

**Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za družbene vede**

**Maja Bahor**

**Mentor: izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič**

**TRAJNOSTNI RAZVOJ V OKOLJSKI POLITIKI  
EVROPSKE UNIJE**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2005**

# KAZALO

<b>SEZNAM TABEL IN SHEM.....</b>	<b>3</b>
<b>SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV .....</b>	<b>4</b>
<b>PREDGOVOR.....</b>	<b>7</b>
<b>1. UVOD.....</b>	<b>8</b>
<b>2. TEORETSKI PREMISLEK O OKOLJSKI POLITIKI.....</b>	<b>12</b>
2.1. <i>Zelena politična misel</i> .....	12
2.1.1. Okoljska filozofija.....	17
2.1.2. Ekologizem.....	19
2.1.3. Zelene politike.....	26
2.2. <i>Trajnostni razvoj</i> .....	27
2.2.1. Zakaj TR?.....	27
2.2.2. Nekatero osnovne značilnosti TR-a.....	30
2.2.3. Razvoj koncepta TR.....	31
2.2.4. Definicija in osnovna načela TR-a.....	33
2.2.5. Modeli TR.....	39
2.2.6. Ekološka modernizacija .....	46
2.2.7. Sinteza: TR kot politični koncept.....	47
2.3. <i>Demokracija in TR</i> .....	48
2.3.1. Participacija.....	51
2.3.2. Asociativna demokracija.....	54
2.3.3. Deliberativna demokracija .....	56
2.3.4. Asociativno-deliberativna demokracija.....	61
2.4. <i>Politična ekologija</i> .....	62
<b>3. TEMELJI OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>67</b>
3.1. <i>Opredelitev okoljske politike EU</i> .....	67
3.2. <i>Kronološki pregled razvoja okoljske politike EU</i> .....	68
3.2.1. Prva faza (1957-72) - obdobje pragmatičnih, naključnih ukrepov.....	68
3.2.2. Druga faza (1972-85) - splošna zavzetost za varstvo okolja.....	69
3.2.3. Tretja faza (1986-92) - zagon okoljske politike ES .....	71
3.2.4. Četrta faza (1993-2005) - obdobje visoke retorike in nizke implementacije.....	72
3.3. <i>Vloga primarne zakonodaje v razvoju okoljske politike EU</i> .....	73
3.3.1. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti.....	73
3.3.2. Enotna evropska listina .....	75
3.3.3. Maastrichtska pogodba.....	77
3.3.4. Amsterdamska pogodba .....	79
3.3.5. Pogodba iz Nice .....	81
3.3.6. Ustava za Evropo .....	81
3.4. <i>Razvoj okoljskih akcijskih programov</i> .....	82
3.4.1. Prvi okoljski akcijski program (1973-76) .....	83
3.4.2. Drugi okoljski akcijski program (1977-81).....	84
3.4.3. Tretji okoljski akcijski program (1982-87) .....	85
3.4.4. Četrti okoljski akcijski program (1987-92).....	87

3.4.5. Peti okoljski akcijski program – »K trajnosti« (1992-2000).....	88
3.4.6. Šesti okoljski akcijski program – »Naša prihodnost - naša izbira« (2002–10).....	91
3.5. Načela okoljske politike EU .....	93
3.5.1. Načela dobrega okoljskega upravljanja.....	93
3.5.2. Načela, ki se nanašajo na postavitve okoljskih standardov.....	94
3.5.3. Načela, ki se nanašajo na razdelitev nalog med različne ravni .....	95
3.5.4. Načela, ki se nanašajo na vključevanje okoljskega premisleka v druge sektorje... ..	96
<b>4. AKTERJI OKOLJSKE POLITIKE EU.....</b>	<b>99</b>
4.1. Policy mreženje v EU okoljski politiki .....	101
4.2. Države članice.....	104
4.3. Evropski svet (European Council) .....	108
4.4. Evropska komisija (European Commission) .....	109
4.5. Svet Evropske unije (Council of the European Union) .....	112
4.6. Evropski parlament (European Parliament).....	113
4.7. Sodišče Evropskih Skupnosti (Court of Justice of The European Communities).....	116
4.8. Evropsko računsko sodišče (European Court of Auditors).....	118
4.9. Evropski ekonomsko socialni odbor (European Economic and Social Committee) ...	118
4.10. Odbor regij (Committee of the Regions) .....	119
4.11. Evropska okoljska agencija (European Environmental Agency).....	120
4.12. Okoljska gibanja .....	123
<b>5. POLITIČNI CIKLUS .....</b>	<b>129</b>
5.1. Implementacija .....	132
5.1.1. Policy instrumenti .....	133
5.1.2. Dva koraka implementacije: formalni in praktični prenos.....	139
5.1.3. Implementacijski deficit.....	140
<b>6. PREMII V TRAJNOSTNI RAZVOJ.....</b>	<b>145</b>
6.1. Transsektorsko povezovanje, vključevanje in delovanje .....	145
6.1.1. Vključevanje z organizacijsko in administrativno reformo .....	148
6.2. Odpiranje okoljske politične arene (institucionalno redizajniranje).....	151
<b>7. ZAKLJUČEK.....</b>	<b>155</b>
<b>8. VIRI IN LITERATURA.....</b>	<b>160</b>
8.1. Publikacije in pravni viri EU .....	168
8.2. Viri z medmrežja.....	169

## SEZNAM TABEL IN SHEMA

Tabela 1: Primerjava okoljevarstva in ekologizma po O'Riordanu.....	19
Tabela 2: TR kot kontinuum v razvitih industrijskih družbah .....	45
Tabela 3: Akterji, ki so vključeni v proces oblikovanja okoljskih politik na ravni EU .....	100
Shema 1: 'Pull in push' model implementacije.....	138

## SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

<b>AP</b>	Amsterdamska pogodba
<b>BDP</b>	bruto domači proizvod
<b>CEE Bankwatch Network</b>	Central and Eastern Europe Bankwatch Network
<b>COREPER</b>	Committee of Permanent Representatives Odbor stalnih predstavnikov držav članic EU
<b>CORINE</b>	Coordinating and Ensuring the Constistency of Information on the State of the Environment in Europe
<b>DEVE</b>	Komisija za TR znotraj Odbora regij
<b>DG</b>	Directorate – General generalni direktorat
<b>DG XI</b>	Generalni direktorat za okolje, jedrsko varnost in civilno zaščito
<b>ECPS</b>	Environment and Consumer Protection Service
<b>EEL</b>	Enotna evropska listina Single European Act
<b>EEB</b>	The European Environmental Bureau
<b>EESO</b>	Evropski ekonomsko socialni odbor European Economic and Social Committee
<b>EGS</b>	Evropska gospodarska skupnost
<b>EIA</b>	Environmental Impact Assessment presoja vpliva na okolje
<b>EIONET</b>	European Environmental and Observation Network evropsko okoljsko in informacijsko mrežje
<b>EOA</b>	Evropska okoljska agencija European Environment Agency
<b>EP</b>	Evropski parlament
<b>ES</b>	Evropska skupnost/ Evropske skupnosti
<b>ESPJ</b>	Evropska skupnost za premog in jeklo European Coal and Steel Community

<b>EU</b>	Evropska unija
<b>EURATOM</b>	European Atomic Energy Community Evropska skupnost za atomsko energijo
<b>FoE</b>	Friends of the Earth Prijatelji Zemlje
<b>GSN</b>	The Green Spider Network
<b>IMPEL network</b>	The Network for Implementation and Enforcement of Community Law Mreža za izvajanje in uveljavljanje okoljske zakonodaje
<b>IUCN</b>	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources Svetovna zveza za ohranitev narave in naravnih virov
<b>NSTR</b>	Nacionalni svet za trajnostni razvoj
<b>NUFSD</b>	The Network of Urban Forums for Sustainable Development Mreža urbanih forumov TR
<b>NVO</b>	nevladna organizacija/ nevladne organizacije
<b>OAP</b>	okoljski akcijski program/ okoljski akcijski programi
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
<b>OZN</b>	Organizacija združenih narodov
<b>PCP</b>	pentaklorfenol
<b>PEU</b>	Pogodba o Evropski uniji oz. Maastrichtska pogodba
<b>SOP</b>	strateška okoljska presoja Strategic Environmental Assessment
<b>TR</b>	trajnostni razvoj Sustainable Development
<b>UN</b>	United Nations Združeni narodi
<b>UNCED</b>	United Nations Conference on Environment and Development Konferenca ZN o okolju in razvoju
<b>UNEP</b>	UN Environmental Programme Program ZN za okolje

<b>UNCTAD</b>	UN Conference on Trade and Development Konferenca ZN za trgovino in razvoj
<b>WCED</b>	World Commission on Environment and Development Svetovna komisija za okolje in razvoj
<b>WCS</b>	World Conservation Strategy strategija ohranitve sveta
<b>WWF</b>	World Wildlife Fund Svetovni sklad za naravo
<b>ZDA</b>	Združene države Amerike
<b>ZN</b>	Združeni narodi

## PREDGOVOR

Ekologija in okoljska politika ter razmišljanje o okolju niso le teme akademskih debat in del. So precej več: način življenja, mišljenja in dejanj ljudi. Predvsem gre za zavest ljudi, koliko časa *bomo* na modrem planetu. O svojem bivanju od življenja do smrti lahko razmišljamo ozko ali pa širše, koliko časa *bomo* mi in naši potomci na svetu, pri čemer mislimo tudi na jutri. Lahko pa razmišljamo, koliko časa *smo bili*, *smo* in *bomo* kot človeštvo in vsa druga bitja, vključno z živo in neživo naravo, tu. Gre za vprašanje, kako široko lahko razmišljamo in s tem delujemo. Včasih nas preslepi tempo življenja, ki je vedno hitrejši, pri čemer zmanjka časa za razmislek o naravi, o našem odnosu do nje. Večinoma nas mediji v razmišljanjih o njej bombardirajo predvsem s katastrofičnim diskurzom, v smislu, vrača nam udarec, neprijazna, strašljiva, numinozna, kar ustvarja občutek ogroženosti, ki vodi v obrambo, v gradnjo sveta onkraj nje, kjer se nam ne bo treba bati njenih posledic. Kot je ilustrativno napisal Al Gore (1994), smo v ta namen ustvarili lažen svet plastičnih rož in umetnih trat, fluorescentnih luči, oken, ki se ne odpirajo, zabaviščnih in nakupovalnih središč, hitre in zamrznjene hrane za uporabo v mikrovalovni pečici, otopelih src, ki se zbujačo šele ob dozi kofeina, alkohola, mamil in iluzij, in zgubili občutek, da smo z naravo povezani z vsakim dihom, korakom in grizljajem.

Vendar vedno več ljudi vsak dan spregleda, da produciranje umetne nikoli ne vodi v pravo srečo. Vedno več ljudi ugotavlja, da smo del narave, pred katero ni potrebno graditi barikad, saj smo z njo v medsebojnem odnosu. Zato svoje delo namenjam vsem, ki so ugotovili, ugotavljajo in bodo ugotovili, od kod izhajamo in kakšna je naša prava narava. Vsem, ki se uspešno izmikajo slepilu popolne nemoči, da bi lahko kakor koli vplivali na spremembe.

Hvala vsem, ki ste kakor koli prispevali in me spodbujali pri nastanku dela, ki je pred vami. Predvsem pa hvala tebi Hil, moji najmočnejši vezi z Naravo. Hvala, ker si se boril!



## 1. UVOD

Naslov pričujoče naloge postavlja v središče tri ključne pojme: trajnostni razvoj, okoljsko politiko in Evropsko unijo. Če jim sledimo v zapisanem vrstnem redu, je naloga razdeljena na dva večja vsebinska sklopa. V prvem delu (2. poglavje) pojasnjujemo okoljsko politično misel v okviru pojmov in konceptov, ki se vežejo na trajnostni razvoj skozi prizmo okoljske politike in so pomembni, ker nam dajejo pojmovni aparat, s katerim vstopamo v drugi del naloge (3.-6. poglavje), kjer pojme, pojasnjene v prvem delu naloge, apliciramo v stvarnost političnega prostora Evropske unije.

Namen teoretskega dela naloge je širši od njenega naslova. V marsičem le-ta presega študijo okolja in okoljske politike Evropske unije, saj želimo poudariti tudi številne izzive, pred katerimi je politologija kot znanost, ko sooča z okoljem v razvitem industrijskem svetu. Prav bogate industrijske države Severne Amerike in Evrope so največ prispevale k trenutnim okoljskim problemom. Prišel je čas, da prevzamejo glavno besedo pri njihovem reševanju. Evropska unija je v tem pogledu precej pred ZDA. Pa tudi tisto, kar razumemo kot vsebino okoljske politike: ideje, teorije, stranke, gibanja, iniciative itd., ima korenine prav v teh državah. Trajnostni razvoj, ki prav tako nastopa v naslovu pričujočega dela, je kompleksen koncept, ki se nanaša tudi na odnose sever-jug, vendar tega vidika v nalogi ne bomo obravnavali, ker bi bila sicer vsebinsko preobsežna. Primarna usmeritev naloge je politični prostor Evropske unije.

Razmah teorije okoljske politične misli je bil v veliki meri spodbujen z vstopom okolja v politični prostor v šestdesetih letih preteklega stoletja preko različnih gibanj in kasneje tudi strank. Od takrat se okoljske tematike niso več umaknile s političnega dnevnega reda. Še več, okolje je postalo v marsičem neizogibni kreator politike, tako da danes predstavlja eno najpomembnejših in izzivajočih tematik v politiki. Ta preboj se nedvomno kaže v širokem javnem zanimanju za stanje okolja.

Skupaj z okoljem je vsebina premišljevanja postala tudi kapitalistična država, osnovana na modelu neskončne gospodarske rasti in temelječa na množični produkciji in potrošnji. Začelo se je premišljevat z izrazi postmodernosti, ekologije in kvalitete življenja. Omenjene kategorije določajo nov način mišljenja in delovanja ter razvoja, ki zahteva, da političnih odločitev ne sprejemamo brez vključevanja okoljskega premisleka, saj se vse sprejete odločitve ali njihove posledice odvijajo v okolju.

Torej ni več mogoče govoriti o človeškem razvoju, ne da bi imeli v mislih tudi razvoj okolja. Hkrati ko si človek prizadeva za razvoj, ki prinaša boljše, večje, bolj preskrbljeno itd., se sooča z okoljem, ki omogoča načrtan človeški razvoj. Vendar okolja ne moremo skrčiti na nekaj, kar je statično dano, saj se prav tako nenehno spreminja in razvija. Tako ne moremo več govoriti o političnih vsebinah, ki v premislek ne jemljejo okolja, niti o ustreznosti politične strukture za izboljšanje kvalitete okolja oz. za razreševanje okoljske krize ali zmanjševanje ignorance v političnih procesih. Vse tri ravni politike morajo v premišljevanje vključiti okoljski premislek za sooblikovanje življenjskih razmer, s soočanjem in reševanjem okoljskih problemov.

Okoljske politične teorije različno vidijo okoljsko krizo; v grobem obstajata dva skrajna pola tega premišljevanja, reformističen in radikalen. Prvi sprejema upravljalni pristop k reševanju okoljskih problemov, verjame, da so ti rešljivi brez večjih sprememb v vrednostnem sistemu ali vzorcih produkcije in potrošnje. Na drugi strani radikalni pristop (ekologizem) pravi, da trajnostna družba zahteva popolno preoblikovanje v človeškem odnosu do živega in neživega naravnega sveta, kakor tudi v naši družbeni in politični organiziranosti. Omenjena pristopa predstavljata bistvene kvalitativne razlike v interpretaciji okoljskih problemov.

Okolje, trdno zasidrano na političnem dnevnem redu, zahteva nov vzorec razvoja, ki nujno upošteva okoljsko dimenzijo; po drugi strani pa tudi ne more biti ekonomskega in družbenega razvoja brez okoljskega premisleka. Slednji je tisti, ki postavlja omejitve, ki jih razvoj ne sme preseči, ker potem ni več (človeške) eksistence. Ta medsebojna odvisnost in pogojenost se kristalizirata v trajnostnem razvoju, ki zahteva enakopravno obravnavanje okolja z ekonomsko in socialno dimenzijo, saj gre za holistično povezovanje vsega z vsem, ker ničesar več ni mogoče dojemati brez medsebojnega odnosa z okoljem. Hkrati zahteva prespraševanje na vseh treh ravneh politike, saj te ne ustrezajo več realnosti, kot tudi o novi politični paradigmi – trajnostnem razvoju. Če naj ta zaživi, je potrebno vse tri ravni posodobiti, jih prilagoditi realnosti in pripraviti na okoljske izzive, sicer ne ostane kaj več kot floskula, že tolikokrat izgovorjena in zapisana na pomembnih srečanjih in v strateških dokumentih.

Trajnostni razvoj je zelo širok in odprt koncept, o katerem prav zaradi tega obstaja precejšnje nestrinjanje. Zato ga bomo v nalogi opredelili na tak način, da bomo odpravili dvoumnosti in ga obvarovali pred posameznimi disciplinami in elitami, ki si ga želijo prilastiti in zasidrati na svoje področje znanosti ali delovanja, največkrat predvsem zato, da bi ohranili obstoječe stanje (moči) ali dosegli samolegitimacijo kot takšno, ki je razvojno sprejemljiva. V ta namen

uvajamo različne modele trajnostnega razvoja, ki omogočajo njegovo boljše razumevanje, prav tako pa predstavljamo tudi posledice, ki izhajajo iz njegovih različnih interpretiranj. S takšnim opredeljevanjem ga lažje ločimo od nekaterih drugih konceptov, ki se včasih skrivajo za njegovo masko.

Če želimo resnično slediti uresničevanju trajnostnega razvoja, moramo pripustiti v komunikacijski in odločevalski proces tudi javnost, ki je bila iz njega izključena v obdobju nastanka največjih okoljskih problemov. Le široka participacija je namreč tista, ki lahko predstavi potrebe vseh segmentov družbe, prihodnjih generacij in žive ter nežive narave. Torej mora današnja liberalno kapitalistična demokracija, katere institucije so doslej vodile k izčrpavanju planeta in k zadovoljevanju kratkoročnih človeških materialnih interesov, prekrmariti v demokracijo, ki je občutljiva za vprašanja in potrebe okolja in tako odprta institucionalnemu eksperimentiranju. Vse omenjene iztočnice prvega dela naloge zaokroža podpoglavje o politični ekologiji, ki presprašuje številne koncepte, vezane na okolje in politični sistem, in jih skuša kritično ter angažirano umestiti v novo politično realnost.

V drugem delu naloge se ukvarjamo z analizo okoljske politike, trajnostnega razvoja in procesa oblikovanja okoljskih politik v Evropski uniji. V 3. poglavju se osredotočamo na vprašanje o izvoru okoljske politike na evropski ravni. Pregledujemo pot njene institucionalizacije od podpisa Pogodbe o EGS-u pa vse do danes. Začela se je s posamičnimi ukrepi, ki so sledili dinamiki enotnega trga, in sčasoma prerasla v samostojno politiko. Danes okoljska politika postavlja pomembna vprašanja o institucionalni uravnoteženosti Evropske unije in o strukturah, procesih in načelih, ki določajo proces oblikovanja okoljskih politik. V nadaljevanju naloge (4. in 5. poglavje) pregledujemo akterje, ki vstopajo v politični cikel. Na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalnih ravneh nastopajo akterji, ki jih predstavljamo z njihovim institucionalnim pozicioniranjem v političnem ciklusu. Okoljske skupine, ki poosebljajo okoljsko zavest, si na različne načine, predvsem z mrežnim organiziranjem prizadevajo delovati kot najbolj učinkovita sila v progresivnih okoljskih spremembah. Mrežno organizirana javnost s svojim glasom vedno bolj prodira v komunikacijski in odločevalski proces, kjer ji na poti stojijo močni ekonomski in politični lobiji ter kapitalistično organizirana država, ki se zavzemajo predvsem za reprodukcijo obstoječega stanja. Močan pritisk zainteresirane in organizirane javnosti ter pomembnost področja se sicer kažeta v nastanku in spremembi normativnih norm, ki vodijo institucionalne spremembe. Veliko je odvisno tudi od dejanske implementacije, ki ostaja domena nacionalnih ali subnacionalnih ravni in se na okoljskem področju pogosto poudarja kot najbolj kritična faza v okoljski politiki Evropske

unije. Za vpogledom v politično dogajanje na področju okolja v Evropski uniji se v 6. poglavju sprašujemo, ali se okoljska politika premika po poti trajnostnega razvoja. Skušali bomo poiskati učinkovite vzvode za izboljšanje njegovega udejanjanja v okoljski politiki Evropske unije.

Naloge se lotevamo s študijem relevantne literature, predvsem za teoretična izhodišča in opredeljevanje ter razvijanje konceptov. Analiziramo in interpretiramo primarne vire, kamor sodijo pravno normativni dokumenti Evropske unije (ustanovne pogodbe in okoljski akcijski programi, strategije itd.). Za ustrezno analizo naloge uporabljamo tudi sekundarne vire, med katere štejemo relevantno znanstveno in strokovno družboslovno literaturo, objavljene študije primerov, poročila in presoje o stanju okolja, teorije okoljske politične misli in trajnostnega razvoja ter okoljske politike. Poudarek v nalogi namenjamo konceptualni analizi. Z metodami deskripcije in analize pisnih virov ter študij primera politik na področju okolja v Evropski uniji pregledujemo konceptualni razvoj teoretskih kategorij. Le-ta nam pomaga pri raziskovanju okoljskega političnega prostora Evropske unije in nam omogoča prespraševanje naše glavne raziskovalne teze, v kateri predpostavljamo, da za učinkovito udejanjanje trajnostnega razvoja niso dovolj obstoječe institucije na ravni Evropske unije, ampak jih je potrebno preoblikovati za učinkovito reševanje okoljskih problemov.

## 2. TEORETSKI PREMISLEK O OKOLJSKI POLITIKI

V poglavju, ki je pred nami, opredeljujemo teorijo za njeno nadaljnjo uporabo v nalogi na primeru trajnostnega razvoja v okoljski politiki Evropske unije. Predstaviti želimo nekaj terminov in konceptov, ki se uporabljajo v tem kontekstu. Ker gre za relativno zelo mlado znanost, je strinjanje avtorjev na precej nizki ravni. Termini in koncepti še niso razviti do te mere, da bi jih z gotovostjo in brez obširnega pojasnjevanja lahko uporabljali kot *common sense* za empirične analize. Večkrat gre celo za različno poimenovanje istega koncepta. Ker bi razvoj omenjene teorije zahteval precej več prostora, kot ga je na voljo na tem mestu, bo naš poskus omejen le na potrebe nadaljnjega razvoja naloge. Ostaja pa naj vedenje, da se o večini terminov še vedno odvijajo diskusije med priznanimi avtorji na tem področju. Osredotočili se bomo predvsem na najnovejšo znanstveno in strokovno literaturo skozi prizmo pomembnosti za nadaljevanje naloge. Težave se pojavljajo tudi pri prevajanju terminov. V Sloveniji imamo žal zelo malo lastne znanstvene in strokovne avtorske literature, še manj prevodov na temo okolja v političnem prostoru. Prav zato termini ostajajo marsikdaj neprevedljivi ali celo različno prevedljivi, kar ustvarja še dodatno zmedo v predmetu preučevanja. Zato bomo tam, kjer ni ustreznega prevoda, pustili originalni (angleški) izraz. S teorijo v prvem delu naloge bomo poskusili razgrniti in osvetliti posledice vstopa okolja v politično misel, premišljevanje in prostor ter posledice, ki jih ima okolje na politično misel in dogajanje v sodobnem svetu. V tem kontekstu so središčni politični koncepti in vrednote, kot so pravičnost, enakost, svoboda in demokracija, ki tvorijo središče političnega teoretičnega diskurza.

### 2.1. Zelena politična misel<sup>1</sup>

Zelena politična misel je mlado in nujno potrebno polje premišljevanja, ki se hitro razvija, prav zato je zanjo značilna precej nizka stopnja konsistentnosti. V okoljsko premišljevanje je vstopila kot odgovor na probleme v odnosu človek-okolje v šestdesetih letih preteklega stoletja, ko so bile obstoječe institucije slabo pripravljene na soočanje s problemi okolja. Izhodišče njenega predmeta preučevanja je politična narava sodobne globalne okoljske krize. Naravo in okolje skrči na krizo, ki jo je s *političnim* delovanjem treba rešiti. Vprašanja, ki se

---

<sup>1</sup> Potrebno je razlikovati med *Zelena (ekološko)* politično mislijo in *zelena (okoljevarstveno)* politično mislijo. Prva napoveduje potrebo po globljih strukturnih političnih spremembah, medtem ko je slednja reformistična. V nadaljevanju poglavja bosta predstavljena tako okoljevarstvo kot ekologizem.

postavljajo znotraj tega polja, so naslednja: kdaj se je začela okoljska kriza in kakšna je njena narava? Kako so človeške vrednote povezane s pomanjkanjem naravnih virov in onesnaževanjem? Katere politične in družbene spremembe so potrebne za odgovor na znanstvene ugotovitve o okoljskih problemih, kot sta npr. globalno segrevanje ali kisli dež? Kako naj ustvarimo ekološko trajnostno in socialno pravično družbo 8-16 milijard ljudi (Kassiola 2003b:6)?

Zelena politična misel si prizadeva pojasniti, kakšen naj bo odnos med človekom in naravnim okoljem, da bo primeren in učinkovit v doseganju ciljev **trajnosti** in pravic, pri čemer je potrebno presprašati tako *politics*<sup>2</sup> kot politične vrednote. Postati želi del refleksije o odnosu med človekom in okoljem, saj so posledice tega odnosa zelo pomembne za prihodnost našega planeta (Kassiola 2003b:8). Robert C. Paehlke (2003) pravi, da so temeljna izhodišča globalne okoljske krize, s katero se sooča svet danes, v svojem bistvu politične narave. V tem kontekstu je naloga teorije razumeti okoljsko krizo, njen izvor in možne rešitve z:

- razumevanjem političnega značaja trenutnih okoljskih problemov in njihovih potencialno škodljivih posledic,
- prespraševanjem, zakaj se je človeštvo znašlo v usodnih okoliščinah, ko je dolgoročna trajnost vseh živih organizmov vprašljiva,
- učinkovitim odgovorom na realnost, da je naša edina pot ta, da se izognemo ekološki katastrofi s preoblikovanjem naših prevladujočih vrednot, socialnih institucij in načina življenja (Kassiola 2003b:3-4).

Do šestdesetih let preteklega stoletja je okolje<sup>3</sup> zavzemalo nepomembno mesto na političnem dnevnem redu, dokler se ni kot odraz zaskrbljenosti za okoljske probleme v zahodnem svetu v javnosti postavilo vprašanje *življenja* kot takega, ne le človeškega. Posredno so se okoljska vprašanja pojavila tudi na politični sceni z različnimi političnimi gibanji in strankami. Danes veljajo okoljska vprašanja za eno najbolj izzivajočih in pomembnih tematik v politiki. To rast pomembnosti odseva razširjena javna zaskrbljenost za okolje. Zato je danes okolje trdno zasidrano na političnih dnevnih redih v večini zahodnih demokracij (Carter 2001:1). Zaradi omenjenih značilnosti lahko šestdeseta leta dvajsetega stoletja označimo kot rojstvo

---

<sup>2</sup> Ker slovenščina ne pozna razlikovanja pojma politike, kot je to razvito npr. v angleščini, bomo na tistih mestih naloge, kjer je razlikovanje ključno, uporabili kar angleško terminologijo: *politics* – politični procesi, *polity* – politična struktura in *policy* – politične vsebine.

<sup>3</sup> Nicholas Low in Brendan Gleeson (1998:2) okolje v ožjem smislu opišeta kot tisti delček narave, ki ga doživljamo z našimi čutili in s katerim smo v nepretrgani interakciji z dihanjem, okušanjem, dotikom, sluhom, vonjanjem itd.

**modernega okoljevarstva,**<sup>4</sup> ki se je razlikovalo od zgodnejših oblik gibanj za ohranitev okolja<sup>5</sup> pred letom 1960 v dveh točkah. Vodila ga je ideja globalne okoljske krize, ki ogroža obstoj človeštva. Nova doba rizične družbe<sup>6</sup> je s seboj prinesla ogroženost planeta Zemlja domov, v dnevno sobo (v prostor intimnega). Ta občutek so pospremile številne ekološke katastrofe, od izlitij nafte v morje, zastrupitve z živim srebrom na Japonskem, energetskih kriz, lakote, prenaseljenosti, tveganja jedrskih vojn do izida *Neme pomladi* in *Mej rasti*. Druga razlika se kaže v tem, da je moderno okoljevarstvo predstavljalo politična in aktivistična množična gibanja, ki so zahtevala radikalno preoblikovanje vrednot in družbenih ter političnih struktur (Carter 2001:4). Problematika okolja se je pojavila kot kriza obstanka življenja s krizo kulture, idej, vrednot, znanja in možnosti za emancipacijo (Eckersley v Galić 2002:3). Ni prišlo le do prespraševanja glede ekspanzionističnega značaja materialistične kulture, ampak tudi do človekove ekspanzionistične drže nasproti drugim vrstam, torej za človekovo samorealizacijo z dominacijo, izkoriščanjem in podrejanjem narave (dominacija človeka nad živim in neživim svetom), kar je ostalo bolj ali manj neopaženo vse do priznanja globalne okoljske krize, ko se je začelo prespraševanje tega odnosa. Okoljevarstvo je postopno vključilo svoje ideje v javno mnenje in na posameznih ravneh v nekaterih državah postalo tudi politično institucionalizirano z uporabo konvencionalnih oblik politične akcije (Galić 2002:3). V šestdesetih letih dvajsetega stoletja so se ljudje začeli spraševati, ali **moderna ideja napredka** ostaja nesporna, ko se vendarle sooča z ekološkimi problemi, ki lahko spodkopljejo svoj osnovni cilj, to je premagati pomanjkanje (Zimmerman 2003:149). Najpomembnejši vidik globalne okoljske krize so namreč njene normativne korenine in skrajna demonstracija netrajnosti. Od tod izhaja nevzdržna potreba po preoblikovanju naše hegemonске moderne industrijske civilizacije (Kassiola 2003c:30). Tako je okoljska kriza v osnovi kriza moderne, je kriza vrednot in socialnih institucij, ki se nanašajo na modernost, kot

---

<sup>4</sup> Okoljevarstvo zaznamuje javna zaskrbljenost za stanje okolja in produciranje novih političnih idej o okolju ter pojav množičnih družbenih gibanj v zahodnem svetu. Človeštvo mora preseči hotenje po prevladi in nadzoru narave, tako da je potrebno vzorce potrošnje virov podvreči nadzoru. Cunningham in dr. (1998:380) v *Environmental Encyclopedia* na primer opišejo okoljevarstvo kot »etično in politično držo, ki umešča zdravje, harmonijo in celovitost naravnega sveta v center človekove pozornosti in zanimanja«. S te perspektive pa so človeška bitja videna bolj kot del narave in ne kot njeni nadzorniki.

Okoljevarstveniki so kategorija, ki vključuje vse skupine in posameznike, ki zagovarjajo naravno okolje, lokalno in globalno, vprašanja človekovega zdravja, vprašanja različne kakovosti življenja v zvezi z naravo, pravice nečloveških vrst in različna filozofska stališča glede družbe, gospodarstva in naravnega okolja (Jeffer 1996:168).

<sup>5</sup> *Preservationism* in *conservationism* predstavljata zgodnji struji okoljskega mišljenja poznega 19. in zgodnjega 20. stoletja. Bila sta predhodnika prvega vala okoljskih skupin pritiska, zlasti v ZDA (Carter, 2001). Konzervacionisti se zavzemajo za zagotavljanje trajnostnih donosov naravnih virov za nadaljnjo človeško potrošnjo; prvi (»borci za ohranitev narave«) pa trdijo, da je zaščita nekaterih področij pred človeškim izkoriščanjem utemeljena že v dejstvu, da imata živi in neživi svet narave notranjo vrednost (Smith 2003:3).

so neoklasični welfare kapitalizem, industrializacija, tržno orientirana družba in globalni kapitalizem. Vse to obsega vrednote in prakse, ki jim v modernih industrijskih družbah, z globalizacijo pa skoraj povsod drugje, sledijo: potrošništvo, tekmovalnost, individualizacija, premagovanje pomanjkanja, materialna varnost, zahtevana zadovoljitev, tehnologije, status in neomejena ekonomska rast. Potem so tu še naslednje vrednote naše kulture: zanikanje omejitev, tako okoljskih kot eksistencialnih, kot so smrt, antropocentrizem, neskončna potrošnja, vse z namenom zadovoljitve praznine v človeških življenjih, kjer je narava pripoznana le kot instrument za doseganje drugih ciljev. Dejstvo sicer je, da je moderni uspelo zgodovinsko najuspešneje (skoraj nepredstavljivo) povečati proizvodnjo in kvantiteto materialnih dobrin, kar pa je prispevalo tako k okoljski krizi kot odtujenosti modernega državljana. Prva izhaja iz industrijske uporabe naravnih virov v netrajnostnih mejah in iz onesnaževanja naravnega okolja v nevarno netrajnostnih mejah. Druga pa je rezultat človeškega doseganja materialnega bogastva kot še nikoli poprej. Kljub temu človek še vedno ostaja nezadovoljen zaradi tekmovalne in same v sebi poražene moderne definicije zadovoljstva (satisfaction). Materialno bogastvo samo po sebi ni zadostno za človeško preživetje in srečo. Smisel človeškega zadovoljstva je v nematerialnih doživetjih, kot so družina, medsebojni odnosi, odnos z naravo ali samoizpolnjujoče delo (Goodin, Kassiola, McLaughlin, Milbrath v Kassiola 2003a). Moderna tudi ne priznava omejitev, ne pri človeku (smrt), ne v okolju (nosilne zmogljivosti), ne v industriji (neomejena ekonomska rast). Več kot dosežemo modernih vrednot neomejene materialne rasti, bolj se te vrednote spodkopavajo, ker nikoli niso do konca zadovoljene, četudi ogrožajo naše preživetje zaradi zunanjih okoljskih omejitev. Kassiola strne, da je okoljska kriza v osnovi vrednostna in ogroža samo osrčje moderne – neomejeno ekonomska rast in v njej vsebovano moderno zanikanje omejitev (Kassiola 2003c:20).

Sodobna kriza moderne, z ideologijo »neobstajanja omejitev«, se je začela v šestdesetih in sedemdesetih letih dvajsetega stoletja kot rezultat dramatičnih ekoloških dogodkov. Vsi ti dogodki so postavili pod vprašaj povojni optimizem o prihodnosti in osnovno premiso moderne družbe o neomejeni gospodarski rasti in nenehnem gospodarskem razvoju.<sup>7</sup> Prvo delo, ki je potrjevalo okoljsko krizo z računalniško analizo in znanstvenim pristopom, so bile

---

<sup>6</sup> Beck (2001) sodobno družbo opredeli kot rizično (*Risikogesellschaft*). Rizični družbi grozi, da bo uničila vse življenje na Zemlji, ker gre za tveganja, ki jih proizvaja sama z znanjem in popolnim gospostvom nad naravo (glej Ulrich Beck, 2001).

<sup>7</sup> Fromm (1976:1-2) je zapisal, da je »industrijska doba obljubljala neizmeren napredek: obljubo dominacije nad naravo, materialnega bogastva in sreče ter svobode za do tedaj največje število ljudi, ... tehnologija in znanost



*Meje rasti*, ki so izšle leta 1972. To delo je pomenilo izziv moderni predstavi o neomejenem napredku s svojimi neomejenimi sestavinami materialne produkcije, potrošnje, ekonomske rasti, naravnih virov, svobode in sreče. Današnja globalna okoljska kriza je tako v temelju normativna kriza, ki izhaja iz napačnih vrednot, svetovnega nazora in institucij (Kassiola 2003c:29-34) ter predstavlja izziv, na katerega se lahko odzovemo z oblikovanjem in sprejemanjem postmodernih vrednot in institucij. Treba pa je priznati neovrgljivo družbeno dejstvo, da nobena napredna industrijska družba ni bila nikoli podvržena takšni velikanski družbeni spremembi v postmoderno družbo z novimi vrednotami in institucijami, kot današnja v dobi globalizacije, trenutne hegemonije transnacionalnih korporacij in množičnih medijev v novo oblikovanem trgu in potrošniškemu svetovnemu redu, kjer je ekonomija odločujoč dejavnik v interakciji industrijskih družb z naravo. Kapitalizem je motor, ki poganja resnično radikalno preoblikovanje človeških odnosov z naravo.<sup>8</sup> Industrijska revolucija je tista, ki je položila temelje globalni ekonomiji. Na teh temeljih se je razvilo integrirano svetovno gospodarstvo, ki vsebuje logiko o naravi kot lastnini. Industrijske družbe gledajo na naravo kot na vir za cilje, ki si jih postavijo. Nadalje verjamejo, da je znanost tista, ki razkriva natančno naravo narave.<sup>9</sup> Ta vizija narave vsiljuje in omogoča domnevo, da narava ni nič več kot zgolj vir (McLaughlin 2003:106), rast pa je tista, ki pospešuje proces preoblikovanja narave najprej v vire in kasneje v odpadke. Potreba po tem, da se proda vse, kar se proizvede (da se realizira profit), vsiljuje potrošniško kulturo, kjer se ljudi spodbuja k

---

*sta postali vsemogočni... Neomejena produkcija, absolutna svoboda in neomejena sreča so ustvarili jedro nove religije – napredka».*

<sup>8</sup> Offe (1985) je opredelil kapitalistično državo kot institucionalno obliko javne oblasti, ki jo bistveno določa razmerje do materialne produkcije, zlasti na štirih funkcionalnih področjih: privatizacija produkcije, davčna odvisnost, akumulacija in demokratično legitimiranje.

<sup>9</sup> V moderni zahodni kulturi je doba razsvetljenstva v 18. stoletju povezana s sprejemanjem razuma pri delu evropske populacije. Za to obdobje sta značilna porast znanja in moč manipuliranja nad naravnim svetom. Gre tudi za čas nespornih dosežkov v znanosti, ki so lahko razumljeni kot vzrok in posledica dviga ravnotežja moči v dobro ljudi nasproti naravi – s tehnološkimi sredstvi in njihovo uporabo. Glavna tema razsvetljenstva je bila emancipacija: po eni strani velik napredek z odkritji v znanosti in osvoboditev ter upor silam narave s pomočjo tehnoloških sredstev; po drugi strani je to tudi čas napredka na družbenem področju, padec tradicionalnosti in samovoljnosti avtoritete ter vzpon neodtujljivih človekovih pravic (Hayward 1994:12). Implicitna razsvetljenstvu je ideja, da je v načelu človekov razum zmožen rešiti vsak problem, za katerega oblast ne postavi omejitev. Moderna znanost je z dobe razsvetljenstva prevzela skepticizem in analitično metodo. To je pogled, ki pravi, da je kateri koli znanstven problem potrebno razčleniti na število manjših podproblemov in jih razvrstiti v logičen red. Čeprav je ta metoda bistveno prispevala k moči moderne znanosti, je vodila tako k fragmentaciji našega splošnega mišljenja, kot tudi mišljenja v akademskih disciplinah, ki vodi k zelo razširjeni drži redukcionalizma v znanosti; to je *prepričanje, da so lahko vsi vidiki kompleksnega fenomena razumljeni z reduciranjem na njihove sestavne dele*. Tisto, kar je posebej zaskrbljujoče pri analitični metodi, je način vsiljevanja posamičnega pogleda na realnost sveta. Ekologi so zato ugovarjali takemu pogledu na svet, kajti videti svet le kot mehanicistično povezane atome, ne zajame celotne slike. Decartes je materialni svet videl le kot stroj, kjer narava dela po zakonih mehanike in drži stvar v gibanju. Ta mehanicistični pogled je uporabil tudi za živa bitja oz., kot je zapisal: »*Ne opazim razlike med stroji, ki jih izdelajo obrtniki, in med različnimi bitji, ki jih ustvari narava*«. Tak pogled je v moderni znanosti v precejšnji meri ohranjen še danes (Hayward 1994:16-7).

izmišljenemu dobremu življenju takrat, ko si lahko privoščijo maksimum potrošniških dobrin. Sledenje večanju materialne potrošnje ne vodi v zadovoljstvo, ampak v nikoli zaključeno prizadevanje za *še več*, saj je materialna potrošnja nepomembna za človeško srečo (McLaughlin 2003:106) ali, z besedami Zimmermana (2003:176): »*človek nikoli nima dovolj tistega, kar ne rabi*«.

### 2.1.1. Okoljska filozofija

Glavni koncept okoljske filozofije je *vrednost*, žal pa obstaja le malo konsistentnosti o tem ključnem pojmu. Carter (2001) loči uporabno, prirojeno in notranjo vrednost, sicer pa med različnimi avtorji obstajajo precejšnje razlike v uporabi termina. Uporabna vrednost<sup>10</sup> je tista vrednost, ki jo ima nekaj za nekoga kot sredstvo za cilj, ki ga želi doseči. Prirojena vrednost<sup>11</sup> je vrednost, ki jo ima nekaj za nekoga, vendar ne kot sredstvo za nadaljnji cilj. Notranja (intrinzična) ali vrednost sama po sebi je vrednost,<sup>12</sup> ki jo nekaj ali nekdo imata neodvisno od kogarkoli in jo prepoznata kot vrednost (Carter 2001:15).

Vrednost je ključni koncept okoljske filozofije zato, ker obstaja nekakšna dogma, da je današnja globalna okoljska kriza rezultat človeške oblastnosti nasproti naravnemu svetu, da bi zadovoljil svoje lastne interese. Človeška oblastnost pa ima korenine v antropocentrizmu, ki velja za prepričanje, da etična načela veljajo le za ljudi in da so človeške potrebe in interesi postavljeni najvišje. Ljudje so postavljeni v center vesolja, ločeni od narave in obdarjeni s posebnimi vrednostmi. Vse drugo v naravi ima le uporabno vrednost. Narava predstavlja le shrambo virov za zadovoljevanje človekovih ciljev (Eckersley v Carter 2001:15).

Ena ključnih tem okoljske etike je poskus razviti neantropocentrično ali ekocentrično etiko. Ekocentrizem zavrača človeški šovinizem antropocentrizma in pravi, da imajo nečloveška bitja prav tako notranjo vrednost. Natančna opredelitev, katerim bitjem gre pripisati takšno vrednost, je odvisna od avtorja, razteza pa se od živali, dreves, rastlin do drugih organizmov, ki sprožajo raznolike občutke do živega in neživega sveta narave. Prav antropocentrična/ekocentrična delitev je ključna konceptualna razlika v okoljski filozofiji.

---

<sup>10</sup> *Instrumental value*: npr. notesnik je neprecenljiv za nekoga, ker mu omogoča pisanje, kjer koli je, če je pisanje tisto, kar želi početi.

<sup>11</sup> *Inherent value*: npr. lepa pokrajina ima za nekoga vrednost, a ne zato, da bi jo nadalje uporabljal za svoj cilj.

<sup>12</sup> *Intrinsic value* je tista vrednost, ki jo nekaj ima, ne da bi jo moral kdor koli prepoznati kot koristno. Po gledanju globoke ekologije ta vrednost na primer pripada vsemu živemu in neživemu svetu.

Obstajajo sicer še številne druge tipologije,<sup>13</sup> ki se ukvarjajo z istim poljem okoljske filozofije, npr. delitev na deep (globoko) in shallow (plitvo) ekologijo po Arneju Naessu (Carter 2001:16).

Naloga okoljske etike je postaviti zeleno ali okoljsko teorijo vrednosti, ki bo temeljila na skrbi za celotno okolje, ne le za njene posamične dele. Predpisala naj bi načela obnašanja človeka do okolja, saj normativen razglas, da ima narava notranjo vrednost, še ne pomeni, da se bodo ljudje do nje drugače obnašali. To pa sproža naslednji dilemi: prva je filozofska in se nanaša na vprašanje, katere vrednosti so tiste, ki pritečejo naravi, druga je bolj politična, kako motivirati ljudi, da bodo prepoznali vrednosti (Carter 2001:17). V teh dveh dilemah sta skriti dve glavni preišljevanji v okoljski etiki, holizem in moralno razširjanje (moral extensionism), ki se sprašujeta, kateri organizmi imajo notranjo vrednost. Težnjo po tem, da narava ima notranjo vrednost, sta Arne Naess in Bill Devall strnila v osem načel globoke ekologije<sup>14</sup> (Carter 2001:20, McLaughlin 2003:120-23, Naess 1997:65). Arne Naess (1997:64) pravi, da se termin *deep (globok)* v sintagmi deep ecology nanaša na globino, ki motivira njene privrženice, in na globino družbenih sprememb, ki so potrebne za razrešitev okoljske krize.

Teorije okoljske etike zavzemajo širok razpon, vse od pogledov, kjer je okolje le vir za človekovo izkoriščanje (antropocentrična etika). Tudi ti pogledi niso homogeni in sežejo od močnega antropocentrizma, ki priznava naravi le uporabno vrednost, preko šibkega antropocentrizma, ki odnosa človek-okolje ne podvrže zgolj človeškim interesom, saj

---

<sup>13</sup>Carolyn Merchant je na primer identificirala tri različne tipe etike: egocentrizem, homocentrizem in ekocentrizem – ki označujejo človekov odnos do naravnega sveta. S pomočjo njene tipologije je tudi možno priti do razlikovanja med ekologizmom in okoljevarstvom (Love 1998:180).

