for »sustainable mobility«, COM (92) 46 final*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
7. Connelly, James in Smith, Graham (1999) *Politics and the Environment: from Theory to Practice*. London in New York: Routledge.
8. EC (1992)a *The future development of the common transport policy. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility, COM (92) 494 final*. Luxembourg: Commission of the European Communities.
9. EC (1992)b *Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, COM (92) 23 final*. Luxembourg: Commission of the European

- Communities, <http://europa.eu.int/comm/environment/env-act5/5eap.pdf> (5. 3. 2002).
10. EC (1996) *Toward fair and efficient pricing in transport-Policy options for internalizing the external costs of transport in the European Union–Green Paper, Supplement 2/96 to the Bulletin of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
 11. EC (1999) *Moving forward: The achievements of the European Common Transport Policy*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
 12. EC (2001)a *Environment 2010: Our future, our choice, COM (2001) 31 final*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/en_501PC0031.pdf (5. 3. 2002).
 13. EC (2001)b *White Paper on European transport policy for 2010: time to decide, COM (2001) 370*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
 14. EEA (1999) *Environment in the European Union at the turn of century*. Copenhagen: European Environment Agency, http://reports.eea.eu.int/92-9157-202-0-sum/en/eu_98_uk.pdf (1. 7. 2003).
 15. EEA (2001) *TERM 2001-Indicators tracking transport and environment integration in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
 16. EEA (2003) *Europe's environment: the third assessment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://reports.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10/en/tab_content_RLR (21. 5. 2003).
 17. EEB (1999) *Do sector strategies work? An evaluation of four strategies on integrating environment and sustainable development*, http://www.eeb.org/publication/do_sector_strategies_work.htm (2. 10. 2002).
 18. Elliot, Lorraine (1998) *The global Politics of Environment*. London: Macmillan.
 19. Friedrich, Axel, Matthias Tappe, Rudiger K.W. Wurzel (2000) *A new approach to EU environmental policy-making? The Auto-Oil I Programme*. *V Journal of European Public Policy*, 7–8 (2000), str. 593–612, <http://web3>.

- epnet.com/externalframe.asp?tb=1&_ug=dbs+0%2C3%2C5%2C7+ln+en%2Dus+sid+B83254DF%2DD49E%2D405E%2D87D4%2D626A2626C563%40Sessionmgr4%2DSessionmgr3+5809&_us=bs+AUTO%2DOIL+db+0%2C3%2C5%2C7+ds+AUTO%2DOIL+dstb+KS+hd+0+hs+0+or+Date+ri+KAAACBXA00121011+sm+KS+so+b+ss+SO+CCA9&fi=aph_4050783_&tp=CP&bk=R&tn=22&lpdf=true&pdfs=258K&es=cs%5Fclient%2Easp%3FT%3DP%26P%3DAN%26K%3D4050783%26rn%3D1%26db%3Daph%26is%3D13501763%26sc%3DR%26S%3DR%26D%3Daph&fn=1&rn=1 (21. 12. 2002).
20. Giorgi, Liana in Schmidt, Michael (2001) *Successes, Failures and Prospects for Common Transport policy*. V *The European Journal of Social Sciences*, Vol. 14 (dec. 2001) No. 4, http://ehostvgw17.epnet.com/ehost.asp?key=204.179.122.141_8000_794796895&site=ehost&return=n (26. 6. 2002).
21. Glöckler, Gabriel (1998) *Guide to EU policies*. London: Blackstone.
22. Goodwin, Frazer (1997) *Updated response to the EU Auto Oil Proposals*. Brussels: European Federation for Transport nad Environment, <http://www.t-e.nu/Publications/1997%20pubs/T&E%2097-4.pdf> (20. 10. 2002).
23. Goodwin, Frazer (1999) *Controlling traffic Pollution and the Auto Oil Programme*. Brussels: European Federation for Transport nad Environment, <http://www.t-e.nu/Publications/1999%20pubs/T&E%20998.pdf> (20. 10. 2002).
24. Ilešič, Mirko (1996) *Pravo Evropske skupnosti*. Maribor: Pravna fakulteta.
25. Jordan, Andrew (1998) *EU environmental policy at 25: the politics of multinational governance*. V *Environment*, Jan–Feb 1998, http://www.findarticles.com/cf_0/m1076/n1_v40/20330012/p1/article.jhtml?term=environmental+policy+in+eu (1. 4. 2003).
26. Keuc, Albin (2002) *Postopek presoje vplivov na okolje: mehanizem sodelovanja in udeležbe javnosti*. Ljubljana: Umanotera.
27. Lah, Avguštin (2002) *Prometni sistemi v prenovi*. V *Promet in okolje*, 8–12. Ljubljana: Svet za varstvo okolja Republike Slovenije.
28. Lomborg, Bjørn (2001) *The sceptical environmentalist: measuring the real state of the world*. Cambridge: Cambridge University Press.
29. Moussis, Nicholas (1999) *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Litera picta.

30. Müller-Kraenner, Sascha (1998) Okoljska politika Evropske unije. V Clancy, Eugene (ur.) *Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj*, str. 25–44. Ljubljana: Umanotera, http://www.umanotera.org/docs/eu_slo.pdf (6. 5. 2002).
31. Nugent, Neil (1999)a *Decision-making in the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London: The MacMillian Press Ltd.
32. Nugent, Neil (1999)b *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London: The MacMillian Press Ltd.
33. Nugent, Neil (2001) *The European Commission*. Hampshire in New York: Palgrave.
34. Padjen, Juraj (1996) *Prometna politika*. Zagreb: Ekonomski institut.
35. Redclift, Michael (1995) *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*. London in New York: Routledge.
36. Reid, David (1996) *Sustainable Development: An Introductory Guide*. London: Earthscan Publications Ltd.
37. Ross, John F.L. (1998) *Linking Europe: transport policies and politics in the European Union*. London: Praeger Publishers.
38. Sbragia, M. Alberta (2000) Environmental Policy. V Wallace, Helen in Wallace, William (ur.) *Policy-Making in the European Union*, str. 293–316. New York: Oxford University Press Inc.
39. Schnaiberg, Allan (1997) Sustainable development and the treadmill of production. V Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson in Stephen Young (ur.) *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*, str. 72–88. London in New York: Routledge.
40. Speth, James Gustave (2003) *Perspectives on the Johannesburg Summit*. V Environment, Jan/Feb2003, Vol. 45, Issue 1, http://web5.epnet.com/citation.asp?tb=1&_ug=dbs+5%2C7+ln+en%2Dus+sid+E46F1BE6%2DBDBC%2D4FB4%2D952C%2D830484A088C0%40sessionmgr3%2Dsessionmgr4+8A4D&_us=bs+johannesburg++summit+ds+johannesburg++summit+dstb+KS+hd+0+hs+0+or+Date+ri+KAAACBZA00069849+sm+KS+so+b+ss+SO+2A1C&cf=1&fn=&rn=2& (19. 2. 2003).
41. Šabič, Zlatko (1999) *Voting in international organisations: Mere formality or a matter of substance?* Ljubljana: Faculty of Social Sciences.

42. Wagner O., Vida (2000) *Kako resno Evropska unija obravnava trajnostni razvoj? Vključevanje okoljevarstvenih načel v politiko drugih sektorjev EU*. Ljubljana: Umanotera.
43. WCED (1987) *Our Common future*. Oxford: Oxford University Press.
44. Weale, Albert, Geoffrey Pridham, Michelle Cini, Dimitrios Konstadakopoulos, Martin Porter in Brendan Flynn (2000) *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?* Oxford: University Press.
45. Whitelegg, John (1993) *Transport for a Sustainable Future. The Case for Europe*. London in New York: Belhaven Press.
46. Zupančič, Samo (1998) *Ekonomika transporta*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

OSTALA DOKUMENTACIJA, UPORABLJENA V DIPLOMSKEM DELU

1. *Agenda 21*, <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm> (18. 6. 2002).
2. *Air pollution in Europe 1997*, http://reports.eea.eu.int/92-9167-059-6-sum/en/printable_report_html (3. 5. 2002).
3. *Annual report of the Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA) 2000 (COM(2001) 616 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60022.htm> (2. 7. 2003)).
4. *CO₂ Emmissions (EU 15)*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/environment/emmissions_sector_table.html (20. 10. 2002).
5. *Combined transport of goods between Member States*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24089.htm> (26. 11. 2002).
6. *Commission communication of 29 May 1997 on intermodality and the intermodal carriage of goods within the European Union: a systems logic for the carriage of goods; strategies and activities intended to promote efficiency, services and sustainable development (COM(97) 243 final)* <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24179.htm> (5. 5. 2003).
7. *Commission Directive 96/20/EC of 27 March 1996 adapting to technical progress Council Directive 70/157/EEC relating to the permissible sound level and the exhaust system of motor vehicles (Text with EEA relevance) Official Journal L 092 , 13/04/1996 P. 0023–0035*, <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/>

sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31996L0020
&model=guichett (20. 6. 2003).

8. *Commission report of 18 July 1997 on the application during the years 1993 to 1995 of Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States (COM (97) 372 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24089.htm> (26. 11. 2002).