<sup>14</sup> Bistvo globoke ekologije sestavljajo številne medsebojno povezane normativne ugotovitve o človeštvu in njegovem odnosu do narave; združene so v osmih načelih: (1) Obstoj živega in neživega sveta na Zemlji ima že samo po sebi vrednost. Ta vrednost je neodvisna od uporabe nečloveškega sveta za namene človeka. (2) Bogastvo in raznolikost življenja imata vrednost sama po sebi in prispevata k razcvetu žive in nežive narave na Zemlji. (3) Ljudje nimajo pravice reducirati bogastva in raznovrstnosti, razen za zadovoljevanje osnovnih potreb. Ključna je tu delitev na osnovne in druge potrebe. Ta delitev briše potrošništvo, neločljivo povezano z industrializmom. Šele ustvarjanje razlik odpira možnost za trajnejše oblike sreče in zadovoljstva. Seveda pa ta delitev ne more biti izpeljana natančno, ker osnovna potreba v nekih okoliščinah lahko pomeni trivialno v drugih. (4) Uspeh človeštva je v zmanjšanju svoje populacije, kar je nujno potrebno za uspešen razvoj žive in nežive narave. (5) Trenutno človeško vmešavanje v svet žive in nežive narave je pretirano in situacija se strmo slabša. (6) Zato se morajo v takšnem kontekstu spremeniti tudi politike, ki zadevajo osnovne ekonomske, tehnološke in ideološke strukture. (7) Ideološka sprememba se v večini nanaša na upoštevanje kvalitete življenja, ki pomeni povečanje standarda življenja. Gibanje k upoštevanju kvalitete življenja namesto kvantitete stvari vodi k povečanju sreče in ne zmanjšanju. (8) Tisti, ki odobravajo omenjena načela, imajo dolžnost, da jih posredno ali neposredno uresničujejo za doseganje potrebnih sprememb (McLaughlin 2003:122, Carter 2001:20). Z besedami Arneja Naessa: »Okoljska kriza prispeva ali bi lahko prispevala, k odpiranju naših misli kot povod za osmišljanje življenja, ki gre v večini neopaženo mimo ali pa je razvrednoteno« (McLaughlin 2003:123).

priznava naravi že tudi nekatere druge vrednosti, ne le uporabne, do teorij, ki pripisujejo notranjo vrednost le posamičnim živalim in rastlinam (biocentrična etika), in ekocentrične okoljske etike,<sup>15</sup> ki pripisuje notranjo vrednost vsemu živemu in neživemu svetu narave. Takšen prikaz na kontinuumu od močnega antropocentrizma do ekocentrizma je tudi bolj primeren za potrebe pričujočega dela.

### 2.1.2. Ekologizem<sup>16</sup>

Za razumevanje osnovne razlike med okoljevarstvom in ekologizmom je ilustrativna tabela, ki jo predlaga O'Riordan:

Tabela 1: Primerjava okoljevarstva in ekologizma po O'Riordanu

	OKOLJEVARSTVO	EKOLOGIZEM
FILOZOFIJA	Človeštvo predstavlja nadzor in gospostvo nad svetom (antropocentrizem).	Zemlja zagotavlja sama sistem, ki ga je potrebno upravljati pazljivo in spoštljivo (ekocentrizem).
ZNAČILNOST	Shallow green (plitvo zeleno).	Deep green (globoko zeleno).
POLICY	V dobro sedanjih ekonomskih in političnih sistemov z nekaterimi samopopravki.	Temeljne spremembe ekonomskih in političnih struktur so nujno potrebne.
PRISTOP K UPRAVLJANJU	Zaupanje znanosti, strokovnjakom, trgu in tržni logiki.	Temelji na biološki raznovrstnosti, novih strategijah ohranjanja in okoljski znanosti.

Vir: prirejeno po Mawhinney 2002:65

Ekologizem Dobson (2000) imenuje kar zelena politična ideologija, ki za dosego svojega cilja, ta je trajnostna družba, zahteva radikalne spremembe v odnosu človek-okolje in v načinu ekonomskega, družbenega in političnega življenja. Vodita ga dve osnovni ideji; prva je v ponovnem premisleku glede odnosa človek-okolje, druga v ekoloških omejitvah rasti, podkrepljena s številnimi načeli, izpeljanimi iz drugih doktrin. Ideje, razvite znotraj ekologizma so začele vplivati na uveljavljene politične ideologije, tako na tiste politične tradicije, ki temeljijo na individualizmu in prepričanju v družbeni red: konzervativizem, liberalizem, avtoritarizem, kot na tiste, ki iščejo človekovo emancipacijo v političnih, ekonomskih in družbenih spremembah: socializem, feminizem, anarhizem. Ekologizem ima

<sup>15</sup> Nekateri teoretiki okoljske filozofije (npr. Rolston) v zadnjem času združujejo biocentrično in ekocentrično etiko, ki temelji na premisi, da ima živi in neživi svet narave kot celota notranjo vrednost.

<sup>16</sup> Okoljevarstvo je potrebno nujno ločiti od ekologizma. Okoljevarstvo se nanaša na način upravljanja z naravnim svetom za človeške potrebe. Četudi okoljevarstveniki predlagajo nove politike, ne zahtevajo temeljno novih vrednot, medtem ko je ekologizem ideologija, ki postavlja izzive prevladujočim vrednotam modernega zahodnega sveta (Love 1998:179). Med njegovimi osnovnimi načeli je *holizem*, z osnovno predpostavko, da je vse med seboj povezano.

več skupnega z doktrinami, kot so socializem, anarhizem in feminizem, ki so kritične do kapitalizma in ga želijo spremeniti ter verjamejo, da se človeška narava mora spremeniti, da bodo ljudje manj individualistični in materialistični, čeprav v sebi nosi tudi značilnosti liberalizma in socialne demokracije. Vse več okoljskih teoretikov in aktivistov pa se zaveda, da imamo liberalno demokracijo in ta ostaja, zato je ekologizem tisti, ki potrebuje strategije za njeno preoblikovanje (Carter 2001:63-76).

Ekologizem izhaja iz obdobja objave dela *Meje rasti* (1972), ki je sprožilo številne mednarodne debate o obstoju okoljskih meja rasti ekonomije in prebivalstva. To poročilo se je naslanjalo na sistemsko teorijo in računalniško obdelavo (kar je bil nov koncept v zgodnjih sedemdesetih letih preteklega stoletja) za analizo kompleksne soodvisnosti petih različnih spremenljivk: industrijske produkcije, izčrpanosti neobnovljivih virov energije, onesnaževanja, produkcije hrane in rasti prebivalstva. Avtorji so zaključili, da, v kolikor se bodo nadaljevali trendi rasti omenjenih spremenljivk, bodo meje rasti na planetu dosežene nekje v naslednjih stotih letih (Meadows, 1974). To poročilo je imelo precejšen pomen v razvoju okoljske misli. Takojšen učinek apokaliptičnega naboja poročila je bil v katapultiranju okoljskih tematik pred oči javnosti in na politični dnevni red. Pesimizem poročila pa se je ugneznil v *survivalizmu*, diskurzu, ki je postal temelj radikalne politične misli. Hkrati so zeleni misleci iz poročila izpeljali številne lekcije, med drugim tudi koncept končnosti in omejenosti. Medsebojni vpliv vseh petih spremenljivk je nakazoval odnos med človekom in okoljem, ki nas je naučil, da problemov ni mogoče izolirati in jih obravnavati neodvisno. Trenutna ekonomska rast je eksponentna, zato je precej verjetno, da bodo ekonomski problemi pripeljali do nenadnih in nepričakovanih katastrofalnih rezultatov (Carter 2001:42). Prav tako tudi kratkoročne tehnološke rešitve niso zadostne, ker ne zmanjšujejo ekonomskih, političnih in socialnih vzrokov okoljske krize. Sicer jo lahko prestavijo, ne morejo pa je preprečiti. *Meje rasti* namigujejo, da so prevladujoči ekonomski, politični in socialni sistemi neločljivo povezani z okoljskim uničenjem. Naknadno so bile zlasti nekatere empirične ugotovitve v delu o pomanjkanju virov podvržene široki kritiki. Danes je ocena znanosti, da so *Meje rasti* v marsičem z napovedjo krize do leta 2100 bile preveč pesimistične. S svojim nabojem so sprožile debato tudi med političnimi filozofi in začrtale podlago premišljevanju o *intergeneracijski (medgeneracijski) enakosti*, saj predvidevajo, da imajo lahko naša sedanja dejanja dramatične posledice za svet, ki ga bomo prepustili zdaj še nerojenim generacijam (Carter 2001:44). Na ta koncept se vežejo tudi okoljske pravice, saj

imajo še nerojene generacije okoljske pravice, ki koreninijo v prvem načelu<sup>17</sup> deklaracije, sprejete leta 1972 na Konferenci Združenih narodov o človekovem okolju v Stockholmu. Tudi reševanje okoljskih vprašanj na načine, ki v večini le preložijo rezultate okoljske škode na druge ljudi ali v drugo časovno dimenzijo, npr. neustrezno skladiščenje jedrskih odpadkov, krši pravice do čistega okolja prihodnjim generacijam (Hayward 1994:143).

**Trajnostna družba** kot osnovna ideja ekologizma je postavljena na štirih stebrih<sup>18</sup> načel zelene politike, kot so jih definirali nemški zeleni v osemdesetih letih dvajsetega stoletja. Danes imajo številne zahodne demokracije zelene stranke ali gibanja. Njihova politika je bila osnovana na štirih stebrih: ekologija (ekološka odgovornost ali trajnost), socialna pravičnost (grassroots), demokracija in nenasilje. Tem štirim stebrom so dodali šest dodatnih načel: decentralizacija, gospodarstvo, osnovano na skupnosti, postpatriarhalna načela, spoštovanje različnosti, globalna odgovornost in usmerjenost v prihodnost (Love 1998:184-5). Njihova načela so kasneje prevzele tudi druge zelene politične stranke. Danes pa celotna ideologija ekologizma temelji na omenjenih štirih stebrih.

**Ekološka odgovornost** ali trajnost izhajata neposredno iz ideje *Mej rasti*. Trajnostna družba temelji na zmožnosti trajanja, kjer niso presežene njene nosilne zmogljivosti. Če naj planet in z njim človeštvo preživita, potem mora biti razvoj - ekonomski, socialni in okoljski - samozadosten in usmerjen k zadovoljevanju osnovnih potreb. Podvržen mora biti načelu prihodnosti, tako da vpliv ekonomskih aktivnosti na neobnovljive vire ni takšen, da prihodnje generacije ne bi mogle zadovoljevati svojih potreb, živemu in neživemu svetu narave pa mora zagotavljati razvoj. V tem pomenu se združuje antropocentričen pogled zaščite prihodnjih generacij z ekocentričnim, ki teži k ohranjanju in razvoju živega in neživega sveta narave. Tudi ekonomija se mora preoblikovati v odnosu do ekonomske rasti, potrošnje, produkcije in dela, kajti obstoječi kapitalistični ekonomski sistem ustvarja širok spekter okoljskih problemov. Če je naš cilj zadovoljiti potrebe in ne hotenj, potem je možno zmanjšati pritisk na nadaljnjo ekonomsko rast (Carter 2001:45-6).

---

<sup>17</sup> »Človek ima temeljno pravico do svobode, enakosti in primernih življenjskih razmer v kvalitetnem okolju, ki dovoljuje človeško dostojanstvo in blagostanje, z odgovornostjo varovati in izboljšati okolje za sedanje in prihodnje generacije...« (Internet 1).

<sup>18</sup> Ekologizem se je začel mednarodno uveljavljati leta 1983 z volilnim uspehom nemških zelenih. 'Die Grünen' so začeli leta 1968 z družbenim gibanjem v neposrednih akcijah glede lokalnih tematik. Leta 1979 so ustanovili politično stranko in štiri leta kasneje dobili 5,6 odstotka glasov, kar je pomenilo 27 sedežev v parlamentu (Carter, 2001).

**Teorije socialne pravičnosti** se ponavadi ukvarjajo z razporeditvijo pravic, priložnosti in virov med ljudmi. Zanje velja, da so antropocentrične, saj razlagajo vrednosti za ljudi, naravi pa ne priznavajo ne prirojene ne notranje vrednosti. Pri načelu socialne pravičnosti gre predvsem za načelo medgeneracijske enakosti glede na sposobnost distribucijske enakosti, tako med severom in jugom, kot znotraj držav, kar predstavlja predpogoj za trajnost. Načelo medgeneracijske enakosti zahteva pravičnost do še nerojenih prihodnjih generacij. V želji, da bi ohranili biološko raznolikost, se zavzemajo tudi za različnost v človeških odnosih, še posebej nasprotujejo vsakršnim oblikam diskriminacije, temelječe na rasi, spolu, spolni usmerjenosti ali starosti (Carter 2001:48).

**Demokracija**, še posebej participativna, sloni na osnovni ideji ekologizma, ker pot do odločitve še kako šteje. Tisti argumenti, ki branijo uporabo nedemokratičnih metod, največkrat vsebujejo implicitno tehnokratsko predpostavko, da je vladajoča elita politikov, znanstvenikov in profesionalcev tista, ki ve in zna najbolje. Samoumevno je, da so posamezne odločitve o okolju v rokah tistih ljudi, ki posedujejo »najboljše znanje«, in zato te niso prepuščene demokratičnim postopkom. Ta argument daje prednost znanosti pred drugimi oblikami znanja in razumevanja okoljskih tematik in posledično moč maloštevilnim elitam. Glede na to, da je tehnično znanje kritično v številnih okoljskih odločitvah, to zato prispeva le nekaj koščkov mozaika. Poleg tehničnega pogleda obstajajo še številni drugi: netehnični, lokalni, etični, socialni, politični, ki morajo biti tudi vključeni v komunikacijski in odločevalski proces odločanja, da zagotovijo pogled s širše perspektive. Prav zato je participativna demokracija tista, ki ponuja najboljša sredstva za vključevanje omenjenih dejavnikov v odločevalski proces (Carter 2001:52).

Zavzemanje za participativno demokracijo izhaja iz kritike liberalne demokracije. Ta je neuspešna v zagotavljanju najboljših odločitev, ker so zanjo značilne naslednje karakteristike: hierarhija, birokracija, individualizem in materialne neenakosti. Zato ponuja zgolj zelo omejene priložnosti za participacijo v javni sferi. S tem liberalna demokracija vzgaja atomiziran in individualistični pogled na privatno sfero, kar je slaba osnova za razvoj okoljske zavesti in demokratičnega državljanstva, potrebnega za razvoj trajnostne družbe. Zeleni zato želijo zamenjati predstavniško demokracijo s participativnimi demokratičnimi procedurami, temelječimi na deliberativni ali diskurzivni demokraciji. Slednji obliki demokracije predpostavljata aktivnega državljana in upravljanje skozi spekter decentraliziranih teles, kot so organizacije dela, politične stranke, lokalne vlade, sosedski zbori in prostovoljne organizacije.

To pomeni, da so državljani polno, prostovoljno in aktivno vključeni v odločitve, ki oblikujejo njihova življenja (Carter 2001:53).

Zeleni predstavljajo dva argumenta v podporo participativni demokraciji, ki bo omogočila boljši okoljski output. Prvi je ta, da bo participativna demokracija dosegla bolj odzivno vlado. Institucije bi morale biti bolj odzivne in odgovorne, ker bi bila moč premaknjena iz rok manjšine: s centralne vlade k lokalnim skupnostim, od uprave k delavcem, od centralne birokracije k lokalni. Varstvo okolja bi se kvalitativno izboljšalo, če bi imelo več ljudi besedo, saj bi odločevalski proces vključeval širši spekter interesov, poleg političnih, poslovnih in nekaj poklicnih elit, ki trenutno dominirajo.<sup>19</sup> Naslednji argument za participativno demokracijo je ta, da bo ustvarila možnosti za razvoj večje individualne avtonomije. V liberalni demokraciji materialne neenakosti, birokratske hierarhije in delitve dela v službi in doma se številnim državljanom ne dopuščajo možnosti, da bi imeli kreativen vpliv na svoje življenje. *Diskurzivna demokracija (Discursive democracy)* spodbuja državljansko udeležbo in deliberacijo v nasprotju z liberalno demokracijo, kjer se posameznik le redko izraža v javnem prostoru, največkrat le z volitvami. Za posameznika v participativni demokraciji je veliko bolj verjetno, da bo podpiral kolektivne aktivnosti in skupnostno identiteto. Tu zeleni vpletejo še koncept demokratičnega državljanstva, ki lahko vpelje ekološko državljanstvo, leto pa si prizadeva za kolektivno okoljsko skrb. Ko je enkrat narejen ta premik od nezainteresiranosti in samega sebe k skrbi do drugih, je potreben dosti manjši korak k razširitvi skrbi do tujcev, prihodnjih generacij in živega ter neživega sveta narave. Na kratko, participativna demokracija šele omogoča vzgojo o okoljski zavesti (Carter 2001:54).

Številni zeleni teoretiki (npr. Hirst, Cohen in Rogers) vidijo obravnavanje deliberativne demokracije kot dopolnilo liberalnim demokratičnim institucijam. Težnja po večih priložnostih za večjo državljansko participacijo lahko poteka vzporedno s poskusom spodbude večje institucionalne samokritičnosti in reflektivnosti obstoječih institucij s tem, da postanejo bolj odprte, transparentne in odgovorne. Prav prevlada paradigme trajnostnega razvoja v prejšnjem desetletju, z okroglimi mizami, državljanskimi porotami in razširitvijo

---

<sup>19</sup> Liderji znanosti, biznisa in vlade kar naprej razglašajo, da sta znanost in tehnologija vrednostno nevtralni in sta predstavljeni kot pozitivni korak k napredku in dobremu življenju. Javnosti je sporočeno, da ni primerno, če družba kontrolira znanost in tehnologijo. Odpoved javne odgovornosti daje možnost nadzoruvanju predvsem tistih, ki lahko plačajo za specializiran talent in opremo, kar še posebej velja za biznis in vlado. Potemtakem znanost in tehnologija v prvi vrsti služita vrednotam obstoječega reda. Tisti, ki nadzorujejo znanost in tehnologijo, ju lahko uporabijo za prevladujoč odnos do vseh drugih bitij - kar pomeni, da lahko uničijo nekaj ali vse življenje. Trajnostna družba ne dovoljuje razvoja novih tehnologij brez premišljenega vnaprejšnjega predvidevanja dolgoročnih vplivov neke tehnologije. Prizadeva si za uveljavitev družbenega nadzora nad razvojem in uporabo novih tehnologij (Milbrath 2003: 45-6).



instituta referendumu, je v marsičem pomenila začetek demokratične institucionalne inovacije. Zeleno načelo demokracije pa zahteva obširnejšo demokratizacijo obstoječih institucij in postopkov (Carter 2001:55), saj prehajanje v trajnostno družbo zahteva več kot le institucionalno preoblikovanje; potrebna je tudi transformacija prepričanj, odnosov in obnašanja posameznikov.

Na koncept demokracije se veže tudi **načelo decentralizacije**, saj morajo biti politične institucije v trajnostni družbi decentralizirane. Politična moč mora biti postavljena na najnižjo ustrezno raven. Polity naj bo sestavljena iz malih samovladajočih skupnosti. Sale (v Carter, 2001) predlaga osnovno enoto trajnostne družbe, ki bi se imenovala *bioregija*.<sup>20</sup> Sicer pa za decentralizacijo velja, da je ponavljajoča se tema tako v programih strank kot v teoretskih premišljevanjih. V zeleni misli in politiki je primerna predvsem zato, ker gradi človeškost političnih institucij in pritrjuje trditvi, da le male skupnosti ohranjajo smisel identitete, zgubljene v atomizirani, potrošniški družbi. Ta ideja vsebuje filozofijo Schumacherja »malo je lepo« in bioregionalizma, kot ga je definiral Sale. Bistveni argument v ozadju je ta, da se posamezniki morajo počutiti povezani s svojo skupnostjo, da lahko učinkovito sodelujejo. Državljeni se morajo srečevati osebno in odprto debatirati o temah, ki zadevajo njihovo skupnost, biti morajo sposobni razumeti posledice svojih odločitev in se zavedati, da njihovo sodelovanje ima vpliv. Na tak način je decentralizacija predpogoj za udejanjanje participativne demokracije. Ni pa nobenega zagotovila, da decentralizirana družba in institucije že same po sebi udejanjajo demokratičnost. Hkrati pa tudi velja, da se je z marsikaterim okoljskim problemom najlažje ukvarjati na višjih ravneh, saj se globalni problemi ne ozirajo na politične meje med nacionalnimi državami ali majhnimi bioregijami. Globalni problemi, kot sta segrevanje ali ozonska luknja, zahtevajo koordinirano akcijo *vseh*. Pri tem so nekatere skupnosti lahko celo zaviralci, ker nočejo sodelovati ali pa se celo poslužujejo *free-ride* učinka in same onesnažujejo ter s tem ogrožajo še druge skupnosti. Četudi so vse skupnosti pripravljene sodelovati kolektivno za varstvo okolja, mora še vedno obstajati neka krovna organizacija za koordinacijo akcij (Carter 2001: 56-7).

Zeleno politiko prežema zavzetost proti nasilju nad okoljem. Nasprotuje mednarodnemu nasilju, oblikam, kot so vojna, spopadi, jedrsko orožje, in se zavezuje nenasilnim javnim protestom, saj je izšla iz gibanj, ki so se borila za mir, proti jedrski energiji, iz ženskih gibanj, za katera je značilna drža proti nasilju. Nenasilje pa je tudi pogoj za trajnostno družbo. Ostaja

pa odprto vprašanje, kako preusmeriti današnjo netrajnostno družbo v trajnostno, če vemo, da se tako ljudje kot družbe upirajo spremembam. Ključni vidik pri tem je način našega *razmišljanja*, ki ga je potrebno nujno spremeniti (Milbrath 2003:40). Brez te spremembe namreč ni trajnostne družbe. Življenje v ekosistemu, sposobnem preživetja, je bistvena vrednota trajnostne družbe. Za ekosisteme, sposobne preživetja, je značilno preživetje vsega življenja, ne le človeka. Vendar človeštvo ne živi po teh vrednotah. Ljudje v modernih družbah izenačujejo materialno potrošnjo s kvaliteto življenja. Najvišja vrednota je danes ekonomska vrednost. Trajnostna družba pa postavlja *ljubezen* kot temeljno vrednoto. Ljubezen razširja na druge ljudi, dežele in prihodnje generacije. Prepoznava zapleteno mrežo povezanosti vsega življenja s skupno usodo. Temelji bolj na sodelovanju kot na tekmovalnosti, bolj na ljubezni kot moči (Milbrath 2003:43). Upanje ostaja, saj je družbeno učenje utelešeno v družbenem spominu, konvencionalnih izrazih diskurza, socialnih normah, zakonih, institucionalnih vzorcih in v spominu, skupni percepciji itd. Tako se družbe ves čas učijo, četudi je njihova osnovna tendenca težiti k statusu quo. Za moderne družbe je prav tako značilno, da verjamejo kratkoročnim obetom in napačno predvidevajo, da bo prihodnost enaka preteklosti. Hkrati pa velja, da se obdobje, ko so voditelji le ukazovali državljanom, počasi izteka. Učenje za trajnostno družbo vrednoti s tem, da voditelji poslušajo državljanke. Trajnostna družba ni odprta le za javno participacijo, ampak tudi spodbuja medsebojno učenje med uradniki in državljanji, kar je celo ena izmed prioritarnih nalog vlade (Milbrath 2003:46-8). Takšna vizija trajnostne družbe je bila podvržena številnim kritikam, a je vodila tudi k popularnosti koncepta **trajnostnega razvoja (TR)**, ki je začrtal alternativno politično paradigmo, temelječo na reformi obstoječega političnega sistema, bolj kot na fundamentalni transformaciji družbe v trajnostno. Dennis Pirages (2003) je *trajnost* definiral kot življenje in napredek človeštva znotraj omejitev narave in brez dolgoročnih negativnih vplivov na okolje ali na prihodnje generacije. Iz tega je izpeljana Brundtlandina definicija TR-a, ki pomeni pravzaprav maksimizacijo človekovega zadovoljstva pri njegovem minimalnem vplivu na okolje. Policy v trajnostni družbi je usmerjena bolj na zadovoljevanje človeških potreb kot na vzpodbujanje človeških hotenj in bolj na kvaliteto kot kvantiteti potrošnje. Koncept TR-a se je pojavil kot odgovor na povečano ekološko zaskrbljenost in iskanje razvojnega modela, ki bo dovoljeval družbeni napredek brez okoljskega uničevanja (Pirages 2003:57). Tako je leta 1987 WCED, znan kot Brundtlandina komisija, definiral TR kot tistega, ki se usmerja na človekove potrebe, ne pa na zahteve in hotenja; hkrati je zavrnil predpostavko liberalnih

---

<sup>20</sup> Bioregijo Sale definira kot območje, ki ga določajo naravne, biološke in geološke značilnosti. Predstavljala naj bi osnovno enoto trajnostne družbe (Carter, 2001).

ekonomistov, da bodo prihodnje generacije samoumevno bolje preskrbljene od prednikov. Zavzema se tudi za novo družbeno enakost med generacijami in znotraj njih. Skrb za trajnost v prihodnosti se je pomembno povečevala in zbirala svoj politični zagon v devetdesetih letih. Leta 1992 je UNCED v Braziliji predstavil *Agendo 21*, 40 poglavij dolg program, ki se ukvarja s številnimi vidiki TR-a, tako na nacionalni, regionalni kot na lokalni ravni. Znanstveniki in aktivisti pa so si celo prizadevali ustvariti merila trajnosti (Pirages 2003:58).

Ustvarjanje bolj trajnostne družbe je najboljše vidno v dinamiki procesa, ki se premika od materialističnih in okoljsko destruktivnih industrije in družbe k postindustrijskim in postmaterialističnim družbam. Ta proces ne vključuje le sprememb porabe virov in njihove alokacije, ampak tudi preoblikovanje vrednot in institucij, ki so bile zgrajene v času generacij materialnega razcveta. Zato se na trajnost vežeta tako prespraševanje odnosa človek-okolje, pri čemer gre za ohranjanje ravnovesja med okoljsko sposobnostjo in materialnimi zahtevami, kot tudi obdavčenje tistih idealov in institucij, ki so se razvili v obdobju materialnega razcveta. Tako gre pri trajnostni problematiki za spekter okoljskih, ekonomskih, socialnih in političnih paradoksov, ki se povezujejo z rezultati industrijskega načina življenja in mišljenja, medtem ko težnja k sočasnemu ustvarjanju trajnostne družbe, ki ohranja naravo, nekatere družbeno sprejete vizije bogastva in številne, težko pridobljene pravice industrijske modernizacije, ostaja.

### **2.1.3. Zelene politike**

Z večanjem zavesti o okoljski krizi je ekologija postala geslo v političnem prostoru, ker se ukvarja s fenomenom, ki globoko zadeva ljudi. Eden od načinov izražanja zelene politike je označitev te politike kot ene od vrste novih politik, ki so utemeljene na postmaterialnih vrednotah. Za okoljske vrednote velja, da so tiste, ki presprašujejo vprašanje kvalitete življenja in poskušajo odgovoriti na vprašanje, kako živeti kvalitetno in dobro, s čimer se predpostavlja življenje v sožitju z naravo. Zeleno mišljenje je utemeljeno na zeleni teoriji vrednosti, vendar ta nima smisla, če niso pred tem zagotovljene predpostavke življenja same po sebi, s predpostavko, da se pred dobrim življenjem nahaja življenje samo. Tako se zelena politika pojavi takoj zatem, ko so zagotovljene materialne možnosti življenja, in to je tisto, kar se običajno zaznamuje s terminom postmaterialnih vrednot (Galić 2002:6).

Sam termin »zelen« je zlasti v Evropi pomenil potrebo po vključevanju novih političnih strank, družbenih gibanj in skupin v politični prostor. Do sedaj so se strategije zelenega političnega vpliva v večini udeleževale v oblikah državljanske neposlušnosti, težnji po

vzpostavljanju nekaterih oblik politične moči na vseh ravneh nacionalne države in vplivu na mednarodni ravni. Pri tem je TR postal eden izmed ključnih pojmov oblikovanja politike devetdesetih let dvajsetega stoletja. Hkrati pa tudi razprave o pomenu TR-a označujejo bistvene razlike v političnih pristopih; sprva je bil obravnavan kot še eno ekonomsko vprašanje, kasneje kot način bivanja, pravičen do prihodnosti. Slednje naj bi pomenilo, da moramo pustiti tudi prihodnjim generacijam vire, ki smo jih sami nasledili od svojih prednikov. V tem smislu TR pomeni potrebo, da se ohranijo omejeni naravni viri in prepreči degradacija okolja (Galić 2002:9-10).

Po Merchantinem (v Love 1998:186) mnenju so okoljska gibanja v devetdesetih prišla do križišča. Okoljevarstveniki potujejo po poti proti desni, ekologi v drugo smer, proti levi. Druga pot pa ima številne stranske poti, npr. globoko ekologijo, ekofeminizem, socialno ekologijo. Merchantova postavi celo tretjo pot; ta se nahaja v sredini križišča, še vedno v pripravljalni fazi. To je pot, ki vodi v prihodnost, in njeni graditelji pravijo, da niso ne na desni ne na levi, ampak na sredini, kjer moderno politiko čaka največ izzivov.

## **2.2. Trajnostni razvoj<sup>21</sup>**

### **2.2.1. Zakaj TR?**

V šestdesetih letih preteklega stoletja, ko so se kot posledica povečanega onesnaževanja okolja na političnem dnevnem redu pojavila okoljska vprašanja, so vlade večinoma prevzele tehnokratski pogled nanje. Okoljska vprašanja so bila obravnavana kot neizogiben stranski produkt ekonomske rasti. Tak pogled na reševanje okoljskih vprašanj bi lahko poimenovali »tradicionalna politična paradigma«, za katero je značilno, da deluje reaktivno, taktično, posamezno in s tehnologijami prestrezanja (z rešitvami na-koncu-pipe). Poudarjeno je bilo reševanje posledic namesto vzrokov (Carter 2001:162). Zanj je tudi značilno, da obravnava okolje enako kot druga politična področja, saj ne prepozna v okolju medsebojne odvisnosti v odnosu med političnimi, ekonomskimi, družbenimi in kulturnimi sistemi. Namesto takega

---

<sup>21</sup> Koncept *trajnosten oz. trajnost* (sustainability) izvira iz diskusije o gospodarjenju in upravljanju obnovljivih virov v takšni meri, da niso ogrožene zaloge v prihodnosti. Takšna diskusija (o upravljanju gozdov in ribolova) se je pojavila v Nemčiji že v 18. stoletju. Pri tem trajnost pomeni ohranitev obstoječih ekoloških razmer, potrebnih za vzdrževanje človeškega življenja na neki ravni blaginje tudi za prihodnje generacije. Trajnost se v konceptu skupaj z razvojem nanaša na ekološko trajnost, ki zajema tako omejitve kot priložnosti, ki jih narava predstavlja človeškim dejavnostim. Naloga trajnosti je pri tem ustvariti takšne oblike razvoja, ki ne vodijo v splošno uničenje in nepopravljivo škodo (Baker in dr. 1997b:6). Arne Naess (1997:62) pravi, da ni izboljšanja v razvoju, če ta ne gre v smer ekološke trajnosti, saj je od leta 1960 naprej jasno, da se razviti svet premika v smeri povečane, ne zmanjšane ekološke netrajnosti.

pripoznanja so bila ustanovljena specializirana področja vlade – okoljska ministrstva, številne nove agencije in druge institucije, ki so se ukvarjale z okoljskimi vprašanji. Tako se je okoljsko politiko obravnavalo kot nepovezano, ločeno politično področje. Večinoma so imele agencije le malo pooblastil za odločitve, ki so jih sprejeli drugi politični sektorji, in prisotno je bilo malo koordinacije pri reševanju problemov. Največkrat uporabljeni politični mehanizem so bile administrativne uredbe. Številne politike so bile naklonjene implementacijskemu deficitu med političnim namenom in dejanskim političnim izidom. Sploh pa je vedno šlo za odločanje med varstvom okolja in ekonomsko rastjo, pri čemer je slednja praviloma imela prednost (Carter 2001:169). Takšen način delovanja pa ne omogoča učinkovitega dolgoročnega reševanja okoljskih problemov. Zato se je v osemdesetih letih dvajsetega stoletja s premišljevanjem o razvoju in napredku pojavil TR kot izziv obstoječi politični paradigmi. Vendar kljub njegovemu pojavu tradicionalna paradigma ostaja močno zasidrana in se zelo upira spremembam. Ostaja tudi močno zavarovana tako s (privilegiranim) mestom biznisa kot s sektorsko ločitvijo znotraj institucionalne strukture vlade, ki odseva in vsiljuje ozko specialno interesni pristop do javnih politik, kjer vsako ministrstvo zagovarja svoje interese, ki so pravzaprav interesi skupin proizvajalcev na resornem političnem področju (Carter 2001:170).

Odpornost trdno zasidrane tradicionalne politične paradigme se kaže tudi v **konceptu moči** v kapitalistični državi. Politični odločevalci so zavezani ekonomski rasti, ki jih spodbuja k določanju interesov države, ti pa so največkrat sinonimni interesom biznisa, kar je značilno tako za pluralističen, neopluralističen kot tudi strukturalističen model. V *pluralističnem modelu* je po definiciji javna politika rezultat tekmovanja med različnimi skupinami, kjer skuša širok spekter institucij, organizacij in interesnih skupin vplivati na oblikovanje in implementacijo javne politike. Vsaka interesna skupina lahko uporabi le sredstva, ki jih ima na voljo. Seveda pa vsaka skupina nima enakega vpliva. Prvi cilj vsake vlade je namreč omogočiti ekonomiji razcvet, saj je akumulacija tista, ki legitimira vlado. Tako ima biznis motivacijo in sredstva za igranje aktivne vloge v političnem procesu, čeprav formalno nima posebnih pravic. Značilno za biznis pa je, da ima disproporcionalen vpliv v primerjavi z okoljskimi skupinami, saj ima praviloma na voljo precej več virov. Tako politični rezultati največkrat kažejo interese biznisa, ki preglasijo okoljske (Carter 2001:170-1). Dvodimenzionalni model moči podpira *neopluralistično teorijo* v odnosu država-skupina, ki biznis prav tako vidi kot tistega, ki izvršuje svojo moč z zmožnostjo mobilizacije virov v politični areni, čeprav v nasprotju s pluralizmom biznisu priznava tudi strukturno moč.

Prispevek neopluralizma kaže na privilegirano pozicijo biznisa v številnih ekonomsko političnih sektorjih, ki zadevajo okolje, četudi brez vnaprejšnje predpostavke, da je biznis tisti, ki vedno določa politični rezultat ali odstrani vse neželene teme z dnevnega reda (Carter 2001:172).

*Strukturalistični model* poudarja pomembnost ekonomske strukture pri določanju porazdelitve politične moči v korist vladajoče elite ali razreda. Offe (v Carter 2001:173) je zapisal, da obstajajo znotraj kapitalistične države številni mehanizmi in merila, ki določajo tiste teme, ki zaslužijo pozornost, ali odstranijo teme, ki ogrožajo vrednote in pravila kapitalistične države. Strukturalistična in neopluralistična teorija države skušata razložiti, kako interesi biznisa ohranjajo privilegirano pozicijo znotraj političnega procesa, navkljub naraščajočemu, velikemu in glasnemu ter profesionalnemu okoljskemu lobiju. Biznis še vedno krepi tradicionalno paradigmo in se upira bolj strateškemu in holističnemu pristopu k okoljski politiki.

Stara paradigma se ohranja tudi z **institucionalno strukturo države**. Sektorska fragmentacija vlade ustvarja specialno interesni pristop k javnim politikam, po katerem si vsako ministrstvo prizadeva za predstavljanje in čim boljše zastopanje svojega področja v širši politični sferi. Ta pristop je izrazito viden v institucionalnem modelu političnega procesa - analiza policy mrežij<sup>22</sup> (policy network analysis) - z argumentom, da sektorska fragmentacija vlade utrjuje strukturno moč skupinam proizvajalcev nad številnimi področji okoljskega procesa odločanja (Carter 2001:174).

Za izboljšanje reševanja okoljskih problemov je zaradi opisanih ovir, tako zaradi strukture moči kot institucionalnih ovir, potrebno preseči tradicionalno paradigmo in jo zamenjati z novo, jasno in močno politično paradigmo, ki bi lahko bila TR, ki nedvomno predstavlja alternativo tradicionalni paradigmi okoljske politike.

---

<sup>22</sup> Policy mrežja so grozdi javnih in privatnih akterjev, ki so med seboj povezani preko odvisnosti virov, kot so informacije, strokovno znanje, denar in legitimnost, in ločeni od drugih grozdov z razpokami v strukturi odvisnosti virov (Carter 2001:175).

### 2.2.2. Nekatere osnovne značilnosti TR-a<sup>23</sup>

Za TR kot analitični koncept, ki ni natančno in mehanicistično opredeljiv in je zato vsebinsko odvisen od uporabnika termina ter predstavlja cilj za politične in institucionalne spremembe, je značilno vsaj naslednje:

- TR sam sebe lahko ohranja in vzdržuje neomejen čas. To pomeni razvoj, ki v celoti gledano izboljšuje kvaliteto življenja, tako danes kot v prihodnje, s tem da ohranja ekološke procese, od katerih je odvisno življenje.
- Stabilizacija prebivalstva, ki dopušča enostavno reprodukcijo prebivalstva.
- TR lahko izpolnjujejo tudi prihodnje generacije ob zadovoljevanju osnovnih potreb neke kulture. Na tem mestu pa se postavlja vprašanje, kje postaviti mejo med življenjsko pomembnimi in nepomembnimi potrebami. Arne Naess (1997:67) pravi, da je potrebno odgovor iskati v lokalnih, regionalnih in nacionalnih posebnostih.
- Razviti je potrebno tak ekonomski sistem s poudarjeno okoljsko dimenzijo, ki zagotavlja blaginjo tudi prihodnjim generacijam.
- Pri obnovljivih virih živega in neživega sveta narave je pogoj trajnosti v tem, da njihova raba ne sme preseči stopnje njihovega obnavljanja.
- V procesu političnega odločanja morajo biti učinkovito integrirani tako dolgo- kot kratkoročni pogoji, ki vključujejo okoljske, socialne in ekonomske dimenzije enakosti.
- Upoštevanje načela previdnosti.
- Neobnovljive vire je pri usmeritvi v TR potrebno postopoma nadomestiti z obnovljivimi, saj dolgoročno noben razvoj ne more biti trajnosten, če je odvisen od izčrpljivih virov.
- Trajnostna stopnja emisije onesnaževal bi pomenila, da le-ta ne sme biti večja od stopnje, do katere je onesnaževalo reciklirano, razgradljivo, absorbirano ali neškodljivo odloženo.
- Trajnostna družba je možna le v planetarnem obsegu in predpostavlja takšno raven življenjskega standarda, ki je dosegljiva in trajno možna za vse človeštvo, ne pa samo

---

<sup>23</sup> Angleški termin *Sustainable Development* se različno prevaja, kot obstojen, trajnosten, vzdržen, uravnotežen, sonaraven razvoj itd. Vendar pa je edini pomensko ustrezeni prevod *trajnostni razvoj*, saj je uravnoteženost samo ena od bistvenih sestavin trajnosti, ni pa edina. Trajnost in uravnoteženost ne pomenita isto. Trajnost je strožja zahteva kot zgolj uravnoteženost. TR mora biti uravnotežen, toda sama uravnoteženost še ničesar neposredno ne pove o tem, ali je uravnotežen razvoj trajnosten ali ne. Tudi trajnost in sonaravnost nista sinonima, čeprav sta povezana. Sovpadata samo po posameznih vidikih. Ne more biti TR-a, ne da bi bil sonaraven, in samo sonaraven razvoj je lahko trajnosten (težko je na primer opredeliti, kakšna je sonaravna raba neobnovljivih virov) (Kirn 2000:1). Vzdržen razvoj bi bil strokovno sprejemljiv le, če bi vzdržnost razumeli kot nepretrganost, trajanje, ne pa kot odrekanje. Vzdržnost kot odrekanje ni sprejemljiva rešitev, ker TR niti v svoji strogi različici ne zahteva odrekanja blaginji, ampak samo njenemu netrajnostnemu ustvarjanju (Radej, 2002).

za njegov manjši del. Ob sedanjem načinu vzdrževanja življenjskega standarda razvitih to ne more biti trajnostno niti za razvite, kaj šele za vse človeštvo.

- TR zahteva visoko stopnjo kreativnosti, ker so njegovi kriteriji kompleksnejši in zahtevnejši. Težje je namreč priti do kvalitativnih rešitev, ki ne vključujejo samo empiričnih in ekonomskih, ampak tudi ekološke in družbene ter etične kriterije.
- Udejanjanje TR-a predstavlja velik znanstveni, tehnični, politični, vrednotni in kulturni izziv, ki zahteva nove ideje, nov način mišljenja, nove vrednote in pristope (Kirn 2000:2-3), saj vključuje drugačno lestvico vrednot, celo druge vrednote in drugačne prioritete med kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji. Pomemben je medgeneracijski premik k postmaterialističnim vrednotam, za razliko od materialističnih, ki poudarjajo predvsem fizično in ekonomsko varnost.
- Potrebna je usmeritev k »zeleni tehnologiji«, kjer okolje predstavlja javno odgovornost znanosti in tehnologije; slednji pa predstavljata sredstvo za okoljske cilje.
- Potreben je takšen izobraževalni sistem, ki ustvarja kreativne in odgovorne posameznike, sposobne odločati o svojem življenju.
- Družbene in kulturne spremembe so potrebne za spremembo zavesti in obnašanje ljudi.
- Nujne so spremembe v vzorcih produkcije in potrošnje na vseh ravneh.
- V obzir je potrebno vzeti globalne dimenzije okoljskih vplivov, zato si je potrebno prizadevati za skupne mednarodne politike.

### 2.2.3. Razvoj koncepta TR

Premišljevanja o *razvoju* so se začela že v zgodnjih šestdesetih letih dvajsetega stoletja, ko so se zaradi vse večjega onesnaževanja začeli spraševati o tipu povojnega industrijskega razvoja v zahodnih demokracijah, izraženega z rastjo v BDP-ju kot merilom uspeha, ki z zvišanjem prinaša družbeno blaginjo. Debata o povezovanju ekonomskega in družbenega razvoja se je širila s ponavljajočim nezadovoljstvom glede konvencionalnega modela ekonomske rasti.<sup>24</sup> Razvoj, ki se zavzema le za kvantiteto ekonomske rasti, je vsekakor premalo; pridati mu je potrebno kvaliteto rasti, ki naj se prilagodi različnim kulturnim tradicijam. V tej težnji se je pojavila želja po drugačnem tipu razvoja, ki bo povezan s strukturnim preoblikovanjem, z drugimi paradigmami in institucionalnimi strukturami. V

---

<sup>24</sup> To je bilo vodilo UNEP-UNCTAD-ovega simpozija »Pattern of Resource Use, Environment and Development« v mestu Cocoyoc v Mehiki leta 1974, čigar izid je bila *Cocoyoc deklaracija*, ki stoji na stališču, da razvoj ne bi smel razvijati le stvari, ampak tudi ljudi. Leto kasneje je Inštitut Dag Hammarskjöld izdal razmišljanje z naslovom *What Now? Another Development* (Reid, 1995).



takšnem duhu je bila leta 1972 v Stockholmu prva konferenca ZN o okolju, ki danes označuje začetek institucionalnega urejanja področja okolja. Termin TR pa je prvič prišel v ospredje v *Strategiji ohranitve sveta* (World Conservation Strategy – WCS), ki ga je Svetovna zveza za ohranitev narave in naravnih virov (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources – IUCN) objavila leta 1980. Koncept TR-a je v tem poročilu utemeljen na prepričanju, da sta ohranitev in razvoj medsebojno odvisna in si ne stojita nasproti. Vendar pa še vedno odseva utilitaristično in moralno držo okoljskega premišljevanja šestdesetih in sedemdesetih let preteklega stoletja (Reid, 1995).

TR je dobil širši družbeni in politični pomen šele s poročilom *Naša skupna prihodnost* (*Our Common Future*), bolj znanim kot Brundtlandino poročilo, ki ga je leta 1987 izdala Svetovna komisija za okolje in razvoj (WCED). Brundtlandino poročilo<sup>25</sup> je TR razširilo in napravilo domačega do te mere, da so ga prevzele skoraj vse mednarodne institucije, agencije in nevladne organizacije. TR je v poročilu postavljen kot globalni cilj, vendar je vsaki državi dopustil predvideti lastne, konkretne politične posledice, torej politike te visoko posplošene deklarativne politične izjave (Baker in dr. 1997b:4). Poročilo TR opredeljuje kot proces,<sup>26</sup> kjer bodo potrebne institucionalne spremembe, spremembe v izkoriščanju virov, investicij, orientacij v tehnološkem razvoju, in ne kot nespremenljivo stanje. Vse te spremembe morajo biti v skladu s prihodnjimi in sedanjimi potrebami (WCED 1987:9).

Leta 1991 je IUCN izdal drugi večji politični dokument *Skrb za Zemljo* (*Caring for the Earth*), ki je preusmeril pozornost od ohranjanja k življenju po načelu trajnosti. To poročilo dopolnjuje premišljevanja o razvoju iz sedemdesetih letih dvajsetega stoletja, saj je izboljšanje kvalitete človeškega življenja več kot zgolj materialna blaginja in se meri z nekaterimi drugimi cilji, kot so: dolgo, zdravo življenje, izobrazba, dostop do virov za spodoben življenjski standard, politična svoboda, zajamčene človekove pravice in nenasilje. Šele v tem primeru lahko rečemo, da je razvoj izboljšal naša življenja (Reid 1995:55). *Skrb za Zemljo* je tako premaknil politične dimenzije razvoja, ga razširil, saj se je zavedal pomena

---

<sup>25</sup> Leta 1983 je Generalna skupščina OZN-a ustanovila Svetovno komisijo za okolje in razvoj kot odgovor na povečano zaskrbljenost nad okoljsko degradacijo in ekonomsko krizo. Komisija, kateri je predsedovala norveška premierka Gro Harlem Brundtland, se je posvetovala štiri leta na različnih nivojih in na petih celinah ter leta 1987 izdala končno poročilo *Naša skupna prihodnost*, ki je koncept TR-a populariziralo v svetovnem merilu (Carter 2001:196). Generalna skupščina OZN-a je komisijo zaprosila, naj pripravi dolgoročne okoljske strategije za doseganje TR do leta 2000 in čez (Reid 1995:55).