9. *Communication from the Commission of 2 February 2000 on the precautionary principle (COM (2000)1 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l32042.htm> (22. 6. 2003).

10. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 14 January 1999: Cohesion and transport (COM (1998) 806 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24207.htm> (1. 6. 2003).

11. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the common transport policy—"Sustainable mobility: perspectives for the future", COM (1998) 716 final)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24208.htm> (5. 5. 2003).

12. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on alternative fuels for road transportation and on a set of measures to promote the use of biofuels; Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of biofuels; Proposal for a Council directive amending Directive 92/81/EEC with regard to the possibility of applying a reduced rate of excise duty on certain mineral oils containing biofuels and on biofuels (COM (2001) 547 final)*, <http://europa.eu.int/comm/energy/library/comm2001-547-en.pdf> (29. 6. 2003).

13. *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM (2001) 264 final)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0264en01.pdf (3. 5. 2002).

14. *Communication of 10 July 1998 from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee*

of the Regions: "Developing the citizens' network—Why local and regional passenger transport is important and how the European Commission is helping to bring it about" (COM (1998) 431 final) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24215.htm> (26. 11. 2002).

15. *Communication to the Commission on Integration of Environmental considerations in Commission Policy-making and Management (C(97) 1844/1 and 2), http://europa.eu.int/comm/environement/enveco/integration/com_en_971844.pdf (3. 5. 2002).*

16. *Community guidelines for the development of the transEuropean transport network, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24094.htm> (26. 11. 2002).*

17. *Comparison EU 15—World: Infrastructure and vehicles, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/world_infrastructure.html (20. 10. 2002).*

18. *Council Directive 70/220/EEC of 20 March 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to measures to be taken against air pollution by gases from positive-ignition engines of motor vehicles Official Journal L 076 , 06/04/1970 P. 0001–0022, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31970L0157&model=guichett (20. 6. 2003).*

19. *Council Directive 80/51/EEC of 20 December 1979 on the limitation of noise emissions from subsonic aircraft Official Journal L 018, 24/01/1980 P. 0026–0028, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31980L0051&model=guichett (20. 6. 2003).*

20. *Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States. Official Journal L 368, 17.12.1992, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24089.htm> (26. 11. 2002).*

21. *Council Directive 92/14/EEC of 2 March 1992 on the limitation of the operation of aeroplanes covered by Part II, Chapter 2, Volume 1 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, second edition (1988) Official Journal L 076, 23/03/1992 P. 0021–0027, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31992L0014&model=guichett (20. 6. 2003).*

22. *Council Directive 96/48/EC of 23 July 1996 on the interoperability of the trans-European high-speed rail system Official Journal L 235, 17/09/1996 P. 0006–0024*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31996L0048&model=guichett (20. 6. 2003).
23. *Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment 85/337/EEC, Official Journal NO. L 175 , 05/07/1985 P. 0040–0048*, <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/85337.htm> (20. 6. 2003).
24. *Council regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (OJ L 161, 26.06.1999) (Official Journal L 368, 17.12.1992)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60022.htm> (2. 7. 2003).
25. *Council Regulation (EC) No 2236/95 of 18 September 1995 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European networks (OJ L 197, 29.7.1999)*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1995&nu_doc=2236 (3. 7. 2003).
26. *Council strategy on the integration of environment and sustainable development into the transport policy, Report to the European Council (11717/99)*, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/99/st11/11717en9.pdf> (20. 7. 2002).
27. *Council tightens Auto/Oil standards (Friday 20 June 1997)* <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=952&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
28. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, <http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/texts/STOCKHOLM-DECL.txt> (19. 6. 2002).
29. *Defining an Environmentally Sustainable Transport System*, <http://europa.eu.int/comm/environment/trans/reportwg1.pdf> (15. 7. 2002).
30. *Developing the Citizens' Network*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24215.htm> (26. 11. 2002).
31. *Directive 2000/53/EC of the European parliament and of the Council of 18 september 2000 on end-of life vehicles (OJ 21.10.2000 L 269/34)*, <http://europa.eu.int/cgi-bin/eurlex/udl.pl?REQUEST=SeekDeliver&COLLECTION=oj&SERVICE=eurlex&LANGUAGE=en&DOCID=2000I269p0034> (6. 6. 2003).

32. *Directive 2001/42/EC of the European parliament, and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Official Journal L 197, 21.07.2001*, http://europa.eu.int/comm/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf (20. 6. 2003).
33. *Directive 98/69/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to measures to be taken against air pollution by emissions from motor vehicles and amending Council Directive 70/220/EEC Official Journal L 350 , 28/12/1998 P. 0001-0057*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_133010.html (14. 8. 2002).
34. *Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Council Directive 93/12/EEC (Official Journal L 350, 28.12.1998)*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31998L0070&model=guichett (14. 8. 2002).
35. *Directives on motor vehicles*, http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/directives/vehicles/dir88_77_cee.html (6. 6. 2003).
36. *EEB*, <http://www.eeb.org> (6. 6. 2002).
37. *Emissions by Type of Pollutant*, http://europa.eu.int/energy_transport/etif/environment/emissions_pollutant.html (20. 10. 2002).
38. *Environmental Policy Integration*, <http://www.eeb.org/publication/epi-maria-edited.pdf> (29. 9. 2002).
39. *EU agrees vehicle emission, fuel standards (Tuesday 30 June 1998)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=3351&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
40. *EU Parliament pledges battle on Auto/Oil (Wednesday 18 February 1998)* <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=2481&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
41. *EU still divided over Auto/Oil programme (Friday 30 May 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=802&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
42. *Europäischer Rat (Cardiff), 15.–16. Juni 1998*, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/jun98de.pdf> (8. 11. 2001).
43. *Europäischer Rat (Helsinki), 10. und 11. Dezember 1999*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.pdf (30. 1. 2002).

44. *European Car Free Day 2000*, <http://europa.eu.int/comm/environment/carfreeday/cfd2000.htm> (3. 7. 2003).
45. *European Parliament and Council Directive 98/69/EC of 13 October 1998 relating to limit values for emissions from petrol and diesel engine passenger cars and light commercial vehicles (Official Journal L 350, 28.12.1998)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l21047.htm> (14. 8. 2002).
46. *European Union ratifies the Kyoto Protocol*, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/794|0|RAPID&lg=EN&display= (20. 7. 2002).
47. *Europa*, <http://www.europia.com> (20. 6. 2003).
48. *Fifth European Community Environment Programme: Towards Sustainability*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm> (13. 6. 2002).
49. *From Cardiff to Helsinki and beyond. Report to the European Council on integrating environmental concerns and sustainable development into Community policies, SEC(99) 1941*, http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/sec991941_en.pdf (3. 5. 2002).
50. *Green paper »Towards fair and efficient pricing in transport–policy options for internalizing the external costs of transport in the European Union«*, (COM (95) 691 final) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24177.htm> (6. 6. 2003).
51. *Industry slams Parliament Auto/Oil reports (Wednesday 5 February 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=31&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
52. *Integrating Environment and Sustainable Development into Energy and Transport policies: Review Report 2001 and Implementation of the Strategies, SEC(2001) 502*, http://europa.eu.int/comm/energy/transport/library/integr_report_en.pdf (20. 3. 2002).
53. *Integration of Environment and Sustainable Development in Transport and Energy Policies*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/envir_integr_5_gen_en.html (16. 12. 2002).
54. *Judgment of the Court of 22 May 1985. European Parliament v Council of the European Communities. Common transport policy–Obligations of the Council. Case 13/83*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983J0013 (25. 6. 2003).

55. *Judgment of the Court of 4 April 1974. Commission of the European Communities v French Republic. Case 167–73*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61973J0167 (23. 6. 2003).
56. *Key Outcomes of the Summit*, http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2009_keyoutcomes_commitments.doc (20. 3. 2003).
57. *Legislation*, <http://europa.eu.int/comm/environment/air/legis.htm#transport> (21. 8. 2002).
58. *MEPs call again for tighter Auto/Oil controls (Tuesday 25 November 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=1951&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
59. *Mixed reaction for EU Auto/Oil agreement (Monday 23 June 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=962&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
60. *Motor vehicles with trailers: emissions of gaseous pollutants from diesel engines*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l21048.htm> (5. 6. 2003).
61. *Motor vehicles with trailers: polluting emissions*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l21047.htm> (6. 6. 2003).
62. *Motorization*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_means_road/motorization.html (20. 10. 2002).
63. *NGOs join forces for tighter Auto/Oil standards (Tuesday 3 February 1998)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=2371&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
64. *NGOs support Parliament on Auto/Oil (Thursday 20 March 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=344&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
65. *Oil industry counts Auto–Oil rules (Wednesday, 6 March 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=244&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
66. *Parliament calls for cleaner motor fuels (Tuesday 4 February 1997)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=11&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).