<sup>26</sup> Brundtlandino poročilo povezuje dosežek TR-a na globalni ravni s številnimi političnimi in družbenimi spremembami: odprava revščine in izkoriščanja, enaka distribucija globalnih virov, zaustavitev trenutnih vzorcev potrošnje za vojsko, nove metode za zagotavljanje pravičnega populacijskega nadzora, spremembe v načinu

integriranega pristopa okoljskih in razvojnih tematik. Načela TR-a so dobila zelo pomembno podporo na srečanju na vrhu v Riu de Janeiru,<sup>27</sup> ki je potekalo med Konferenco Združenih narodov o okolju in razvoju. TR je na tem srečanju dobil potrditev v akcijskem načrtu za TR - *Agendi 21*,<sup>28</sup> dokumentu, ki odseva globalno partnerstvo za TR. Ta obširen dokument zajema širok spekter okoljskih in razvojnih tematik z namenom pripraviti strategijo za implementacijo TR-a povsod po svetu. S tem namenom je bila ustanovljena tudi Komisija ZN za trajnostni razvoj,<sup>29</sup> katere naloga je opazovanje in pospeševanje implementacije Agende 21 v zavezanih državah. Pomembne pa niso le pogodbe, ki so izšle iz tega srečanja, ampak tudi okvir za delovanje, ki ga predstavlja Agenda 21. To je posvetovanje (deliberacija), ki vodi v akcijske načrte, nove institucije, politične predloge in finančne mehanizme, ki odpirajo okoljsko politično areno (Hempel 1996:43).

V devetdesetih letih dvajsetega stoletja je večina industrijsko razvitih držav objavila nacionalne strategije TR-a, številne lokalne oblasti so spravile v tek *Lokalne Agende 21*. Razsežnost koncepta gre dlje, preko vlad v svet biznisa in javnosti. Danes za mizami sedijo politiki, gospodarstveniki, sindikati, okoljske skupine, skupine potrošnikov in manjšin ter razpravljajo, kako uresničiti TR.

#### **2.2.4. Definicija in osnovna načela TR-a**

**TR** je multidimenzionalen koncept, ki povezuje okolje in razvoj na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni; povezuje sedanje in prihodnje generacije, učinkovitost in enakost, vladne in družbene akterje. Združuje idejo *razvoja*, ki je po drugi svetovni vojni postala glavni politični cilj, in *trajnost*, ki se je v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja začela povezovati z okoljsko kritiko. Rezultat teh združitvev je ambiciozen in močno kritiziran koncept, ki

---

življenja, ustrezne tehnologije in institucionalne spremembe, ki vključujejo demokratizacijo, ki je dosežena s participacijo aktivnega državljana v procesu odločanja (WCED 1987: 8-9).

<sup>27</sup> Deset let po Riu je bilo veliko pričakovanja položenega na Svetovni vrh o TR-u v Johannesburgu (Rio+10), predvsem, ali bo prišlo do dogovora o novem svetovnem razvojnem partnerstvu. Vendar je konferenca zaradi aktualnih dogodkov v mednarodni skupnosti izvenela le še kot ena v vrsti formalnih dogodkov, kjer so bili prenapihnjeni pretekli dosežki in izvrstno usklajen nastop biznisa, pripravljenega na soočanje z drugimi akterji, tako da so prihodnje pobude prepustili dosedanjim akterjem in institucijam. Agenda 21 ostaja še vedno najbolj aktualni dokument za doseganje TR-a.

<sup>28</sup> Agenda 21 predpisuje načrt za uresničitev TR-a, kot ga je na srečanju na vrhu potrdilo več kot 170 držav. Dokument sestavlja 40 poglavij (razdeljenih v štiri sklope), ki pa se ne osredotočajo le na okoljsko degradacijo in ohranjanje, ampak predvsem na politične, ekonomske in finančne vidike TR-a. Močan poudarek daje pristopu od spodaj navzgor, k ljudem, njihovim skupnostim in nevladnim organizacijam. TR ni le skrb vlad, ampak predvsem ljudi, ki morajo imeti zagotovljeno udeležbo v komunikacijskem in odločevalskem procesu (Reid, 1995).

<sup>29</sup> Komisija ZN za TR je bila ustanovljena tik po srečanju na vrhu v Riu, decembra 1992, kot telo, ki bo spremljalo in nadzorovalo prizadevanja za uresničitev Agende 21, vse od delovanja medvladnih teles do

predstavlja dolgoročen metacilj vlad (Meadowcroft 2000:381). Ponuja izhod iz brezizhodne dihotomije med ekonomijo in okoljem, presega odpoved enemu za ceno drugega. Želi preseči tradicionalno nasprotje med ekonomsko rastjo in varstvom okolja, s tem da poskuša združiti ekonomski razvoj in varstvo ter razvoj okolja. Takšno preprosto združevanje v sintagmi TR-a je pozdravila večina politikov po svetu. Tako je danes k načelom TR-a zavezana skoraj vsaka država na zemeljski obli, vsaj ali pa predvsem na deklarativni ravni. Skorajda ni več razvojnega dokumenta, ki se ne bi skliceval na trajnostne cilje in načela (Kos 2004:333). Ker pa TR največkrat ni podrobno opredeljen in operacionaliziran, ga različni uporabniki interpretirajo v skladu s svojo percepcijo in interesi. Sicer pa velja, da sta TR in trajnostna družba obče sprejeti vrednoti, ker življenju gre za življenje.<sup>30</sup> TR velja za zelo ambiciozen koncept, zato okoli njegovega pojmovanja obstaja ogromno sporov. Tako mu očitajo, da je širok, prazen slogan, koristno ideološko slepilo, ki ima le malo vsebine, zato si prizadevajo za njegovo natančno opredelitev. Vendar pa TR ostaja namenoma definiran kot odprt koncept, je forma, je norma, ki kroji vsebino s svojimi pogoji in načeli.

Koncept TR-a temelji na prepričanju, da mora biti človeški napredek v skladu z osnovnimi ekološkimi smernicami in človeškimi potrebami, če naj traja. V tej luči noben dosežek znanosti in tehnologije ne more nadomestiti trajnosti kot končnega merila napredka. Koncept trajnosti pa se sooča s težavo, saj v sebi ne opredeljuje natančno določenih sredstev in ciljev. Na tem mestu se postavlja vprašanje, kdaj je trajnost cilj in kdaj sredstvo za višji cilj. Trajnost lahko obsega nadaljnji obstoj družb, prepričanj in praks, ki so nepravilni in nezdržljivi z drugimi sprejetimi vrednotami. Trajnost gradi na obliki človeške organizacije, ki je ekološko skladna in ne zahteva linearne časovne predstave za svojo veljavnost - le globok smisel za harmonijo in povezanost (Hempel 1996:40). Takšna predstava o trajnosti je primerna odskočna deska za vodeno okoljsko akcijo.

TR lahko ilustriramo tudi z njegovim nasprotjem, z »razvojem kot uničenjem, propadom«, ki je v preteklosti pogoltnil naravni kapital in ga še vedno golta, v zameno za produkcijo minljivih oblik človeško ustvarjenega kapitala. S postmaterialističnim pogledom na napredek (kar pomeni, da TR ustreza razvoju, ki je večinoma kvalitativen in samoomejujoč) ponuja uporaben most za združevanje okoljskih skrbi z družbeno in ekonomsko blaginjo. Hkrati

---

uresničitve Lokalne Agende 21. Brez zavezujočih pristojnosti za vlade držav ima bolj status foruma, ki drži ključne teme znotraj TR-a na mednarodnem dnevnem redu (Reid, 1995; Carter, 2001).

<sup>30</sup> Kirn (2004:302) piše, da je človeštvo 21. stoletja postavljeno pred vrednostno izbiro: »živeti kratko, potratno in v materialnem izobilju vsaj za majhno število ljudi ali pa živeti dolgo, materialno varčno, vendar kvalitetno in duhovno polno življenje«.

prinaša tudi tako potrebno rekonceptualizacijo tradicionalnih pogledov na ekonomsko rast, nacionalno varnost in človeško svobodo v luči interesov prihodnjih generacij (Hempel 1996:41).

Obstaja ogromno definicij TR-a; samo Pearce (v Carter 2001:197) jih je naštel več kot štirideset. Pezzey jih je povzel na desetih straneh (v Baker in dr. 1997b:5), vendar pa samo iskanje definicij in njihovo nizanje ni smiselno, prav gotovo pa kaže na težavnost definiranja koncepta. Najpogosteje uporabljena in najširše sprejeta definicija je zapisana v Brundtlandinem poročilu in pravi, da je »**TR razvoj, ki zadošča današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnost prihodnjih generacij, da zadostijo svojim lastnim potrebam**« (WCED 1987:43). Omenjena definicija vključuje načela intergeneracijske<sup>31</sup> in intrageneracijske<sup>32</sup> enakosti ter koncepta potreb in omejitev. Iz omenjene definicije se je v zadnjem desetletju glavni tok razumevanja TR-a razvil v trostebno razumevanje, iz katerega sledi, da morajo imeti družbena, okoljska in ekonomska sestavina enako vrednost; pri čemer je poseben poudarek namenjen vlogi participacije na področju okolja in razvoju komunikacijskega in odločevalskega procesa.

TR kot politična paradigma je pomemben zato, ker dviguje raven debate tradicionalnega okoljevarstva (ki je primarno usmerjena v varstvo okolja) k predstavi o trajnosti, ta pa zahteva dosti bolj obsežen prenos družbenih, ekonomskih in okoljskih prioritet. Razvoj je tako razumljen kot preoblikovanje, kjer gre za kombiniranje ekonomske rasti s širšimi družbenimi in kulturnimi spremembami, ki bodo omogočale posameznikom, da ti razvijejo svoje potenciale. Dimenzija trajnosti pa prinaša spoznanje, da se mora razvoj trdno zavedati fizičnih omejitev ekosistema, tako da mora biti premislek o okolju vstavljen v vse sektorje in politična področja (Carter 2001:198). TR nosi v sebi *proces k spremembam*, v katerih morajo ključne sestavine, kot so uporaba virov, investicije, tehnologije, institucije, vzorci potrošnje, delovati v večji harmoniji z ekosistemom (Carter 2001:199, Baker in dr. 1997b:3).

Ali je sploh pomembno, da obstaja toliko verzij TR-a in toliko nestrinjanja glede pomena? Lahko bi trdili, da brez jasnega pomena lahko za skoraj vse prakse rečemo, da so trajnostne, kar pomeni, da TR ni več kot zgolj prazen političen slogan. Zato je potrebna univerzalno sprejeta definicija, z listo merljivih kriterijev, po katerih bi lahko presojali napredek v

---

<sup>31</sup> Intergeneracijska enakost se nanaša na upoštevanje potreb prihodnjih generacij v oblikovanju in uresničevanju sodobnih politik (Baker in dr. 1997b:4).

<sup>32</sup> Intrageneracijska enakost osvetljuje pomen zadovoljevanja osnovnih potreb sedanjih generacij, kjer je revščina videna kot vzrok in posledica netrajnostnega obnašanja (Baker in dr. 1997b:4).

trajnosti. TR v splošni rabi sicer pomeni nekaj dobrega, vendar pa je dopuščen širok razpon razumevanja, hkrati pa to omogoča še večje nesoglasje o osnovnih idejah tega koncepta (Carter 2001:202, Baker in dr. 1997b:5). Po drugi strani pa razumevanje TR-a kot družbenega in političnega koncepta omogoča videti njegove številne pozicije, saj ga je Brundtlandino poročilo namenoma oblikovalo kot odprt koncept, ki ni formuliran kot operacionalizirana maksima, ampak kot potencialno poenoten politični metacilj s pomembnim normativnim bistvom, kar je združeno v Brundtlandini definiciji: pospeševanje blaginje, zadovoljevanje osnovnih potreb, inter- in intrageneracijska enakost, ohranjanje naravnih virov, spoštovanje zmogljivosti planeta, združitev ekonomije in okolja v oblikovanju politik ter spodbujanje participacije javnosti v razvojnih procesih (Meadowcroft 2000:373).

Številni avtorji, npr. Lafferty, Jacobs in O'Riordan (v Baker in dr. 1997b:7), primerjajo TR s koncepti demokracije, svobode in družbene pravičnosti, za katere velja, da zanje po eni strani obstajata razumevanje na prvi stopnji in splošno politično soglasje, po drugi strani pa v zvezi z osnovnimi idejami obstaja globoko nesoglasje. Vendar pa, ko je TR razumljen kot družbeni in politični koncept, je pozornost s sterilnih debat o natančnem pomenu pojma preusmerjena k procesu implementacije politik TR-a in k alternativnim pojmovanjem, ki se ukvarjajo s tem, kako naj bo TR podan v praksi. Tudi namen pričujoče naloge je poskušati predstaviti pomen TR-a v EU, kot je ta udejanjen in uresničevan v politikah EU.

Fleksibilnost termina TR je torej teoretično gledano sicer lahko problematična, vendar pa ima ogromno politično pomembnost: lahko pomaga doseči soglasje v pospeševanju TR-a, medtem ko hkrati dovoljuje posameznim oblikovalcem politike veliko mero fleksibilnosti v interpretaciji političnega imperativa. TR je v tem pogledu močno orodje v doseganju političnega soglasja. To je primer na ravni EU, saj se le-ta kot celota zavezuje usklajevanju ekonomskih in okoljskih interesov, medtem ko istočasno dopušča državam članicam in posameznim generalnim direktoratom znotraj Komisije velik del svobode pri izbiri policy instrumentov (Baker in dr. 1997b:29). EU kot naraščajoče pomemben mednarodni politični akter igra vodilno vlogo in postavlja precedens glede načina, kako TR operacionalizira v politično terminologijo. Pri tem TR sicer ostaja dvoumen koncept, omogoča številne različne interpretacije, kako naj bo operacionaliziran in kako dosežen, vendar pa je prav fleksibilnost njegovega pomena tista, ki v sami osnovi široko sprejema TR kot politični cilj. V tem primeru je TR tisti, ki priskrbi sredstva tam, kjer bi prej politični odločevalci lahko imeli pomisleke,

da varstvo okolja zavira razvoj in da razvoj nujno pomeni onesnaževanje okolja (Baker in dr. 1997b:36).

Obstaja pet osnovnih načel TR-a, ki so prisotna v verzijah TR-a kot političnega koncepta: enakost, demokracija, načelo previdnosti, načelo vključevanja in planiranje.

**Enakost** je osrednja značilnost okoljske politike. Večina okoljskih tematik je predstavljena na tak način, da ustvarja na eni strani zmagovalce in na drugi poražence. TR pa kaže, kako so okoljski problemi zapleteno povezani z ekonomskimi in družbenimi neenakostmi. Človek je del narave in izkoriščanje narave je enako odnosom prevlade med ljudmi. Okoljska degradacija je prav tako degradacija človeških odnosov. Ekološki razvoj je zato tudi razvoj okoljske pravičnosti. Boj za ustvarjanje bolj zelenega sveta je neločljivo povezan z bojem za zmanjšanje družbene neenakosti (Ricoverti 1993:116-7).

TR postavlja vprašanje razvoja v ospredje okoljske debate. Brundtlandina definicija TR-a je izpostavila dve značilnosti; prva je ta, da okoljska škoda globalne potrošnje najmočneje prizadene najrevnejše dežele in ljudi, ki so najbolj nemočni. Druga značilnost pa kaže na naraščajoče število revnih in ljudi brez zemlje na Jugu, ki se komaj prebijajo iz dneva v dan, kar ustvarja močan pritisk na naravne vire. Vse skupaj pa vodi v izčrpanost virov, ki se kaže v zapuščavljanju, krčenju gozdov, prelovu rib, pomanjkanju vode, izgubi biološke raznovrstnosti, zaradi česar je vedno več ljudi prisiljenih v življenje na robu, v ekološko krhkih področjih (Carter 2001:203). Brundtlandina definicija TR-a ima jasno sporočilo, da TR ni možen, če bodo še naprej obstajale revščina in močne družbene neenakosti; zato sta pomembni intra- in intergeneracijska enakost. Vprašanje enakosti pa ni ekskluzivna zadeva Severa in Juga. Hkrati tematika enakosti kaže tudi na to, da je okoljevarstvo v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja napačno diagnosticiralo problem, saj se je osredotočilo le na ekonomsko rast, populacijsko rast in varstvo okolja (Carter 2001:205).

**Demokracija:** »TR zahteva politični sistem, ki zagotavlja učinkovito participacijo državljanov v odločevalskem procesu...« (WCED 1987:65). TR poudarja pomen demokracije pri reševanju okoljskih problemov. Medtem ko tradicionalna politična paradigma ni vzpostavila neposredne povezave med demokracijo in okoljskimi problemi, TR stoji na stališču, da je za doseganje intrageneracijske enakosti potrebno pomagati revnim in marginaliziranim skupinam, ki morajo imeti možnost zadovoljiti svoje osnovne potrebe (to bolj velja za manj razvite dežele). Za razvite pa velja spodbujanje participacije v skupnostih s posvetovalnimi procesi, državljanskimi pobudami in krepitvijo moči institucij lokalne

demokracije. Vsi lokalni interesi so lahko izraženi in sodelujejo v politiki in procesu načrtovanja, saj imajo neposredni vpliv na življenjski stil neke lokalne skupnosti. Demokracija je pomembna, saj je potrebno pridobiti javno podporo za okoljske iniciative, kot je npr. uvedba eko davka (Carter 2001:205).

Za napredovanje TR-a na dnevni red so potrebne spodbude od spodaj (grassroots), saj mora biti participativen, če želi uspeti. Participacija v odločitvah, ki zadevajo življenje, je osrednja politična vrednota demokracije. S strateškega vidika potrebne spremembe življenjskega stila nikdar ne morejo trajati, če so vsiljene na avtoritaran način. Participacija je videna kot pomemben del formulacije in implementacije politike, saj je tista, ki vključuje kulturno tradicijo, lokalne posebnosti in lokalno znanje. Tako participacija omogoča poleg upravljanja z okoljem tudi družbeno trajnost. Da bi dosegli celoten potencial TR-a, kar pomeni, da bi se od šibkega TR-a povzpeli do končnega, idealnega modela,<sup>33</sup> mora TR graditi znotraj lokalnega nadzora nad viri lokalne participacije ter odprtega odločevalskega procesa in pooblastiti lokalno prebivalstvo, kar še posebej velja za neprivilegirano in marginalizirano prebivalstvo (Baker in dr. 1997b:23).

Strnemo lahko, da zeleni teoretiki zagovarjajo demokratičen sistem, saj so potrebne spremembe v smeri TR-a preveč kompleksne za »diktatorsko« upravljanje. Potrebno je aktivno sodelovanje v širokih krogih populacije. Avtoritarne ureditve pa zavračajo že z etičnega vidika (Naess 1997:70).

**Načelo previdnosti:** paradigma TR-a se ukvarja z zapletenostjo in negotovostjo, ki sta značilni za oblikovanje okoljskih politik, še posebej, kjer sta vključeni tehnologija in znanost. Glede na načelo previdnosti pomanjkanje znanstvene gotovosti ne sme biti vzrok za preložitve ukrepov, ki preprečujejo ali zmanjšujejo okoljsko degradacijo. To načelo je v bistvu praktičen izraz intergeneracijske enakosti, saj v kolikor želimo obvarovati planet za naše prihodnje generacije, moramo biti prepričani, da naša dejanja ne bodo povzročila nepopravljive škode v okolju (Carter 2001:207). Zaradi posledic udejanjanja načela previdnosti obstaja ogromno neusklajenih mnenj o tem, kaj natančno obsega. Hkrati načelo previdnosti ponuja način preživetja v rizični družbi, ko pravi, naj se izognemo tveganju in zavrne ali opustimo politike in prakse, ki imajo netrajnostne izide ali negativne vplive na ekosistem (Reid 1995:109).

---

<sup>33</sup> Modeli TR-a bodo opredeljeni in razloženi v naslednjem podpoglavju.

**Načelo vključevanja:** problem predstavlja segmentacija sektorskih politik, kot so industrija, kmetijstvo, energija, transport, turizem itd. Tako posamezna ministrstva sledijo le sektorskim ciljem, s premalo premisleka o skupnem vplivu na okolje. Ta fragmentacija odgovornosti je precejšnja ovira za TR, saj mora biti premislek o vplivu na okolje neke politike vključen v oblikovanje in implementacijo politik v vsakem sektorju. Zato morajo posamezna ministrstva razširiti svoje horizonte. Integracija vključuje oblikovanje novih struktur, reforme obstoječih institucij in preoblikovanje obstoječega procesa oblikovanja politik. Na kratko, potrebna je administrativna reforma (revolucija) (Carter 2001: 208-9).

**Načrtovanje:** TR mora biti načrtovan, saj obstaja preveč kompleksnih odvisnosti med političnimi, družbenimi in ekonomskimi dejavniki, da bi jih prepustili naključju. Postavljata pa se vprašanji, koliko načrtovanja je potrebnega in kateri politični instrumenti naj bodo uporabljeni. Vlade morajo načrtovati skupaj s širokim spektrom nedržavnih akterjev, da bi dosegle TR. Agenda 21 zavezuje vse ravni vlade - supranacionalno, nacionalne, regionalne in lokalne k načrtovanju TR strategij. TR je naklonjen partnerstvom vseh oblik in vsebin. Vladna intervencija na trgu in v družbi lahko prevzame mnogo oblik. Pri tem TR ne daje v naprej prednosti nobenemu instrumentu pred drugim, ampak stoji na stališču, naj države samostojno, glede na področje in problem ter tradicionalne značilnosti, izberejo njihovo ustrezno mešano uporabo (Carter 2001: 208-9).

Vloga centralne vlade je pomembna, vendar pa premik k TR-u zahteva tudi povečanje vpliva nižjih ravni vlade v upravljanju z okoljem. Pri tem je pomembno, katere pristojnosti imajo različne ravni vlade. Več kot je prenešenih funkcij na lokalne vlade, bolj pomembni akterji so v dizajniranju in implementaciji strategij za doseganje TR-a. Ta vloga je bila pripoznana v EU v 5. OAP-ju in v *Lokalni Agendi 21*, saj je za uspešno implementacijo TR politik potrebna udeležba lokalnih akterjev (Baker in dr. 1997b:20). Lokalne vlade imajo lahko ključno vlogo v odnosu do uporabe obstoječih okoljskih političnih instrumentov ter dizajniranju novih, ustrežnejših za doseganje TR-a. Subnacionalne vlade so bližje svojemu volilnemu telesu in javnosti kot višje ravni vlade, širjenje vezi med lokalno vlado in državljani je tako pomembna sestavina v promoviranju TR-a. Zato bo tudi namen naloge v nadaljevanju identificirati, kako in do kje so subnacionalne iniciative vključene v proces oblikovanja politik.

### **2.2.5. Modeli TR**

S svojimi značilnostmi je TR dobil širok krog privržencev, a hkrati tudi skeptikov, ki trdijo, da gre za zelo dvoumen koncept, ki je na nekaterih področjih zelo radikalen, na drugih pa brez



zadržkov sprejema obstoječe stanje. Zato je smiselno oblikovati tipologije, ki razlikujejo med različnimi verzijami TR-a in omogočajo bolj jasno razumevanje, na katerem klinu se nahaja določeno pojmovanje TR-a, če za vsako izbrano tematiko postavimo lestvico od najmanj do najbolj trajnostnih praks. Večina avtorjev npr. Baker, Richardson, Kousis, Young, Liberatore (v Baker in dr. 1997) razlikuje med zelo močno in zelo šibko obliko TR-a kot dvema skrajnima točkama kontinuuma, med njima pa razpon prehoda. O'Riordan in Voisey (1997) pa razlikujeta med ravnimi trajnosti skozi kontinuum od tehnocentrizma do ekocentrizma.

V nadaljevanju predstavljeni modeli so rezultat različnih šol mišljenja. Gledati jih je potrebno kot kontinuum, ki ga zaključujeta dve skrajnosti, med katerima so vse možne verzije, od površinske do radikalne v odnosu človek-okolje. Ta fleksibilnost, ki je izražena v modelih, pa je ključna za razumevanje TR-a kot političnega koncepta in pristopa, ki se je razvil pod vplivom Brundtlandine definicije. Seveda je v praksi možno, da vlade sprejmejo katero koli pozicijo v katerem koli modelu. Teoretično pa naj bi si prizadevali za idealen model, lahko tudi v obratno smer, odvisno od političnega področja, kar je navsezadnje značilno tudi za EU.

#### 1. model: Zelo šibka trajnost (model globalnega trga)

Model globalnega trga temelji na predpostavki, da zaloge človeškega in naravnega kapitala ostajajo konstantne skozi čas. Dovoljena je neomejena substitucija med različnimi vrstami kapitala, tako da naravni viri lahko izginjajo, če se širi človeški kapital (Carter 2001:200). Glavna protagonist pristopa globalnega trga sta Simon in Kahn (1984) (v Baker in dr. 1997b), ki razvoj vidita v razširjanju zahodnega tipa kapitalizma na področja, ki doslej še niso doživela razvoja v materialnem pomenu. Ta pristop je povzet po svetu transnacionalnih industrijskih korporacij in visokih financ. Izhaja iz paradigme zahodnega razvojnega tipa, ki temelji na mednarodni prosti trgovini, maksimizaciji outputa in ekspanziji posameznih ekonomij, lokalnih in nacionalnih, merjenih v BDP-ju. V praksi je to razvojna paradigma, ki so jo sprejele vladajoče elite po svetu (Richardson 1997:48). Zanaša se na človeško iznajdljivost, še posebej izraženo v tehnologiji, ki je sposobna rešiti kateri koli okoljski ali tehnični problem. Po Simonu in Kahnu ni omejitev v človeškem razumevanju in sposobnosti vplivanja na okoljske sisteme. Naravno okolje je v tem pristopu videno kot koristen vir za ekonomski sistem. TR pa predstavlja sinonim za ekonomsko rast, ki je merjena le v povišanju BDP-ja. Ekonomski instrumenti so usmerjeni na ključne variable, kot so prihodek, investicije, profit in izvoz. Politični instrumenti pa so usmerjeni v maksimizacijo produkcije in rasti. Omejitev tega pristopa je vsekakor ozka usmerjenost le na denarno dimenzijo ekonomske

dejavnosti, ignorira pa druge vplive na to dejavnost. Ta pristop poganja le imperativ produkcije brez kakršnega koli ozira na okoljske posledice. Predstavlja prevladujočo pozicijo, ki jo je sprejela evropska industrija v zgodnjih osemdesetih letih dvajsetega stoletja in se še vedno v precejšnji meri kaže v vedenju malih in srednjih podjetij v EU (Baker in dr. 1997b:12).

Za ta pristop je značilno, da zadovoljuje ekonomske potrebe le delu današnje generacije. S pomočjo politične moči, ki jo ima ta del današnje populacije, bo zadovoljeval ekonomske potrebe le delu prihajajočih generacij. Okoljevarstveniki dojemajo model globalnega trga kot netrajnostni politično-ekonomski sistem, ki ogroža biotsko raznovrstnost kot tudi druge ekosisteme v urbanih in ruralnih okoljih industrijskih in industrializirajočih se družb (Schnaiberg 1997:73).

## 2. model: Šibka trajnost

Model šibke trajnosti že sprejema dejstvo, da je nekatere dele ekosistema, ki so bistveni za preživetje, kot so ozon, tropski gozdovi, koralni grebeni itd., potrebno zaščititi; vendar je še vedno dovoljena ali dopuščena zamenjava z drugimi vrstami naravnih virov (Carter 2001:200). Namen tega pristopa je integriranje kapitalistične rasti s skrbjo za okolje. Ta pristop je blizu neoklasičnemu ekonomskemu pogledu na reševanje okoljskih problemov. Cilj politik tega pristopa je še vedno ekonomska rast, toda okoljski problemi se tu že izpostavljajo v postopku ocenitve škode. To je mogoče zato, ker je okolje po tem pristopu popolnoma ekonomsko merljivo. TR še vedno pomeni ekonomsko rast, ki bo dosežena z ekonomsko učinkovitostjo v sistemu, ki je podvržen omejitvam naravnih zalog virov (Baker in dr. 1997b:13). Ta pristop, močno izražen v odmevnem *Pearcovem poročilu*,<sup>34</sup> je imel močan vpliv na mednarodne institucije, kot sta Svetovna banka in ZN, in je po mnenju Redclifta in Goodmana postal skoraj sinonimen s pojmom *okoljsko upravljanje* v teh institucijah. Je blizu antropocentričnemu in tehnocentričnemu pogledu na okolje, kar pomeni, da zagotavlja materialno in okoljsko bogastvo, a obe obliki bogastva imata le družbeni namen: okolje je videno kot ogromen potencial v službi človeštva. Na obe formi bogastva razsvetljeni upravitelji usmerjajo tehnologije. Sem sodijo tržno usmerjeni instrumenti, kot so: dajatve, davki in tržne dovolilnice (Baker in dr. 1997b:14).

---

<sup>34</sup> Britanski ekonomist David Pearce, avtor poročila britanske vlade *Blueprint for a Green Economy*, je TR opredelil kot kontinuirano naraščajočo ali vsaj nepojemajočo potrošnjo *per capita*. Ta predstava nazorno kaže, kako je TR interpretiran pri številnih ekonomistih, namreč kot trajnostna ekonomska rast.

Kritika tega pristopa Redclift in Goodman dokazujeta, da model šibkega TR-a vrednoti okolje le v monetarni obliki in ne prepozna njegove polne vrednosti, npr. v kulturnem in duhovnem pogledu. Zato temu neoklasičnemu pogledu postavita omejitve, saj okoljske probleme skrči na probleme upravljanja, ki so rešljivi v okviru prevladujočega političnega in ekonomskega sistema. Okoljsko konzerviranje (ohranjanje) je v tej paradigmi glavni cilj politike, ki je razumljeno kot doseganje učinkovitosti z odstranjevanjem odpadkov, raje kot z radikalnimi reformami. V tem kontekstu TR ostaja ožigosan z večnimi izboljšavami. Dobrobit razvoja je namenjena le delu sedanjih generacij. Okoljsko upravljanje pa največkrat ignorira ali podcenjuje izkušnje lokalnega prebivalstva; tako politični odločevalci marsikdaj prevzemajo tveganje za neustrezne rešitve okoljskih problemov (Baker in dr. 1997b:14).

Za ta model je značilen tudi utilitaristični pogled na živi in neživi svet narave, ki nima notranje vrednosti, zato je njegova zaščita omejena le na to, ali ohranitev določene vrste doprinese k neposredni ekonomski koristi ali neposredni koristi ohranjanja ekološkega sistema (Muschett 1997:11). Takšen pogled danes prednjači v modernih pluralističnih demokracijah, kjer je povečevanje zadovoljstva in sreče osredotočeno na temelje blaginje, pri čemer se posameznikovo blaginjo enači z materialnim udobjem. Če pa je cilj človeštva doseči trajnost, je potrebno koncept blaginje ponovno premisliti (Davidson 2000:32) in ga dopolniti z nematerialnimi vidiki blaginje.

### 3. model: Močna trajnost

Močna trajnost širi definicijo kritičnih naravnih virov s široko uporabo načela previdnosti. Kadar je le mogoče, je potrebno uporabo naravnih virov nadomestiti z recikliranimi proizvodi, pogozdovanjem itd. Na področju družbe to pomeni izboljšanje in zmanjšanje neenakosti (Carter 2001:200). Močni trajnostni razvoj zastopata O'Riordan in Weale. Medtem ko je za model šibke trajnosti ključni predpogoj za ohranitev okolja ekonomski razvoj, zagovorniki močnega TR-a pravijo nasprotno, da je ohranitev okolja predpogoj za ekonomski razvoj. Kot je zapisano v Brundtlandinem poročilu, je potreben drugačen ekonomski razvoj, ki bo bolj usmerjen v okoljsko dimenzijo, kot je bil to primer v preteklosti. Pozicija močnega TR-a zagovarja takšne politične in ekonomske politike, ki jih vodi imperativ razvoja okolja. Tak pristop pa zahteva tržno regulacijo in državno intervencijo z uporabo širokega spektra instrumentov in orodij. Poudarek pri diskusiji o spremembah v lokalni ekonomiji in trajnostni uporabi lokalnega okolja je na lokalnih skupnostih. V tem pristopu je manj poudarka na kvantitativni rasti, čeprav ekonomska rast ostaja. Pristop je povzet v konceptu **ekološke**

**modernizacije**, ki je značilen za nekaj večjih podjetij v EU (Baker in dr. 1997b:15). Uporaba političnih mehanizmov je še posebej značilna za ta pristop: zakonski, ekonomski in fiskalni instrumenti z namenom vplivati na spremembe v ravnanjih in vedenju. Na področju okolja to pomeni zakonske regulative, načrte uporabe zemljišč, finančne iniciative in ekonomske instrumente, kot so eko davki, nadomestila za onesnaževanje, dovoljenja, subvencije in razni skladi ter spodbujanje sprememb v vedenju in ravnanju s pomočjo informiranja, publikacij itd. 5. OAP EU je bil zavezan k razširjanju spektra političnih instrumentov z namenom spodbujanja vzorcev potrošnje in uporabe tržno orientiranih instrumentov. S tega vidika je v programu zastopan TR, ki je bližje šibki trajnosti, saj se močan model TR-a usmerja na zakonske, ekonomske in instrumente načrtovanja, ki zadevajo upravljanje z viri in razvoj širokega spektra indikatorjev TR-a.

Pogled sodobne okoljske ekonomije zavrača ugotovitve neoklasične ekonomije, da so stroški in koristi ekonomsko izračunljivi, merljivi in jih je mogoče izraziti v denarju. Kot pravi Munda (v Baxter 1999:109), obstajajo posamezni naravni viri, ki so zaradi svojih značilnosti ključni za zdravje biosfere in tako nezamenljivi s sredstvi človekove produkcije in tehnologije, zato je potrebno razviti nederne kazalnike okoljske trajnosti. Znotraj kapitalističnega sistema in države je to ekološka modernizacija. Razvoj v to smer, pravi Dryzek (v Baxter 1999:109), lahko postopoma privede do odpiranja prostora za bolj radikalno ekološko prestrukturiranje kapitalizma.

#### 4. model: Zelo močna trajnost (idealni model TR)

Idealni model TR se izenačuje z radikalnimi oblikami ekologizma in globoke ekologije. Politična in ekonomska samozadostnost ter lastninska pravica izhajata iz delitve obveznosti (Carter 2001:200). Idealni model povezujejo misleci, kot so Arne Naess, Edward Echin in Edward Goldsmith. Ta pristop ponuja temeljito strukturno spremembo v družbi, ekonomiji in političnemu sistemu, ki se odraža v radikalni spremembi odnosa človeštva do okolja v gibanju globoke ekologije. Poudarja obliko čistega TR-a, kjer človeštvo prav toliko vrne v ekosistem, kot iz njega vzame. V tem pristopu ni skupne rasti v kvantitativnem pomenu, kot je tradicionalno merjena, ker človeštvo živi znotraj okoljskih omejitev - bolj je merjena s kvaliteto življenja kot pa z živlenskim standardom. Ta pozicija je ekocentrična, ker vzame v obzir vse življenje na Zemlji, ne le človeštva. Živemu in neživemu svetu je pripisana notranja vrednost (vrednost sama po sebi), ki je neodvisna od pripoznanja človeštva. Privzema holistični pristop, ki prepoznava medsebojno povezanost vsega življenja. Poudarja socialno

dimenzijo razvoja, kjer je delu namenjeno posebno mesto, ki je usmerjeno v skupnostno temelječih neprofitnih organizacijah. S takšnimi aktivnostmi se krepi nedenarno bogastvo. Pri tem ohranitev okolja ni le potrebna, ampak zahteva natančne omejitve potrošnji virov in ekonomskih aktivnosti. Prav zato so omenjeni avtorji kritični do popularizacije koncepta TR, kar upravičujejo s tem, da ni definirano, kakšno stopnjo okoljske zaščite, ohranjanja in razvoja zahteva ter tako posledično ponuja vladam in industriji sredstvo za sprejemanje okoljevarstva brez zaveze. Zato zavračajo projekt TR-a. Idealni model je nova razvojna paradigma, ne le skrajna točka kontinuuma koncepta TR-a (Baker in dr. 1997b:17).

Opisane tipologije trajnosti postavljajo vprašanje o združljivosti TR-a z ekologizmom. S politične perspektive radikalni zeleni označujejo TR kot kompromis, ki sprejema kapitalizem. Pravijo, da je TR v sebi kontradiktoren, ker ekonomska rast ne more biti ekološko trajnostna, torej je nemogoče doseči TR z nadomestitvijo kapitalizma z drugimi bolj decentraliziranimi, samoobstoječimi družbenimi in socialnimi sistemi (Carter 2001:201).

TR skuša premostiti delitev med antropocentričnim in biocentričnim pristopom v politiki. Richardson loči dva osnovna pristopa: antropocentričnega, ki ga poimenuje tudi okoljevarstvenega, in biocentričnega ali ekološkega. Prvi pristop so sprejele politične stranke, poslovni svet in sindikati ter vlade z birokracijami na splošno, med njimi tudi EU. Vsi omenjeni ne predvidevajo velikih sprememb v političnem ali ekonomskem procesu ali v odnosu med človekom in okoljem. Nasprotno pa biocentričen pristop, ki so ga sprejele ekološke interesne skupine in večina zelenih strank, predvideva bistvene spremembe v odnosu človeka do okolja, s posledičnimi družbenimi, političnimi in ekonomskimi implikacijami (Richardson 1997:43). Antropocentrični pristop posebej znanstveno-racionalistični koncept, ki temelji na idejah Bacona, Newtona in Descartesa, da planet obstaja za dobro in izkoriščanje človeštva, pri čemer je človeštvo videno kot izločeno in superiorno ostalemu življenju na Zemlji. V biocentričnem pristopu je človeštvo del narave, ki ni v poziciji prevlade. Vse oblike življenja, od katerih je človeštvo le ena, so medsebojno povezane na planetu, iz česar sledi, da en del (človeštvo) ne more vladati celoti (naravnemu svetu). S tem, ko si želi človeštvo podrediti planet, ogroža svoj lastni obstoj. Ta samodestrukcija se tako med drugim kaže v jeziku terorizma, genocidov, zlomov, onesnaževanja in izkoriščanja. Biocentričen pristop je usmerjen protimaterialistično, poudarja kvaliteto življenja, ki se razlikuje od kvantitete materialne posesti in temelji na čustvih ter vrednotah v človeku, ne pa izven njega. V tem kontekstu naj bi potrošnja temeljila na človeških potrebah in ne na človeškem pohlepu (Richardson 1997:44-5).

Brundtlandino poročilo je združilo antropocentrični in biocentrični pristop do naravnega sveta z izpogajanim sestavkom besedila. To je bilo dejanje političnega konsenza, ki je skušalo združiti ne le vlade (leve in desne), ampak tudi združbe biznisa, znanost, NVO in celo okoljevarstvenike. Z druge perspektive pa je Brundtlandino poročilo poskus prvega koraka, ki vodi politike od antropocentrizma k biocentrizmu.

Tabela 2: TR kot kontinuum v razvitih industrijskih družbah

	1. MODEL model globalnega trga (zelo šibka trajnost)	2. MODEL šibak TR	3. MODEL močan TR	4. MODEL idealni model TR-a (zelo močna trajnost)
JAVNE POLITIKE IN POVEZOVANJE SEKTORJEV	Nobenih sprememb, cilj je maksimiranje rasti; le govori o sektorskem povezovanju.	Formalno povezovanje politik, sektorski pristop.	Inkorporiranje okoljskih politik med sektorji; zavezujoče povezovanje politik, močni (zavezujoči) mednarodni sporazumi.	Holistično medsektorsko povezovanje; močne mednarodne konvencije, zakonsko predpisana podpora in skrb.
VLOGA EKONOMIJE IN NARAVA RASTI	Ekspontna rast; multinacionalke, TR= trajnostna rast; Razvoj = rast BDP. Le manjše krpanje z ekonomskimi instrumenti.	Trg se delno opira na okoljsko politiko; spremembe v vzorcih potrošnje; prestrukturiranje mikroekonomskih spodbud.	Okoljsko reguliran trg; spremembe v vzorcih produkcije in potrošnje; popolna ocena stroškov življenja, vzporedno z nacionalnim, tudi »zeleni proračun«.	Zadovoljevanje potreb (ne hotenj) brez pomanjkanja; spremembe v vzorcih na vseh ravneh produkcije in potrošnje; strog premik k trajnostnemu ekonomskemu proračunu.
(CIVILNA) DRUŽBA, DISKURZ	Zelo omejen dialog med civilno družbo (okoljskimi gibanji) in državo; meglena zavest in zelo majhna medijska pokritost.	Iniciative prihajajo od zgoraj navzdol. Dialog med civilno družbo in državo ostaja omejen; širše javno izobraževanje za sposobnost predvidevanja v prihodnosti.	Odprt dialog med civilno družbo in državo, načrtovanje; povezovalec učni načrt, lokalne iniciative kot del rasti skupnosti.	Skupnostne strukture in nadzor od spodaj navzgor; nov pristop k evalvaciji dela; vsestranski kulturni dvig, hkrati s tehnološkimi inovacijami in novimi družbenimi strukturami.
GEOGRAFSKA USMERJENOST	Globalni trgi in globalna ekonomija.	Začetni premik k lokalni ekonomski samozadostnosti; manjše pobude za manjšanje moči globalnih trgov.	Pospeševanje lokalne ekonomske samozadostnosti v kontekstu globalnih trgov.	Bioregionalizem, razširjena lokalna samozadostnost.
ODNOS DO NARAVE	Izkoriščanje virov.	Nadomeščanje neobnovljivih virov z izkoriščanjem obnovljivih.	Okoljsko upravljanje in zaščita biotske raznovrstnosti.	Povečanje in zaščita biotske raznovrstnosti.
TEHNOLOGIJE	Kapitalsko intenzivna produkcija tehnologij; naraščajoča avtomatizacija; tehnologija kot rešiteljica vseh okoljskih problemov.	»Na-koncu-pipe« tehnične rešitve, mešano delovno in kapitalsko intenzivne tehnologije.	Čiste tehnologije, upravljanje s produktom v njegovem celotnem življenjskem ciklu; mešano delovno in kapitalsko intenzivne tehnologije.	Delovno intenzivne tehnologije.

	1. MODEL model globalnega trga (zelo šibka trajnost)	2. MODEL šibak TR	3. MODEL močan TR	4. MODEL idealni model TR-a (zelo močna trajnost)
INSTITUCIJE	Brez sprememb.	Minimalne spremembe v obstojećih institucijah.	Prestrukturiranje nekaterih institucij.	Decentralizacija političnih, pravnih, družbenih in ekonomskih institucij.
POLITIČNI INSTRUMENTI IN ORODJA	Obstoječi.	Simbolna uporaba okoljskih indikatorjev, omejen obseg tržno vodenih policy orodij.	Večja uporaba indikatorjev trajnosti; širok spekter policy orodij.	Celoten spekter policy orodij, sofisticirana uporaba kazalnikov, razširjenih na družbeno področje.
REDISTRIBUCIJA	Enakost ni tema diskusije.	Enakost je postransko (marginalno) vprašanje.	Okrepljena politika redistribucije.	Inter- in intra generacijska enakost.
OKOLJSKA FILOZOFIJA	Antropocentrizem →	→ → →	→ → → →	Eko/biocentrizem.

Vir: prirejeno po Baker in dr. 1997b:9

### 2.2.6. Ekološka modernizacija<sup>35</sup>

Vlade trdijo, da so zavezane k načelom TR-a, vendar so številne politične elite Severa bolj zavezane ozkemu konceptu politične modernizacije. Politična modernizacija je precej bolj prijeten koncept za politike v razvitih deželah, ki se na ta način soočajo s precej lažjimi odločitvami, kot bi se v močni verziji TR-a (Carter 2001:221-2). Medtem ko si TR prizadeva za jasen, natančen načrt za politične odločevalce, ekološka modernizacija ponuja praktičen niz načel in tehnik za reševanje problemov, ki so značilni za razvite industrijske države. Neposredno je usmerjena v biznis, saj se ji ta zdi ključen za doseganje bolj trajnostne družbe (Carter 2001:213).

Koncept ekološke modernizacije priznava, da so okoljski problemi strukturni rezultat kapitalistične družbe, vendar zavrača radikalno zeleno zahtevo po temeljnem prestrukturiranju tržne ekonomije in liberalne demokratične države. Politično sporočilo ekološke modernizacije je, da je kapitalizem lahko okolju prijazen z reformami obstoječih ekonomskih, socialnih in političnih institucij. Ponuja šibko verzijo trajnosti, kjer so nasprotujoči si cilji med ekonomsko rastjo in ohranjanjem okolja združljivi v obliki »zelene ekonomije«. Ekološka modernizacija se razlikuje od diskurza o TR-u v tem, da gre za bolj utilitarističen pristop, z načelom *onesnaževalec plača*, in da lahko biznis profitira, če varuje okolje. Zato pa morajo biti

<sup>35</sup> Ekološka modernizacija ima korenine v delu nemškega sociologa Josepha Huberja, ki je opazoval, kako so od zgodnjih sedemdesetih let dvajsetega stoletja politični odločevalci v nekaterih deželah, kot sta Nemčija in Nizozemska, začeli sprejemati bolj strateške pristope k okoljskim problemom (Carter 2001:211). Tudi 5. OAP (1993-2000) je napisan v jeziku ekološke modernizacije.

okoljski kriteriji in standardi vključeni v produkcijski proces. Tehnologija je videna kot rešiteljica okoljskih problemov, čeprav marsikdaj tudi prispeva k njim. Vlada naj uvede instrumente, kot je *onesnaževalec plača*, z eko davki in tržnimi dovolilnicami ter na ta način sankcionira dejavnosti, ki prispevajo k okoljski škodi. Prav tako naj si vlada prizadeva za decentralizacijo s poudarkom na partnerstvu in sodelovanju med vlado, industrijo, znanstveniki in strokovnjaki ter tistimi okoljskimi skupinami, ki so pripravljene sodelovati (Carter 2001:212).