67. *Parliament strengthens Auto/Oil requirements (Thursday 10 April 1997)*, [http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=471&searchtext=auto %2Doil&searchtype=All](http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=471&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All) (22. 8. 2002).
68. *Partnership for Integration—A Strategy for integrating Environment into European Union Policies, COM(98) 333*, <http://europa.eu.int/comm/environment/docum/98333sm.htm> (28. 9. 2002).
69. *Performance by Mode of Transport*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_goods_a/performance_by_mode.html (6. 11. 2002).
70. *Progress Report on implementing of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development »toward sustainability«*, <http://europa.eu.int/comm/environment/env-act5/chapt1-3.htm#63> (5. 3. 2002).
71. *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network (COM (2001) 370 COD 2001/0229)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24094.htm> (26.11.2002).
72. *Railways: Lenght of lines*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_infrastructure/rail_lenght_lines.html (20. 10. 2002).
73. *Recommendations for actions towards sustainable transport*, <http://europa.eu.int/comm/environment/trans/report2000.pdf> (2. 7. 2002).
74. *Regulation (EC) No 1655/1999 of the European Parliament and of the Council of 19 July 1999 amending Regulation (EC) No 2236/95 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of trans-European networks (Official Journal L 197, 29/07/1999 P. 0001-0007)*, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!Celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=1999&nu_doc=1655 (2. 7. 2003).
75. *Report on Environment and Integration Indicators to Helsinki Summit (SEC (1999) 1942 final)*, http://europa.eu.int/comm/environment/anveco/integration/reportingintegrationsec99_1942.pdf (20. 10. 2002).
76. *Rio Declaration on Environment and Development*, <http://habitat.igc.org/agenda21/rio-dec.html> (8. 4. 2003).
77. *Road charging*, http://europa.eu.int/comm/transport/road/policy/road_charging/tolls/index_en.htm (21. 7. 2003).

78. *Road transport, The Eurovignette*, http://europa.eu.int/comm/transport/themes/land/english/lt_11_en.html (20. 10. 2002).
79. *Showdown looms on EU Auto/Oil laws (Wednesday 4 February 1998)*, <http://www.environmentdaily.com/articles/index.cfm?action=article&ref=2382&searchtext=auto%2Doil&searchtype=All> (22. 8. 2002).
80. *6th Framework Programme (2002–2006)*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/i23012.htm> (20. 6. 2003).
81. *Statistical Overview EU Transport*, http://europa.eu.int/energy_transport/etif/transport_general/overview.html (20. 10. 2002).
82. *Strategic Environmental Assessment*, http://www.eeb.org/activities/env_impact_assessment/main.htm (12. 12. 2002).
83. *Strategy for integrating environment and sustainable development into transport policy—Council Resolution, 2340th Council Meeting, Transport/Telecommunications, Luxembourg, 4–5 April 2001*, <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang1> (26. 8. 2002).
84. *T&E comment on Transport Council's environment integration strategy*, <http://www.t-e.nu/Fact-sheets,%20responses,%20etc/2001/2-2001%20-%20T&E%20comment%20on%20the%20transport%20integration%20strategy.htm> (10. 10. 2002).
85. *The Auto–Oil Programme II*, <http://europa.eu.int/comm/environment/auto-oil/auto-oil.pdf> (20. 7. 2002).
86. *The Global Assessment (COM (1999) 543)*, http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/99543_en.htm (5. 3. 2002).
87. *The inter–institutional decision–making proces*, <http://europa.eu.int/prelex/aide.cfm?CL=en &page=procdec> (1. 7. 2002).
88. *The Johannesburg Summit Test: What Will Change?*, http://www.johannesburgsummit.org/html/whats_new/feature_story41.html (20. 1. 2003).
89. *Trans–European Networks*, http://europa.eu.int/comm/ten/index_en.html (3. 7. 2003).
90. *Transport and Environment, Road vehicles, Automotive Fuel Quality*, <http://europa.eu.int/comm/environment/air/transport.htm> (15. 12. 2002).
91. *Transport Growth EU 15*, http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_general/growth.html (20. 10. 2002).

92. *Transport policy: general principles*, http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_5_1_en.htm (26. 6. 2002).
93. *Treaty establishing European Community*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002).
94. *Treaty establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002).
95. *Treaty on European Union (as amended by the Treaty of Amsterdam)*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/eu_cons_treaty_en.pdf (3.3. 2002).
96. *Treaty on European Union*, http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/eu_cons_treaty_en.pdf (3. 3. 2002).
97. *White paper »Fair payment for infrastructure use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU«*, (COM(1998) 466 final), <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24177.htm> (6. 6. 2003).
98. *White paper from the Commission to the European Council: Completing the Internal Market (COM(85) 310 final)*, http://europa.eu.int/comm/off/pdf/1985_0310_f_en.pdf (22. 6. 2003).
99. *White paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century*, COM(93) 700 final, <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html> (22. 6. 2003).