Koncept ekološke modernizacije je izpostavljen precejšnji kritiki, četudi je manj ambiciozen in prepričljiv kot TR. Tako kot TR tudi ekološka modernizacija ni homogen koncept in se pojavlja v oblikah od svoje šibke do močne verzije. V šibki tehnokratsko-korporativistični obliki se usmerja na razvoj tehničnih rešitev okoljskih problemov v obliki partnerstev ekonomskih, političnih in znanstvenih elit v korporativistični strukturi oblikovanja politik (Hajer, 1995). Po Dryzekovih besedah (1997:147) »*Gre za diskurz inženirjev in knjigovodij, ki izključuje širok premislek glede razvoja in demokratičnih tematik*«. Močnejša, reflektivna verzija politične modernizacije sprejema precej širši pristop k vključevanju okoljskega premisleka v institucijah in v širši družbi, ki poudarja širšo demokratizacijo in zavzemanje za mednarodne dimenzije okoljskih tematik. V tej luči se močnejša, reflektivna verzija precej približa TR-u, definiranem v Brundtlandinemu poročilu, kjer je zapisano, da je TR ena od paradigmatičnih navedb ekološke modernizacije (Carter 2001:214).

### **2.2.7. Sinteza: TR kot politični koncept**

Namen naloge je predvsem v obravnavanju in prepoznavanju TR-a kot političnega koncepta. Iz tega sledi, da naj bi TR pomenil takšne politike, ki bi pripeljale do izhoda iz globalne okoljske krize. Političnega koncepta TR-a tudi ni mogoče opisati z razsvetljenjskimi kategorijami popolne resnice, točnosti, univerzalnosti, bistva in sistema, saj ni opredeljen in razločljiv z mehanicističnimi in determinističnimi shemami. Dosti bolj je TR razločljiv v okviru postmodernistične misli z načeli kaosa, naključnosti, spontanosti in organizma. Zato tudi ne more biti univerzalne politike TR-a, nobene resnične poti do trajnosti ni. Bolj kot z iskanjem univerzalne rešitve v tej fragmentaciji jo je smiselno zajeti z različnostjo in naključnostjo v družbenem in političnem življenju (Harrison 2000:102). Pomembneje je lokalne in globalne politike razvoja načrtovati tako, da bodo uravnotežene vse tri temeljne sestavine: okoljska, ekonomska in socialna. Tako je za implementacijo TR-a pomembna reflektivnost, tj.



opazovanje in odzivanje na soodvisnost vseh treh komponent razvoja na lokalni, regionalni, nacionalni in globalni ravni (Kos 2004:335).

TR kot politični koncept mora v svoje polje premišljevanja in oblikovanja politik vedno vključevati:

- Zavzemanje za prihodnje generacije z argumentom, da so pretekle politične odločitve pogosto zanemarjale blaginjo prihodnjih generacij. Zato morajo biti politike bolj usmerjene v prihodnost.
- Povečano pozornost povezavi odnosa ekonomija-okolje, kjer okolje ni več videno kot stranski produkt aktivnosti ekonomije, ampak sta drug drugemu integralni del.
- Politika TR interpretira kot tistega, ki služi številnim ciljem: ekonomskim,<sup>36</sup> okoljskim<sup>37</sup> in socialnim,<sup>38</sup> ki morajo biti doseženi istočasno in enakovredno obravnavani, ne pa doseženi eden na škodo drugega. Le v tem primeru je neka rešitev trajnostna.
- Politike ne smejo biti ločene od razumevanja samega koncepta. Le v tem primeru je neka rešitev trajnostna, kar pa zahteva strukturne in institucionalne spremembe (Atkinson 2000:46-47).

TR kot politični koncept je radikalen v tem, da predstavlja grožnjo družbenim, političnim in ekonomskim strukturam, saj večina obstoječih političnih struktur ne ustreza učinkovitemu udejanjanju TR-a kot političnega koncepta (Drummond in Marsden 1999:20).

### **2.3. Demokracija in TR**

Demokracija ni statični koncept, katerega bistvo bi bilo določeno enkrat za vselej. Bolj je dinamičen in odprt projekt. Iskanje modela demokracije, ki naj bi ga uporabljali vedno in povsod, je nesmiselno in popolnoma neproduktivno. V kontekstu naših razmišljanj gre za poskus najti sprejemljiv odgovor na vprašanje, kaj bi morala pomeniti demokracija za

---

<sup>36</sup> Ekonomski razvoj pomeni izogibanje gospodarskim odločitvam, ki svojo osnovo gradijo na poceni okoljskem in socialnem kapitalu. Ekonomska politika mora poskrbeti za konsistentne dolgoročne ekonomske signale, ki določajo funkcionalnost okoljskega in socialnega kapitala, njuno obnovo in izboljševanje. Pomembno je, da socialna in okoljska sestavina nista več postavljeni kot omejitev gospodarstva, marveč pomembna ustvarjalna dejavnika razvoja (Radej, 2000).

<sup>37</sup> Okoljski razvoj pomeni institucionalno krepitev politike razvoja okolja. Razvoj okolja prerašča varstvo okolja, gre za varstvo okolja pred netrajnostno rabo, ne pa pred kakršno koli rabo (Radej, 2000).

<sup>38</sup> Socialni razvoj je človekov razvoj v najširšem pomenu besede, možnost izbire posameznika, katere temelji so dolgo in zdravo življenje, možnost izobrazbe in participacije ter dostop do sredstev, potrebnih za primeren življenjski standard (Radej, 2000).

udejanjanje TR-a danes. Pri tem lahko rečemo, da konceptualna veriga TR-a izvira iz konvergence treh sestavin (ekološke integritete, ekonomske učinkovitosti in družbene pravičnosti), vsake s svojimi vrednotami, definicijo problema, poudarki in diskurzom. (Connor in Dovers 2004:206). Danes je TR obče sprejeto osrednje načelo v središču okoljskih politik. Zavezanost k TR-u pa ne zahteva le refleksije o okoljskih vrednotah, ampak se ponovno sprašuje tudi o kvaliteti življenja, družbeni pravičnosti, inter- in intrageneracijski pravičnosti in demokraciji (Smith 2003:4).

Demokratske teorije so se doslej ukvarjale le s človeškimi temami; ekološka kriza pa zahteva ponovno konceptualni premislek, ki poleg človeka vključuje tudi živi in neživi svet narave. Narava ne more voliti ali izražati interesov. Vendar pa v njej najdemo komunikacijo, ki je lahko povezana v komunikacijo znotraj človeškega sveta. Naloga sodobne zelene demokracije je kreiranje učinkovitih oblik komunikacije, ki podirajo meje<sup>39</sup> (ne ustvarjajo novih) v odnosu človek-okolje (Dryzek 2000:6).

Trenutno prevladuje red kapitalistične demokracije, saj vse liberalne demokracije delujejo v kontekstu kapitalističnega tržnega sistema. Vsaka država, ki deluje v takšnem kontekstu, pa je omejena v možnostih, kakšnim politikam je sposobna slediti. Politike, ki škodujejo biznisu ali profitabilnosti, so avtomatsko kaznovane z umikom s trga. Napačne investicije pomenijo padanje cen. Takšno padanje cen pa je slabo, ker pomeni manjši državni prihodek, s čimer v očeh volivcev pade cena tudi vladi. Zato je prva naloga katerekoli liberalne države vedno zagotoviti profitabilne razmere za biznis. Okoljska politika je sicer možna, vendar le v primeru, ko je škoda storjena biznisu marginalna, ali v primeru, ko je možno dokazati, da je nekaj dobro za biznis. Prav zaradi takšnega prevladujočega razumevanja je ekološka modernizacija postala priljubljena v številnih evropskih državah. O'Riordan (1997) pravi, da institucije v širšem smislu (od administrativnih do ekonomskih) vodijo k izčrpanju planeta, s tem da prevalijo stroške na tretjo stranko, pri tem pa uživajo v ugodju, ker jim ni treba misliti in delovati trajnostno. To pomeni, da institucije v pozno modernih družbah v razvitih kapitalističnih državah služijo vodilni eliti in velikim korporacijam, njihovim povezanim interesom, politični in ekonomski moči. S te pozicije pa varujejo in podpirajo vrednote, ki krepijo vez med državo in biznisom, kar omogoča širjenje obstoječih institucij in hkrati njihovo kontinuiteto. Zaradi te značilnosti kapitalističnega tržnega sistema in znotraj le-tega

---

<sup>39</sup> Liberalni model demokracije si prizadeva za jasno in močno delitev med naravnim in človeškim svetom.

delujoče liberalne demokracije se vse bolj kaže strukturna nesposobnost obstoječih ekonomskih in političnih institucij, da bi sprejele in učinkovito obravnavale globalne grožnje, tveganja in prikrajšanja, ki jih povzročajo (Offe 1987:40). Iz tega se je razvila potreba po takšni *polity*, ki bo omogočala kaj več kot zgolj zadovoljevanje kratkoročnih človeških materialnih interesov in dosegla bolj trajnostno ravnotežje, ki bo obsegalo tako naravne kot človeške sisteme. Ustvariti je potrebno demokracijo, ki bo v svojem bistvu diskurzivna, demokratična in občutljiva za ekološke signale ter odprta institucionalnemu eksperimentiranju (Dryzek 2000:145-55). Potrebno je preučevati možne poti,<sup>40</sup> po katerih bi se lahko demokratična politika spremenila tako, da bi državljanom omogočila učinkovitejše oblikovanje in organiziranje lastnih življenj. Ena od možnih poti je TR, ki predstavlja nasprotje liberalnemu progresivnemu razvoju in za svoje okoljsko vodene cilje nujno potrebuje široko participacijo, saj je le participativni pristop v procesu oblikovanja politik tisti, ki lahko vključi potrebe vseh segmentov družbe, prihodnjih generacij ter žive in nežive narave. Okoljske vrednote in njihove politične implikacije so najbolje zastopane, če imajo vsi segmenti družbe možnost predstaviti svoje poglede. Pri tem pogledi znanstvenikov in strokovnjakov, najetih s strani vlade ali privatnih interesov, predstavljajo le nekaj glasov med mnogimi (Paehlke 1996:19). Nedvomno tudi drži, da politike, ki jih sprejmemo v sedanjosti, zadevajo prihodnje generacije in njihove priložnosti. Vprašanje, ki izhaja iz tega, pa je, ali imajo pravico zastopati svoje interese v obliki demokratičnega predstavništva v sodobnem procesu odločanja. Vendar to razumevanje omejujejo številni dejavniki, kot npr., da prihodnje generacije ne morejo imeti interesov in posledično predstavništva, ker jih še ni, ter da ne vemo, kakšni bodo njihovi interesi (Dobson 1996:125-32). Prav tako današnje odločitve ne zadevajo le prihodnjih generacij, ampak tudi prebivalce, ki živijo onstran državne meje in ne sodelujejo pri sprejemanju in oblikovanju odločitev, ter živo in neživo naravo.

Udejanjanje TR-a zahteva delati več in bolje v političnem in institucionalnem smislu. Tako v teoretični kot empirični literaturi in uradni politiki obstaja dovolj močan konsenz, da TR

---

<sup>40</sup> Po vrhu v Riu leta 1992 so številne države ustanovile telo, ki se ukvarja s politiko TR-a na nacionalni ravni. Ponavadi se ta telesa imenujejo *Nacionalni svet za TR (NSTR)*, četudi se njihova imena, vloge, funkcije in status med seboj razlikujejo. Osnovni namen NSTR-ov je nadaljevati na nacionalni ravni politični diskurz o TR-u, ki se je pojavil po Riu. To široko razlikovanje v formi in funkcijah NSTR-ov odseva partikularni nacionalni kontekst, na katerega vplivajo legalne, politične, kulturne tradicije. Tudi pristop partnerstva je precej znan na področju okoljskih politik. Pri NSTR-ih je treba upoštevati tudi njihovo omejenost. Ne zahtevajo velike institucionalne reforme. Bolj so organizacijske in komunikacijske intervencije v institucionalni sistem, ki lahko prispeva k institucionalni transformaciji skozi čas. Namen NSTR-ov je predstavljati neko vmesno strategijo, ki želi vpeljati spremembe v institucionalni sistem, in še več, ki si prizadeva za spremembe, tako sebe kot drugih (Connor in Dovers 2004:134-51). Mehanizmi, kot so NSTR-i, igrajo jasno vlogo v povezovanju institucionalnih in normativnih sprememb preko deliberacije in komunikacije.

zahteva precejšnje institucionalne spremembe. Pri tem se po več kot desetletju dolgi debati ta težnja le še stopnjuje. Osrednje mesto v ideji TR-a zavzema politično vključevanje z namero, da okoljske, družbene in ekonomske politike v procesu oblikovanja politik niso obravnavane izolirano, ampak holistično in enakopravno, kar pa se glede na obravnavane študije primerov Connorja in Doversa (2004) zdi precej težka naloga, še zlasti v fazi implementacije.

Ker TR predpostavlja kreiranje participativnih oblik v političnem upravljanju ter uporabo inovativnih policy orodij, je v nadaljevanju naloge smiselno pregledati, kakšne oblike participacije se razvijajo in uporabljajo v razvitih kapitalističnih državah.

### **2.3.1. Participacija**

Za usmerjanje družbe po poti TR-a je nujno potrebno delovanje demokratičnega sistema s poudarjeno vlogo aktivne participacije državljanov. Za vsako odločitev se je treba preizprašati: kdo odloča, v čigavem interesu in na kakšnih temeljih so sprejete odločitve. Prav zaradi narave odločitev, ki se sprejemajo z okoljsko sestavino v sektorskih politikah, je izrednega pomena udeležba javnosti v odločevalskih in komunikacijskih formah ter doseganje soglasja pri reševanju okoljskih problemov in oblikovanju novih politik. Če naposled izostanejo demokratične komunikacijske forme, potem ostane le avtoriteta oblasti in elit kot edino sredstvo za reševanje (okoljskih) problemov in oblikovanje politik. Kadar pa je demokratično življenje državljanov omejeno zgolj na občasne volitve, je dejavnost ljudi odvisna predvsem od sredstev, s katerimi lahko upravljajo. Tako imajo državljani le malo priložnosti, da delujejo kot aktivni državljani, kot udeleženci v javnem življenju. Demokratična avtonomija skuša odpraviti tako stanje z ustvarjanjem možnosti, da se ljudje uveljavijo v svoji državljanski razsežnosti. Načelo avtonomije podeljuje pravico vsem državljanom, da sodelujejo v javnih zadevah, in ohranja *ideal aktivnega državljana*, ki zahteva, da so ljudje priznani kot tisti, ki imajo pravico in možnost delovati v javnem življenju. Vendar pa participacija ni nujnost. Državljanji se lahko odločijo, da je v nekih okoliščinah obsežna participacija nepotrebna. O tem se lahko odločijo iz čisto racionalnih razlogov, ki vključujejo prepričanje, da so njihovi interesi že dovolj dobro zastopani (Held 1989:272-4).

Participativna demokracija<sup>41</sup> spodbuja človeški razvoj, krepi občutek za politično učinkovitost, zmanjšuje občutek odtujenosti od centrov moči, neguje skrb za kolektivne probleme in prispeva k oblikovanju aktivnih državljanov, ki so se sposobni ostreje zavzemati za vladne zadeve (Held 1989:244). Da bi jo bilo mogoče ustrezno zagovarjati, je potrebna natančno izdelana teorija »meja svobode« in natančna razdelava institucionalnih ukrepov, potrebnih za njihovo zaščito. Zaradi tega je *načelo avtonomije*<sup>42</sup> neizogibna predpostavka participativnega modela demokracije (Held 1989:258). Udejaniti ga je mogoče samo tako, da priznavamo neizogibnost procesa »dvojne demokratizacije« - preoblikovanje tako države kot civilne družbe v medsebojni odvisnosti. Takšen proces predpostavlja sprejemanje načela, da mora biti delitev med državo in civilno družbo osrednja zadeva demokratičnega življenja. Demokratična država in civilna družba sta nezdružljivi z vplivnimi družbenimi klikami in organizacijami, ki lahko prav na taki osnovi svojega delovanja sprevržejo demokratične izide. Pri tem gre tudi za vprašanje moči korporacij (da omejujejo politična vprašanja in vplivajo nanje), za omejevanje dejavnosti vplivnih interesnih skupin, ki skušajo neovirano udejanjiti svoje interese, in za upadanje sistematičnih privilegijev, ki jih imajo nekatere skupine na račun drugih. Država in civilna družba morata postati ena drugi pogoj za demokratični razvoj (Held 1989:270). V takih okoliščinah bi bilo treba uporabiti strategije za razpustitev starih vzorcev moči v civilni družbi, ob tem pa ustvariti nove,<sup>43</sup> v katerih bi imeli državljanji večji vpliv v procesu oblikovanja, sprejemanja in nadzorovanja politik.

Žal pa je iz preteklih dejanj razvidno, da je za številne diskusije o okoljski politiki značilno, da tehnične in administrativne elite sprejemajo odločitve z *minimalno* participacijo javnosti. V takšnem tehnokratskem modelu oblikovanja politik je participacija javnosti zelo omejena, v

---

<sup>41</sup> Carole Pateman, Brough C. Macpherson in Nicos Poulantzas skupaj zastopajo nov model participativne demokracije (glej Held 1989:249).

<sup>42</sup> Held (1989:257) načelo avtonomije opredeljuje kot »posameznike, ki naj bodo svobodni in enaki v določanju svojih življenjskih razmer; to pomeni, da morajo imeti enake pravice (in v skladu s tem enake obveznosti) v podrobnem določanju okvira, ki ustvarja in omejuje možnosti, ki so jim na razpolago, kolikor tega okvira ne širijo zato, da bi zanikali pravice drugih«.

<sup>43</sup> OECD v svoji publikaciji *Citizens as partners*, izdani leta 2001, podaja tri koncepte o odnosu med državljanji in vlado: informiranje, posvetovanje in aktivno participacijo. *Aktivna participacija* kot koncept, ki med vsemi tremi zahteva najvišjo stopnjo odgovornosti državljanov za njihovo vlogo v procesu oblikovanja in sprejemanja politik, je opredeljena kot odnos, ki temelji na partnerstvu med državljanji in vlado, v katerem so državljanji aktivno vključeni v določanje procesa in vsebine oblikovanja in sprejemanja politik. Ta odnos predpostavlja enakopravno vlogo državljanov pri postavljanju dnevnega reda, predlaganju alternativ in oblikovanju političnega dialoga. Odgovornost za končne odločitve in oblikovanje javnih politik pa še vedno ostaja na strani vlade (OECD 2001:12). Aktivna participacija državljanov priznava njihovo avtonomno sposobnost, da razpravljajo in generirajo policy opcije. Od vlad pa zahteva, da pri postavljanju agende delijo svojo vlogo z državljanji, in se zavezuje, da bo te posredovane predloge upoštevala in vključila pri oblikovanju končne odločitve (OECD 2001: 41).

nasprotju z demokratičnim participativnim modelom, kjer pogledi državljanov veljajo enako kot mnenja strokovnjakov. Z vidika demokratičnih vrednot obstajajo številni problemi s tehnokratskim modelom. V demokraciji namreč obstaja predpostavka, da državljanji sami najbolje presodijo, kaj je v njihovem interesu. Demokratična participacija tudi prispeva k temu, da so vladne odločitve bolj upravičene, legitimne. Tudi kadar ljudje participirajo v odločitvah, ki jih zadevajo, jih to izkustvo obogati in opremi za aktivnosti v prihodnje. Hkrati za participacijo velja, da vodi k boljšim družbenim izbiram. Strokovnjaki in elite niso nezmožljivi; omejeni so s svojim pogledom na svet in s pristranskostjo, ki izhaja iz njihovega profesionalnega dela in interesov. Pa tudi strokovnjaki niso politično in vrednotno nevtralni, kot sicer predpostavlja struktura znanosti; njihovi interesi in vrednote neizbežno zadevajo njihovo znanstveno presojo. Če stroka oceni tveganje drugače kot javnost, potem te njene okoljske odločitve niso sprejemljive za javnost. Razlike med ocenami javnosti in stroke so še najbolj vidne prav na področju okolja. Bolj kot se vladne agencije trudijo opravičiti svoje odločitve z znanstvenimi nasveti in analizami brez demokratične participacije, bolj se pogloblja vrzel med pričakovanji državljanov in njihovo zmožnostjo, da vplivajo na odločitve. In bolj ko se večja participacijska vrzel (deficit), bolj pada zaupanje v demokratične institucije in izbire, ki jih le-te uberejo (Fiorino 1996:195-7). Zato lahko rečemo, da močnejše oblike demokratične participacije dopolnjujejo procese, kjer so v oblikovanju politik že interesne skupine in strokovnjaki. Demokratična participacija omogoča ljudem politične izbire, ki zadevajo njihova življenja. S poudarjanjem udeležbe javnosti in s kvaliteto participacije v procesu odločanja med vladnimi uradniki in tehničnimi strokovnjaki lahko premostijo vrzel med tistim, na kar državljanji menijo, da bi morali imeti vpliv, in dejanskim vplivom na okoljske demokratične odločitve.

Kako bi torej lahko izboljšali demokratično participacijo v okoljskih odločitvah? Poti je več. V ta namen se v zadnjem desetletju razvijajo oblike demokracije, ki podpirajo demokratično participacijo, tako da oblikujejo programe na tak način, da ima javnost nadzor nad odločitvami, ki zadevajo okolje in s tem njihova življenja. Sicer pa potreba po boljši participaciji zadeva vsa področja javnih politik. Vključevanje državljanov v oblikovanje in sprejemanje politik nenazadnje vladam omogoča tudi dostop do širših virov informacij, vidikov in potencialnih rešitev ter izboljša kvaliteto sprejetih odločitev. S tem se dvigne kvaliteta demokracije. Vlade pa morajo za dosego razvoja ustreznih mehanizmov za spodbujanje vključevanja državljanov v proces oblikovanja in sprejemanja politike investirati

še zadostno količino časa in virov v gradnjo trdnega zakonodajnega, političnega in institucionalnega okvira (OECD 2001:11).

### 2.3.2. Asociativna demokracija

Debata o asociativni demokraciji se je začela konec osemdesetih let prejšnjega stoletja. Gre za demokratičen model, kjer glavno vlogo igrajo volonterske, samoorganizirane skupine in asociacije z notranjo demokratično strukturo. Asociativna demokracija se ni razvila v težnji po večji kvalitativni participaciji, pač pa kot dopolnilo predstavniški, parlamentarni demokraciji. Njen osnovni namen je širjenje in krepitev demokracije, podpora politični in distribucijski enakosti ter zavest o vrednotah, ki jih postavlja liberalno demokratična država. Pri tem igra pomembno vlogo *javna kultura (public culture)*, ki se večinoma odraža v posesivnih individualističnih vrednotah, ki ustvarjajo ogromne ekonomske neenakosti in prispevajo k odporu do participacije celo na lokalni ravni. Zato je glavni predlog asociativne demokracije,<sup>44</sup> da bi čimveč družbenih aktivnosti prenesli na asociacije, ki predstavljajo tretjo pot med individualizmom prostega trga in centralizirano državno kontrolo. Za *laissez faire* je namreč značilno, da pušča številna področja družbenega življenja neurejena, ker državljanji ne morejo v celoti uresničiti svojih ciljev kot izolirani posamezniki, ampak le povezani s tistimi, s katerimi si delijo iste cilje (Bader 2001:1). Zato teorija asociativne demokracije predlaga, naj država in trg še naprej obstajata, vendar paralelno z asociativnim sistemom vladanja. Omejena pa naj bosta na tista področja, kjer sta najbolj učinkovita in podvržena demokratičnemu nadzoru in potrošniški suverenosti. Šele asociacije pa so tiste, ki premoščajo praznino med obstoječo institucionalno postavitvijo in oblikovanjem nove (Bader 2001:8-14).

Dizajni asociativne demokracije izvirajo iz različnih virov in avtorjev, med katerimi so najbolj znani Joshua Cohen, Joel Rogers<sup>45</sup> in Paul Hirst.<sup>46</sup> Med njimi obstajajo precejšnje vsebinske

---

<sup>44</sup> Osnovne ideje asociativne demokracije so: funkcijska in teritorialna decentralizacija, pluralizem (pri čemer gre za množstvo prepletajočih se in medsebojno povezanih asociacij, ki odsevajo različne tipe interesov. Asociacije vključujejo organizirane proizvajalce, potrošnike, zaposlene, družbena gibanja, kulturne organizacije, poklicne asociacije itd.), koordinacija s pomočjo pogajanj, soobstoj številnih skupno koordinirajočih mehanizmov (asociativna koordinacija je stisnjena med decentralizirano koordinacijo trga in centralno politično koordinacijo preko običajnih kanalov in organov predstavniške demokracije) (Achterberg 1996:167).

<sup>45</sup> Cohen in Rogers vidita asociacije večinoma kot mehanizem, uporaben za demokratično vladanje. Ločita med *primarnimi in sekundarnimi asociacijami*. Prve opredeljujeta kot tiste, ki niso država, podjetje ali družina, imajo pa mesto v upravljanju demokratične družbe, saj oblikujejo in izvajajo javne politike in na ta način dopolnjujejo državne dejavnosti. Poudarita pa tudi, da ima asociativna demokracija omejitve, saj slabše organiziranim skupinam ne nakloni enakih možnosti dostopa do mest odločanja (Achterberg 1996:165-73).

<sup>46</sup> Hirst asociativne demokracije ne vidi kot alternativo, ampak kot dopolnilo in zdravo tekmovalnost s prevladujočo obliko družbene organizacije: s predstavniško demokracijo, z birokratizirano državo blaginje in velikimi korporacijami. Nadalje pravi, da morajo asociacije postopoma pridobiti mesto glavnega v demokratičnem vodenju, v ekonomskih in družbenih zadevah, saj je zmožnost lokalnih in neodvisnih organizacij

razlike, vendar je vsem skupno strinjanje, da imajo asociacije demokratično strukturo, s pomočjo katere predstavljajo interese, ki niso dovolj organizirani preko teritorialnih politik, osnovanih po večinskem pravilu. V grobem lahko ločimo dva tipa asociacij. Prve izvirajo iz pluralistične tradicije, kjer država igra postransko vlogo, organizirane so od spodaj navzgor (bottom-up ali družbeni pristop); druge imajo korporativistično ozadje, kjer država igra bolj aktivno vlogo in v nekaterih pogledih nadzira asociacije od zgoraj navzdol (top-down ali državni pristop). Obliko Paula Hirsta uvrščamo v prvo skupino. V letu 1980 je oblikoval asociativno rekonstrukcijo demokracije, medtem ko Cohen in Rogers svojo obliko gradita na neokorporativističnih idejah, kjer podeljujeta državi aktivno vlogo v organiziranju asociacij in odnosov med njimi (Perczynski 2001:76-8). Asociativna demokracija si prizadeva dati težo pogajanjem med sekundarnimi asociacijami in med njimi ter državo kot primarno asociacijo, s čimer pridobijo večjo težo nasproti državi kot v siceršnjih liberalno demokratičnih režimih (Achterberg 2001:86).

Reformiranje liberalne demokracije s pomočjo asociativne demokracije lahko prispeva k realizaciji trajnostne, demokratične in pravične družbe kot glavnega cilja TR-a. Že Brundtlandino poročilo namreč predvideva institucionalne spremembe za doseganje harmonije v zadovoljevanju potreb sedanjih in prihodnjih generacij. Pri tem ni dovolj zgolj spremeniti individualnih življenjskih stilov in politike; potrebne so strukturne spremembe, ki zahtevajo globlje posege v institucionalne vzorce. Zato lahko rečemo, da obstaja precejšnja privlačnost med TR-om in asociativno demokracijo. Pri tem pa se postavlja vprašanje, kako lahko asociativne reforme prispevajo k realizaciji TR-a kot temeljnega cilja okoljske politike. To pomeni, da morajo biti vzorci potrošnje in produkcije trajnostni, da se lahko ohranjajo v neskončnost in s tem ne presegajo omejitev, ki jih postavlja regenerativna sposobnost narave. Le tako lahko narava še naprej izpolnjuje svoje funkcije, ki sploh omogočajo človeške dejavnosti in vzorce produkcije ter potrošnje (Achterberg 2001:88). Participacija v nalogah družbenega in ekonomskega upravljanja člane asociacij opremi z odgovornostjo in jih ne vidi zgolj kot proizvajalce ali potrošnike, ki želijo uresničiti svoj privatni interes. Živeti trajnostno pač ne vključuje le ene aktivnosti, ampak družbeno širši proces učenja. Pri tem asociacije obogatijo politično debato z večjim spektrom predlogov, ki se obravnavajo resneje, kar je že izhodiščna točka deliberacije. Asociacije pomenijo tudi nek tip šole, kjer se člani naučijo,

---

večja, s tem bolje rešujejo ekonomske in socialne probleme na lokalni ravni. Naloga centralne vlade pa je postaviti temelje zakonodajnih institucij, ki bodo omogočili koordinacijo in zadovoljevanje potreb, ki jih druge asociacije ne morejo ali niso zmožne (Perczynski 2001:76-9).



kako demokratične norme delujejo v praksi in s tem empatije, samorefleksije ter drugih perspektiv realnosti (Perczynski 2001:79).

### 2.3.3. Deliberativna demokracija

V zadnjem desetletju drugega tisočletja se je teorija demokracije močno obrnila v deliberativno smer. Ta obrat na novo oživlja zavezanost k avtentičnosti demokracije, torej stopnjo, do katere je demokratični nadzor dejanski, ne le simboličen (Dryzek 2000:1), in razumevanje, da pri demokraciji ne gre le za zbiranje glasov, ampak za njihovo preobrazbo kot rezultat proste deliberacije. Deliberativna demokracija<sup>47</sup> daje večji poudarek oblikovanju mnenj kot pa rezultatu debate po poslušanju in soočanju argumentov (posvečenih) drugih. Aktivni posameznik naj bi bil izpostavljen čimveč informacijam in predstavljanju mnenj v medsebojni interakciji. Dejstvo, da ljudje spremenijo svoje poglede po procesu deliberacije, je empirično dokazal James Fishkin (v Connor in Dovers, 2004) s študijami primerov. Priznati je potrebno, da je deliberativna demokracija sicer še daleč od *popolne* teorije demokracije. Vendar je ne smemo pojmovati kot vseobsegajoči model demokracije, ampak bolj kot zaželeno sestavino demokracije. To pomeni, da moramo razumeti, kako lahko demokratično deliberacijo združimo z drugimi institucionalnimi strukturami. Deliberacija je v načelu vedno proces v gibanju, ki se ne zaključi z odločitvijo. Odločitev je le posledica diskurzivnega procesa, saj politika zahteva odločitve, zato vedno obstaja časovna omejitev debate. Četudi odločitev ne potrjuje vseh pogledov, pa so vsi pogledi vzeti v premislek (Smith 2003:73-4). Po mnenju teoretikov deliberativne demokracije morata biti izpolnjena dva pogoja za pojav bolj legitimnih in zaupanja vrednih oblik politične oblasti: vključenost (inclusiveness) in spontan dialog (unconstrained dialogue). *Vključenost* pomeni tako prisotnost kot glas, pri čemer so vsi državljani upravičeni do participacije v procesu političnega dialoga in imajo enako pravico do predstavitve in zastavljanja vprašanj, predstavljanja vzrokov, izražanja potreb, vrednot in interesov. *Spontan dialog* daje podporo deliberativni racionalnosti kot nasprotju strateški ali instrumentalni racionalnosti. Deliberativna racionalnost pomeni, da so vse interakcije egalitarne narave, neprisiljene, kompetentne in niso predstavljene z namenom prevare, goljufije, moči ali strategije. Hkrati se morajo deliberativne institucije znati ubraniti in zaščititi pred strateškimi in manipulativnimi akcijami. Demokratična deliberacija je usmerjena k skupnemu razumevanju, kar ne pomeni, da se bodo ljudje vedno strinjali, ampak so motivirani rešiti konflikte. Ponuja možnosti, v katerih lahko akterji razširijo in poglobijo

---

<sup>47</sup> Termin *deliberativna demokracija* je prvi uporabil Joseph Bessette leta 1980 v debati med elitisti in participativnimi demokrati (Perczynski, 2001).

svoje lastne omejene in zmotljive poglede. Teoretično demokratična deliberacija izboljšuje pritok informacij s tem, da aktivno zaposli številne glasove, vključno s posamezniki in skupinami z neposrednimi izkušnjami. Deliberacija ni omejena zgolj na racionalni argument, ampak priznava in dopušča tudi druge oblike komunikacije. Med drugim tudi retorika igra zelo pomembno vlogo v komunikaciji, saj vključuje emocionalne odzive občinstva. Značilnost participacije v deliberaciji je prav ta, da vodi posameznike, da si priključijo v misli interese, ki so onstran njihovih lastnih, vključno z interesi tistih posameznikov in skupin, ki bi lahko bili brez takšnega reflektiranja pregovorjeni, preslišani ali pa bi jih javna politika celo napadla. Politična enakost je predpogoj, da imajo vsi, ki sodelujejo v procesu, enake možnosti vplivanja na rezultat. Vsak odklon od tega ideala krši glavno načelo deliberativne demokracije. Posamezniki pa morajo ohraniti pravico, da jim ni treba participirati, če ne želijo.

Diskurzivna demokracija je najbolj učinkovito politično sredstvo, ki je trenutno na voljo za reševanje kompleksnih socialnih problemov, saj zagotavlja neprekinjeno vključevanje širokega spektra različnih perspektiv, ki so znamenje kompleksnosti. To je tudi odgovor, zakaj so bili diskurzivni dizajni v zadnjih letih uvedeni pri kompleksnih tematikah, za katere je bil značilen globok konflikt (Dryzek 2000:167-73). Deliberativna demokracija se je pojavila predvsem kot odgovor na neučinkovitost teorije liberalne demokracije pri reševanju okoljskih problemov (Smith 2003:73). Dryzek<sup>48</sup> trdi, da diskurzivna demokracija še vedno ostaja najboljši alternativni politični model, ki vstopa produktivno v naravne sisteme in tako omogoča učinkoviteje obravnavati izzive, ki jih prinaša okoljska kriza. Pri tem je potrebno razlikovati med *proceduro* (zelene strukture) in *vsebino* (zelene vrednote). Zagovarjati demokracijo pomeni zagovarjati proceduro, zagovarjati okoljevarstvo in ekologijo pomeni zagovarjati vsebino, pri čemer ni zagotovila, da bo demokratična procedura proizvedla ekološko sprejemljivo vsebino (Dryzek 2000:140-1). Glavno vprašanje je, kako mora biti politični odločevalski proces strukturiran, oblikovan, da bo občutljiv za pluralnost okoljskih in

---

<sup>48</sup> John S. Dryzek (prvi in najbolj znani zagovornik deliberativne demokracije znotraj zelene politične misli) pravi, da se danes sicer izmenično uporabljata termina deliberativna in diskurzivna demokracija, deliberativna celo pogosteje. Avtor je, razočaran zaradi asimilacije deliberativne demokracije v liberalni parlamentarizem in zaskrbljen nad absorpiranjem deliberativne institucije v državo, razvil *teorijo diskurzivne demokracije*. Le-ta, po njegovem prepričanju, predstavlja alternativo prevladujoči poti predstavniške demokracije in skuša ohraniti kritično distanco do institucij liberalne države. Njegova teorija diskurzivne demokracije se izogiba vprašanju odločanja v političnih institucijah in namesto tega daje poudarek deliberaciji in diskurzom znotraj civilne družbe. Ostaja skeptičen glede možnosti deliberacije znotraj državne strukture, četudi bi bilo v redkih primerih to mogoče (Smith 2003:74).

drugih vrednot. Teorije deliberativne demokracije ponujajo zanimiv teoretični odgovor na to vprašanje: obljublajo institucije, ki podpirajo demokratično deliberacijo, ki je občutljiva za pluralnost okoljskih vrednot in je tista, ki podpira politično presojo, ki vzame v premislek različne perspektive o živi in neživi naravi. Četudi ne nudi nikakršne garancije o zelenem političnem izidu, deliberativna demokracija ponuja pogoje, pod katerimi pluralnost okoljskih in drugih vrednot vzamemo v premislek (Smith 2003:53). Deliberativni proces nudi areno, v kateri so državljani izpostavljeni alternativnim potem konceptualizacije odnosov med človekom in živo ter neživo naravo. Robyn Eckersley pravi (2000:120): »*Javno inspirirana deliberacija je proces, v katerem se naučimo naše odvisnosti drug od drugega in do okolja, ter proces, v katerem se naučimo spoznati in spoštovati drugačno usmerjene druge (kar vključuje tudi živo in neživo naravo ter prihodnje generacije)*«. Adolf Gundersen pa trdi, da ima deliberacija o ekoloških temah transformativen učinek na pogled državljanov, zviša njihovo podporo kolektivni akciji, pa tudi vodi k bolj holističnemu in dolgoročnemu razmišljanju - vse to pa je ključno za realizacijo bolj okoljsko racionalne politike. Ko se soočamo z visokimi ravni negotovosti in tveganja, deliberativne institucije ponujajo spreten mehanizem, s katerim je mogoče aplicirano znanstveno in tehnološko znanje regulirati - z institucionalno postavitvijo, v kateri so porušene in preoblikovane meje med strokovnjaki in laiki. Vendar pa Andrew Dobson opozarja, da ni nobenega zagotovila, da prost dostop in enakovredna obravnava zagotavljata višji vrednostni status živemu in neživemu svetu narave, kot do sedaj (Smith 2003:65-6). Sicer je res, da ni nobene garancije, da bodo v deliberativnem postopku okoljskim vrednostim posvečene prioritete v odločanju. Možno je le jamčiti, da bodo vrednote, s katerimi povezujemo živo in neživo naravo, vsaj artikulirane in branjene. Gre predvsem za enako pravico predstaviti vrednote, povezane z okoljem, kar še ne pomeni, da bodo imele prioriteto. Prepričljivi razlogi, izkustvo in dvig zavesti so tisti, ki to šele omogočajo. Res je, da je naravni svet živ in prežet s smislom, vendar je ta smisel vedno *za* človeštvo. Človeštvo je tisto, ki vrednoti in odkriva pomen in smisel (Smith 2003:71-2). Diskurzivna demokracija mora biti transnacionalna v odnosu do državnih meja in ekološka v svoji usmeritvi glede okoljskih problemov. Zelo pomembno je, da se z nesoglasji spopada čim širši krog kompetentnih akterjev (Dryzek 2000:162).

Med avtorji, ki se ukvarjajo z deliberacijo, obstaja zelo malo strinjanja, kako deliberacijo speljati od tiste znotraj civilne družbe v bolj formalno areno političnega odločevalskega procesa. Najpogosteje se pojavljajo trije modeli: mediacija, državljanski forumi, državljanske pobude in referendum. *Mediacija* sooča različne stranke, ki so v sporu, njen cilj je rešiti

konflikt na način, da so vse stranke v sporu zadovoljne. Pri tem igrajo mediatorji bistveno vlogo. Mediator lahko izrabi potencial deliberativne demokracije, saj je tisti, ki ustvari možnosti za javno deliberacijo in zagotavlja, da vse prisotne stranke izrazijo svoje poglede, imajo zagotovljen dostop do informacij, izzivajo in sprašujejo nasprotno stran (Smith 2003:79-86). Med *državljske forume* se uvrščajo deliberativne ankete in državljanske porote ter konsenzualne konference. Vse naštetе oblike se med seboj sicer precej razlikujejo, skupno pa jim je, da se javnost zbere za nekaj dni in razpravlja na temo javnega interesa; pri tem so državljani izpostavljeni različnim informacijam in slišijo širok razpon mnenj, lahko sprašujejo, zaslišujejo, potekati pa mora čimbolj nepristransko. Omenjene oblike predstavljajo dopolnitev obstoječim predstavniškim oblikam. Državljski forumi odločevalce oskrbujejo z informiranimi pogledi državljanov. Predstavljajo odgovor na opazen demokratični deficit v sodobni družbi – v povečani oddaljenosti med življenji, izkušnjami ter odnosom državljanov in odločitvami, ki so sprejete v njihovem imenu (Smith 2003:86-93). *Državljska pobuda in referendum* pa sta mehanizma, kjer ljudje neposredno odločajo o javnih politikah. Teoretično izpolnjujeta kriterija vključenosti in politične enakosti. Vendar pa Simone Chambers (v Smith 2003) ni prepričana v deliberativni potencial referendumov in iniciativ, ker ni prisotne deliberacije, ampak zgolj večinsko pravilo glasovanja. Da je lahko takšno glasovanje legitimno, pravi Chambersova, je potrebna deliberacija. Hkrati je za ta dva mehanizma značilen tudi manipulativni učinek političnih elit, denarja, medijev, ki favorizirajo eno stran, saj so po večini mediirani s strani elit, kar je najbolj razvidno pri referendumih, ki jih podpira vlada. Z besedami Andrewa Parkina (v Smith 2003:98) je »referendum sredstvo, s katerim stranke, politiki in interesne skupine oblikujejo politični dnevni red, vplivajo na politične izide, razrešujejo spore in prekrojijo politično dinamiko tako, da vpliva na njihove interese«. Na referendumih in iniciativah o okoljskih tematikah so tako ponavadi močno vplivali nasprotniki, ki so za to zapravili ogromno denarja (v večini primerov so to interesi biznisa). Okoljske iniciative so lahko uspešne le, kadar obstajata močna in učinkovita organizacija in mobilizacija od spodaj (grassroots) v preskrbi z informacijami. Načeloma so iniciative mehanizem, s katerim skupine znotraj civilne družbe izzivajo vlado, ki brani obstoječe stanje.

Pregled teh treh modelov jasno kaže, da je pri reševanju okoljskih problemov potrebno o vprašanih institucionalnega dizajna razmišljati kreativno. Nobeden od predstavljenih treh modelov ni popoln, vsak ima posamezne prednosti in pomanjkljivosti. Kriteriju vključenosti najbolj ustrežata referendum in pobuda, seveda pa to svojo popolnost izgubita pri enakosti glasov v praksi že z vprašanjem, kdo voli in kako so zbrani podpisi. Po kriteriju

neposrednega dialoga predstavljajo državljanski forumi najbolj spodbudno okolje, saj tu deliberacija onemogoča merjenje moči (Smith 2003:99-101). Jasno je, da le težnja po večji participaciji in deliberaciji ni dovolj, pomembno je odgovoriti na vprašanje, kakšni participacija in deliberacija ter pod kakšnimi pogoji.

S krizo strankarskih interesov in pomanjkanjem glasov politično zastopanih v komunikacijskem in odločevalskem procesu njihovi interesi in pogledi ostajajo izključeni ali vsaj nezadostno zastopani. V ta namen teorija deliberativne demokracije ponuja tri prizorišča za razvoj zelene demokratične polity (politične strukture): ustavo, predstavniška zakonodajna telesa in civilno družbo. Forma teh institucij ostaja ključni element za povečanje demokratične deliberacije in izražanje pluralnosti okoljskih vrednot znotraj polity. Osrednje vprašanje, ki se ob tem postavlja, je, do katere stopnje lahko ta prizorišča političnega delovanja povečajo in vključijo več demokratičnega posvetovanja (deliberacije) in premišljevanja o okoljskih vrednotah. Na področju *ustavnega okoljevarstva* (substantivne in proceduralne okoljske pravice) že poročilo *Naša skupna prihodnost* (1987) uvaja okoljske pravice, katerim različni teoretiki dajejo različne poudarke. Eckersleyeva npr. predlaga namesto abstraktne pravice do svežega zraka ali vode okoljsko listino pravic, ki bo vključena v zakonodajo in ustavo. Koncept okoljskih pravic po Eckersleyevi vključuje tudi ohranitev okolja zaradi estetskih, kulturnih, uporabnih, znanstvenih in duhovnih ter drugih namenov in vsebin. Proceduralne okoljske pravice pa vključujejo vse od pravice do informiranja, legalne odškodnine do participacije. Povezavo med proceduralnimi in substantivnimi okoljskimi pravicami predstavlja *Aarhuška konvencija*,<sup>49</sup> ki daje poudarek javni participaciji in dostopu do informacij, kar sta predpogoja za udeležanje TR-a po 10. členu deklaracije iz Ria.

Naslednje prizorišče so *predstavniška zakonodajna telesa*, za katera je večinoma značilno, da so neučinkovita v skrbi za okoljske vrednote in zadeve, zato so se pojavili številni predlogi, kako bi izvoljena predstavniška telesa preoblikovali, da bi bolj ustrezno odsevala pluralnost

---

<sup>49</sup> *Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah oz. Aarhuška konvencija* je prvi pravno obvezujoči mednarodni dokument, ki je v celoti namenjen spodbujanju razvoja participativne demokracije. Temelji na doktrini TR-a (Mirković 2002:13). Konvencija je v mednarodnem prostoru stopila v veljavo 30. oktobra 2001, po šestnajstih ratifikacijah držav podpisnic. Sestavljajo jo trije stebri: prvi - prosti dostop do okoljskih informacij; drugi - sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju; tretji - dostop do pravnega varstva. Aarhuška konvencija odpira odločevalski prostor na področju varstva okolja in normativno ureja participativno demokracijo, s čimer se vsaj deklarativno odpoveduje zgolj strankarsko parlamentarnemu oblikovanju politik, programov in načrtov na področjih, ki so povezana z okoljem. Države podpisnice konvencije so to področje komunikacijskega in odločevalskega procesa pripravljene vsaj do neke mere institucionalno preoblikovati in vanj pripustiti novega akterja - javnost. Vsaki državi podpisnici pa konvencija prepušča, da sama uredi mrežo komunikacijskih in odločevalskih form, kjer naj bi se ti procesi odvijali, ter s tem odpira področje, ki ga bo treba šele (pre)urediti (Lukšič A. 2002b:25-31).

okoljskih vrednot. Ena od idej je zastopanje prihodnjih generacij in živega ter neživega sveta narave, saj jih sistem danes ne varuje. Pri tem pa ostajajo številne dileme, saj prihodnje generacije in živa ter neživa narava ne morejo artikulirati interesov in pogledov. Če bi takšno predstavništvo že obstajalo, bi morala biti to oblika *zastopnika (proxy)*, čeprav se ob tem postavljata vprašanji kdo bi to bil in kdo bi ga volil. Druga ideja je navzočnost odbora za okolje, ki bi ga sestavljali zagovorniki okolja in nekakšne odvetniške organizacije z možnostjo temeljite preiskave političnih predlogov in klicanja prič. Že danes najbolj vpliven dejavnik pa predstavlja *civilna družba*. Teorija deliberativne demokracije daje poseben poudarek vplivu institucij civilne družbe, ki ga imajo te v aktivnem javnem prostoru. Le-ta je orientiran k prostorom oblasti, tudi k državi, vendar ne izključno. Osrednji pojem v teoriji deliberativne demokracije je javni prostor, kjer se oblikujejo mnenja, debate, posvetovanja in nasprotovanja med državljani, skupinami, gibanji in organizacijami politične strukture. Zelo pomembno je, da je javni prostor avtonomen v odnosu do države. Aktivna civilna družba in javni prostor sta osnovana kot prostor, kjer se izraža različnost okoljskih vrednot in ponuja priložnosti za nasprotovanja, posvetovanja in premišljevanja (Smith 2003:103-28).

Deliberativen obrat v teoriji demokracije obljublja poglobljanje demokracije. Toda ta obljuba ostaja neizpolnjena, vse dokler deliberativna demokracija ostaja na robu političnega življenja. Zanj je značilno, da odpira prostor drugim demokratičnim možnostim: v spopadu diskurzov v javni sferi, v mednarodnem sistemu, celo v preseganju meja med človeštvom in okoljem (Dryzek 2000:175).

#### **2.3.4. Asociativno-deliberativna demokracija**

V današnjih debatah slišimo klic po izboljšanju demokracije z višjimi stopnjami participacije. Ne gre samo za dvig participativnosti v kvantitativnih oblikah, kot so glasovanja na volitvah ali referendumih, kjer se državljani lahko izrečejo le po večinskem načinu glasovanja, ampak predvsem na področju *kvalitativne participacije*, ki zahteva globljo obliko aktivnosti in se povezuje z interesi, vrednotami in sposobnostmi državljanov.

Asociativna demokracija kot *sistem* in deliberativna demokracija kot *mehanizem*, ki predpostavlja demokratični sistem, pokrivata dva različna segmenta demokracije. Asociativna demokracija je demokratična struktura brez vnaprej definiranih demokratičnih mehanizmov in struktur odločanja. Deliberativna demokracija je mehanizem brez določenega konteksta, sistema. Mehanizmi deliberativne demokracije lahko zelo ustrezajo sistemu asociativne

demokracije, še posebno v skupinah (Perczynski 2001:73-83). Ideje obeh teorij se tudi nanašajo na kvalitativno participacijo, ki se dogaja na področju interesov, posameznikom pa daje moč na področjih, ki jih zanimajo. Wouter Achterberg (2001) pravi, da lahko asociativna demokracija prispeva k TR-u tako, da prispeva k višji stopnji družbenega sodelovanja, bolj učinkovitemu družbenemu poseganju na trg in bolj enakovredni distribuciji dohodka. Asociativna demokracija brez deliberativne vsebine je slepa in deliberativna demokracija brez utelesitve v asociativni in drugih institucijah je neučinkovita v turbulentnih vodah današnje globalne *rizične družbe*, kot jo opisuje Ulrich Beck (2001), saj so tveganja potencialno globalna po obsegu, ne ustavljajo se ob teritorialnih, državnih ali časovnih mejah in so pogosto ireverzibilna. Za rizično družbo je značilno, da je rezultat modernih tehnologij (nuklearnih, kemičnih, bioindustrije, genetike itd.), ki so izven znanstvenega in političnega nadzora, saj gre za preobrazbo družbe v laboratorij, v katerem nobena organizacija več ne nadzoruje razmer in rezultatov eksperimentov v teku. Pri tem se moramo vprašati, katera tveganja in nevarnosti so družbeno sprejemljivi in kdo to določa? Beck napoveduje, da bodo v politični teoriji, da bi ta lahko obravnavala visokostopenjske nevarnosti, potrebne revolucionarne spremembe, zato predlaga nekatere reforme, ki bi prinesle ekološko razširitev (ecological extension) demokracije. Sicer ne napiše, kateri modeli demokracije bi ustrezali ekološko razsvetljeni modernosti, vendar bi to lahko bila deliberativna demokracija z javno deliberacijo med svobodnimi in enakimi državljani, ki je, idealno gledano, usmerjena k javnim interesom skupnega dobrega, čeprav Beck pri reševanju globalne okoljske krize upa na več kot zgolj institucionalne inovacije.

#### ***2.4. Politična ekologija***

Prva uporaba termina politična ekologija v akademskih razpravah sega v pozna šestdeseta in sedemdeseta leta preteklega stoletja. Diskusije o ekologiji kot znanosti s politično vsebino so v tistem času vzniknile kot rezultat povečane zaskrbljenosti zaradi vpliva človeštva na okolje. Ekologija je bila po eni strani študija teh vplivov, vendar pa hkrati tudi filozofski pristop v preučevanju odnosa človek-okolje (Forsyth 2003:4). Kot posledica težavnih ekoloških tematik je tedaj okolje vstopilo v politični prostor in se od takrat naprej obravnava kot politično vprašanje. Vendar pa takrat politika v vseh svojih segmentih ni bila pripravljena na učinkovito soočanje s problemi okolja. Odraz te situacije je bil nastanek ekoloških gibanj v sferi javnosti, ki so na politični dnevni red postavila vprašanje življenja in preživetja, ne le človeštva, ampak celotnega živega in neživega sveta narave.

Zgodnji politični ekologi so dajali poudarek predvsem filozofskim in metodološkim vplivom ekologije. *Ekologija* kot nova znanost se je ukvarjala z odnosom med človekom in drugimi vrstami. Politična ekologija kot nov znanstveni pristop pa ustvarja politični dnevni red, ki presprašuje destruktivnost človekovega delovanja v okolju (Forsyth 2003:5). Predpostavka, da je okoljska kriza, v kateri se je znašlo človeštvo, predvsem *znanstvena kriza*, je bil domet politične ekologije v letih od 1960 do 1980. Trg so podvrgli znanstvenim študijam (znamenita ideja ničelne rasti). Različne znanosti so vsaka skozi svojo prizmo opredeljevale okoljsko krizo. S hipotezo, preverjanjem in napovedjo je vsaka ponujala svoj delček k njeni rešitvi. Medtem so se v političnem prostoru številne zelene organizacije in stranke trudile obdržati na dnevnem redu vsaj okoljske prioritete, da bi tako oblikovale zelene politike. Upali so, da bo zmagal nekakšen konsenz, ki bo prinesel začetek reševanja krize. Tako drobtinčarsko zastavljen znanstveni pristop ni prinesel zelenih rezultatov. Percepcija pomena okolja v različnih sferah pa je naraščala. Tako od osemdesetih let preteklega stoletja dalje okoljska kriza ni bila videna le kot izključno znanstvena, ampak predvsem *politična kriza*. Nič več ni bila označena s konsenzom. Ne le da je prihajalo do zmagovalcev in poražencev v okoljskih zadevah, prihajalo je tudi do globoke delitve pri vsakem političnem vprašanju, ki se je nanašalo na okolje. Tako je nastala situacija, ko je bilo popolnoma jasno, da je nekaj nujno potrebno storiti, a ni bilo ustreznih mehanizmov, struktur in volje, da bi resnično kaj storili. Takšna situacija se je kazala v vedno večjem številu znanstvenih elaboratov in pičlem številu političnih akcij. Zdelo se je, da rešitev tega gordijskega vozla prinaša optimistična formula TR-a. Tako se danes politična ekologija v znanstveni literaturi večinoma pojavlja skupaj s TR-om. TR, tako ohlapno opredeljen, da omogoča številne interpretacije, je skupaj s politično ekologijo definiran kot tisti, ki si prizadeva vcepiti ekološko razmišljanje v politično debato. Filozofija politične ekologije je, da sta življenje in preživetje človeštva ter žive in nežive narave odvisni od zdravja planetarnega ekosistema. Takšno razumevanje naj bi bilo središčno v *vseh* procesih oblikovanja politik. Trajnostna prihodnost mora biti splošen cilj vseh. Namen politične ekologije je potemtakem ustvarjanje zavesti in podpore alternativnim vrednotam na vseh ravneh vladanja, pa tudi v sferi javnosti in biznisa.

Politična ekologija se pojavlja kot interdisciplinarno povezovanje<sup>50</sup> za reševanje osrednjega vprašanja, ki so ga postavili družboslovni znanstveniki: *odnos človek-okolje v polju*

---

<sup>50</sup> Politična ekologija združuje številne znanstvene discipline, od družboslovnih, humanističnih, naravoslovnih do tehniških, pa tudi aktivizem. Prizadeva si oživiti holističen pristop k mišljenju in delovanju, saj ničesar ni mogoče razumeti izven odnosa z okoljem (Galić 2002:1).



*političnega*. V najširšem smislu politično ekologijo lahko definiramo kot študijo medsebojnega vplivanja med političnimi skupinami in njihovim okoljem. Pri tem je poudarek namenjen raziskovanju, kako politične dejavnosti in nedejavnosti vplivajo na različne okoljske spremembe (Hempel 1996:150-2).

Številni avtorji in govorniki vse pogosteje opozarjajo, da se človeštvo nahaja na prelomnici, v križišču z Janusovo glavo, ter da bo bistvenega pomena za prihodnost celotnega planeta, za katero smer se bomo odločili. Zato je odnos med človeštvom in naravnim svetom nujno potrebno ponovno premisliti in redefinirati. Potrebujemo politično-etične okvire, ki bodo pomagali človeštvu usmeriti se na tiste grožnje, s katerimi se danes soočamo kolektivno. Obstoječa sredstva, s katerimi obravnavamo okoljske probleme, niso zadostna (Low in Gleeson 1998:2-3). Različni avtorji dajejo politični ekologiji kot znanosti različne poudarke. Pojavlja se kot akademska znanost, pa tudi kot izpeljava aktivnosti v dejanskem političnem prostoru oz., z besedami Atkinsona (v Forsyth 2003): *»Politična ekologija predstavlja po eni strani niz teoretskih predlogov in idej, po drugi strani pa ekološka in zelena gibanja«*.<sup>51</sup> Anderson (v Forsyth 2003) daje poudarek različnim nivojem skupnosti, s katerimi se ukvarja politična ekologija, ko pravi, da se le-ta nanaša na interaktivno odvisnost med različnimi področji: individualnim, skupnostnim, naravnim svetom; prav tako pa tudi med subnacionalno, nacionalno ter nadnacionalno ravno. Bryant želi potegniti ločnico med politično ekologijo in okoljskimi politikami in zapiše, da je *»politična ekologija usmerjena v interakcijo med državo, nedržavnimi akterji in fizičnim okoljem, medtem ko se okoljske politike nanašajo le na vlogo države na splošno«* (v Forsyth 2003:4). Politična ekologija tudi presprašuje pojme, značilne za marksistično debato: materializem, pravičnost, narava in kapitalistična družba, z namenom doseči bolj pravično porazdelitev pravic in virov. V tem kontekstu Lipietz (2000) napiše, da politična ekologija predstavlja kritiko obstoječega reda stvari.

To stoletje je stoletje z globalnimi obsegi: globalne vojne, globalna ekonomija, globalna okoljska rizičnost. Vendar pa politike ostajajo v precejšnji meri teritorialno vezane, še posebno na državne meje. Nacionalna država kot najpomembnejša teritorialna institucija politike pa ni najprimernejša za reševanje globalne okoljske krize. Politična ekologija se zato ne ukvarja toliko z nacionalnimi državami, bolj se usmerja na manjše enote politične

---

<sup>51</sup> Zelena gibanja vključujejo širok spekter gibanj, med katerimi lahko obstajajo tudi precejšnje konceptualne razlike: med prezervacionisti (»borci za ohranitev narave«) in konzervacionisti, med ekologi in

organizacije. Njeno stališče je, da je potrebno razmišljati in delovati »glokalno«,<sup>52</sup> da bi razvili okoljsko razumevanje in odgovor na vprašanje, kako rešiti okoljsko krizo, v kateri se svet danes nahaja. Vzeti v obzir glokalno perspektivo, ne pomeni ignorirati nacionalne države, bolj gre za njeno manjšo pomembnost v obravnavi ekoloških izzivov planeta. Po Mischejevem (v Hempel 1996) mnenju je nacionalna država postala glavna ovira v reševanju globalne okoljske krize. Politične spremembe so nujne, vendar ne zadosten element učinkovitega globalnega okoljskega vodenja. Povezane morajo biti z institucionalnimi reformami in inovacijami (Hempel 1996:152-76).

Danes si politična ekologija prizadeva razviti pristop k (okoljskim) politikam, ki bo dovolil uspešno integracijo političnih analiz z oblikovanjem in širjenjem razumevanja ekološke realnosti. Njen pomemben cilj je izogniti se poenostavljeni delitvi na znanost in politiko (na dejstva in norme) in uporabi vnaprejšnjih stališč o ekološki vzročnosti. Namesto tega si prizadeva razviti politično zavestno razumevanje (Forsyth 2003:21). Njen namen ni okoljsko krizo prikazati le kot znanstveni problem, ki ga je moč rešiti z epruветami znanosti, ampak kot celosten problem politike, družbe in kulture, za rešitev katerega ni dovolj zgolj nekakšen konsenz interdisciplinarnega dela znanosti, kjer vsaka znanost v epruветo doda nekaj prgišč svojih rezultatov, pomembnih za rešitev globalne okoljske krize. Potreben je precej širši pristop, ki vključuje javnost, vse ravni oblasti, od lokalne do nadnacionalne in svetovne. Zato politična ekologija na svojem akademskem nivoju presprašuje različne politične procese in koncepte, kot so: omejitve, raznolikost, stabilnost, prebivalstvena preobljudenost, pretirana potrošnja, tehnologije brez nadzora, novi (osebni) vrednostni sistemi, okoljska, ekološka in socialna pravičnost, trajnost, TR, varnost, globalizacija in rizična družba, okoljske politike itd., in jih skuša spraviti v novo politično realnost.

Politična ekologija ne sme biti še eno pojmovanje v nizu okoljskih politik, sicer izgubi svoj smisel obstoja. Namesto tega mora biti sposobna kritično analizirati politične značilnosti, ki so osnova definicijam in razlagam okoljske realnosti. Za dosego tega cilja je potrebno povečati število in kvaliteto javnih debat o obstoječih okoljskih predpostavkah in možnostih za razvoj alternativnih pristopov. Nujno je potrebna večja javna participacija v formulaciji tistega, kar naj bi predstavljala okoljska znanost. Več poudarka je potrebno dati preglednosti,

---

okoljevarstveniki; med ekosocialisti, socialnimi ekologi, ekofeminizmom, borci za pravice živali, bioregionalisti, globokimi ekologi, zagovorniki okoljske pravičnosti itd. (Smith, 2003:2).

<sup>52</sup> Izraz *glokalno* izhaja iz priljubljenega izraza »Razmišljaj globalno, deluj lokalno« (Hempel 1996:177).

jasnosti, legitimnosti in participaciji v okoljskih znanostih, ne pa zgolj predstavljaju stališč o tveganjih in vzrokih okoljske degradacije.

### 3. TEMELJI OKOLJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

#### 3.1. Opredelitev okoljske politike EU

V poglavju, ki je pred nami, želimo opisati in razložiti evolucijo okoljske politike EU od dneva, ko je stopila v veljavo Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju Pogodba o EGS-u), pa vse do danes in odgovoriti na naslednji vprašanji: kako se je razvijala evropska okoljska politika in kateri so bili odločujoči dejavniki te evolucije. V Pogodbi o EGS-u varstvo okolja namreč ni obstajalo *per se*, danes pa imamo na ravni EU okoljsko politiko z razvito horizontalno strukturo nalog in odgovornosti ter osnovni koncept, značilen za vse politike EU – trajnostni razvoj, ki se je prebil prav z okoljskega področja na vsa druga in postal osnovno načelo politik EU. Okoljsko politiko kljub temu ni mogoče enačiti s katero koli drugo javno politiko. Zaradi svoje specifične težnje po horizontalnem povezovanju je tista, ki daje vsem drugim politikam osnovno - okolje, ki ga morajo vzeti v premislek pri koncipiranju svoje politike.

Okoljska politika je vse od ustanovitve Evropskih skupnosti pa do danes prehodila pot, polno izzivov. Pri tem je bila včasih deležna več, drugič pa precej manj naklonjenosti. Prav zaradi te značilnosti bo kronološki pregled okoljske politike za analizo v nalogi razdeljen v faze, ki niso le časovne, ampak predvsem faze napredka v razvoju okoljske politike.

Pot raziskovanja okoljske politike EU nas bo vodila skozi analizo primarne zakonodaje in okoljskih akcijskih programov (OAP-jev), četudi niso legalno obvezujoči, so politične izjave, ki odsevajo konceptualizacijo politike, ki stoji za praksami EU.

Ker varstvo okolja ni bilo omenjeno v Pogodbi o EGS-u, so bile zgodnje spodbude razvoju okoljske politike razumljene kot zaščita držav pred ovirami v trgovanju pod krinko ukrepov varstva okolja (Weale in dr. 2000:32). Ironično je mestoma prav okoljska politika na evropski ravni služila za pospeševanje in stopnjevanje evolucije skupnega trga. Da bi razumeli, kateri dejavniki so vodili na evropski ravni v oblikovanje okoljske politike, bomo skušali odstrti marsikatero tančico s sprejetih programov in politik. Naša naloga pa bo usmerjena predvsem na iskanje preseka med konceptom TR-a, kot je ta opredeljen v drugem poglavju naloge, in današnjo okoljsko politiko EU. Zanj velja, da je prerasla definiranje zgolj z ukrepi in standardi, saj jo danes opisuje širša drža, koncept, znotraj katerega se razvijajo merila in

ukrepi. Je ta koncept TR? In če je TR, za katero verzijo modela TR-a gre? Je ta le krinka globalnega trga ali močna trajnost? Odgovor bomo skušali poiskati v pričujočem poglavju.

### ***3.2. Kronološki pregled razvoja okoljske politike EU***

Ob nastanku Evropskih skupnosti<sup>53</sup> (ES) kot medvladnega sporazuma med šestimi enako mislečimi državami, ki so si prizadevale za dvig ekonomske blaginje in restavracijo političnih odnosov v povojni Evropi, okolja sploh niso omenjale. Šele ko se je leta 1973 ES priključila Velika Britanija, so te sprejele zelo okrnjeno število okoljskih politik, ki so bile primarno usmerjene v zagotavljanje človeškega zdravja in umik notranjih ovir trgovini. To so bili bolj slučajni, naključni ukrepi kot stranski produkt urejanja glavnega področja. Tako večkrat avtorji (npr. Hildebrand 2002, Baker 1997) v literaturi navajajo, da pred letom 1973 sploh ne moremo govoriti o okoljski politiki na evropski ravni.

Za analizo razvoja okoljske politike EU bomo razdelili čas od podpisa Pogodbe o EGS-u pa do danes v naslednje štiri faze: 1957-1972, 1972-1985, 1986-1992, 1993-2005.

#### **3.2.1. Prva faza (1957-72) - obdobje pragmatičnih, naključnih ukrepov**

Pogodba o EGS-u, podpisana 25. marca 1957, ni vključevala nikakršnih eksplicitnih sklicevanj na okoljsko politiko ali varstvo okolja. Odseva duh časa, v katerem je bil primarni cilj ustanovitev skupnega trga, kjer bi se dobrine, ljudje, storitve in kapital lahko prosto gibali. Posledično so okoljski ukrepi temeljili le na široki interpretaciji Pogodbe o EGS-u, ki je dovoljevala ES zelo omejeno sprejemanje okoljske zakonodaje.

V tem času je bila okoljska zakonodaja ES podvržena dvojnemu omejevanju. Prvič, ker ni bilo nobenih eksplicitnih, formalno legalnih predpisov, ki bi podprli na celotno področje Skupnosti segajočo akcijo. Drugič, v kolikor naj bo akcija vodena po predpisih, ki so na voljo, morajo biti le ti neposredno povezani s ciljem ekonomske in okoljske harmonizacije. To je pomenilo, da je bilo varstvo okolja v domeni le močno okoljsko orientiranih držav članic (Hildebrand 2002:17). Vendar pa je kljub dejstvu, da ni obstajal koherenten okvir, Svet sprejel nekaj konkretnih zakonodajnih aktov že pred 1. OAP-jem. Tako je bila leta 1967 prvič uporabljena direktiva, ki se je ukvarjala z enotnim sistemom za klasifikacijo, označevanje in etiketiranje nevarnih substanc. Pravne osnove tej direktivi je položil 100. člen Pogodbe o

EGS-u, ki je Svetu podelil pravico, da s pravilom soglasja pravno ali administrativno uredi tiste zadeve v državah članicah, ki neposredno vplivajo na ustanovitev in funkcioniranje skupnega trga. Poleg direktive o nevarnih substancah je Svet do konca prve faze sprejel še tri direktive, za katere lahko rečemo, da so imele okoljski vpliv: dve sta se nanašali na kmetijske teme, ena pa je urejala emisije vozil, ki jih povzročajo dizelski motorji (Hildebrand 2002:17).

Zaključimo lahko, da v prvih petnajstih letih obstoja ES okoljski cilji niso bili zastavljeni kot koherentna politika. ES so v tem času na okoljskem področju sprejele devet direktiv in eno uredbo, vse le z namenom sledenja ekonomskim ciljem, saj je razvidno, da so vse okoljske direktive kot ukrep za funkcioniranje skupnega trga izhajale iz 100. člena (Hildebrand 2002:18). Tako v prvi fazi ne moremo govoriti o kakršni koli institucionalizaciji varstva okolja. To je obdobje pomanjkanja zavezanosti k skupni akciji. Gonilna sila nastanka zakonodaje na področju okolja je bila zgolj potreba po trgovanju med državami članicami, zato so sprejeti ukrepi predstavljali le reakcije na specifične, s trgovino povezane probleme (Barnes in Barnes 1999:25).

### **3.2.2. Druga faza (1972-85) - splošna zavzetost za varstvo okolja**

Leta 1972 organizirana Konferenca o človekovem okolju v Stockholmu je mejnik v razvojni poti okoljske politike ES. Učinek, ki je prispeval k bolj koherentnemu pristopu k okoljski politiki EU, je izhajal iz javnega interesa in zavesti o problemih, povezanih z uničevanjem okolja (npr. Nema pomlad, Rimski klub itd.), ter iz nastanka novih oblik politične mobilizacije. Gledano čisto kronološko, se je varstvo okolja razvilo kot reakcija na preobilnost desetletja ekstremne industrializacije v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. V tem času je Evropa dobila tudi dva pomembna okoljevarstvenika, Bernharda Grzimeka v Nemčiji in Jacquesa Cousteauja v Franciji. Oba sta učinkovito uporabljala množične medije za pridobivanje javnosti za svoje projekte. Prav tako je Greenpeace International pričel vplivati s svojimi večkrat spektakularnimi misijami v imenu okolja. V Zvezni republiki Nemčiji je leta 1969 Willy Brandt postavil varstvo okolja v svoj volilni program. Kot kancler je kasneje postavil precedens s tem, da je podelil varstvu okolja visoko politično prioriteto. Že oktobra 1971 je njegova vlada spravila v tek uradni okoljski program (Hildebrand 2002:21). Vsaj formalno pa je šla Francija še dlje s tem, ko je postala prva evropska država, ki je ustanovila svoje lastno okoljsko ministrstvo. Dvig javne zaskrbljenosti in pojav okoljskih gibanj sta

---

<sup>53</sup> Evropske skupnosti zajemajo EGS (imenovan tudi Evropska skupnost), Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). Od Maastrichtske pogodbe dalje Evropske skupnosti tvorijo del prvega stebra Evropske unije.

odsevala v Konferenci o človekovem okolju, h kateri je junija 1972 v Stockholmu pozvala OZN. Konferenca je dosegla prelomno točko s tem, ko je okoljska vprašanja, ki so se vse do tedaj reševala znotraj nacionalnih politik, premaknila na globalno agendo (Bahor 2002:4). Ta je decembra 1972 tudi vodila v ustanovitev Programa združenih narodov za okolje (UNEP) (Hildebrand 2002:21).

V kontekstu na novo nastajajoče občutljivosti za varovanje okolja je Francija izkoristila priložnost v času svojega predsedovanja ES in sprejela odločitev o osnovanju prvega okoljskega akcijskega programa na pariškem vrhu v Versaillesu leta 1972 (Hildebrand 2002:22). Nemčija in Nizozemska sta bili med glavnimi zagovornicami programa, saj so bili njuni nacionalni okoljski standardi relativno strogi, kar je pomenilo ekonomsko breme v primerjavi z drugimi državami članicami. Zaradi nekonkurenčnosti so si nemški in nizozemski industrijski lobiji prizadevali za enake ekonomske stroške varstva okolja po celotnem prostoru Skupnosti, tako da bi sprejeli enotne standarde za celotno Skupnost (Hildebrand 2002:22). Liefferink je zapisal (v Burchell in Lightfoot 2001:35):

*»... odločili so se, da ekonomska ekspanzija ne more biti sama sebi namen... ampak mora slediti težnji po izboljšanju kvalitete življenja kot tudi življenjskega standarda... posebna pozornost je bila namenjena nedotakljivim vrednotam in varstvu okolja, tako da bo napredek resnično v rokah človeštva«.*

Voditelji so pozvali institucije Skupnosti, naj razvijejo akcijski program o okolju (Burchell in Lightfoot 2001:36). V skladu s to iniciativo Komisije je bil 1. OAP formalno odobren s strani Sveta in predstavnikov držav članic 22. 11. 1973. To označuje začetek politike, ki je postavila cilje, načela, določila rok in predpisala ukrepe, ki naj jih spravijo v tek različni okoljski sektorji v naslednjih treh letih. Cilj 1. OAP-ja je bil izboljšati kvaliteto življenja in spremljajočih življenjskih razmer prebivalstva Skupnosti.

1. OAP-ju je leta 1976 sledil drugi, ki je pokrival obdobje od leta 1977 do 1981. Cilj slednjega je bilo nadaljevanje in razširitev dejanj znotraj okvira, ki ga je načrtoval že njegov predhodnik, s posebnim poudarkom na preventivni politiki. Kontinuiteto okoljske politike Skupnosti je zagotavljal 7. 2. 1983 sprejet 3. OAP (1982-1987), s katerim je okoljska politika pridobila večji politični status. Vse novosti, ki jih je uvedel, so bile izražene v več kot 40 direktivah, 8 odločbah in 10 uredbah (Hildebrand 2002:20). Okoljska politika Skupnosti je postajala pomembnejša, ker so se začeli zavedati, da so okoljski viri tisti, ki omogočajo

nadaljnji ekonomski in socialni razvoj ter izboljšanje življenjskih razmer, a jim hkrati postavljajo tudi omejitve.

Za drugo fazo je značilno, da je okoljsko politiko razvila, tako v dajanju politične pozornosti, kot v dejanskem številu sprejete zakonodaje. Pri tem pa moramo poudariti, da so legalne osnove za okoljsko politiko ostale relativno šibke. Z drugimi besedami, celo do sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja Skupnost ni imela formalnih pristojnosti, da bi upravljala s številnimi okoljskimi problemi (Hildebrand 2002:23).

Med leti 1973 in 1985 je bilo sprejetih 120 direktiv,<sup>54</sup> 27 odločb in 14 uredb, kar pomeni, da je bilo okolje v tem času najhitreje rastoče področje evropske politike. Kljub tej kvantitativni rasti nekateri avtorji, npr. Haigh in Baldock (1989:45), to obdobje predstavljajo kot temno dobo v okoljski politiki EU zaradi potrebne soglasnosti v Svetu ministrov, kar je odločilno vplivalo na učinek in kvaliteto političnih odločitev. Drugi avtorji, npr. Majone, ki to obdobje označujejo kot obdobje velikih dosežkov, pa vseeno priznavajo, da je kvaliteta okoljske zakonodaje, sprejete v tem obdobju, resnično sporna (Burchell in Lightfoot 2001:37).

### **3.2.3. Tretja faza (1986-92) - zagon okoljske politike ES**

Po letu 1985 je bila okoljska politika Skupnosti oblikovana po drugem vzorcu, ki se je manifestiral v Enotni evropski listini (EEL) (Hildebrand 2002:25). Njen najpomembnejši cilj je bilo dokončanje notranjega trga do konca leta 1992. V tem kontekstu je leta 1989 Komisija objavila poročilo *The Environment and the Internal Market*, kjer je zapisano, da ustvarjanje enotnega trga, kot tudi potreba po ločitvi ekonomske rasti od okoljske degradacije, zahtevata pregled obstoječe okoljske politike na ravni ES in tudi v državah članicah. Z vključevanjem poglavja Okolje v novi pogodbi ES, so avtorji EEL-a priskrbeli formalne temelje koherentni okoljski politiki. EEL štejemo za tako pomemben akt, da po njem lahko v grobem delimo okoljsko politiko Skupnosti pred in po letu 1985. Na okoljsko politiko je EEL učinkoval po treh različnih poteh:

- z institucionalnimi spremembami,
- z dokončanjem oblikovanja notranjega trga,

---

<sup>54</sup> Ernest von Weizsäcker je identificiral več kot 20 direktiv kot najpomembnejših primerkov zakonodaje Skupnosti med leti 1973-1985, ki jih lahko v grobem razvrstimo v šest različnih kategorij, glede na področje, ki ga pokrivajo: voda, zrak, hrup, odpadki, emisije, svinec in goriva. Kljub temu, da so bile institucije v tem obdobju vključene v številne okoljske aktivnosti, so legalni temelji, ki so bili na voljo, ostali omejeni. Ernest von Weizsäcker to imenuje *Kunstgriff* (trik) z uporabo 100. in 235. člena Pogodbe o EGS-u (Hildebrand 2002:24-5).



- z novimi zakonodajnimi akti, ki so definirali evropsko okoljsko politiko (Hildebrand 2002:27).

Zaključimo lahko, da so v tretji fazi zakonodajno osnovo 100. in 235. člena Pogodbe o EGS-u, zamenjala določila EEL-a. Kljub temu pa načelo sodelovanja ni bilo uporabljeno tako pogosto, kot bi pričakovali. Vsaj do konca leta 1991 je večina okoljskih zadev Skupnosti še vedno temeljila na soglasnih odločitvah Sveta. Možnost uporabe glasovanja s kvalificirano večino, ki jo je vpeljal EEL, pa je kljub temu vsaj formalno omogočila okvir za sprejem veliko večjega števila okoljske zakonodaje (Hildebrand 2002:30). Trdno osnovo za razvoj koherentne okoljske politike je predstavljal tudi 4. OAP (1987-92), katerega vsebinska določila so močno vplivala na besedilo EEL-a.

#### **3.2.4. Četrta faza (1993-2005) - obdobje visoke retorike in nizke implementacije**

»Dva koraka naprej, eden nazaj« je najustreznejši opis okoljske politike v Maastrichtski pogodbi, podpisani 7. 2. 1992. Po eni strani je pogodba okrepila zavezanost EU k varstvu okolja, ki mora biti vključeno v druge politike Unije. Po drugi strani pa so spremembe, predstavljene v zakonodajnem procesu, povzročale zmedo in posledično zavlačevanje. Tam, kjer sta bila prej dva postopka za sprejemanje evropske okoljske zakonodaje, je Maastrichtska pogodba uvedla štiri, pri tem pa ni povsem jasno opredelila, kdaj nastopi kateri postopek (Wilkinson 2002:37).

Glasovanje s kvalificirano večino v Svetu je sicer postalo pravilo za okoljsko politiko. Ena država članica po novem ni mogla več blokirati predloga, s čimer se je predpostavljalo, da bo to pospešilo dogovor o novi zakonodaji (Hildebrand 2002:30). Poleg eksplicitnih legalnih temeljev okoljske politike je Maastrichtska pogodba uvedla tudi načelo vključevanja okolja v druge politike. Njena naslednica - Amsterdamska pogodba je v veliki meri odpravila nejasnosti svoje predhodnice in se močneje ter jasneje zavezala k načelu TR-a, tako da kasneje Niška pogodba v okoljsko področje skorajda ni vnesla sprememb.

V evropskih političnih institucijah je prevladovalo prepričanje, da so legalni temelji okoljske politike dokaj jasni in primerni, velik problem pa ostaja njihova implementacija. Prav v tej težnji je 5. OAP (1992-2000) predstavil preusmerjanje v načinu vodenja in upravljanja k mrežnemu stilu in k od spodaj navzgor oblikam policy formulacije in implementacije (Knill in Lenschow 2000b:3). Veliko pozornost je namenil tudi potrebi po vključevanju okoljskega premisleka v politike na vseh ravneh vodenja in upravljanja ter še posebej med socialnimi in

ekonomskimi akterji, a je ostal nedorečen glede tega, kako naj bodo ti cilji doseženi v praksi (Wilkinson 2002:40). Slednje v veliki meri ostaja naloga njegovega naslednika, 6. OAP-ja (2002-10), ki že v svojem naslovu napoveduje, da bo kvaliteta okolja plod naših odločitev.

Poročilo o dejanskem stanju okolja v EU je pripravila Evropska agencija za okolje za ministrsko konferenco v Kijevu maja 2003 kot del procesa »Okolje za Evropo«. Poročilo prvič celostno obravnava tako okoljska vprašanja kot vključevanje okoljskih vidikov v sektorske politike, kar kaže na politične premike na teh področjih. Sklep druge presoje je namreč bil, da ukrepi okoljske politike, sprejeti do sredine devetdesetih let, na splošno niso prinesli bistvenega izboljšanja stanja okolja. Od takrat je bil na nekaterih področjih dosežen očitni napredek, zlasti s tradicionalnimi mehanizmi, vendar pa velja, da je razvoj od sredine devetdesetih let v osnovi potrdil sklepe druge presoje in pokazal na velik primanjkljaj v uresničevanju in izvajanju okoljske politike. Poročilo na splošno kaže, da tam, kjer je napredek tesneje povezan z gospodarskim in socialnim razvojem, ni pripeljal do pomembnih dosežkov, npr. v zmanjšanju porabe virov. To pomeni pravzaprav neuresničevanje TR-a, ki zahteva tako razvojno ukrepanje na vseh ravneh – lokalni, regionalni, nacionalni in supranacionalni, kot tudi sektorsko vključevanje, z uresničevanjem bolj celostnih pristopov k oblikovanju strategij. Za njegovo uresničevanje je potrebna močna podpora na vseh ravneh vlade, biznisa, civilne družbe in posameznika (Okolje Evrope: tretja presoja, 2003:4-8).

### ***3.3. Vloga primarne zakonodaje<sup>55</sup> v razvoju okoljske politike EU***

#### ***3.3.1. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti<sup>56</sup>***

Pogodba o EGS-u je bila zavezana k »stalni in uravnoteženi gospodarski rasti«<sup>57</sup> in ni namenjala prostora varstvu okolja. Vendar pa si je prizadevala za poenotenje standardov v državah članicah, da manj okoljsko ozaveščene ne bi imele prednosti pred bolj ozaveščenimi zaradi nižjih okoljskih stroškov in tako, ironično, začela urejati okoljsko področje (Carter 2001:271).

---

<sup>55</sup> Primarno zakonodajo predstavljajo vse ustanovne pogodbe in njihove dopolnitve ter pristopne pogodbe.

<sup>56</sup> Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM) imenujemo tudi Rimski pogodbi. Podpisani sta bili leta 1957 v Rimu in veljata od 1. januarja 1958. Pogodba o ustanovitvi EGS-a, ki se od Maastrichtske pogodbe naprej imenuje le Evropska skupnost, stremi k nadaljnjemu gospodarskemu sodelovanju med državami članicami s ciljem vzpostavitve skupnega trga (Internet 2).

<sup>57</sup> 2. člen Pogodbe o EGS-u: »Naloga Skupnosti je, da z vzpostavitvijo skupnega trga in postopnim približevanjem ekonomskih politik držav članic v vsej Skupnosti spodbuja skladen razvoj gospodarskih

Z vstopom okolja v politični prostor pa tudi odsotnost okoljskih določil ni mogla preprečiti razvoja zakonodaje. To pomeni, da so se morale evropske institucije naslanjati na pičle temelje, ko so sprejemale zakonodajo: na 100.<sup>58</sup> člen, ki pokriva skupni trg, 36. člen, ki dovoljuje nekatere trgovinske omejitve na temelju varovanja zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin. Po letu 1972 je bil vseobsegajoč 235.<sup>59</sup> člen, ki je dovoljeval Komisiji, da predlaga zakonodajo, ki sledi široki interpretaciji ciljev, zapisanih v pogodbi. Možnost zakonodaje na okoljskem področju se je v veliki meri naslanjala na široko branje 2. člena pogodbe. Obstajali pa so še drugi, manj vidni okoljski ukrepi, npr. v pogodbi za EURATOM in v skupni kmetijski politiki. Na temelju vseh teh določil je bilo sprejetih devet direktiv in ena uredba (Weale in dr. 2000:41-2).

Omenjeni členi so dali nekaj podpore uvajanju okoljskih ukrepov, vendar so bili še vedno v kontekstu potreb po integriranem trgu. V bistvu sta bila 100. in 235. člen ključna za razvoj zgodnje okoljske politike, saj sta dovoljevala akcije, ki niso bile specificirane v originalni Pogodbi. Medtem ko sta bila omenjena člena pomembna in sta zagotavljala povezavo med okoljskimi in ekonomskimi politikami, pa nista vsebovala jasne navedbe o pomembnosti okoljevarstvenih ukrepov. Zavezanost k povezavi med ekonomskim razvojem in varstvom okolja je bila precej pičla (Barnes in Barnes 1999:46).

Pomanjkanje jasnosti in opore na pravnem področju je omogočalo državam članicam, da so te blokirale poskuse urejanja okoljskega področja. Ker je bila zakonodaja podvržena soglasnemu glasovanju v Svetu ministrov, posledično sprejete akcije pogosto niso odražale okoljske učinkovitosti, ampak so predstavljale politične kompromise. Poskusi, da bi harmonizirali okoljske politike nacionalnih vlad, so bili dosti bolj problematični kot poskusi, da bi harmonizirali nacionalne politike za ustvarjanje integriranega trga. Takšen nekooperativen odnos pa je v marsičem spodkopaval razvoj moderne okoljske politike (Barnes in Barnes 1999:47).

---

*dejavnosti, stalno in uravnoteženo gospodarsko rast, povečano stabilnost, pospešeno višanje življenjske ravni in tesnejše odnose med državami, ki jih združuje» (TEEC I/SL).*

<sup>58</sup> 100. člen: »Svet na predlog Komisije soglasno izda direktive za približevanje tistih določb zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje skupnega trga«.

*Glede direktiv, katerih izvajanje bi v eni ali več državah članicah povzročilo spremembo zakonodaje, se posvetuje s Skupščino in Ekonomsko socialnim odborom» (TEEC I/SL).*

<sup>59</sup> 235. člen: »Če bi se med delovanjem skupnega trga izkazalo, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju s Skupščino soglasno sprejme ustrezne ukrepe« (TEEC I/SL).

### 3.3.2. Enotna evropska listina<sup>60</sup>

Bela knjiga za dokončanje notranjega trga je predstavljala osnovo evropske integracije v osemdesetih letih dvajsetega stoletja. Temeljila je na argumentu, da bo Evropa brez ovir trgovanju bolj učinkovita, saj bo spodbudila večjo tekmovalnost in protiutež industrijam, kot so ZDA, Japonska in na novo razvijajoči se Daljni vzhod. Kombinacija takšnega globalnega, evropskega in domačega razvoja je v državah članicah ustvarila atmosfero, v kateri so bile potrebne dramatične ekonomske in politične spremembe, pri čemer je bila primarna pozornost usmerjena k dokončanju notranjega trga. Kot sta zapisala Pamela in Ian Barnes (1999:47), je bil EEL tiha kupčija med severnimi in južnimi državami članicami EU, ki je legitimirala njihovo prihodnje sodelovanje.

EEL je bil odločilen v razvoju okoljske politike, saj je položil trdno pravno osnovo supranacionalnim akcijam. Premaknil se je od politike, ki je na način *ad hoc* ukrepov reševala posamezne probleme, k okoljski politiki, osnovani na načelu vključevanja okoljskega premisleka v druga politična področja. Prav tako je omogočil ES igrati bolj pomembno vlogo v globalnih okoljskih sporazumih (Barnes in Barnes 1999:55).

Z uvedbo poglavja VII - *Okolje*, ki se nanaša na politike (policies) ES, je ne le *de facto*, pač pa tudi *de jura* pravilno govoriti o okoljski politiki. EEL se s členi od 130r do 130s ukvarja s cilji okoljske politike Skupnosti. Prav tako piše o razmerju med pristojnostmi držav članic in ES na področju varstva okolja in poziva k sodelovanju s tretjimi državami ter mednarodnimi organizacijami, ki zadevajo okolje (Hildebrand 2002:28).

V členu 130r(1) so jasno zapisani *cilji*, ki tvorijo okoljsko politiko ES:

- ohranjati, varovati in izboljševati kakovost okolja,
- prispevati k varovanju človekovega zdravja,
- zagotavljati skrbno in preudarno rabo naravnih virov (SEA III/SL 14).

Gre za širše cilje, vendar je v tem kontekstu pomembnejše upoštevati načela okoljske politike ES, ki jih uvaja EEL in določajo natančnejšo sliko, kaj naj politika na tem področju doseže:

- Že s preambulo k pogodbi so se ES zavezale k promoviranju demokracije na osnovi temeljnih pravic, priznanih v ustavah in zakonih držav članic, oz. kot sta zapisala

---

<sup>60</sup> Enotna evropska listina, ki je bila podpisana leta 1986 v Luksemburgu in Haagu, je začela veljati 1. julija 1987 in predstavlja zavezo k uresničevanju enotnega in notranjega trga, torej prostora, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, blaga, storitev in kapitala (Internet 2).

Haigh in Baldock (1989:21), je imela več kot tretjina držav članic ustavni status varstva okolja ali priznavanja okoljskih pravic.

- Zahteve po varstvu okolja morajo biti vključene v definiranje in implementacijo drugih politik Skupnosti, kar uvaja že člen 130r(2) EEL-a, ki pravi, da so »zahteve varstva okolja sestavni del drugih politik Skupnosti« (SEA III/SL 15), in predstavlja začetek kumulativnega procesa, ki je kasneje v 5. OAP-ju skušal popolnoma vključiti okoljski premislek v druga politična področja. To pomeni, da, v kolikor je cilj lahko dosežen po različnih poteh, je vedno potrebno izbrati tisto, ki je okolju najmanj škodljiva (Burchell in Lightfoot 2001:43).
- Člen 130r(3) je izpostavil štiri dejavnike, ki jih morajo Skupnosti upoštevati pri pripravi svojih dejavnosti, in sicer: razpoložljive znanstvene in tehnične podatke, okoljske razmere v različnih regijah Skupnosti, možne koristi in stroške ukrepanja ali neukrepanja, gospodarski in socialni razvoj Skupnosti kot celote in uravnotežen razvoj njenih regij (SEA III/SL 15).
- Člen 130r(4) je vpeljal načelo subsidiarnosti, ki določa, kdaj je nek ukrep primeren, da se izpelje na ravni Skupnosti, in kdaj na nižjih ravneh (Hildebrand 2002:29).
- Preventivno načelo, ki izhaja iz ugotovitve, da je boljše preprečiti kot obžalovati, je pomembno, ker se spoprijema z onesnaževanjem že pri samem viru in verjame v zmožnost tehnoloških izboljšav za rešitev teh problemov. S tem spodbuja ljudi in organizacije, naj delujejo proaktivno v odnosu do okolja (Burchell in Lightfoot 2001:42).
- Načelo onesnaževalec plača, ki skuša vključiti eksternalitete v stroške produkcije, saj le tako končni stroški zajamejo širšo percepcijo vložene in nastale energije. Povečanje stroškov naj bi spodbujalo onesnaževalce k iskanju manj onesnažujočih proizvodov in tehnologij (Burchell in Lightfoot 2001:42).
- Rektificiranje onesnaževanja pri viru, kadar je to možno, pomeni željo omejiti emisije in ne znižati okoljskih standardov. To načelo prepozna, da okoljski problemi zadevajo medsektorsko povezovanje in jih ni možno zmanjšati brez drugih skupnih politik, ki prav tako vplivajo na okolje (Burchell in Lightfoot 2001:43).

Postopke sprejemanja zakonodajnih predlogov je določal 130s<sup>61</sup> člen, s katerim je Evropski parlament sicer dobil večjo vlogo pri sprejemanju okoljske zakonodaje, vendar, kot sta

---

<sup>61</sup> Člen 130s EEL-a v prvem odstavku določa, da Svet na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko socialnim odborom soglasno odloči, katere ukrepe naj sprejme Skupnost. V drugem

izpostavila avtorja Haigh in Baldock (1989:15), je ostal problem pri glasovanju o okoljskih zadevah zaradi členov 130s (soglasnost) in 100a (glasovanje s kvalificirano večino). Težko je bilo določiti, kateri primer obravnava kateri člen; tako sta imela Komisija in Svet različna pogleda. Mnenje Komisije je bilo, da je 100a<sup>62</sup> člen ustrezna pravna osnova, kadar so izpolnjeni določeni pogoji; v tem primeru člen 130s pride v obzir le, kadar niso izpolnjeni pogoji pod 100a. V primeru, ko se Svet in Komisija nista mogla sporazumeti, je prišlo na vrsto Sodišče evropskih skupnosti, ki je jasno dalo prednost členu 100a in je tako podpiralo glasovanje s kvalificirano večino. Po drugi strani pa to pomeni, da je bilo zelo težko eni ali dvema državam blokirati nek predlog (Hildebrand 2002:27-8). Osnovni cilj EEL-a je bilo dokončanje notranjega trga do konca leta 1992, zato je uvedel člena 100a in 100b, ki se nanašata na harmonizacijo nacionalnih zakonov, vključno z okoljsko zakonodajo. Člen 100a(3) podeljuje Komisiji glavno vlogo v doseganju harmonizacije. Člen 100a(4) pa dovoljuje državam članicam, da uvajajo strožje nacionalne okoljske standarde, če ti niso sredstvo za diskriminacijo ali krinka za omejevanje trgovine med državami članicami (Hildebrand 2002:28).

### 3.3.3. Maastrichtska pogodba<sup>63</sup>

Okoljska politika EU je v obliki 5. OAP-ja dobila nov zagon s podpisom Maastrichtske pogodbe oz. Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU) februarja 1992, ki je vpeljala diskurz trajnosti (ne TR-a), zavezanost k visoki stopnji varstva okolja in načelu previdnosti kot osnovnim doktrinom politike (Connor in Dovers 2004:55). PEU ni eksplicitno vključeval zavezanosti k TR-u, sprejetem v Riu leta 1992. Četudi je bil termin TR že uporabljen v pogodbi, pa njegova uporaba ni dosledna; tako govori o trajnostnem napredku, trajnostni rasti in TR-u (Baker 1997c:92). Ilustracijo nedoslednosti npr. predstavlja 2. člen, ki poziva »*k trajnostni in neinflatorni rasti ob spoštovanju okolja*« (Burchell in Lightfoot 2001:44). Šele 5.

---

odstavku pa dodaja, da »Svet pod pogoji, navedenimi v prejšnjem odstavku, opredeli tista vprašanja, o katerih se odloča s kvalificirano večino« (SEA, III/SL 15).

<sup>62</sup> V členu 100a v prvem odstavku piše, da Svet na predlog Komisije ter v sodelovanju z Evropskim parlamentom in po posvetovanju z Ekonomsko socialnim odborom s kvalificirano večino sprejme ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga. V tretjem odstavku istega člena pa dodaja, da Komisija v svojih predlogih, ki zadevajo zdravje, varnost, varstvo okolja in varstvo potrošnikov, upošteva kot izhodišče visoko raven varstva (SEA III/SL 9).

<sup>63</sup> Pogodba o Evropski uniji je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu in velja od 1. novembra 1993. Z njo se je EGS preimenoval v Evropsko skupnost. Od te pogodbe dalje govorimo o strukturi treh stebrov, kjer prvi steber predstavljajo vse tri skupnosti, oz. od julija 2002 dalje le dve (Evropsko skupnost in Euratom), v drugi steber sodi skupna zunanja in varnostna politika, v tretji steber pa spada sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (Internet 2).

OAP eksplicitno navaja TR. To zmedo bi morda lahko delno razložili s tem, da so za pisanje dokumentov odgovorni različni akterji. 5. OAP v večini izraža mišljenje direktorata za okolje, medtem ko pogodbe odsevajo splošno klimo v mnenjih med vladnimi voditelji tistega časa (Burchell in Lightfoot 2001:45).

Po Churchu in Phinnemoru (v Burchell in Lightfoot 2001:39) je glavna razlika v politiki varstva okolja med EEL-om in PEU-jem kvalitativne narave. V slednjem je varstvo okolja omenjeno že v preambuli. Poleg načel, ki jih je uvedel že EEL, je PEU dodal načelo previdnosti, ki izhaja iz nemškega Vorsorgeprinzip, z namenom širjenja preventivnega načela v EEL-u, in se s tem zavezal k višji ravni varstva okolja.

Osnovne značilnosti in načela PEU-ja:

- Cilji okoljske politike EU, ki jih je EEL uvedel v členu 130r, je PEU enako povzel, dodal je le še spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov (TEU XVI/SL 37).
- Na področju doseganja trajnosti je PEU dopolnil člen 2 Pogodbe o ustanovitvi EGS-a s členom B, ki se pod poglavjem Skupne določbe pogodbe podobno nanaša na spodbujanje uravnoveženega in trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja (TEU XVI/SL 4). Brundtlandina formulacija TR-a ni našla prostora v PEU-ju, vendar kljub temu lahko govorimo o napredku, saj postavlja varstvo okolja v enak položaj z ekonomskim premislekom in ga prikazuje kot enega od ciljev EU, kar pomeni vsaj simbolično spremembo in predstavlja napredek k ozelenitvi pogodbe (Wilkinson 2002:39).
- Načelo previdnosti, ki ga je uvedel že EEL v členu 130r(2) (TEU XVI/SL 37).
- Na področju vključevanja je v EEL-u zapisano, naj bodo zahteve varstva okolja sestavina drugih politik EU. PEU gre na tem mestu dlje, člen 130r(2) zdaj pravi: *»zahteve varstva okolja je treba vključevati v opredelitve in implementacijo drugih politik Skupnosti«* (Wilkinson 2002:40). Vendar pa Komisija ni storila večjega napredka v tej smeri. Sicer je objavila številne dopolnilne dokumente, ki se nanašajo na kmetijstvo, tropske gozdove, energijo, urbano okolje, emisije ogljikovega dioksida in transport, ter programe in projekte, ki jih podpirajo strukturni skladi, a se degradacija okolja kljub temu ni zmanjšala (Wilkinson 2002:40).

Kljub večkrat izraženim težnjam po večji učinkovitosti ukrepov okoljske politike se je večja reforma zgodila šele v času nizozemskega predsedovanja Uniji leta 1997, tudi kot rezultat

srečanja na vrhu v Torinu, marca 1996, kjer so si prisotni prizadevali najti pot do zdravega in trajnostnega okolja za državljane EU. V začetku nizozemskega predsedovanja, v letu 1997, so potekala pogajanja, kako vključiti v pogodbo cilje TR-a. O tem se je razglabljalo že v pripravah PEU-ja, vendar je v končni verziji pogodbe ostalo marsikaj dvoumno zapisanega in nejasnega. Tako npr. v angleški verziji piše »*sustainable growth respecting the environment*«, v nemški »*continuous and non-inflationary growth*« in v francoski »*lasting growth respecting the environment*« (Barnes in Barnes 1999:50).

Najpomembnejša politična sprememba, ki jo uvaja PEU, zadeva sprejemanje zakonodaje. Medtem ko je bil nov postopek soodločanja uporabljen za sprejemanje OAP-ja, je postopek sodelovanja postal norma za večino okoljskih političnih odločitev. Oba postopka vključujeta uporabo večinskega načela odločanja v Svetu. Člen 130s(1) navaja, da se okoljske zadeve normalno sprejemajo v Svetu na temelju glasovanja s kvalificirano večino in v sodelovanju z Evropskim parlamentom. Hkrati je Evropskemu parlamentu priznal naraščajočo vlogo v okoljskem odločanju (člen 189b) z uvedbo postopka soodločanja, kjer ima Evropski parlament končno pravico do veta na zakonodajni predlog, ki mu nasprotuje, z absolutno večino svojih članov (Wilkinson 2002:43). Vendar pa člen 130s(2) navaja številna področja, kjer je zahtevana soglasnost v Svetu. V tem primeru je Evropski parlament le konzultiran, a njegovo mnenje ni obvezujoče. Tako se je pogosto dogajalo, da je Evropski parlament pritiskal na podlagi člena 100a, ker mu je to dajalo možnost soodločanja, Komisija in Svet pa sta se mu želela izogniti, ker se jima je to zdelo le potrata časa (Barnes in Barnes 1999:45). Takšne institucionalne spremembe, četudi same niso določale političnih izidov, so igrale pomembno vlogo v oblikovanju ravnotežja med institucijami na evropski ravni (Weale in dr. 2000:47-8).

### **3.3.4. Amsterdamska pogodba<sup>64</sup>**

Amsterdamska pogodba (AP) si je s številnimi predhodnimi iniciativami in obširno pregledanim področjem okolja na medvladni konferenci 1996-97 prizadevala predvsem za konsolidacijo okoljske politike. Tudi s pomočjo dobro organizirane kampanje je TR postavila kot najpomembnejši cilj EU na ustavni ravni (2. člen), kjer je jasno izpostavljeno, da je cilj EU spodbujati uravnotežen in trajnosten razvoj (Barnes in Barnes 1999:51). Cilj, ki se nanaša

---

<sup>64</sup> Amsterdamska pogodba je bila podpisana leta 1997 in velja od 1. maja 1999. Pogodba poudarja gospodarsko sodelovanje, spoštovanje človekovih pravic, spodbuja socialno zaščito. Delno je spremenila vsebino stebrov, saj je večina zadev, razen policijskega sodelovanja v kazenskih zadevah, prešla iz tretjega v prvi steber (Internet 2).



na vključevanje okoljske politike v druge sektorje, je pogodba prenesla iz zakotnega okoljskega poglavja (člen 130r) v naslovni člen (člen 3c). Ta premik nedvomno ponazarja veliko podporo političnih liderjev EU uresničevanju ciljev TR-a (Ogorelec Wagner 2000:16) in kaže na jasnejšo zavezanost k TR-u.

Da bi podprli TR, je bilo nujno identificirati cilje na tistih sektorskih politikah, ki potencialno naredijo največ škode v okolju, npr. transport, energija in kmetijstvo. Zato je v 6. členu pogodbe posebej izpostavljeno, da morajo biti zahteve po varstvu okolja »vključene v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti iz člena 3, zlasti zaradi spodbujanja TR-a« (Barnes in Barnes 1999:51). Kritiki so po tej formulaciji še vedno vztrajali, da EU ostaja zavezana le šibki verziji TR-a, ki temelji na antropocentričnem pogledu na svet in zato poziva k varstvu okolja le v dobro človeštva in ne celotnega ekosistema (Burchell in Lightfoot 2001:46).

AP je vnesel nekaj sprememb tudi v proces odločanja in vlogo Evropskega parlamenta v razvoju okoljske politike. Postopek soodločanja je bil tako poenostavljen kot razširjen (člen 175 TEC-a) (Barnes in Barnes 1999:53). Spremembe je doživel tudi 189. člen, ki razširja postopek soodločanja na glavne okoljske člene. Člen 130s(1) menja postopek sodelovanja s soodločanjem in s tem daje možnost širjenju okoljske zakonodaje. Na ta način precej povečuje moč Evropskemu parlamentu in želi zmanjšati demokratični deficit (Jordan 2002b:56). Postopek soodločanja se nanaša na splošne okoljske ukrepe in OAP-je. Glasovanje s kvalificirano večino je uporabljeno v Svetu za zadeve po členih 175 (1) in 175(3). Po členu 175(2), ki se nanaša na davke, mestno in deželno planiranje, zemljo in uporabo zalog energije, ima Komisija pravico do iniciative, vendar Svet še vedno glasuje s soglasjem, Evropski parlament pa je le konzultiran. Do te poenostavitve je prišlo, da bi natančneje opredelili okoljsko politiko in zmanjšali tveganje pred konfliktom na pravni osnovi. Države članice imajo še vedno možnost, da ohranijo ali sprejmejo višje okoljske standarde, kot so te na ravni Unije, če za to obstajajo znanstvene podlage (Burchell in Lightfoot 2001:41). AP si je prizadeval konsolidirati trdne dosežke, narejene v okoljski politiki od leta 1970 naprej. Pomembno pa je, da spremembe členov 2 in 3 utrjujejo okoljske zahteve do mere, ki še nima primerjave v zgodovini EU (Jordan 2002b:59).

### 3.3.5. Pogodba iz Nice<sup>65</sup>

Niška pogodba je spremenila zelo malo na področju okoljskega pravnega reda. To ne preseneča, saj so že obstajala načela in resnično pomembno je le, ali obstaja dovolj politične volje za implementacijo obstoječe zakonodaje na koristen način za okoljevarstvo. Razen člena 175(2), ki se nanaša na upravljanje z vodnimi viri, ki je bil dopolnjen v prid Portugalcev, so ostali členi ostali nespremenjeni. To pomeni, da določbe davčne narave in ukrepi, ki vplivajo na prostorsko načrtovanje, upravljanje z vodnimi viri in rabo zemljišč, razen ravnanja z odpadki, ter ukrepi, ki vplivajo na izbiro virov energije držav članic, še vedno zahtevajo soglasnost. To je bilo veliko razočaranje za zelene stranke in okoljske NVO-je (Burchell in Lightfoot 2001:41).

### 3.3.6. Ustava za Evropo<sup>66</sup>

Evropska ustava uvaja dodatno zaščito okolja. Načelo TR-a umešča v osrčje evropskega projekta. Že v preambuli k pogodbi o Ustavi za Evropo zapiše:

*»Evropa, »združena v svoji raznolikosti«, ponuja najboljšo možnost, da ob ustreznem spoštovanju pravic vsakega in ob zavedanju svoje odgovornosti do prihodnjih generacij in do Zemlje nadaljuje ta smel podvig, da bo iz tega naredila posebno območje človeškega upanja« (CONV 850/03).*

V 3. členu, ki opredeljuje cilje, v tretji točki nadaljuje v duhu TR-a, ko med drugim zapiše, da si *»Unija prizadeva za Evropo trajnostnega razvoja«*. Obveznost vključevanja okoljskega premisleka v vse evropske politike pa je opredeljena celo kot ena temeljnih pravic.<sup>67</sup> Prav tako v poglavju Politike in delovanje Unije že v splošnih določbah (člen III-4) zapiše, da je *»potrebno zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja TR-a«* (CONV 850/3). Evropejcem in predstavniškim

---

<sup>65</sup> Pogodba iz Nice je bila podpisana leta 2001 in velja od 1. februarja 2003 (Internet 2).

<sup>66</sup> Evropsko ustavo so voditelji držav ali vlad 25 držav članic podpisali 29. oktobra 2004 v Rimu. V interesu razumljivosti in preglednosti naj bi nadomestila vse dosedanje pogodbe. Sestavljena je iz štirih delov. Prvi del vsebuje določbe, ki opredeljujejo Unijo, njene cilje, pristojnosti, postopke odločanja in institucije. Listina EU o temeljnih človekovih pravicah tvori drugi del. Tretji del Ustave obravnava politike in delovanje Unije, vanj pa so vključene številne določbe sedanjih pogodb. Četrty del vsebuje končne klavzule, vključno z določbami, ki urejajo postopke sprejemanja in pregledovanja Ustave. Ustavna pogodba predvideva ratifikacijo s strani vseh držav članic v skladu z njihovimi ustavnimi pravili (s potrditvijo Evropskega parlamenta in/ali z referendumom). Če jo v dveh letih od njenega podpisa ratificirajo zgolj štiri petine vseh držav članic, bo Evropski svet znova zasedal na omenjeno temo (Ustava za Evropo. Predstavitev za državljane 2004:7-28).

<sup>67</sup> Listina o temeljnih pravicah Evropske unije (člen II-37) navaja: *»V politikah Unije morata biti upoštevana visoka stopnja varstva okolja in izboljšanje kakovosti okolja, ki se zagotavljata v skladu z načelom TR-a«* (CONV 850/3).

združenjem (npr. NVO-jem) daje možnost, da izrazijo svoje mnenje, vzpostavijo dialog in svetujejo o evropskih politikah (zlasti o okoljski politiki) (Ustava za Evropo 2004:16).

Na področju okoljske zakonodaje nedvomno lahko govorimo o napredku. Od ničnih pristojnosti v Pogodbi o EGS-u, ima zdaj EU pristojnosti na celotnem spektru okoljskih politik. EU se je premaknila od zanašanja na interpretacijo zakonodaje k zavezi o trajnostni uniji. Vendar je po drugi strani res, da je bilo, kljub referencam v pogodbah in OAP-jih, storjeno zelo malo za vključevanje okoljskega premisleka v druge sektorske politike. To po eni strani pomeni, da se okoljskih vprašanj vsaj sprva ni jemalo tako resno kot drugih problemov znotraj Unije. Ko pa so okoljske tematike končno začeli jemati resno, pa birokrati drugih direktorats niso gledali preveč navdušeno, kako direktorat za okolje vohlja naokoli in preverja, ali imajo vključen okoljski premislek v svoje dejavnosti (Burchell in Lightfoot 2001:113).

### ***3.4. Razvoj okoljskih akcijskih programov***

OAP-ji odsevajo pomembne indikacije v reševanju okoljskih problemov in postavljanju specifičnih ukrepov. Ujeti v duh časa svojega nastanka, ilustrirajo zaskrbljenost nad okoljskimi tematikami in širijo prostor za politične aktivnosti. Za razvoj okoljske politike so pomembni, ker je skozi njihovo prizmo mogoče oblikovati lestvico razvoja evropskega razmišljanja o okoljskih temah (Weale in dr. 2000:58). Z analizo prioritet in ciljev predstavljajo ustrezno študijo primera o napredku EU okoljske politike. Njihovo preučevanje prav tako dovoljuje presojo, ali je zavezanost EU k TR-u kaj več kot zgolj visoka retorika.

OAP-ji niso legalno obvezujoči za države članice; so pa politične izjave,<sup>68</sup> ki zagotavljajo politični in vsebinski okvir za akcije na evropski ravni. Zaradi neobvezujoče narave Svet ponavadi sprejme pobude OAP-jev splošno in se ne ustavlja pri vsaki njegovi točki (Burchell in Lightfoot 2001:82). Z neprestanim ponavljanjem načel in zahtev OAP-ji omogočajo trden prostor za razvoj okoljske razprave. Tako lahko ugotovimo, da so številna obče sprejeta načela TR-a zapisana v OAP-jih (Connor in Dovers 2004:207), ki so tudi edinstven poskus koordiniranja in vključevanja okoljskih politik preko nacionalnih meja (Carter 2001:271).

---

<sup>68</sup> OAP je sprejet v Svetu na podlagi predloga Evropske komisije. Svet ga sprejme v obliki resolucije, s katero se izreka le politična volja držav članic do izvajanja programa, vendar ne vzpostavlja pravnih obveznosti. Svet v resoluciji odobri le splošne usmeritve ali navodila (Internet 3).

### 3.4.1. Prvi okoljski akcijski program (1973-76)

Gledano retrospektivno, pomeni pariški vrh iz 1972 mejnik v začetku obstoja okoljske politike na evropski ravni. Z njim se je začel proces sprememb, ki je formaliziral in končno institucionaliziral okoljsko politiko na supranacionalni ravni. Deklaracija, ki je bila sprejeta kot rezultat vrha, je pozivala institucije k razvoju OAP-jev do konca julija 1973. Zato so se 31. decembra 1972 ministri, odgovorni za okolje sestali v Bonnu, kjer so vsebinsko postavili temelje. Tedaj je prvič v zgodovini Skupnosti Komisija dala prednost zmanjševanju neenakosti v življenjskih možnostih med državami članicami pred ekonomsko rastjo, ki je bila do takrat najpomembnejši cilj Skupnosti (Weale in dr. 2000:56). Svet je 1. OAP sprejel 22. novembra 1973 v obliki deklaracije, vseboval pa je prioritete za naslednja tri leta. Kljub temu, da je v marsičem ostal legalno prezrt, je njegova pomembnost v osnovanju okvira za nadaljnjo okoljsko politiko Skupnosti.

1. OAP, ki je bil spisan v diskurzu tradicionalne politične paradigme, je podal odgovor nacionalnih vlad na naraščajočo globalno zavest o okoljski degradaciji. Temeljlil je na spoznanju, da je skupna akcija v korist tako nastanku trga kot varstvu okolja (Barnes in Barnes 1999:55), ni pa vseboval poti, po kateri bi ta cilj dosegli. Postavil je osnovna načela in cilje okoljske politike in podrobno opisal tri kategorije dejavnosti, ki morajo biti spravljene v tek, in sicer: dejavnosti za zmanjšanje in preprečevanje onesnaževanja, dejavnosti za izboljšanje kvalitete okolja in dejavnosti v mednarodnih organizacijah. Duh časa, v katerem je nastal, ga usmerja predvsem na nadzor onesnaževanja in glavne ukrepe za popravilo že storjenega, uničenega. Progresiven pa je v tem, da že zapiše pomembnost vključevanja okolja v druge sektorske politike, a hkrati še vedno ostaja ujet v miselni tok kratkoročnega reševanja posamičnih okoljskih problemov (Burchell in Lightfoot 2001:81). Vendar pa je potrebno imeti v mislih dejstvo, da EU v času svojega nastanka ni imela pristojnosti na področju okoljevarstva.

1. OAP je že v preambuli izpostavil načelo skupne odgovornosti za okoljske akcije med nacionalno in supranacionalno ravno vlade (Barnes in Barnes 1999:29). Njegova pomembnost je tudi v postavitvi okvira, v katerem so zbrana osnovna načela za okoljske dejavnosti in kot taka osnova za okoljsko zakonodajo. Posebej je izpostavil 11 načel<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> 11 načel za okoljske dejavnosti, osnovane v 1. OAP-ju: 1. Bolje je preprečiti onesnaževanje kot zdraviti problem. (V podporo temu pristopu so na voljo vse razpoložljive tehnologije, ki naj oblikujejo takšno politiko, ki bo izboljšala kvaliteto življenja pri najnižjih stroških. To bo zagotavljalo združljivost politike z ekonomskim in socialnim razvojem). 2. Okoljski vpliv naj bo preučen v najzgodnejši fazi planiranja in v procesu odločanja. 3. Izigibati se je potrebno prevelikemu izkoriščanju virov. 4. Znanstvena dognanja naj bodo uporabljena v namene

okoljskih dejavnosti, ki vključujejo že zgodnji odsev idej TR-a (Weale in dr. 2000:56). Zavzemajo se za integracijo okoljskih ciljev v druga politična področja, kot so kmetijska, socialna, regionalna, industrijska in energetska politika, ki morajo vase vključiti tudi skrb za varstvo in izboljšanje okolja. Vendar je bilo navkljub tej zahtevi v realnosti na nacionalni ravni ta cilj precej težje doseči. Pomanjkanje pravnih osnov za politične akcije je bila verjetno najbolj pomenljiva ovira na poti vključevanja okoljskih zahtev v druge politike (Barnes in Barnes 1999:32).

Najpomembnejša značilnost 1.OAP-ja je ta, da je podal temelje za potencialno daljnosežno okoljsko politiko, ki bi lahko imela vpliv na vse poglede življenja. Cilj ukrepov, ki so podani v programu, ni le zmanjšanje onesnaževanja, ampak tudi varovanje zdravja človeštva in ohranitev okolja. Predstavlja prvi poskus koherentnega upravljskega načrta za ohranitev okolja znotraj geografskih meja ES (Barnes in Barnes 1999:32). Žal pa udejanjene akcije niso sledile ambicijam programa. Sprejete so bile številne direktive po členih 100 ali 235 Pogodbe o EGS-u. Vse tiste direktive, ki so se neposredno nanašale na funkcioniranje trga (odstranjevanje trgovinskih ovir s postavljanjem standardov emisij), so bile sprejete po členu 100 Pogodbe o EGS-u. Tiste direktive pa, ki so bile sprejete po členu 235, so bile bolj daljnosežne, vendar številne med njimi niso zahtevale neposredne akcije. Rezultat tega je bilo počasno adaptiranje in njihova neenotna implementacija.

Na splošno lahko zaključimo, da je pristop k okoljski politiki v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja temeljil na ukrepih, ki so bili bodisi neposredno povezani s trgovinskimi interesi bodisi so bili omejeni na zelo splošne ukrepe, ki niso zadevali glavnih virov onesnaževanja (Barnes in Barnes 1999:35).

### **3.4.2. Drugi okoljski akcijski program (1977-81)**

2. OAP je Svet sprejel maja 1977 v obliki resolucije. Njegov osnovni namen je bil v uresničevanju načel in ukrepov, ki so bili postavljeni že v 1. OAP-ju. V tem smislu predstavlja nadaljevanje in razširitev dejavnosti svojega predhodnika, saj potrjuje vsa njegova načela in cilje. Za razliko od svojega predhodnika pa bolj poudarja izboljšanje kvalitete

---

ohranjanja in izboljšanja okolja ter nadzora onesnaževanja. 5. Onesnaževalci naj plačajo za povzročeno okoljsko škodo. 6. Nadzorovati je potrebno vpliv čezmejnega onesnaževanja. 7. Preučiti je potrebno probleme držav v razvoju. 8. ES naj prevzame vlogo mednarodnega akterja na področju okolja, posebej v kontekstu regionalnega sodelovanja in globalnega podpornika delu Združenih narodov. 9. ES naj nase prevzame vlogo širjenja informacij in izobraževanja prebivalstva o okoljskih problemih. 10. ES naj določi najustreznejšo raven, na kateri bodo vodene akcije. 11. Cilj je harmonizacija nacionalnih okoljskih politik (Barnes in Barnes 1999:30).

življenja in zaščito naravnega okolja. Posebno pozornost namenja tudi preudarni uporabi in racionalnemu upravljanju naravnih virov ter ukrepom za spodbujanje rasti javne zavesti in osebne odgovornosti za varstvo okolja (Barnes in Barnes 1999:35).

Poleg nadaljevanja idej svojega predhodnika uvaja tudi nekaj novih sporočil. Nakazuje premik od posamičnega reševanja okoljskih problemov, ko postavi preventivne akcije kot osnovni ukrep. Pri tem določi tudi prioriteta področja; ta vključujejo zmanjšanje onesnaževanja voda (morja in tekočih voda), atmosfere in hrupa. Na novo 2. OAP uvaja tudi nadzorovanje izvajanja politik (monitoring) in oceno politik, zaščito flore in favne, uporabo presoje vpliva na okolje (*EIA - environmental impact assessment*) in razvoj eko označevanja. Vendar pa so ti ukrepi, enako kot pri njegovem predhodniku, le izjemoma našli pot do implementacije (Barnes in Barnes 1999:35).

Prioriteta 2. OAP-ja je bila namenjena tudi področju komplementarnega raziskovanja in takšnemu izobraževanju državljanov, da se bodo posamezniki zavedali svojih dolžnosti do okolja. Kazala se je potreba po ustreznejši in predvsem učinkovitejši koordinaciji, da bi se izognili podvajanju in pospešili policy alternative. Poseben poudarek je bil namenjen načelu *onesnaževalec plača*, ki mora biti definirano in razloženo na tak način, da bo uporabljeno učinkovito kot policy instrument. Hkrati morajo ES nadaljevati svoje delo v mednarodnih organizacijah, če želijo ustvariti boljše okoljske razmere tudi izven svojih meja (Weale in dr. 2000:58).

### **3.4.3. Tretji okoljski akcijski program (1982-87)**

Tako 1. kot 2. OAP sta pokrivala obdobje treh let. 3. OAP pa je zaradi realne nezmožnosti kratkoročnega merjenja učinkovitosti zastavljenih ciljev programa razširil obdobje svoje veljavnosti na pet let. Svet ga je sprejel 7. 2. 1983 v obliki resolucije. Po svojih poudarkih se razlikuje od obeh predhodnikov. Spričo ekonomske in okoljske povezanosti je želel odvrniti nacionalne vlade držav članic od sprejemanja različnih meril,<sup>70</sup> ki bi porušila tržno ravnovesje. Uvaja tudi nov pogled na vključevanje okoljske politike v druge sektorske politike ES, ki naj bi bil v pomoč pri krepitvi okoljske politike, medtem ko so se ES soočale z mediteransko širitvijo in dokončanjem programa skupnega trga. Odločilen dejavnik v razvoju okoljske politike, izpostavljene v 3. OAP-ju, je bila podpora uvajanju ukrepov, ki bi zagotavljali, da onesnaževalci plačajo za onesnaževanje, ki ga povzročijo. Zavzemal se je tudi

za zmanjšanje onesnaževanja pri viru, kar je bilo povezano z razvojem novih okoljskih tehnologij (Barnes in Barnes 1999:37).

3. OAP je okoljsko politiko opredelil kot strukturno politiko, ki mora biti speljana in izvajana ne glede na ciklične razmere, v katerih se nahajajo države članice in ES. Obdobje 3. OAP-ja je bilo namreč za nekatere države članice čas ekonomskih težav, zato so postavile financiranje varstva okolja zelo nizko na svoje politične agende. Zaradi tega je Komisija predlagala, naj bodo finančni instrumenti za okolje tako spodbuda kot katalizator akcij. Napredek v to smer pa je bil kljub predlogu Komisije zelo počasen (Barnes in Barnes 1999:38).

Čeprav 3. OAP ni postavil pod vprašaj načel in ciljev svojih predhodnikov, je vpeljal številne nove elemente, ki kažejo na evolucijo okoljske politike ES; v grobem jih lahko delimo na:

- vključevanje okoljske politike v druge sektorske politike Skupnosti, z enakim poudarkom na ekonomskih in socialnih razsežnostih okoljske politike;
- izražanje potrebe po krepitvi preventivnega značaja okoljske politike, posebno znotraj okvira globalne strategije;
- prvič je bilo določeno 13 prioriternih področij s strani Sveta. Pri tem je šlo zlasti za poglobitev in razširitev prioritet iz prvih dveh programov (Johnson in Corcelle 1989:17).

3. OAP je večjo podporo namenil tudi naslednjim trem načelom: *onesnaževalec plača*, *zmanjšanju onesnaževanja pri viru* in uporabi *načela subsidiarnosti* (Connor in Dovers 2004:54). Prav tako si je prizadeval za povezovanje ekonomskih argumentov konkurenčnosti z okoljskimi standardi, npr. kako naj evropski avtomobili ostanejo konkurenčni na ameriškem in japonskem trgu, ko morajo pri svoji izdelavi slediti višjim okoljskim standardom. Takšen diskurz pa pomeni že uvajanje koncepta ekološke modernizacije (Weale in dr. 2000:59). V praksi je upravičevanje okoljske politike v takšnih razmerah, ki so bile sprejemljive z ekonomskimi imperativi, pomenilo najnižji možni imenovalec rešitev v korist okolja. Kljub temu, da je 3. OAP postavil kar daljnosežne politične cilje, so politične debate najpogosteje dosegale rezultate, ki so bili precej pod pričakovanji za razvoj okoljske politike ES.

---

<sup>70</sup> 3. OAP je spodbudil nastanek okoljske mreže Skupnosti, imenovane CORINE – Programme (Coordinating and Ensuring the Consistency of Information on the state of the Environment in Europe), ki jo danes nadaljuje EOA (Dilling 2000:69).

#### 3.4.4. Četrti okoljski akcijski program (1987-92)

Politika od ratifikacije in implementacije EEL-a dalje se je precej razlikovala od tiste iz sedemdesetih in zgodnjih osemdesetih let prejšnjega stoletja. EEL je omogočil 4. OAP-ju<sup>71</sup> pri izražanju svojih ciljev nagovor v ambicioznem jeziku. 4. OAP je izpostavil 19 prioriternih področij, poseben poudarek pa namenil učinkoviti implementaciji politik ter vključevanju okoljskega premisleka v načrtovanje drugih politik in potencialnih koristi, ki izhajajo iz varstva okolja. To pa še vedno kaže na diskurz ekološke modernizacije (Weale in dr. 2000:60).

Na 4. OAP je močno vplivala mednarodna okoljska klima o najbolj učinkovitih sredstvih za varstvo okolja. Pristop, ki so se ga lotile ES v svoji okoljski zakonodaji, je temeljil na postavitvi standardov kvalitete okolja, emisij posameznih medijev, npr. zraka, vode itd. V nasprotju s prvimi tremi programi je četrti že skušal predstaviti bolj holističen pristop k varstvu okolja (Barnes in Barnes 1999:38) s postavitvijo štirih prednostnih področij:

- preprečitev onesnaževanja,
- izboljšanje v upravljanju z viri,
- mednarodne aktivnosti,
- razvoj ustreznih mehanizmov (Johnson in Corcelle 1989:19).

Posledično sta postala pomembnejša tudi monitoring in raziskovanje na širšem okoljskem področju. Finančna sredstva iz Evropskega regionalnega sklada za razvoj so bila prvič zagotovljena za pomoč okoljskim problemom, pa tudi Evropska investicijska banka je prispevala posojilo v ta namen. Ozaveščanje o okoljskih tematikah je bilo poudarjeno, še posebno po številnih okoljskih katastrofah v času nastanka programa (Weale in dr. 2000:60). Druge prioritete 4. OAP-ja so vključevale zavezanost k učinkovitemu nacionalnemu izvajanju okoljskih ukrepov in vključevanju okoljskih premislekov v druge politike Skupnosti. Takšna integracija naj bi se odvijala na treh ravneh: na začetku na ravni politik Skupnosti, nato na ravni politik, ki jih uresničujejo nacionalne vlade, končno pa naj bi bil okoljski premiselek vključen tako v načrtovanje kot izvedbo projektov v javnem in privatnem sektorju. Hkrati se je 4. OAP zavzemal tudi za učinkovito izobraževalno in informacijsko politiko, ki bo omogočila bolj pregleden proces oblikovanja politik, kar vključuje večje število akterjev (Barnes in Barnes 1999:40).

---

<sup>71</sup> 4. OAP je bil v Svetu sprejet 19. 10. 1987 v obliki resolucije, istočasno s programom za dokončanje notranjega trga.



4. OAP je prvič uvedel uporabo ekonomskih instrumentov, kot so takse in licence v posameznih sektorjih. Podal je tudi temelje za ustanovitev Evropske okoljske agencije. V splošnem se razlikuje od svojih predhodnikov, predvsem od 1. in 2. OAP-ja, po tem, da z ostrejšimi poskusi umešča varstvo okolja v druga policy področja (Burchell in Lightfoot 2001:82). V ta namen pa je potrebna birokratska podpora, zato je bila že leta 1972 ustanovljena *Environment and Consumer Protection Service (ECPS)* kot veja direktorata za industrijo. Dejstvo, da je bila del direktorata, je pomembno, saj kaže na to, da je bilo okolje še vedno razumljeno kot ekonomska eksternalija, ki lahko ovira razvoj notranjega trga. Do leta 1981 je ECPS prerasel v direktorat, odgovoren za okolje, nuklearno varnost in civilno zaščito. Ustanovitev direktorata za okolje je pomenila pomemben korak naprej. EEL je zaščitil status tega direktorata in mu podelil eksplicitno odgovornost za nove pristojnosti Skupnosti na področju okolja (Burchell in Lightfoot 2001:83).

Največja slabost prvih štirih OAP-jev je ta, da so bili po večini preskriptivni in so skušali vsiljevati zakonodajo iz centra (pristop od zgoraj navzdol). T.i. tradicionalni regulativni instrumenti – »zapoveduj in nadziraj« (»command-and-control« regulation) so odsevali zakonodajne tradicije vodečih držav. Za programe je tudi značilno, da so povečevali kompleksnost področja delovanja, vsak je bolj ambiciozen pri postavljanju ciljev, ukrepov in standardov, kar kaže na inkrementalno naravo oblikovanja politik na ravni EU (Burchell in Lightfoot 2001:84-8).

### **3.4.5. Peti okoljski akcijski program – »K trajnosti« (1992-2000)**

S 5. OAP-jem je EU dobila tudi vlogo globalnega okoljskega akterja, saj je bil ta OAP pripravljen tik pred vrhom v Riu in je delil večino strateških ciljev in načel Agende 21. Načrtovan je bil kot dolgoročni pristop EU v zagotavljanju ciljev TR-a. Ponaša se tudi z naslovom, ki ga njegovi predhodniki niso imeli (Barnes in Barnes 1999:42). Vendar pa, enako kot njegovi predhodniki, tudi 5. OAP ni bil obvezujoč za države članice, saj Svet odobri splošni pristop in strategijo programa v obliki neobvezujočih resolucij.<sup>72</sup> Če so prvi štirje programi sicer vpeljali številne ukrepe, so bili ti po večini še vedno v teku, zato je bilo težko oceniti njihov končni vpliv, nekateri ukrepi tudi niso bili (v celoti) izvedeni.

---

<sup>72</sup> Situacija po AP-ju je nekoliko drugačna. Člen 175(3) pravi, da OAP postavlja prioritete cilje, ki jih mora Svet sprejeti s kvalificirano večino, ter da mora sprejeti ukrepe, potrebne za uresničevanje teh programov. Kot pravita Connelly in Smith (1999:240), je s tem OAP dobil bolj obvezujoč pravni status, ki mu omogoča, da je interpretiran v strožji obliki.

5. OAP je skušal prinesiti odgovor na iskanje novih instrumentov za varstvo okolja. S spoznanjem, da tradicionalno okoljevarstvo, ki se usmerja na reševanje problemov z nadzorom medijev (npr. zraka, vode itd.), ni učinkovito pri reševanju okoljskih problemov, je 5. OAP povezal varstvo okolja s konceptom TR-a, ki naj bi ga uvedli v vse gospodarske sektorje in politike. Prav tako so prvi štirje OAP-ji (1973-91) sicer izpostavili potrebo po vključevanju okoljskega premisleka, niso pa podali konkretnih predlogov, kako zamisel izpeljati. 5. OAP je šel dlje, opredelil je ukrepe za uveljavitev okoljskega premisleka v petih gospodarskih sektorjih: kmetijstvu z gozdarstvom, energetiki, turizmu, industriji in transportu. Na teh področjih naj bi imela EU posebno vlogo. Program je načrtoval, da bi v tem okviru postavili dolgoročne prioritete in politične cilje, kar je korak naprej od prejšnjih programov, saj vključuje manj poudarka na sprejemanju zakonskih ukrepov in več na zagotavljanju sodelovanja med ključnimi akterji. Prav tako več poudarka namenja specifičnim policy načelom, ki skupaj tvorijo bistvo političnega diskurza EU. Ta so:

- načela dobrega okoljskega upravljanja, npr. preventivno načelo, rektificiranje onesnaževanja pri viru;
- načela, ki se nanašajo na postavitvev okoljskih standardov, npr. zavezanost k preudarni rabi naravnih virov, zavezanost k visoki stopnji okoljskega varstva, npr. načelo previdnosti, ki je bilo prvič formalno predstavljeno v PEU-ju;
- načela, ki se nanašajo na razdelitev nalog med različne ravni, npr. načelo subsidiarnosti;
- načela, ki se nanašajo na vključevanje okoljskega premisleka v druge sektorje, npr. načelo onesnaževalec plača, načelo vključevanja in načelo TR-a (Weale in dr. 2000:62).

S temi načeli je skušal poiskati dopolnilo tradicionalnim regulativnim instrumentom, ki so bili prevladujoči v predhodnih OAP-jih, z bolj produktivnimi policy instrumenti. Ti novi instrumenti naj bi zagotovili večjo učinkovitost in pozitivne iniciative, ne da bi prevalili breme na industrijo (Burchell in Lightfoot 2001:89-90). Poudaril je preusmeritev s pristopa od zgoraj navzdol (top-down) k pristopu od spodaj navzgor (bottom-up), ki vključuje vse deležnike in uvaja koncept deljene odgovornosti, ta pa vključuje predstavnike na globalni, EU, nacionalni, regionalni, lokalni in osebni ravni. Za vsak sektor je postavil cilje, policy instrumente in odgovorne akterje. Vsak mora postoriti nekaj za okolje s spremembo vzorcev potrošnje in produkcije ter z vpeljevanjem manj centralističnega pristopa v okoljski politiki.

Pomen decentralizacije je bil povezan tudi z dejstvom, da so za okoli 40 odstotkov implementacije OAP-jev odgovorne subnacionalne vlade (Burchell in Lightfoot 2001:91).

Vendar pa 5. OAP-ju ni uspelo uspešno vključiti okoljskega premisleka v druge policy sektorje. Direktoriat za okolje nima formalnih pooblastil v zvezi z drugimi direktorati, odprto pa je ostalo tudi vprašanje financiranja. Večina denarja v Uniji se porabi za skupno kmetijsko politiko in strukturne sklade, pa tudi marsikateri projekt, ki se financira iz teh dveh skladov ima uničevalne posledice za okolje (Burchell in Lightfoot 2001:97-101). Še več, kot piše Sbargia (2000:299), so nekateri direktorati vzeli načelo vključevanja kot sredstvo, da z njim soočijo idealističen in zelen direktorat za okolje z »realnostjo« problemov, s katerimi se spopada industrija.

V sredini devetdesetih let prejšnjega stoletja je prevladalo razočaranje nad napredkom nekaterih vidikov v 5. OAP-ju. Zato je Komisija v začetku leta 1996 predlagala EP-ju in Svetu EU prvo poročilo o napredku implementacije programa. V poročilu so bile izpostavljene številne prioritete, ki naj bi pomagale pri razvoju politike TR-a:

- vključevanje okoljskega premisleka v področja sektorskih politik,
- uporaba širšega spektra policy instrumentov,
- dodatni ukrepi za zagotovitev informacij, dostopnih javnosti,
- krepitev vloge EU kot mednarodnega okoljskega akterja (Burchell in Lightfoot 2001:44-5).

Evropski parlament je izpostavil številne kritike na prvo poročilo in predlagal skupno 28 amandmajev. Svet EU je le počasi sprejel sugestije EP-ja in sprožil pravni postopek (reconciliation procedure). Do sporazuma je prišlo šele maja 1998 med neformalno diskusijo predstavnikov institucij v spravnem odboru (Conciliation committee). Sporazum je bil zatem sprejet junija 1998. Rezultat tega sporazuma je bil, da je EP videl 5. OAP kot izhodiščno točko *procesa* za doseganje TR-a. Ostalo pa je še vprašanje, kako naj bo ta proces v prihodnje voden. Medtem ko so bile spremembe pogodbe na medvladni konferenci med leti 1996/97 relativno majhne, so pripravili pravne osnove in priložnosti za razširitev razvoja okoljske politike. Naslednji razvojni korak v tej smeri je bil priprava 6. OAP-ja, ki naj bi vseboval boljše strukturiran načrt za TR po letu 2000 (Burchell in Lightfoot 2001:45).

Gledano retrospektivno, je 5. OAP prispeval zelo malo k praktičnemu napredku TR-a.<sup>73</sup> Izkazalo se je zlasti, da je zelo težko prepričati druge direktorate, naj v svoje prioritete vključijo okoljski premislek, tako da je bilo v realnosti zelo malo napredka v medsektorski integraciji. Težave se pojavljajo predvsem zato, ker EU ni institucionalno usposobljena za učinkovito vključevanje okoljske politike v politiko drugih sektorjev. Zato je vključevanje okoljskega premisleka v druga politična področja politično in administrativno ovirano z značilnostmi procesa oblikovanja politik EU. Močna sektorska organizacija na zahteve drugih sektorjev gleda kot na stranske učinke, ki jih upošteva le, če so prisilne narave (Baker 1997c:95). Dodatni oviri sta pravilo soglasnega sprejemanja odločitev in pomanjkanje pravne moči EP-ja v procesu odločanja na področju obdavčevanja (poraba približno 80% proračuna EU za kmetijstvo in strukturne sklade), pa tudi razdeljevanje finančnih sredstev v EU ni pod demokratičnim nadzorom; te proračunske postavke namreč ne potrebujejo odobritve EP-ja (Ogorelec Wagner 2000:13).

Ponovni poskus zagona integracijskega procesa je bil leta 1998 na Vrhu EU v Cardiffu,<sup>74</sup> kjer so se voditelji zavezali k vključevanju in identifikaciji ključnih strategij in orodij. V tem stilu je napisan tudi 6. OAP, za katerega ostaja upanje, da bo uspel tam, kjer njegovemu predhodniku ni uspelo (Carter 2001:272-3).

### **3.4.6. Šesti okoljski akcijski program – »Naša prihodnost - naša izbira« (2002–10)**

6. OAP v številnih pogledih ne prinaša veliko novega v primerjavi s svojim predhodnikom in se sooča s podobnimi problemi. Za okoljske NVO-je je vključevanje okoljskega premisleka v druge sektorske politike ključno za uspeh. Do tega pa je še dolga pot v spremembi miselnosti političnih odločevalcev, ki razmišljajo v okviru sektorskih interesov. Pa tudi o nekaterih ekonomskih instrumentih, kot so obdavčevanje in nekatera policy področja, vključno z uporabo zemlje in planiranjem, se še vedno odloča v Svetu s soglasjem, kar pomeni, da za predloge te vrste vedno obstaja tveganje, da bodo glede vsebine omejeni na najnižji možni skupni imenovalec.

---

<sup>73</sup> Leta 1999 je Komisija predstavila oceno izvajanja 5. OAP-ja. Tako kot Evropska agencija za okolje je tudi Komisija prišla do ugotovitve, da *»kljub nekaterim izboljšavam/.../ splošno stanje okolja ostaja vzrok za zaskrbljenost«* (Ogorelec Wagner 2000:13). Čeprav je bil 5. OAP v svojem času najbolj ambiciozen okoljski program, saj je odseval prizadevanja za boljšo kakovost okoljske politike, je odsotnost količinsko merljivih ciljev, kazalcev in nadzornih sistemov otežila njegovo vrednotenje (Ogorelec Wagner 2000:13).

<sup>74</sup> Komisija je v Cardiffu pripravila strategijo z naslovom *»Partnerstvo za integracijo – Strategija za integracijo okolja v politike EU«*, katere namen je bil uresničiti načelo integracije. Ker pa le ta ni zavezujoča, je bila njena realizacija odvisna predvsem od naklonjenosti posamezne institucije okoljskim tematikam (Internet 7).

Cilji programa so v skladu s ključnimi okoljskimi prednostnimi nalogami, ki jih mora Unija izpolniti, na naslednjih področjih: podnebne spremembe, naravna in biotska raznovrstnost, okolje in zdravje ter kakovost življenja, naravni viri in odpadki. EU mora postati bolj dejavna tudi na naslednjih sedmih področjih: onesnaževanje zraka, recikliranje odpadkov, upravljanje z viri, zaščita zemlje, urbano okolje, trajnostna uporaba pesticidov, morsko okolje (Internet 6).

V točki 8 pri ciljih programa zahteva:

*»zagotovitev dostopa do informacij, udeležbo in pravice s hitro ratifikacijo Aarhuške konvencije s strani EU in držav članic; podporo zbiranju dostopnih informacij za državljane o stanju in trendih v okolju v povezavi s socialnimi, gospodarskimi in zdravstvenimi trendi; splošno dvigovanje okoljske ozaveščenosti; razvijanje splošnih pravil in načel dobrega okoljskega vodenja v postopkih dialoga« (Internet 6).*

Zato poudarja potrebo po partnerstvu, s podporo vseh zainteresiranih akterjev v zagotavljanju nadaljnjega izboljšanja okolja in kvalitete življenja (Choices for a greener future 2002:25). Za razliko od svojih predhodnikov se strateško usmerja na pet ključnih ciljev, s poudarkom na bolj učinkoviti implementaciji in bolj učinkovitih rešitvah:

- izboljšati implementacijo obstoječe okoljske zakonodaje na nacionalni in subnacionalnih ravneh,
- vključevanje okoljskega premisleka v druga policy področja,
- tesnejše sodelovanje s poslovnimi in potrošniki v bolj tržno usmerjenem pristopu k identificiranju rešitev,
- zagotoviti boljše in dostopnejše okoljske informacije za državljane,
- zagotoviti bolj okoljsko ozaveščen pristop k prostorskemu planiranju (Internet 16).

Prav tako Program poziva k aktivnejšemu vključevanju in deljeni odgovornosti vseh družbenih sektorjev pri iskanju inovativnih, delujočih in trajnostnih rešitev za okoljske probleme.

**Lizbonska strategija** je v dolgoročno kohezivnem duhu TR-a postavila v osrčje politik in EU nov strateški cilj, da do leta 2010 postane *»najbolj konkurenčno in dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki bo uživalo polno zaposlenost ter ekonomsko in socialno kohezijo«* (Internet 5). Na vrhu v Göteborgu, v juniju 2001, so voditelji EU sprejeli Evropsko strategijo za TR, ki predstavlja pozitivno, dolgoročno vizijo, bolj uspešno, socialno pravično, bolj čisto in zdravo okolje, družbo, ki ponuja bolj kvalitetno življenje za naše in prihodnje

generacije. Predvsem pa si prizadeva, da bi gospodarska rast, socialna kohezija in varstvo okolja hodili z roko v roki (Choices for a greener future 2002:9).

Leto kasneje je bila strategija dopolnjena z najresnejšimi grožnjami TR-u v Evropi in svetu, ki so opredeljene kot: podnebne spremembe, javno zdravje, prevoz in raba zemljišč, upravljanje naravnih virov, staranje prebivalstva, revščina, socialna izključenost (Internet 4). Lizbonsko strategijo so dopolnili tudi z usmeritvami na okoljskem področju in z doseganjem bolj trajnostnih smernic razvoja. Od medsebojne povezanosti trostebne postavitve okoljske, socialne in ekonomske dimenzije pa bo odvisno, ali bo EU usklajeno delovala v smeri udejanjanja TR (Internet 5).

### **3.5. Načela okoljske politike EU**

Načela postavljajo merila vedenja, politiki pa dajejo razsežnost stalnosti. Naloga OAP-jev je, da postavljajo načela, ki razvijajo okoljsko politiko. Tako je s preučevanjem OAP-jev in ustanovnih pogodb možno izluščiti določen niz načel v okoljski politiki EU, ki vodijo razvoj in opravičujejo sprejete ukrepe. Skupaj ta načela tvorijo srčiko okoljskega političnega diskurza EU. 174. člen Pogodbe in 6. OAP opredeljujeta načela in cilje okoljske politike. V 6. OAP-ju je zapisano, da Program predstavlja okvir za okoljsko politiko Skupnosti:

*»s ciljem doseči visoko raven varstva, pri čemer se upoštevajo načelo subsidiarnosti in raznolikost razmer v posameznih regijah Skupnosti, ter prekinitev povezanosti med pritiski na okolje in gospodarsko rastjo. Program mora temeljiti zlasti na načelu onesnaževalec plača, načelu preventive in preventivnih ukrepov ter na načelu rektificiranja onesnaževanja pri viru... Predlagani in sprejeti ukrepi v korist okolja morajo biti skladni s cilji gospodarskih in socialnih razsežnosti TR-a in obratno« (Internet 6).*

Ko preučujemo različne politične dokumente okoljske politike EU, naletimo na različno opredeljena ali imenovana načela. Da bi se izognili podvajanju, smo jih za lažjo analitično opredelitev, glede na klasifikacijo Weala in drugih (2000:62-75), razdelili v štiri kategorije.

#### **3.5.1. Načela dobrega okoljskega upravljanja**

Implementacija načel, ki se nanašajo na dobro okoljsko upravljanje, zahteva izpolnjevanje nekaterih administrativnih in institucionalnih predpogojev. Učinkovita preventivna akcija

potrebuje vnaprejšnjo zakonsko ureditev, ki mora biti tako zagotovljena kot financirana (Weale in dr. 2000:65).

#### Preventivno načelo

Vplive na okolje bi morali preprečevati pri viru, ne pa dopustiti, da se širijo v okolje in šele potem nadzorovati in odpravljati učinke, ko je onesnaževanje že nastopilo. To načelo je ponavadi branjeno z argumentom, da je ceneje preprečiti kot zdraviti ter da oblikovanje procesov in produktov na tak način, da je onesnaževanje proizvodov čim manjše, pomeni manj stroškov kot rešitve na koncu pipe (end-of-pipe solutions) s tehnologijami prestrezanja. Primere direktiv v EU, ki vsebujejo to načelo, je najti na področju kemikalij, od leta 1970 pa tudi na področju upravljanja z odpadki, kjer je poudarek na preprečevanju nastanka odpadkov pri viru. Preventivno načelo tudi upravičuje izboljševanje čistejših tehnologij (Weale in dr. 2000:64).

#### Rektificiranje onesnaževanja pri viru

Tako kot preventivno načelo, tudi to načelo daje poudarek preventivnim dejavnostim in je pomembna sestavina v politiki upravljanja z odpadki, saj pravi, naj bo odlagališče odpadkov čim bližje mestu njihovega izvora. V odnosu do načela onesnaževalec plača je strožje, saj slednje dopušča onesnaževanje in nato delno kompenzacijo za nastalo onesnaževanje, medtem ko načelo rektificiranja pri viru zahteva od onesnaževalca, da se s problemom spopade na tak način, da ni potrebna kasnejša kompenzacija. To načelo je vedno usmerjeno k viru onesnaževanja (Weale in dr. 2000:64).

### **3.5.2. Načela, ki se nanašajo na postavitve okoljskih standardov**

#### Načelo previdnosti<sup>75</sup> (Precautionary principle, Vorsorgeprinzip)

Načelo previdnosti izvira iz Nemčije, kjer je bil *Vorsorgeprinzip* vključen v zakonodajo že leta 1974. V EU se je pojavilo implicitno v 2. OAP-ju, formalno pa je bilo uvedeno v proces oblikovanja politik z Maastrichtsko pogodbo. To načelo v osnovi pomeni, da bi se morali izogibati povzročanju škode v okolju, kjer je to mogoče. Načelo zavrača vse tiste dejavnosti in politike, ki imajo negativne ali netrajnostne vplive na okolje. Nezaostno poznavanje vzročno-posledičnih zvez ne sme biti izgovor za odlaganje ukrepov v nedoločljivo prihodnost

---

<sup>75</sup> V osemdesetih letih preteklega stoletja so politični odločevalci ugotovili, da so potrebni novi pristopi v spopadu s problemi onesnaževanja. Problem kislega dežja je bil tisti, ki simbolizira to načelo, saj je znanost takrat vedela precej manj o posledicah kislega dežja kot danes. V bitki je bilo več vzročno-posledičnih hipotez; vsi pa so se strinjali, da ima kisel dež velik vpliv na okolje, in da je njegove posledice izredno težko odpraviti.

in izgovor za nedejavnost. Okoljsko onesnaževanje, ki ga proizvajamo danes, mora biti tako nadzorovano kot preprečeno z obstoječo tehnologijo. Februarja 2000 je Komisija izdala sporočilo (communication) o načelu previdnosti, v katerem je definirala in razložila, kako ga je potrebno uporabljati. Prav tako je omenjen v Ustavi za Evropo (člen III-129(2)).

### Visoka raven varstva okolja

To načelo se nanaša predvsem na etično držo, kako človek razume okolje in kakšne vrednote mu pripisuje. V Pogodbi je to načelo zapisano v členu 174(3), ki opredeljuje cilje. Pri oblikovanju okoljske politike mora EU upoštevati *»razpoložljive znanstvene in tehnične podatke; okoljske razmere v različnih regijah Skupnosti; možne koristi in stroške ukrepanja ali neukrepanja; gospodarski in socialni razvoj Skupnosti kot celote in uravnotežen razvoj njenih regij«*. Tako definirano načelo visoke ravni varstva okolja pa omogoča širok razpon razumevanja okolja, dopušča celo argument proti strožjim okoljskim standardom.

### **3.5.3. Načela, ki se nanašajo na razdelitev nalog med različne ravni**

V sistemu večnivojskega upravljanja obstaja delitev oblasti med različne akterje. Že 1. OAP je načrtal načelo ustrezne ravni za posamezno funkcijo. V skladu s tem načelom je nujno potrebno uvesti različne ravni (lokalna, regionalna, nacionalna, EU, mednarodna) in ugotoviti, katera je najprimernejša za obravnavanje okoljskih problemov.

### Subsidiarnost<sup>76</sup>

Subsidiarnost je načelo, ki deluje v dveh smereh: daje pristojnosti nižji ravni vlade, npr. državi članici, če je lahko cilj neke akcije bolje izvedljiv na tej ravni, ter višji ravni, npr. evropski, če cilj ne more biti učinkovito izpeljan na nižji ravni (Internet 22). To pomeni, da EU nastopi le v tistih primerih, ko je uspešnejša od držav članic. Vendar je to osnovno zamisel izredno težko udejanjati v praksi. Načela subsidiarnosti ne bi smeli uporabljati le kot analitičnega orodja za ugotavljanje optimalne ravni ukrepanja, ki je lahko lokalna, regionalna, nacionalna ali evropska. Optimalna raven varstva okolja je pogosto dosežena, če sodelujejo različni akterji na različnih političnih ravneh. Učinkovita subsidiarnost na področju okoljske politike torej pomeni, da obstaja učinkovita delitev dela na vseh ravneh. Žal se v praksi načelo subsidiarnosti večkrat uporablja kot argument v boju za pristojnosti (Müller-Kraenner

---

To je vodilo politične odločevalce k pozitivni akciji, še preden je znanost prišla do popolnega razumevanja tega problema, saj bi bila v primeru odlašanja povzročena precej večja okoljska škoda (Weale in dr. 2000:66-7).

<sup>76</sup> 5. člen Pogodbe pravi: *»Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Skupnost«* (AP, XVII/SL 140).



1998:28). Področje okolja je še posebej ilustrativno v težavnosti alokacije pristojnosti med različnimi ravnmi vlade. Tako lokalne kot nacionalne oblasti imajo v večini držav članic okoljske pristojnosti. Zato je bilo okoljsko področje prvo, kjer se je pojavilo to načelo, sprva v EEL-u (člen 130r, danes 174), PEU pa je načelo subsidiarnosti razširil kot osnovni koncept javnih politik, ki pravi, da morajo biti le-te izpeljane na najnižji možni ravni vlade.

#### **3.5.4. Načela, ki se nanašajo na vključevanje okoljskega premisleka v druge sektorje**

Onesnaževanje ima svoj izvor tudi v drugih sektorjih, zato varstvo okolja ne more biti le odgovornost okoljske politike in administracije, ampak mora biti vključeno v širok spekter javnih politik, katerih škodljive učinke je potrebno vzeti v obzir in jih preprečiti, nevtralizirati ali vsaj zmanjšati (Weale in dr. 2000:69).

##### Načelo onesnaževalec plača

Je temeljno načelo okoljske politike EU, ki obvezuje onesnaževalca k plačilu odpravljanja povzročene škode. Tržna cena mora odsevati polno ceno okoljske škode, ki jo povzroči proizvajalec (onesnaževalec). Ustvarja nadzor nad onesnaževanjem in vzpodbuja trajnostno rabo. Vendar je precej odvisno tudi od same interpretacije načela, saj lahko pomeni, da onesnaževalci plačajo le izvajanje ukrepov za izpolnjevanje standardov ali pa da morajo plačevati za vse posledice onesnaževanja, ki so ga povzročili (Müller-Kraenner 1998:27). Uveljavljanje tega načela naj bi onesnaževalce spodbudilo k spremembi vedenja. Zapisano je bilo že v 1. OAP-ju in se nanaša predvsem na ekonomski vidik z optimalno alokacijo virov. 5. OAP je uvedel številne tržne spodbude za njegovo izvajanje, v obliki prostovoljnih sporazumov in zavez k zmanjšanju onesnaževanja. Lahko se realizira kot ekonomski instrument v obliki ekološkega davka, ki ima po mnenju svojih zagovornikov številne prednosti, saj vpliva na vedenje potrošnikov in vodi v izboljšanje produktov kot posledico uporabe čistejših tehnologij. Drži pa tudi, da je v praksi to načelo težko izvajati, saj onesnaževalca ni vedno enostavno izslediti (Müller-Kraenner 1998:27).

Načelo onesnaževalec plača ni izum EU, ampak je tudi mednarodno načelo, zapisano v Deklaraciji o okolju in razvoju, podpisani v Rio leta 1992, in pomeni, da *»povzročitelj onesnaževanja, škode, poškodbe, nesreče ali neustreznega in nedovoljenega posega v okolje nosi vse moralne, kazenske in materialne posledice dokazane škode«* (Lah 2002:153).

### Načelo vključevanja

Prvič je bilo to načelo vključeno v EEL, kjer je bilo zapisano, da »morajo biti zahteve o varstvu okolja sestavina drugih politik Skupnosti« (EEL, člen 130r(2)). Maastrichtska pogodba je šla dlje, ko je zapisala, da »mora biti varstvo okolja vključeno v definicijo in implementacijo drugih politik Skupnosti« (PEU, 130r(2)). AP ga opredeljuje v členu 3c. Prav tako tej zahtevi sledijo tudi vsi OAP-ji. Vključevanje okoljskega vidika v druge politike je bistveno za oblikovanje uspešne okoljske politike; vendar je v praksi okoljske vidike težko vključiti v druge politike, delno zaradi sektorske usmerjenosti procesa oblikovanja politik v EU in delno zaradi interesov političnih odločevalcev na splošno (Weale in dr. 2000:72). Na vseh stopnjah procesa oblikovanja politik se namreč dogaja, da sektorji zaprto, vsak zase razpravljajo o posameznem predlogu, niso pa pozorni in pripravljeni na medsektorske povezave. Sedanja institucionalna ureditev pa sektorski pristop le še potrjuje, namesto premaguje. Rešitev se kaže v institucionalnem preoblikovanju za uveljavljanje tega načela, ki predstavlja pot k uspešnim, trajnostno usmerjenim politikam.

### TR

Čeprav že 1. OAP govori o uravnoveženem razvoju, je bil 3. OAP tisti, ki je prevzel Brundtlandino definicijo TR-a, ki združuje okoljsko, socialno in ekonomsko sestavino razvoja. Hkrati pa se navezuje tudi na kvaliteto življenja sedanjih in prihodnjih generacij. Vendar pa TR ni toliko natančno definirano načelo, kot je splošna orientacija mišljenja o okolju, ki široko zajema usmeritve in cilje za javno politiko. Sam koncept TR-a, ki se izraža tudi v načelu TR-a, je natančneje opredeljen že v 2. poglavju pričujoče naloge, zato ga na tem mestu ne bomo nadalje razlagali.

V tem poglavju smo okoljsko politiko EU preučevali skozi OAP-je, ustanovne pogodbe, načela in nekatere druge dokumente in analize, za katere je značilno, da ponujajo možnost presoje uspeha razvoja EU na področju okolja. Hkrati nudijo merilo, po katerem lahko presojamo uspeh ali neuspeh politik EU. Kot deklarativne izjave so le en korak v oblikovanju politike: programi morajo biti ne le formulirani, ampak tudi uresničeni, prav slednje pa predstavlja največ težav sedanji okoljski politiki EU.

Če potegnemo vzporednico med razvojem TR-a kot kontinuumom v razvitih industrijskih družbah in razvojem okoljske politike EU skozi perspektivo OAP-jev, vidimo, da je 1. OAP začel v modelu globalnega trga, kjer je trajnost zelo šibka. Postavljen je bil na pozicijo, da naravni viri predstavljajo bogastvo, ki naj se uporablja, ne pa zlorablja. To so temelji, na

katerih je nastala evropska politika TR-a. Pomemben je zlasti kot poskus določitve temeljnih načel in ciljev okoljske politike EU. 2. OAP je bil v osnovi nadaljevanje in širjenje akcij, načrtanih in začeti že v 1. OAP-ju, in zato še vedno ostaja v modelu globalnega trga, a je že delno, na področju javnih politik, političnih mehanizmov in institucij, prehajal v model šibkega TR-a. 3. OAP, katerega glavna naloga je bilo vključevanje okoljskega premisleka v druga policy področja, je uvedel nekatere okoljske razsežnosti v druge sektorje, a še vedno trdno koreninil v modelu šibkega TR-a. 4. OAP, s poudarkom na vključevanju ter na globalnem in celovitem boju zoper onesnaževanje, se na nekaterih, zelo omejenih področjih že približuje modelu močnega TR-a. Za 5. OAP je bistveno širjenje razpoložljivih instrumentov za izvajanje okoljske politike: zakonodajnih in tržnih instrumentov, prav tako pa tudi horizontalnih in finančnih instrumentov, in si s tem, vsaj na nekaterih področjih, prizadeva za umeščanje v model močnega TR-a. Tu je prostor našel tudi 6. OAP, ki se po svoji formulaciji TR-a ne razlikuje od predhodnika, prizadeva si le izpolniti tisto, kar je bilo že zapisano, ne pa tudi uresničeno.

## 4. AKTERJI OKOLJSKE POLITIKE EU

V tem delu naloge se usmerjamo na vprašanje, kdo so tisti akterji, ki nastopajo v procesu oblikovanja okoljske politike na ravni EU, katere so njihove formalne pristojnosti in značilnosti, pa tudi kakšna je njihova realna moč v odločevalskem procesu, ko s svojim delovanjem vplivajo na to, kakšne politike bodo sprejete.

Okolje, v katerem delujejo akterji, ni zaprto z natančno postavljenimi normami, ampak se spreminja v skladu z novimi tematikami na dnevnem redu in s sledenjem novim razvojnim strategijam. Tako je bilo za obdobje med 1973 in 1992 značilno, da so bili Komisija in vlade držav članic, še posebej ministrstva za okolje ključna gonilna sila v okoljski politični areni, po letu 1992 pa so večjo vlogo dobili NVO-ji. S tem se kaže odpiranje politične arene, kar je ključni element na poti k udejanjanju TR-a. Prav z vključevanjem lokalnih, regionalnih in okoljskih interesov v proces oblikovanja politike je načelna zavezanost k TR-u prevedena v politike.

Identifikacija problema poteka na različnih ravneh in vključuje številne akterje. Specifična tematika je tako lahko identificirana s strani nacionalne vlade, interesne skupine ali posameznikov.<sup>77</sup> Največ pristojnosti imajo glavne institucije na ravni EU, pri čemer je Svet EU primarno odločevalsko telo, vendar to pristojnost deli do določene mere z Evropskim parlamentom (EP-jem), ki ima moč zavrniti ali dopolniti zakonodajo. Skupaj s Svetom deluje kot proračunski akter in sodeluje v postopku soodločanja v večini okoljskih tematik. Članstvo v EP-ju predstavlja neposredno predstavništvo državljanov EU, medtem ko Svet predstavlja nacionalne interese, kot so ti definirani s strani trenutnih vladajočih garnitur držav članic. Komisija ima zakonodajno pobudo, čeprav je Svet tisti, ki primarno nadzira prioritete agende. Vendar na ravni EU ni velikega napredka na posameznem področju, če tematika ni bila predmet pogovorov srečanj na vrhu šefov vlad (Connor in Dovers 2004:58). Poleg t.i. glavnih institucij EU v procesu oblikovanja politik imata posvetovalno vlogo Evropski ekonomsko socialni odbor (EESO) in Odbor regij. EESO predstavlja sektorske interese, Odbor regij pa vnaša regionalni premislek v proces oblikovanja politik. Nenazadnje imata vlogo tudi Sodišče Evropskih skupnosti in Evropsko računsko sodišče. Prvo je omejeno na interpretiranje

---

<sup>77</sup> Ustava za Evropo v 46. členu uvaja načelo participativne demokracije, s katerim daje možnost državljanom Unije (vsaj milijon državljanov iz večjega števila držav članic), da pozovejo Komisijo, naj predloži ustrezen predlog o zadevah, za katere državljani menijo, da bi bilo treba sprejeti pravni akt Unije (CONV 850/03). Prav tako lahko državljani pošljejo peticijo EP-ju o zadevi, ki spada v pristojnost EU, o določenem problemu obvestijo Komisijo ali pa se obrnejo na Evropskega varuha človekovih pravic.

zakonodaje, drugo pa igra vlogo z zagotavljanjem stroškovne učinkovitost vpeljanih okoljskih ukrepov. Za vplivnejše mesto se z novo razvojno strategijo bori tudi šibko pozicionirana Evropska okoljska agencija.

Razmerje med omenjenimi akterji je sicer lahko harmonično, vendar v realnosti med njimi vlada precej tekmovalen odnos. Merjenje moči med omenjenimi akterji v procesu oblikovanja politike se kaže v politiki, ki bolj odseva dejansko moč posameznih akterjev kot zastavljeni cilj prvotnega predloga (Barnes in Barnes 1999:59).

Vloge akterjev lahko umestimo v teoretični model, ki je razdeljen v različne policy faze v procesu oblikovanja in implementacije okoljske politike. Tabela nam omogoča jasnejši pregled sicer zapletenega procesa, ki vlada na EU ravni.

Tabela 3: Akterji, ki so vključeni v proces oblikovanja okoljskih politik na ravni EU

POLICY FAZA	AKTER	PRIPOMBA
Osnovno definiranje okoljskega problema.	Mnogovrstni vplivi na nacionalni in EU ravni.	Lobiranje interesnih skupin tako na nacionalni kot supranacionalni ravni.
Odločitev, kako uporabiti načelo subsidiarnosti.	Svet EU in Komisija se poučita o zakonodaji.	Lobiranje Komisije in EP-ja.
Postavitev agende.	Evropski svet in Svet EU. Vpliv Komisije in Evropskega parlamenta.	Lobiranje Komisije in EP-ja. Odsev v ločenih agendah vsakega akterja.
Izpostavitve različnih stališč o problemu.	Faza posvetovanja, dodatno z EP-jem, EESO-jem in Odborom regij.	Lobiranje na tej fazi je že prepozno, da bi imelo pomemben vpliv na zakonodajo.
Postavitev ciljev in prioritete o problemu/tematiki.	Svet EU.	Pojavijo se pritiski nacionalnih vlad, še posebno, ko so identificirane finančne postavke.
Identifikacija prioritete opcije.	Svet EU.	Iztržek pogajanj in procesa barantanja – sprejeta zakonodaja.
Implementacija, monitoring in nadzor.	Nacionalne vlade in Komisija s podporo Evropskega sodišča.	Pojavi se javna participacija kot del procesa. Pomembnost razvojne vloge Evropske okoljske agencije.
Evalvacija in ocena politike.	Nacionalne vlade, Komisija, NVO, posamezniki in industrijski akterji.	V tej fazi je udeležen širok spekter akterjev. Pojavijo se prvi problemi nadzora in monitoringa.
Ohranitev politike, uspešnost in možna terminacija.	Komisija in nacionalne vlade.	Pojavijo se problemi nadzora in monitoringa.

Vir: prirejeno po Barnes in Barnes 1999:61

#### **4.1. Policy mreženje v EU okoljski politiki**

Učinkovita politika za doseganje ciljev TR-a vključuje aktivno participacijo čim širšega kroga akterjev, ki skupaj vodijo okoljski, ekonomski in socialni razvoj. Le učinkovito sodelovanje zagotavlja okvir, v katerem si vsi vpleteni akterji delijo odgovornost za okoljske ukrepe v oblikovanju in izvajanju politike. Zaradi značilnosti okoljske politike EU, ki si prizadeva vključiti okoljski premislek v druge policy sektorje, je že 5. OAP spodbudil nastanek in delovanje mrež, kar pomeni premik k bolj horizontalnim in transnacionalnim oblikam okoljskega upravljanja. Ta novi koncept se je pojavil kot nasprotje hierarhičnemu vodenju, ki se nanaša na neučinkovitost tradicionalnih regulativnih instrumentov, za katere se je na področju okoljske politike izkazalo, da ne vodijo v učinkovito implementacijo. Prednost koncepta mreženja se nanaša na boljšo porazdelitev okoljskih informacij med različnimi nacionalnimi oblastmi in privatnimi akterji, ki jih zadeva okoljska zakonodaja EU. Hkrati je prednost mreženja tudi v učinkovitejšem upravljanju z naraščajočo kompleksnostjo okoljskih predpisov. Naraščajoča kompleksnost vodi v povečano negotovost glede pričakovanega vpliva zakonodajnih sredstev, ki se merijo z okoljskimi problemi. Prav povečana kompleksnost kaže na to, da je tradicionalni, hierarhični odnos med javnimi in privatnimi akterji neustrezen v nastajajočih novih situacijah. Odgovor na novo stanje lahko leži v bolj horizontalnem administrativnem pristopu, ki združuje čim širši krog akterjev, in v odločanju z razvojem individualnih norm in kriterijev, v postavitvi samonadzornega sistema ter mreženju, ki povezuje vse te norme in zahteve še z drugimi, zainteresiranimi akterji. Mreženje<sup>78</sup> kot novi koncept si s horizontalnim povezovanjem prizadeva za precej širšo integracijo javnih in privatnih akterjev (Dilling 2000:64-6).

Okoljska politika EU je osnovana na konceptu *deljene odgovornosti*, kar spodbuja k nastanku policy mrežij s številnimi partnerji. Uporaba pristopa policy mreženja zagotavlja pojasnitev štirih velikih omejitev, ki zadevajo akterje v procesu oblikovanja politik EU:

- razlike v vrednotah in pričakovanjih akterjev v procesu oblikovanja politik,
- formalne omejitve, ki izhajajo iz pogodb,
- stroškovni in finančni pritiski, ki lahko vplivajo na oblikovalce politik,

---

<sup>78</sup> Mreženje je razumljeno kot neformalna interakcija in horizontalno sodelovanje javnih in privatnih akterjev na vseh ravneh za promoviranje in izmanjavo informacij in v izogib podvajanju in prekrivanju dela. V nasprotju z regulativnimi pravnimi akti so mrežja vodena z volonterskim sodelovanjem in vzajemnim interesom sodelujočih akterjev. Promocija neformalnih mrež omogoča vsem vpletenim akterjem prispevati k formulaciji in uresničevanju okoljske politike EU (Dilling 2000:63).

- situacijski pritiski, tj. vpliv preteklega razvoja na tem političnem področju (Barnes in Barnes 1999:63).

Policy mrežja so grozdi javnih in privatnih akterjev, povezanih z odvisnostjo virov, kot so informacije, strokovno znanje, denar in legitimnost, in ločenih od drugih grozdov z razpokami v strukturi odvisnosti virov. Marsh in Rhodes (v Carter 2001:173-9) razlikujeta med dvema idealnima tipoma policy mrežij kot nasprotujočima si koncema istega kontinuuma: policy skupnosti in tematska mrežja (issue network).

*Policy skupnosti* se pojavijo tam, kjer gre za deljenje skupnih vrednot v manjših skupinah s stabilnim in zaprtim članstvom. Lahko gre za ministrstva, vlade, skupine proizvajalcev, ki si delijo enako ideologijo, vrednote, ki jih ločijo od skupin, ki so zunaj te skupnosti. Prav tako jih družijo medsebojna odvisnost od virov: vsak ima na voljo vire, ki jih lahko zamenja z drugim tako, da se ustvari ravnotežje, od katerega imajo koristi vsi člani. Na področju evropske okoljske politike je možno identificirati skupino držav s strožjimi nacionalnimi standardi, ki odsevajo glavne značilnosti policy skupnosti v svoji zavezanosti k promociji strožjih standardov na EU ravni. To so t.i. okoljsko dinamične države, v nasprotju od okoljsko statičnih držav kot koalicije z nasprotujočim delovanjem (Barnes in Barnes 1999:63-4). Prednost policy skupnosti je v posvetovalnem okolju v procesu oblikovanja politik, konsenzualni policy areni, predvidljivi, stabilni okolici in v okrepitvi policy segmentacije s postavljanjem ovir proti poseganju drugih. V nasprotju s policy skupnostjo so *tematska mrežja* dosti bolj odprti tip policy mrežja. Vanj so vključene številne med seboj sicer tekmujoče skupine s pretočnim članstvom in manj rednimi interakcijami. Tematsko mrežje se pojavi za obravnavanje specifičnega problema in se razpusti hitro po tem, ko je problem obravnavan. V EU je število tematik na okoljskem področju v vzponu, zato so si skupine prizadevale dobiti stabilnejši dostop do procesa oblikovanja politik. Okoljski direktorat v Komisiji je uvedel merila, ki povečujejo vključevanje različnih interesov v policy proces, npr. zelene interesne skupine, skupine potrošnikov in industrialce, saj se raje posvetuje z njimi, organiziranimi v skupine, kot baranta z vsakim članom posebej (Carter 2001:175).

Pri preučevanju mrežij je potrebno imeti v mislih, da sta policy skupnosti in tematska mrežja ekstrema kontinuuma, na katerem številne mreže obstajajo med obema skrajnima koncema.

Za dialog med političnimi odločevalci in različnimi interesnimi skupinami na področju okoljske politike na ravni EU je bil spodbujen nastanek treh posvetovalnih forumov: **Evropski posvetovalni forum za okolje in trajnostni razvoj (The European Consultative**

**Forum on the Environment and Sustainable Development) oz. Green forum** je imel pomembno vlogo pri naraščanju vloge Odbora regij in EESO-ja. Preko širokega kroga zastopanih interesov se je ta forum posvetoval s Komisijo o razvoju okoljske politike (Burchell in Lightfoot 2001:65). *General Consultative Forum* je bil ustanovljen decembra 1992 kot odgovor na zahteve 5. OAP-ja po bolj učinkoviti implementaciji. To 32-člansko telo, ki je združevalo neodvisne strokovnjake iz cele EU, ki so predstavljali organizacije potrošnikov, sindikatov in lokalnih oblasti, pa tudi okoljskih skupin in industrije, je skušalo zagotoviti okvir za izmenjavo informacij s Komisijo (Weale in dr. 2000:107). Forum si je prizadeval za vpliv na proces oblikovanja politik, saj je predstavil veliko količino policy analiz in nasvetov za Komisijo ter predstavljal zares široko članstvo. Spodbujal je Komisijo, naj prevzame iniciativo v implementaciji širšega participativnega režima in podpore TR-u, kot tudi, naj se usmeri v vključevanje okoljskega premisleka v druge sektorske politike. Po navodilih 6. OAP-ja in nove strategije o TR-u ga je nasledil novi *Sustainable Development Round Table*, ki poroča neposredno Komisiji (Connor in Dovers 2004:59).

**Mreža za izvajanje in uveljavljanje okoljske zakonodaje – IMPEL mreža (The Network for Implementation and Enforcement of Community Law - IMPEL Network).** Kot že njeno ime pove, je IMPEL mreža instrument za izboljšanje izvajanja, nadzora in uveljavljanja okoljske zakonodaje EU. Enako kot forum je začela z neformalnim mreženjem kot orodjem zoper neučinkovito izvajanje okoljske politike EU, pa tudi kot protiutež centralizirani moči EU. Njen namen je bil razviti mrežo med državami članicami, ki bi se osredotočila na razvoj skupnih upravljalških standardov in pristopov. Vendar je leta 1997 IMPEL mreža prešla v partnerstvo s Komisijo (Connor in Dovers 2004:60), tako danes deluje kot neformalna mreža državnih uradnikov s področja okolja, s ciljem izmenjave informacij in izkušenj ter najboljših praks v uresničevanju okoljske politike (Barnes in Barnes 1999:43).

Tretja mreža je **Revizijska skupina za politiko varstva okolja (Environment Policy Review Group)**, ki je bila ustanovljena 1993, po navodilih 5. OAP-ja. Vključuje članstvo držav članic na ravni ministrstev. Njeno poslanstvo je razvijati skupno razumevanje in izmenjavo pogledov o okoljskih politikah in merilih držav članic. Je posvetovalni forum, kjer razpravljajo o okoljskih tematikah v zgodnjem obdobju, še preden problem pride na administrativno raven policy procesa. Revizijska skupina namenja prostor razvoju in testiranju okoljskih tematik na ravni izkušenj držav članic (Internet 21).



## 4.2. Države članice

Pri preučevanju strategij držav članic v EU lahko ugotovimo, da se med seboj precej razlikujejo v vlogi, ki jo igrajo v podpori okoljski politiki na ravni EU. Njihov vpliv na proces oblikovanja politik na ravni EU se kaže v njihovi organizacijski strukturi, političnem stilu in številnih institucionalnih in ideoloških dejavnikih, ki jih je težko spremeniti. V osnovi jih lahko delimo na dinamične, nevtralne in statične države članice. Prve predstavljajo motor okoljske politike EU. Na temelju domačih politik si prizadevajo za sprejemanje strožjih okoljskih politik na evropski ravni. V skupino dinamičnih držav uvrščamo Nemčijo, Dansko, Nizozemsko, Švedsko, Finsko in Avstrijo. Statične države članice so zaviralke, ki okoljske predloge vodečih držav blokirajo v obliki predhodnih obdobj ali pa uberejo drugo taktiko in sprejmejo evropske pravne akte v svoj pravni red, zatakne pa se pri njihovem izvajanju (Lieverink in Andersen 2002:63-4). Pred zadnjo širitvijo so v to skupino spadale države, ki so prejemale pomoč iz kohezijskih skladov. Po zadnji širitvi je njihovo število poskočilo. Zanje je predvsem značilno, da se že same soočajo s precejšnjimi težavami na številnih področjih. Na administrativnem področju se njihove težave kažejo v konfliktu med razvojnimi projekti in okoljem ter centraliziranim nadzorom nad okoljskimi zadevami. Zato se soočajo z implementacijskim deficitom tudi na drugih političnih področjih in z nizko okoljsko zavestjo, tako zaradi nevednosti kot pomanjkanja okoljske izobrazbe. V teh primerih je verjetno, da bodo nacionalne vlade dale prednost okoljski politiki in sprejele nove direktive le takrat, ko bo nanje deloval združen pritisk tako z ravni EU kot s strani domače javnosti (Pridham 2002:81-4).

Oblikovanje politik v EU ima dvosmerni značaj: po eni strani so pogajanja v Bruslju v veliki meri odraz vložene energije držav članic; po drugi strani pa imajo procesi in izidi na ravni EU pogosto precejšen vpliv na domače politike. Ta značilnost nedvomno vodi v odnos sovplivanja v procesu oblikovanja politik med obema ravnema (Lieverink in Andersen 2002:64).

Dinamične države članice imajo na voljo več strategij vplivanja na okoljsko politiko EU z domačimi politikami. Liefferink in Anderson (2002:65-6) razlikujeta štiri strategije:

- *Pritiskanje na EU z določeno politiko/ukrepom:* v tem primeru država članica namerno pritiska naravnost na raven EU z namenom vplivanja na proces oblikovanja politik EU. Primer takšnega ravnanja je bil danski poskus uveljavitve davka na ogljikov dioksid na celotnem področju EU.

- *Strategija konstruktivnega pritiskanja:* obstoječa pozicija države članice je rezultat inkrementalnega oblikovanja politik, ne glede na proces EU. V tem primeru države članice pritiskajo na okoljski proces oblikovanja politik EU z vzpostavljanjem zavezništev s Komisijo ali drugimi državami članicami. Pogosto želijo države članice s to strategijo doseči kompromis, največkrat na stroške nižjih standardov EU, kot jih imajo same. Takšen primer je bil vpliv Nemčije, Nizozemske in Danske, ki so se zavzemale za višjo raven ravnanja z odpadnimi vodami. Same so namreč imele višje standarde od evropskih, saj so jih na tem področju razvijale v daljšem časovnem obdobju. Njihova strategija pritiska je pustila pečat direktivi o ravnanju z odpadnimi vodami.
- *Strategija branjenja lastne pozicije:* država članica sprejme neko pozicijo, ki jo potem zelo posredno skuša spraviti v proces oblikovanja politik EU. V tem primeru si država članica prizadeva predvsem za zaščito in varstvo lastnega okolja. Klasičen primer takšne strategije je bil sistem stekleničenja, ki ga je Danska uvedla leta 1982, ko je prepovedala uporabo pločevink. Komisija je v danski odločitvi videla konflikt z delovanjem skupnega trga in zadevo predala Evropskemu sodišču. Čeprav se Danska ni zavzemala za takšen sistem na ravni EU, je potem, ko jo je Evropsko sodišče oprostilo, imela precejšen vpliv na osnutek direktive o odpadni embalaži.
- *Strategija odločanja proti:* kadar se država članice znajde v poziciji, ko so njeni domači standardi, ki jih je razvijala, inkrementalno v nasprotju z delovanjem notranjega trga. V takšnem primeru so se npr. znašle Nemčija, Nizozemska in kasneje tudi Danska, ki so imele strožje domače standarde pri uporabi pentaklorofenola (PCP), ko je EU uvedla dosti bolj ohlapne standarde o PCP-ju. Omenjene države članice so se sklicevale na člen 100a(4) Pogodbe. Debata o vplivu PCP-ja ni bil usmerjena k določeni direktivi, ampak je prispevala k vedno aktualni diskusiji med državami članicami o svobodi določanja nacionalnih okvirov v kontekstu okoljske politike EU.

Države članice uporabljajo omenjene strategije v različnih evropskih institucijah preko formalnih in neformalnih kanalov. Glede na to, da ima EU precej stabilno strukturo postopkov, je poleg njihove učinkovite uporabe ključnega pomena, kako izkoristijo neformalne kanale. Ni namreč nepomembno, da agende za srečanja Sveta sestavlja predsedujoča država članica. V šestmesečnem mandatu predsedovanja ima tako možnost vplivanja na razpored dela v Svetu. Zelo pomemben je postopek glasovanja. Večino okoljskih zadev ureja glasovanje s kvalificirano večino, vendar se v realnosti pogajanja v Svetu odvijajo

tako dolgo, dokler niso dovolj blizu soglasja. To pomeni, da zadostna skupina držav v načelu lahko blokira zakonodajo, ki ji nasprotuje, ne more pa vsiliti okoljsko bolj progresivnega predloga brez podpore zadostnega števila drugih držav članic. Za pritisk glede tematik in preferenc so dosti bolj primerne nižje ravni Sveta. Ta raven vključuje COREPER in znotraj njega delovno skupino za okolje, ki jo sestavljajo predstavniki stalnih predstavništev v Bruslju, katerim večkrat priskočijo na pomoč strokovnjaki iz domačih držav. Diskusije, ki potekajo na teh nižjih ravneh, so tako dosti bolj podrobne in stvarne kot na srečanjih Sveta. Še posebej to velja za delovno skupino za okolje, ki se sestaja večkrat na teden in deluje na preseku med politiko in tehnično-strokovnim znanjem (Liefferink in Anderson 2002:69-70).

Usklajevanje in grajenje zavezništev med državami članicami je pomemben segment v pritiskanju na politični proces v Bruslju. Zavezništva obstajajo in se oblikujejo na osnovi določene teme. Dolgoročna zavezništva med državami članicami ne igrajo pomembne vloge. Vsaj na okoljskem področju je bolj pomemben delež zaslug v vsakem individualnem primeru kot pa na temelju lojalnosti. Zato so možna najrazličnejša zavezništva, ki se tvorijo v Svetu ali njegovih delovnih skupinah za posamezno okoljsko tematiko. Enako misleče države se začnejo povezovati v obdobju pogajanj v Bruslju. Če se odločijo, da bodo aktivno usklajevale svoje strategije, se to večinoma dogaja na ravni stalnih predstavništev v Bruslju. Pri zadevah večjega pomena pa nastopijo bilateralne povezave med državami članicami, z namenom ugotoviti, katere države članice jih bodo podprle in katere ne, saj se dobro zavedajo, da je za nekatere dosti bolj verjetno, da se jim pridružijo, kot pa za druge (Liefferink in Anderson 2002:71).

Ko želi država članica vpeljati novo politiko, ne more mimo Komisije, ki ima ekskluzivno pravico predložiti predlog nove zakonodaje Svetu. Prav zato so dobri odnosi s Komisijo ključni, zlasti za nove države članice, ki si šele utirajo svoje mesto v evropski družini. Na okoljskem področju je najpomembnejši *Generalni direktorat za okolje, jedrsko varnost in civilno zaščito*. Omenjeni direktorat je znan kot precej dovzeten za razvoj novih politik na področju okolja in ga zelene države članice vidijo kot zaveznika pred nasprotujočimi direktorati in državami članicami. Kontakti na ravni strokovnjakov, tako v participaciji kot formulaciji različnih preliminarne predlogov in dokumentov, ter t.i. nacionalno strateško zaposlovanje v Bruslju so najbolj pogoste poti, po katerih države članice uveljavljajo vpliv na politike v Komisiji (Liefferink in Anderson 2002:73).

Strokovnjaki iz držav članic se v Bruslju srečujejo na sestankih o določeni tematiki. To so pogosto ljudje z relevantnih ministrstev ali vladnih agencij, ki jih Komisija pozove na sestanek v pripravljalni fazi predloga za novo zakonodajo, kjer razpravljajo o tehničnih vidikih predloga, vendar pa dobijo občutek že tudi za politično podporo kasneje v Svetu. Obstajajo pa tudi številni odbori, ki jih sestavljajo nacionalni državni uslužbenci, ki nadzorujejo implementacijo zakonodaje EU, tj. sistem, ki se nanaša na komitologijo. Tako odbori v pripravljalni fazi kot odbori za nadzor implementacije dajejo prostor za vpliv na odločitve Komisije. Takšni odbori lahko legitimirajo potrebo po nadaljnjih politikah in so hkrati odlična priložnost za države članice, da testirajo svoje ideje (Liefferink in Anderson 2002:73-4).

Druga pot vplivanja na politiko Komisije je z različnimi tipi pisnih izjav, ki se raztezajo v spektru od specifičnih političnih ukrepov pa vse do generalnih strategij. Takšni dokumenti, ki nastanejo kot plod neformalnih diskusij med Komisijo in državami članicami, so pogosto predstavljeni *Revizijski skupini za politiko varstva okolja*, ki je bila ustanovljena v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja, da bi izboljšala komunikacijo med državami članicami in Komisijo. Glede na položaj, ki si ga je pridobila v času svojega delovanja, je skoraj nemogoče, da dokument, ki je dobro sprejet na tem forumu, ne bi bil kasneje upoštevan v Komisiji (Liefferink in Anderson 2002:73-4).

Tretja in verjetno najbolj učinkovita metoda vplivanja držav članic na čim zgodnejšo fazo je s prebojem neposredno v Komisijo, tako da v njej namestijo "svoje" osebe na strateška mesta. Vse države članice namreč pošiljajo strokovnjake na svoja prednostna področja v Komisijo. Izoblikujejo se mreže stalnega in začasnega osebja v Komisiji, ki deluje na temelju lobiranja za konkretne tematike znotraj Komisije. Pri tem je pomembno tudi enako misleče osebje v Komisiji iz drugih držav članic. Takšno mreženje pomaga razširjati posamezne oblike mišljenja o okoljskih problemih in politikah. Nove države članice so v tem pogledu v časovnem zaostanku, vendar se morajo zavedati potencialnega vpliva takšnih mrežij (Liefferink in Anderson 2002:74-5).

EP je večkrat viden kot partner zelenih držav članic. Tako številne okoljsko bolj ozaveščene države članice že čisto rutinsko obveščajo svoje člane parlamenta o svoji poziciji v pogajanjih s Svetom. Člani EP-ja tudi sami večkrat poiščejo informacije in pomoč od posameznikov ali stalnih predstavništev. To je še ena pot za države članice, da razširjajo svoje poglede. Vendar

pa anketa med predstavniki iz omenjenih šestih najbolj okoljsko ozaveščenih držav članic kaže, da ohranjanje stikov z EP-jem ni med prednostnimi nalogami.

#### **4.3. Evropski svet (*European Council*)**

Evropski svet deluje kot politična koordinacija v obliki stalnih srečanj na najvišji ravni. Sestavljajo ga voditelji držav in vlad članic, udeležijo pa se ga tudi predsednik Evropske komisije ter ministri za zunanje zadeve. V institucionalnem okviru EU ima ključno vlogo v procesu postavitve nekega problema na politični dnevni red, saj za vsak večji korak v razvoju EU najprej poteka diskusija na ravni voditeljev držav. Srečanja Evropskega sveta ne gredo v detajle glede bodoče zakonodaje, ampak zagotavljajo politične smernice prihodnjega razvoja Unije, ki opredeljujejo njene prednostne naloge. Tako se tudi za začetek okoljske politike na ravni EU beleži vrh v Parizu leta 1972.

Za razvoj TR-a na ravni EU je bilo pomembno srečanje Evropskega sveta decembra 1988 na Rodosu, kjer je bila sprejeta deklaracija, v kateri je izražena potreba po TR-u, kot enem izmed ciljev EU. Deset let kasneje, junija 1998 v Cardiffu, pa so voditelji držav sprožili potrebo po vključevanju okoljskega premisleka v druge sektorje v praksi, zato da bi dosegli cilje TR-a. Od decembra 1997 naprej je TR na dnevnem redu vsakega zasedanja Evropskega sveta. Tudi Lizbonska strategija, ki jo je Evropski svet sprejel marca leta 2000, predstavlja dolgoročno vizijo v smeri hitrejšega doseganja TR-a Unije. V letu 2001 je bila strategija dopolnjena z okoljsko dimenzijo, ki mora v prihodnjem oblikovanju politik imeti enako mesto kot ekonomska in socialna politika, kar je sprejel Evropski svet 17. junija 2001 na vrhu v Göteborgu kot logično nadaljevanje zaključka vrha v Stockholmu marca 2001. Komisija se je že v predlogu, ki ga je pripravila za göteborgski vrh, zavezala, da bo poročala vsakemu spomladanskemu srečanju Evropskega sveta o napredku in implementaciji Strategije o TR-u (COM (2001)264 final).

Da okolje ostaja prednostno področje Unije, pa je potrebna stalna in naraščajoča javna zavest o okoljski degradaciji, ki ohranja okoljsko politiko na političnem dnevnem redu najvišjega političnega telesa Unije.

#### **4.4. Evropska komisija (*European Commission*)**

Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) je ključna institucija celostnega delovanja EU, saj formalno deluje kot neodvisna strokovna institucija, ki je dolžna zastopati interese Unije kot celote. Komisijo sestavljata politična in administrativna veja. Njeno politično vejo - Kolegij komisarjev (*College of Commissioners*) po zadnji širitvi 2004 sestavlja 25 komisarjev, po eden iz vsake države članice. Komisarje predlagajo vlade držav članic EU, njihovo imenovanje potrdi EP, imenuje pa jih Svet s kvalificirano večino. Administrativna veja Komisije pa vključuje največji del administrativne organizacije institucij EU. Zaposluje približno 15500 stalnih in 3000 začasnih uradnikov, ki si prizadevajo za ustrezno formulacijo in implementacijo okoljske zakonodaje.

Komisija ima širok spekter pristojnosti, od zakonodajne, nadzorne, izvršilne do predstavniške. Zakonodajno pobudo izpolnjuje s pripravo zakonodajnih predlogov. S funkcijo nadzora in varstva ustanovnih pogodb zagotavlja, da se pravni akti EU izvajajo pravilno v vseh državah članicah in vseh njenih institucijah. V primeru kršitev ima pravico posredovati z opozorilom, sprožiti postopek pred Sodiščem ali denarno kaznovati posameznike, podjetja, države ali druge organizacije, ki kršijo predpise. Njena izvršilna funkcija se kaže v nadzoru nad izvajanjem politik in v tem okviru tudi upravlja proračun. Zastopa pa tudi EU pri pogajanjih s tretjimi državami ali skupinami držav (Seketin Lestan 2004:20-1).

Prisotnost Komisije v okoljskem vodenju se kaže na vseh stopnjah evropskega okoljskega političnega ciklusa. Komisija igra glavno vlogo v formulaciji okoljske politike EU, saj s predlogom definira podlago, na kateri se zatem vlade pogajajo. Ta značilnost daje možnost državam članicam, ki želijo razširiti svojo domačo zakonodajo na EU, da v tej fazi vplivajo na prvoten predlog Komisije (Sbragia 2000:298). Večina oblikovanja politike se odvija v odborih in na preliminarnih srečanjih ter manj na plenarnih sejah. Notranja hierarhična struktura Komisije v obliki direktoratskih uradov je večkrat kritizirana, saj ne poteka ustrezna komunikacija na področjih, ki vključujejo več kot eno policy področje. Takšen primer je zavezanost k TR-u, za doseg katerega je potrebna horizontalna povezava med direktorati in, za upoštevanje okoljskih ciljev, tudi v drugih sektorskih politikah. Prav organizacijska struktura v Komisiji je tista, ki zavira horizontalno povezavo med okoljskim in drugimi direktorati (Barnes in Barnes 1999:77). Čeprav težnja po vključevanju okoljskega premisleka v druga policy področja nastopa že od EEL-a dalje, vsaka nadaljnja pogodba pa to potrebo še potrjuje in širi, so številni vplivni direktorati (npr. kmetijski, industrijski), katerih politike

imajo velik vpliv na okolje, ustanovili svoje enote za okolje, ki delujejo nespremenjeno in so zavezane uveljavljene hierarhični strukturi. Zato ni vzpostavljena koordinacija z direktoratom za okolje, jedrsko varnost in civilno zaščito (v nadaljevanju DG XI), in številni direktorati se mu pogosto sploh ne odzovejo, ko jih želi sklicati in vzpostaviti sodelovanje med njimi. Bolj uspešen je DG XI v sodelovanju s proračunskim in okoljskim odborom v EP-ju. Na splošno lahko rečemo, da je vključevanje okoljskih premislekov v druge policy sektorje zelo počasen proces, vendar ideja vključevanja ostaja v središču debate o TR-u (Sbragia 2000:299).

Pri oblikovanju predloga mora biti Komisija pozorna, da ga oblikuje na tak način, da je kar najbolj verjetno, da bo sprejet v Svetu. Večja verjetnost, da ga bo Svet potrdil, je v primeru, ko Komisija najprej pridobi podporo vlad držav članic. Od PEU-ja dalje ima tudi EP možnost iniciative glede nekatere zakonodaje. V praksi to pomeni, da EP prosi Komisijo, da poda predlog za zakonodajo, s čimer naj bi zmanjšali demokratični deficit. V večini primerov pa še vedno ostaja zakonodajna moč v rokah Sveta in Komisije (Barnes in Barnes 1999:79).

Okoljski direktorat je eden od 36 direktorats, katerega glavna naloga je definirati novo okoljsko zakonodajo in zagotoviti, da sprejete ukrepe države članice tudi resnično izvajajo. Na svoji spletni strani in v informativni brošuri opredeljuje svoje poslanstvo v naslednji izjavi: »*Varstvo, ohranjanje in izboljšanje okolja za sedanje in prihodnje generacije in podpiranje TR-a*«<sup>79</sup> (Internet 18). Ker pa pretežna večina okoljskih problemov izhaja iz porabe energije, transportne politike, kmetijskih praks, javnih investicij, infrastrukturnih vzorcev in ekonomskih dejavnosti, okoljski problemi zahtevajo sodelovanje z direktorati, povezanimi s temi sektorji, ki pa so v splošnem manj naklonjeni okoljskemu premisleku kot okoljski direktorat. DG XI je v nemilosti znotraj Komisije, saj je šibkejši po številu zaposlenih in proračunskem deležu od nekaterih drugih, zelo pomembnih direktorats (Sbragia 2000:299). Uveljavitev TR-a kot zastavljenega cilja DG-ja XI zahteva institucionalne spremembe, vendar je v sledenju svojim ciljem v očeh drugih komisarjev viden kot skrajen v branjenju okoljskih tematik. V skladu z uveljavljeno strukturo v Komisiji pa je bistvenega pomena, kakšen imidž si ustvarja, saj mora venomer graditi koalicije za

---

<sup>79</sup> Direktorat za okolje trenutno daje poseben poudarek komunikaciji s tremi mrežami za doseganje ciljev zgoraj omenjene izjave: *The Green Spider Network (GSN)*, katere glavni cilj je promovirati odnose med EU administracijo in nacionalnimi institucijami držav članic, kar naj bi zagotovilo osnovo za izmenjavo informacij in izkušenj na področju okoljskega komuniciranja. *The Network of Urban Forums for Sustainable Development (NUFSD)*, ki oblikuje debate med različnimi partnerji za izmenjavo informacij in ocenjevanje, kaj dejansko EU pomeni za mesta. Ta spoznanja nato posredujejo nazaj v Bruselj. Glavni cilj mreže pa je dvigovati okoljsko zavest v urbanih predelih EU. *The Goodwill Ambassadors for the Environment* pa je mreža, ki na področju umetnosti, zabave, znanosti in športa dviguje javno zavest o okoljskih temah (Internet 20).

podporo svojim predlogom. Sam lahko doseže zelo malo, saj ne spada v politično »težko kategorijo« Komisije; zato brez posvetovanja z drugimi direktorati nima veliko možnosti za sprejem novega okoljskega predloga (Weale in dr. 2000:89).

Obstajajo pa tudi močne povezave med okoljskimi interesnimi skupinami in DG-jem XI, ker je Komisija odvisna od zunanjih ekspertiz in znanstvenih ter političnih svetovanj. Številni odbori se sestajajo za pomoč Komisiji v sistemu, ki je poznan kot komitologija. Ti odbori so sestavljeni iz strokovnjakov, največkrat so to nacionalno ugledni strokovnjaki in znanstveniki, ki dajejo podobne nasvete Komisiji o pravilih in uredbah, povezanih z glavno direktivo. Komitologija je v okoljski politiki odločilna, kajti v množici kompleksnih pravil t.i. regulativnih odborov (regulatory committees) lahko zavrnejo načrte Komisije in posledično zavržejo politiko. Alternativno lahko pošljejo izhodišča nazaj v Svet in tako ponovno vzpostavijo okoliščine prvotnega sporazuma. Prav iz teh vzrokov si je EP prizadeval za večjo vlogo v komitologiji, medtem ko so okoljske skupine glasno pokazale zaskrbljenost nad nejasnostjo in prikrivajočimi detajli med nacionalnimi predstavniki in uradniki Komisije - to je tudi točka, ki nadalje ilustrira možnost prodiranja predstavnikov vlad držav članic v domnevno supranacionalno Komisijo. To pomeni, da je Komisija podvržena vplivu nacionalnih akterjev, ki oblikujejo detajle njenih predlogov. Gledano politično je komitologija zanimiva, ker kaže stopnjo, do katere vladni akterji lahko prodrejo kot delovni partnerji skupaj s supranacionalnimi akterji v razvoju sistema evropskega okoljskega upravljanja. Institucionalni zidovi v Bruslju so tanki in dovoljujejo precejšnjo mero prodiranja s strani nacionalnih akterjev, v tem primeru nacionalnih strokovnjakov, celo do te mere, da ni več enostavno razlikovati med nacionalnim in evropskim (Weale in dr. 2000:90-1).

V sklopu nadzorne funkcije Komisija izdaja letna poročila o izvajanju zakonodaje EU. Poročilo omogoča preglednost stanja na področju izvajanja in uporabe okoljske zakonodaje. Okoljskim NVO-jem daje vzvod za pritiskanje na ukrepanje institucij EU na države članice. V letnih poročilih so navedeni primeri neskladnosti zakonodaj posameznih držav članic z zakonodajo EU. Glavni problem pa ostaja nepravilna uporaba direktiv in nacionalne zakonodaje. Ker ni ustreznih poročil o uporabi direktiv v državah članicah, so glavni vir za Komisijo pritožbe, ki jih dobi od državljanov in NVO-jev, vprašanja, ki jih postavijo člani EP-ja, in peticije, ki so naslovljene nanj (Müller-Kraenner 1998:41).



#### **4.5. Svet Evropske unije (Council of the European Union)**

Svet EU (v nadaljevanju Svet) je glavni organ odločanja in prostor za izražanje politične volje držav članic. Sestavljajo ga ministri vlad držav članic, ki predstavljajo nacionalne interese. Svojo sestavo in ime pa Svet spreminja glede na področje, ki ga resorni ministri obravnavajo na zasedanju. Srečanja okoljskega Sveta se dogajajo le dvakrat do štirikrat na leto. Zasedanjem Sveta predseduje minister predsedujoče države članice, ki se zamenja vsakih šest mesecev. Na področju okoljske politike to največkrat pomeni Svet okoljskih ministrov. Ta je bil ustanovljen leta 1973 kot odgovor na splošno raven javne zaskrbljenosti glede okolja. Odvisno od tematike in pogodbene osnove ministri glasujejo s soglasjem ali kvalificirano večino.<sup>80</sup> Vendar pa je odločitev v večini primerov dosežena na visoko konsenzualen način (Weale in dr. 2000:94-5).

Svet kot arhetip medvladne institucije EU, kjer vsaka država članica prinese prioritete v debato na ravni Sveta, deluje globoko tehnokratsko. Tako lahko tudi države članice kategoriziramo (tako v znanstveni in strokovni literaturi kot v novinarskem jeziku) na okoljsko dinamične in statične države (leader-laggard); prve pritiskajo za okoljsko zakonodajo, druge ji zaradi številnih razlogov nasprotujejo. Kljub temu ne gre enoznačno opredeliti držav, ki so statične, saj je bilo po eni strani uvedenih ogromno inovacij v okoljski politiki EU, po drugi strani pa je bilo kar nekaj tematik, katerih potencialni razvoj je bil prav na EU ravni ustavljen. Hkrati pa drži tudi argument, da ni možno razviti neke politike, če ni zadostne pripravljenosti ustreznega števila držav, da vodijo, in zadostnega števila drugih držav, da jim sledijo v obravnavi neke tematike.

Izredno pomembno telo Sveta, ki deluje kot nekakšen pajek v odločevalski mreži, je COREPER (Odbor stalnih predstavnikov držav članic EU), ki igra ključno vlogo v razvoju okoljske politike, saj je hkrati forum za dialog (med stalnimi predstavniki in med njimi in svojimi ključnimi ministri) in telo, ki izvaja politični nadzor (s postavitvijo smernic in nadzora za delo v strokovnih skupinah). Vključi se za delom delovnih skupin in postavi dnevni red za srečanje Sveta, s tem da si prizadeva doseči največjo možno točko strinjanja,

---

<sup>80</sup> Svet odloča praviloma s kvalificirano večino. Za sprejem odločitve je potrebno zbrati dobrih 70 odstotkov glasov, ki so državam članicam dodeljeni glede na velikost države in število njenih prebivalcev. Večina okoljskih zadev je, gledano kronološko in glede glasovanja, prešla iz potrebnega soglasja na glasovanje s kvalificirano večino. Po določitvi pogodbe iz Nice za sprejem odločitve s kvalificirano večino posamezna država članica lahko zahteva potrditev, da večina glasov predstavlja vsaj 62 odstotkov celotnega prebivalstva EU (Internet 9).

kjerkoli je to možno. Naloga tega odbora je podpora Svetu EU pri obravnavanju zakonskih predlogov in osnutkov, ki jih predloži Komisija. Kar 90 odstotkov vseh odločitev Sveta EU je usklajenih na zasedanjih COREPER-a (Internet 8).

Rotirajoče predsedovanje Svetu: vloga predsedstva je priprava in predsedovanje vsem sejam, usmerjanje dela Sveta in spodbujanje k iskanju kompromisov ter skrb za ohranjanje konsistentnosti in kontinuitete v procesih odločanja. Prednost za nacionalne vlade, ki predsedujejo Svetu, je ta, da imajo večji nadzor nad politično agendo, saj poleg uresničitve skupnih ciljev predlagajo tudi svoje prednostne naloge. Zakonodaja, sprejeta v času predsedovanja posamezne države, lahko odseva nacionalne interese. Ta značilnost sicer ne sme biti precenjena, a hkrati tudi ne spregledana (Barnes in Barnes 1999:83).

#### ***4.6. Evropski parlament (European Parliament)***

V Evropskem parlamentu (EP-ju) so zastopani glavni politični tokovi EU. S predstavljanjem več kot 400 milijonov državljanov je največji mednarodni parlament na svetu. EP zagotavlja demokratično osnovo, saj ga sestavljajo poslanci, ki so od leta 1979 neposredno izvoljeni na splošnih volitvah v vseh državah članicah. EP ima tri temeljne pristojnosti: zakonodajno, proračunsko<sup>81</sup> in nadzorno.<sup>82</sup> Zakonodajna oblast je ena najpomembnejših pristojnosti EP-ja. Postopek soodločanja,<sup>83</sup> ki ga je uvedel PEU in nato poenostavil in razširil AP, se je razširil na večino okoljskih področij, s tem pa je dobil EP večja pooblastila v formulaciji okoljske politike. EP se predstavlja kot branitelj okoljskih interesov, saj je ponavadi res prva institucija na evropski ravni, na katero se obrnejo okoljske skupine.<sup>84</sup> Njegov vpliv na okoljsko

---

<sup>81</sup> EP in Svet si proračunsko oblast delita. Z izvajanjem proračunske pristojnosti EP izraža svoje politične prednostne naloge. EP sme zavrniti proračun, če meni, da ne ustreza potrebam Unije. V tem primeru se mora proračunski postopek začeti znova. Ko bo začela veljati Ustava za Evropo, bosta EP in Svet proračun obravnavala samo enkrat. Odpravljen bo razlikovanje med izdatki, pri katerih odloča EP, in tistimi, o katerih odloča Svet. Spravni odbor bo tisti, ki bo skušal zblížati stališča, EP pa bo obdržal zadnjo besedo pri sprejemanju proračuna kot celote (Internet 12).

<sup>82</sup> To funkcijo EP izvaja v obliki demokratičnega nadzora nad institucijami EU preko poslanskih vprašanj ali z ustanovitvijo preiskovalnega odbora, ki preverja domnevne kršitve ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje. Prav tako javno razpravlja o letnem poročilu Komisije (Seketin Lestan 2004:24).

<sup>83</sup> Postopek soodločanja, kot je ta definiran v 251. členu Pogodbe, je glavni zakonodajni postopek v sistemu odločanja EU. Temelji na načelu enakopravnosti, kar pomeni, da niti EP niti Svet ne moreta sprejeti zakonodaje brez privolitve drugega. Področje okolja v splošnem spada pod postopek soodločanja, razen v primerih, ki so zapisani v 2. točki 175. člena pogodbe in se nanašajo na določbe, ki so zlasti davčne narave; na ukrepe glede prostorskega načrtovanja, rabe zemljišč, razen ravnanja z odpadki in ukrepov splošne narave, ter glede upravljanja vodnih virov in na ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo (Pogodba iz Nice).

<sup>84</sup> Okoljske interesne skupine so lahko učinkovite na nacionalni in supranacionalni ravni. Z rastjo pomembnosti EP-ja so se interesne skupine usmerile na lobiranje članov parlamenta, čeprav največ in najmočnejše lobira

zakonodajo se je bistveno povečal od EEL-a dalje in z glasovanjem o okoljskih zadevah s kvalificirano večino. Tako amandmaji, ki jih predlaga EP, lahko vodijo v precejšnje spremembe v zakonodajnih izkupičkih, kot se je zgodilo npr. v primeru toplogrednih plinov, ki jih izpuščajo avtomobili. V tem primeru je EP prepričal Svet in Komisijo, da sta sprejela strožje standarde za izpust emisij od tistih, ki so bili prvotno načrtovani (Weale in dr. 2000:91-2).

Neposredno izvoljeni člani parlamenta so med vsemi ključnimi institucijami EU najbolj očitna povezava med evropskimi institucijami in državljani Unije. Zaradi vedno bolj pereče teme, ki se nanaša na zmanjševanje demokratičnega deficita, je prav EP tisti, ki pridobiva mesto ključnega akterja znotraj EU polity. Zanj je tudi značilno, da pogosto zavzame bolj zeleno pozicijo kot Komisija ali Svet. To mu omogočata postopka sodelovanja in soodločanja kot pomembna institucionalna mehanizma, ki silita Komisijo in Svet k upoštevanju mnenja EP-ja (Sbragia 2000:302). Pobudo za oblikovanje evropske zakonodaje ima sicer Komisija, vendar ji lahko EP posreduje svoje zakonodajne pobude in priporočila in na ta način uporabi svojo politično moč še pred sprejemanjem zakonodaje. Običajno Komisija EP-ju posreduje predlog zakonskega akta. Pristojni parlamentarni odbor pripravi poročilo in imenuje poročevalca. Za mnenja, ki so prav tako posredovana pristojnemu odboru, lahko zaprosi tudi katerega od drugih parlamentarnih odborov. Poslanci in odbori, zaproseni za mnenje, lahko vložijo predloge sprememb poročila, ki ga je pripravil poročevalec. V nadaljevanju pristojni odbor sprejme poročilo. Politične skupine<sup>85</sup> proučijo poročilo z vidika svoje politične usmeritve in o njem nato razpravljajo na plenarnem zasedanju. Pristojni odbor, politične skupine ali določeno število poslancev lahko še vedno vložijo predloge sprememb poročila. Končno EP z glasovanjem sprejme svoje stališče (Internet 10).

Zelene stranke so se v Evropi pojavile v osemdesetih letih prejšnjega stoletja kot izziv konvencionalnim političnim strankam. Od teh se niso razlikovale le po vpeljavi novih politik v politični prostor, pač pa tudi po svoji decentralistični strankarski organizaciji in kot kritika profesionalizaciji in centralizaciji strankarske politike. V poznih devetdesetih letih so tvorile že marsikatero koalicijo na nacionalni ravni. Čeprav v prvem sklicu EP-ja po uvedbi

---

industrija, ki najame profesionalne lobiste, katerih ključna tarča je Komisija. Lobiranje v zgodnji fazi oblikovanja politike ima najuspešnejši iztržek. Ko pride proces pogajanj v Svet, je veliko že izgubljenega, saj se takrat na obravnavanje problema prenesejo nacionalni interesi vseh držav članic (Barnes in Barnes 1999:65).

<sup>85</sup> V EP-ju delujejo politične stranke, ki se glede na svojo ideološko usmerjenost združujejo v politične skupine. Politične skupine pridobijo sredstva iz parlamentarnega proračuna, pri njihovem delu pa jih podpirajo sekretariat in stalni administratorji političnih skupin (Seketin Lestan 2004:21).

neposrednih volitev zeleni niso dobili nobenega sedeža, so jih v naslednjem sklicu leta 1984 dobili že 11. V petem sklicu parlamenta (1999-2004) je Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze imela v EP-ju 47 članov, Konfederalna skupina evropske združene levice/Zelene nordijske levice pa 55. To pomeni skoraj 13 odstotkov vseh poslancev (102 poslanca od 785 na dan 19. 7. 2004) (Internet 19). V šestem sklicu EP-ja (2004-2009) imata Konfederalna skupina evropske združene levice/Nordijska zelena leвица in Skupina Zelenih/Evropska svobodna zveza skupaj 83 članov parlamenta od skupaj 732, kar predstavlja 11 odstotkov vseh članov EP-ja na dan 16. 8. 2005 (Internet 11). Število zelenih članov v EP-ju je ponavadi odsev ravni zanimanja za okolje v nacionalnem kontekstu. V večini primerov je možno potegniti vzporednico med podporo zelenim strankam med državami članicami po omenjeni klasifikaciji dinamičnih in statičnih držav. Uspeh in aktivnost Evropskih zelenih strank tako na nacionalni kot evropski ravni sta pogosto odločujoč dejavnik v naraščajočem pomenu okoljske politike v EU, saj člani zelenih strank ne zastavljajo le vprašanj, v nekaterih primerih organizirajo protestne akcije in gostijo seminarje za identificiranje ključnih tematik. Obstajajo tudi številne omejitve pri delu okoljske skupine v EP-ju. Če se okoljska skupina osredišči le okoli EP-ja in ne zgradi povezav z drugimi institucijami EU, jo takšno ravnanje lahko pahne v precej osamljen položaj v procesu odločanja izven EP-ja. Posledično kljub podpori, ki jo pridobi v EP-ju, ostanejo njena poročila in zahteve prezrte s strani Komisije, Sveta in držav članic (Burchell in Lightfoot 2001:70-3). Druga omejitev se nanaša na šibko povezavo med zelenimi strankami na ravni EU in zelenimi gibanji. Pa tudi zelene stranke že v svojem osnovnem oblikovanju ne tvorijo neke homogene organizacije, saj so zavezane zelo različnim oblikam aktivnosti na ravni EU. Vse te omejitve: šibka povezanost z okoljskimi gibanji in pretežna usmerjenost v parlamentarno dejavnost, namesto napeljave delovnega odnosa s Komisijo zmanjšujejo njihovo zmožnost močnejšega vpliva na okoljski politični dnevni red EU (Burchell in Lightfoot 2001:75).

Največ dela glede nove zakonodaje je opravljenega v specialnih parlamentarnih odborih, po katerih so člani parlamenta razdeljeni. Članstvo v odborih odseva politično grupiranje v EP-ju. Večina parlamentarnega formalnega dela se odvija na sejah odborov. V parlamentarnih odborih razpravljajo in preučujejo osnutke predlogov in predloge amandmajev, o katerih končno glasujejo na parlamentarnih plenarnih sejah. Velika okoljska naklonjenost EP-ja je zasluga dela okoljskega odbora.<sup>86</sup> Pod vodstvom Kena Collinsa je ta postal eden najbolj

---

<sup>86</sup> EP je ustanovil okoljski odbor leta 1973. *Odbor za okolje, javno zdravje in varnost živil*, kot se uradno imenuje, v šestem sklicu tvori 63 članov. Ustanovil je večplastno mrežo političnih povezav na vseh treh

spoštovanih odborov v EP-ju. Razlog uspeha je v tem, da mu je uspelo razviti tesne odnose s Komisijo, še posebno z DG-jem XI. V odboru imajo člani zelene parlamentarne skupine možnost, da pripeljejo čim dlje svoje poglede in sprejmejo strokovna poročila o okoljskih zadevah. Okoljski odbor je znan tudi po tem, da se je lotil največjega števila lastnih iniciativnih predlogov o okoljskih zadevah. Prav lastni iniciativni predlogi so tisti, ki občasno preverjajo strokovni status Komisije ali dokazuje lobijev interesnih skupin. Zato zanj lahko rečemo, da igra aktivno vlogo v postavitvi dnevnega reda. Seveda pa ne smemo na EP gledati kot na enotnega akterja. Okoljski odbor seznanja ostale člane EP-ja s svojim delom na plenarnih sejah, kjer se večina članov parlamenta lahko ne strinja z njihovimi zaključki. V EP-ju je potrebna skupna večina v postopku soodločanja in postopku sodelovanja, ko nasprotje Svetu (Weale in dr. 2000:92-3).

#### ***4.7. Sodišče Evropskih Skupnosti (Court of Justice of The European Communities)***

Sodišče Evropskih skupnosti (v nadaljevanju Sodišče) je pravosodna institucija in nadzorni organ EU z vplivom na razvoj zakonodaje EU. Sestava Sodišča<sup>87</sup> kaže na njegovo glavno nalogo, ki je zagotovitev spoštovanja, enotnega tolmačenja in uporabe zakonodaje EU, izpolnjevanje in enotna interpretacija ustanovnih pogodb in politik (npr. evropske okoljske politike) ter sodna zaščita posameznikov (Seketin Lestan 2004:25). Res je, da je Sodišče pozicionirano izven procesa oblikovanja politik EU, vendar, kot smo zapisali že v prejšnjem poglavju, je imelo precejšen vpliv na razvoj okoljske politike v EU. S svojimi rabsodbami je dosledno podpiralo pogled, da mora imeti EU široke zakonodajne pristojnosti na okoljskem področju, ne glede na to, da izvorno v Pogodbi o EGS-u teh pristojnosti ni imela (Koppen 2002:100). Na okoljskem področju je z nekaterimi rabsodbami postavilo mejnik, saj so le-te kasneje vplivale na značaj in obseg okoljske politike. Tak primer je zgodovinska rabsodba o primeru *Danish bottle case*, ko je Sodišče odobrilo danski vladi, da sprejme višje okoljske standarde (Primer 302/86 Komisija vs. Danska) in s tem pokazalo naklonjenost okolju, zaradi česar je ta primer predstavljal precedens za naslednje rabsodbe. To je vidno v členu 176 Pogodbe (oz. člen III-131 Ustave), kjer je zapisano, da imajo države članice lahko višje okoljske standarde od EU.

---

področjih, ki jih pokriva, s poudarkom na rednih kontaktih z drugimi evropskimi institucijami in mednarodnimi organizacijami; razvija pa tudi komunikacije z odbori v nacionalnih parlamentih, ki pokrivajo omenjena tri področja, in s specializiranimi nacionalnimi agencijami (Internet 20).

<sup>87</sup> V okviru Sodišča delujejo po en sodnik iz vsake države članice in osem generalnih pravobranilcev, ki jih prav tako imenujejo države članice (Seketin Lestan 2004:25).

Sporna ravnanja, ki se obravnavajo pred Sodiščem, lahko razdelimo v štiri kategorije: postopki med državami članicami, postopki med institucijami EU, postopki med Komisijo in državo članico in postopki med posamezniki in institucijami EU. Drugi postopki za področje okolja niso relevantni. Najpogosteje uporabljen postopek v okoljskih zadevah je *kršitveni postopek (infringement procedure)*, ki ga začne Komisija proti državi članici, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti po Pogodbi. Največkrat gre v omenjenem postopku za to, da država članica ni sprejela nacionalne zakonodaje, potrebne za implementacijo direktiv EU. Prav število postopkov za ugotavljanje kršitev na okoljskem področju, gledano časovno, sploh v zadnjem času precej narašča (Koppen 2002:102-3).

Poleg že omenjenih štirih postopkov igra Sodišče ključno vlogo na področju okoljskega upravljanja v fazi implementacije. Njegova vloga je še toliko bolj pomembna, ker Komisija nima lastnega nadzornega okoljskega aparata, s čimer ji je odvzeta možnost aktivne vloge v okoljskem upravljanju. Kot tak je odnos Komisija-Sodišče ključen za zagotavljanje učinkovite aplikacije evropskega okoljskega prava (Weale in dr. 2000:104), saj se na področju okoljske politike pojavijo največji problemi šele potem, ko je zakonodaja že sprejeta.

Komisija ponavadi ne pripelje primerov, ki se nanašajo na pozakonodajne sporazume, pred Sodišče. Okoljske skupine pa se, prav nasprotno, ukvarjajo z monitoringom pozakonodajnih sporazumov, ko želijo Sodišče uporabiti kot instrument, ki bi prisilil Komisijo, da bi namenila več pozornosti takšnim izvršitvam. Vendar je Sodišče zavrnilo poskuse evropskih skupin, da bi jim dodelilo pravni položaj, ki bi jim dovoljeval oporekati odločitvam Komisije. To pozicijo je Sodišče potrdilo aprila 1998 v primeru *Greenpeace International in drugi vs. Evropska komisija*. Takšno pomanjkanje pristojnosti evropskim okoljskim NVO-jem zmanjšuje vpliv na Komisijo, da bi se usmerjala tudi na vprašanje, *kako* so njene direktive resnično implementirane (Sbragia 2000:303).

Pred Sodišče vse večkrat prihajajo primeri, ko si nasproti stojijo cilji tržne integracije in varstvo okolja. Koppnova (2002:117) piše, da Sodišče v zadnjem času daje vse večjo podporo imperativu tržne integracije.

#### **4.8. Evropsko računsko sodišče (*European Court of Auditors*)**

Evropsko računsko sodišče<sup>88</sup> je v presenetljivi meri zaznamovalo okoljsko politično debato, še posebno v odgovorih na redne zahteve EP-ja, naj preišče stroškovno učinkovitost različnih okoljskih meril, kar je vodilo v serijo vplivnih in odločilnih poročil. V njih Evropsko računsko sodišče uresničuje svojo vlogo in pristojnosti do skrajne meje - z visoko stopnjo kredibilnosti v politični debati, skupaj z uporabo usmerjenih informacij. Z odločbami o slabem upravljanju Evropsko računsko sodišče omogoča EP-ju vpliv na proces sprejemanja tistega dela proračuna, na katerega lahko EP poda veto (Weale in dr. 2000:105).

Evropsko računsko sodišče tudi zagotavlja večjo odgovornost v transferjih EU za okoljske ukrepe. To še posebej velja v primerih, ko se evropski denar potroši pod enim naslovom (kohezija), kar ima za posledico okoljsko škodo, za odpravo katere je potrebno potem še več denarja. Zato je Evropsko računsko sodišče akter, ki je po svojih zmožnostih naredil precej za zagotovitev vključevanja okoljskega premisleka v druge politike (Weale in dr. 2000:105).

#### **4.9. Evropski ekonomsko socialni odbor (*European Economic and Social Committee*)**

Evropski ekonomsko socialni odbor (v nadaljevanju EESO) je posvetovalno telo, ki je bilo že del institucionalne arhitekture Pogodbe o EGS-u, v kateri je bilo zamišljeno, da bi odseval poglede t.i. socialnih partnerjev (kapitala in dela) in institucionaliziral interesne skupnosti na evropski ravni. Po Pogodbi iz Nice združuje predstavnike različnih ekonomskih in socialnih skupin in organizirane civilne družbe<sup>89</sup> (Weale in dr. 2000:106). Njegova primarna vloga je posvetovanje z glavnimi institucijami na področju širših družbenih in gospodarskih vprašanj v procesu oblikovanja politik.

EESO je organiziran v devet strokovnih skupin, od katerih je ena zadolžena tudi za okoljske tematike. Naloga odbora je podajanje mnenj (približno 150 letno). Po AP-ju se pri odboru obvezno ali neobvezno posvetujejo Svet, Komisija in EP. Z EESO-jem se je potrebno posvetovati, še preden so sprejete posamezne odločitve; lahko tudi poda lastno mnenje na vse

---

<sup>88</sup> Evropsko računsko sodišče je neodvisna institucija EU. Zagotavlja preglednost javnih financ, saj izvaja stalne revizije vseh prihodkov in odhodkov na ravni EU, preverja njihovo zakonitost in pravilnost ter spremlja poslovanje vseh institucij EU. Računsko sodišče poroča Svetu in EP-ju o zanesljivosti poslovnih knjig ter zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov. Prav tako je dolžno pripraviti letno poročilo in ga predložiti institucijam EU (Seketin Lestan 2004:27).

vidike zakonodaje EU. Vendar je bila njegova vloga večkrat kritizirana, saj se pogosto dogaja, da so predlogi taktično predstavljeni Odboru šele takrat, ko je *de facto* že prepozno, da bi ta lahko pomembno prispeval k formulaciji tematike (Barnes in Barnes 1999:94). Zato si v izzivih za prihodnost prizadeva izboljšati reprezentativnost in verodostojnost kot institucionalni predstavnik civilne družbe. Svojo dodano vrednost vidi predvsem v resnični zmožnosti vplivanja na zakonodajni proces EU, saj je zaradi posvetovalne funkcije in dialoga z organizacijami civilne družbe eden izmed dejavnih protagonistov in pobudnikov participativne demokracije (Internet 14).

#### **4.10. Odbor regij (*Committee of the Regions*)**

Odbor regij je mlada institucija EU, ustanovljena s PEU-jem in zadolžena za neposredno zastopanje lokalnih in regionalnih oblasti držav članic v procesih odločanja. Odbor regij je pomemben, ker je okoli tri četrtine zakonodaje EU izvajane na lokalni ali regionalni ravni. Zato je smiselno, da imajo predstavniki lokalnih in regionalnih skupnosti besedo v razvoju novih politik EU. Nižje ravni vlade naj bi bile bližje državljanom, s čimer naj bi se premostila vrzel med abstraktno ravnijo EU in državljani.

Njegova primarna vloga je ta, da zagotovi Svetu in Komisiji informacije na področjih, ki imajo vpliv na regionalno in lokalno raven. PEU je predpisal pet takšnih področij: ekonomska in socialna kohezija, transevropsko infrastrukturno omrežje, javno zdravje, izobraževanje in kultura. AP je dodal še nadaljnjih pet področij: politika zaposlovanja, socialna politika, okolje, poklicno izobraževanje in transport – kar pomeni, da sedaj pokriva že pretežen del vseh dejavnosti EU (Internet 15). Na področjih, ki niso zapisana v Pogodbi, pa imajo Komisija, Svet in EP možnost, da se posvetujejo z Odborom regij o tematikah, ki imajo pomembne regionalne ali lokalne implikacije. Odbor regij pa lahko tudi sam sprejema iniciativne predloge, ki mu omogočajo, da postavi neko tematiko na dnevni red EU. V obdobju med PEU-jem in AP-jem je Odbor regij sprejel številne lastne iniciativne predloge o ukrepih za varstvo okolja, vendar kljub temu, da je pogosto zaprosen za mnenje na plenarnih sejah Komisije, njegov vpliv v procesu oblikovanja politik ostaja precej omejen (Barnes in Barnes 1999:95).

---

<sup>89</sup> Organizirana civilna družba v sestavi EESO-ja pomeni organizacije, ki predstavljajo proizvajalce, kmete, delavce, druge poklice, socialno ekonomijo, potrošnike in druge NVO-je. Organizirana civilna družba ima vlogo posrednika med državno upravo in državljani (Internet 13).



Delo Odbora regij poteka v šestih komisijah, po katerih je razdeljenih vseh 317 članov.<sup>90</sup> V komisijah obravnavajo predloge, o katerih se posvetujejo z Odborom regij, in izdajajo mnenja o točkah, kjer se strinjajo s Komisijo, in o točkah, kjer predlagajo spremembe. Osnutek predloga je potem obravnavan v razpravi na eni od petih letnih plenarnih sej Odbora regij. Če ga podpira večina, je osnutek sprejet v Odboru in poslan Komisiji, EP-ju in Svetu (Internet 15). Znotraj Odbora regij je t.i. Komisija za trajnostni razvoj (Commission for Sustainable development – DEVE), ki se deli na dve ključni področji: okolje in energija (vključuje naravne vire, transevropsko energetska omrežje in civilno zaščito) ter kmetijstvo in ribištvo (vključuje ruralni razvoj, varnost živil in zaščito potrošnikov). Posvetovalne aktivnosti delovnega programa DEVE-ja za leto 2004-2006 se osredotočajo na podpiranje TR-a, tako da pripravljajo korake za integracijo premislekov glede trajnosti v vse EU politike. Na področju okolja in energije bo poudarek na končnih strategijah, ki izhajajo iz 6. OAP-ja in imajo vpliv na regionalne in lokalne oblasti. Poseben poudarek bo še naprej usmerjen k reševanju klimatskih razmer ter k razčlenjevanju in uveljavljanju instrumenta solidarnosti v ekoloških katastrofah. Pozornost namenja tudi izvajanju okoljske politike na regionalni in lokalni ravni. DEVE bo izdal poročilo o izvajanju konkretne politike - direktive o odlagališčih (1999/31 EC) na regionalni in lokalni ravni. S tem bo ugotovil, ali je direktiva dosegla cilje, identificirala vzroke za uspeh in probleme implementacije, ter pregledal, kaj so lokalne in regionalne oblasti postorile, da bi zagotovile dobro implementacijo, katere so ovire na poti, še posebej pa bo preučil primere dobrih praks (CdR 7/2005 rev.:2-3).

#### ***4.11. Evropska okoljska agencija (European Environmental Agency)***

Evropska okoljska agencija (v nadaljevanju EOA) je mlada<sup>91</sup> polity inovacija, ki je začela delovati leta 1994 na ravni EU za podporo in izboljšanje formulacije in izvajanje okoljske zakonodaje EU. Njen glavni »namen je zagotavljanje pravočasnih, usmerjenih, pomembnih in zanesljivih informacij za oblikovanje politike in obveščanje javnosti, podpiranje TR-a ter pomoč pri doseganju pomembnih in merljivih izboljšav okolja v Evropi« (Strategija EOA 2004-2008).

---

<sup>90</sup> Vsaka država članica izbira svoje člane na svoj način; vendar izvoljeni predstavniki odsevajo politično, geografsko in regionalno/lokalno uravnoteženost v svoji državi članici. Člani so izvoljeni izmed ključnih akterjev na lokalni ali regionalni ravni v svoji domači regiji (Internet 15).

<sup>91</sup> Svet jo je ustanovil maja 1990, vendar je zaradi preprirov glede njenega sedeža začela funkcionirati šele decembra 1993, ko so se dogovorili, da bo njen sedež v Kopenhagenu.

Za udejanjanje njenega osnovnega namena je bil oblikovan skupni program, ki bo skrbel za uveljavljanje novih poti, kot so poročanje, posodabljanje in multimedijske storitve, pa tudi za novo komunikacijsko strategijo. Strategija EOA 2004-2008 je napisana v duhu 6. OAP-ja, ki se usmerja predvsem na večjo učinkovitost že sprejetih pravnih aktov, s podporo horizontalnih instrumentov, vključno z izboljšanimi znanstvenimi podatki, s čimer bi EOA priskrbela informacije institucijam EU tako v formuliranju novih okoljskih politik, kot v oceni učinkovitosti obstoječih politik. EOA je vsaj teoretično neodvisna<sup>92</sup> v procesu oblikovanja politik v EU, vendar z naravo informacij o okolju in s poročili o stanju okolja prispeva pomembno sestavino v institucionalni sistem. Od leta 1998 je svoja poročila o stanju okolja razširila z identificiranjem prihodnjih trendov.

Agencija predstavlja sečišče informacijske mreže, ki vključuje vse agencije na nacionalnih ravneh držav članic, odgovorne za zbiranje okoljskih podatkov. V središču je *Evropsko okoljsko in informacijsko mreže - EIONET* (European Environment Information and Observation Network). Tako organiziran mrežni model ne izmenjuje le informacij o okolju, ampak deli tudi znanje in izkušnje v metodah in organizacijskem upravljanju v procesu okoljskega monitoringa in zbiranja informacij. EIONET bo skušal v prihodnje razširiti svoje aktivnosti s sodelovanjem interesnih skupin, katerih namen je podpora scenarijem razvoja ter ovrednotenju politike in zagotavljanje večje kakovosti podatkov, saj je bila dosedanja izključenost nedržavnih akterjev večkrat kritizirana. EOA izdaja številna poročila o stanju okolja po sektorjih in letne okoljske ocene, ki temeljijo na dogovorjenih indikatorjih TR-a (Connor in Dovers 2004:61). V praksi EIONET povezuje nacionalna ministrstva, ki Agenciji dovajajo informacije. Zbirka informacij dovoljuje primerjave o stanju okolja med državami članicami, političnim odločevalcem pa omogoča pomembne empirične indikatorje. Potencialno pomembno vlogo ima na področju okoljskega procesa oblikovanja politik, ne le v povezavi z evropskimi institucijami, ampak predvsem v povezavi z drugimi okoljskimi akterji. Tako okoljskim gibanjem omogoča dodaten kanal, skozi katerega lahko le-ta postavljajo okoljska vprašanja, ugotavljajo probleme in identificirajo področja, kjer države članice ne sledijo okoljskim uredbam in standardom. Hkrati pa jim predstavlja vir informacij za njihovo delovanje.

---

<sup>92</sup> Kljub temu, da je EOA sicer legalno neodvisna institucija, v proračunu spada med t.i. neobvezni del proračuna EU. Preko proračunskega postopka in še posebej preko predhodnega osnutka proračuna lahko Komisija, Svet, EP in Računsko sodišče vplivajo na delo Agencije (Dilling 2000:78).

Medtem ko je EOA v veliki meri neodvisna od Komisije, pa je tesno povezana z nacionalnimi okoljskimi birokracijami. Zaradi tega je podvržena očitkom, da potencialno onemogoča prost dostop in izmenjavo med agencijo in neodvisnimi telesi na subnacionalni ali mednarodni ravni, v kolikor bi to lahko bilo v konfliktu z vladami držav članic. Prisoten je strah, da NVO-ji in lokalne vlade ostajajo na obrobju, saj imajo monopolno vlogo nacionalni ministrski uradniki (Sbragia 2000:304). Poleg te značilnosti na delovanje EOA padajo tudi druge kritike, kot npr. način zbiranja okoljskih informacij. EOA pridobiva okoljske informacije držav članic preko predstavnških ministrstev, ki imajo tako možnost, da podatke prečistijo in jih šele nato posredujejo EOA, kar lahko daje popačeno sliko stanja okolja v državah članicah. Zanašanje le na vladne vire sproža vprašanje, kako objektivne so informacije, ki jih daje EOA na voljo. Kritika se nanaša tudi na prihodnjo vlogo, ki bi jo agencija lahko imela, saj se njene aktivnosti vse preveč nanašajo na zbiranje informacij in se premalo usmerjajo v uveljavljanje okoljske politike EU. Četudi Agencija ugotovi, da države članice ne izpolnjujejo uredb in standardov EU, nima pooblastil, da bi karkoli storila. Zato se zastavi vprašanje namena obstoja agencije, saj ne razvija potencialov, da bi s sedanjimi praksami v delovanju postala pomemben akter na področju okoljske politike. Zato so jo kritiki identificirali kot psa čuvaja brez zob, saj nima nikakršnih formalnih pooblastil za uveljavljanje politik, ki jih ocenjuje; pa tudi njena odvisnost le od vladnih virov, širše gledano, zmanjšuje njeno objektivnost in neodvisnost (Burchell in Lightfoot 2001:76-8). Zagovorniki njenega sedanjega položaja nadaljujejo metaforo: če Agencija nima zob, ima vsaj močno čeljust, ker igra pomembno vlogo v zagotavljanju ustreznih informacij in znanstvenih ugotovitev (Barnes in Barnes 1999:113).

Če bi EOA prevzela širšo vlogo in postala informacijski vir ter center za razširjanje točnih in zanesljivih ter primerljivih podatkov o okoljskih standardih v celotni EU, ne le za institucije EU in države članice, ampak za širše okoljske akterje (kot sicer sama sebe formalno predstavlja), bi bila tudi bolj pomemben okoljski akter, kot je danes. Ob njenem osnovanju je bila namreč močna težnja, da bi imela pooblastila za nadzorovanje nacionalnih okoljskih inšpektoratov, kar bi zagotavljalo učinkovito izvajanje in uveljavitev okoljske zakonodaje. Vendar je bila ta funkcija iz končne direktive črtana. Kljub dejstvu pa ne moremo reči, da njena sedanja vloga širjenja in organiziranja okoljske statistike in informacij ni pomembna, saj je njen obstoj v veliki meri zaznamoval institucionalno odzivnost na okoljsko zaskrbljenost na evropski ravni (Weale in dr. 2000:104).

Dilling (2000:63) trdi, da ima EOA potencialno možnost, da igra pomembnejšo vlogo v promociji in razvoju horizontalnih mrežnih struktur, kar bi pripomoglo k izboljšanju

vzajemne izmenjave in ukrepov na področju okolja. Vendar obstajajo številne pregrade, ki stojijo na poti večje potencialne vloge agencije v mreženju na področju upravljanja z okoljem. Agencija ima neizkoriščen potencial v podpiranju in ustanovitvi mreže med različnimi javnostmi in privatnimi akterji. Z aktiviranjem tega potenciala bi lahko pospeševala izmenjavo informacij in znanj v kontekstu različnih neformalnih mrež in posledično povečala svojo vlogo akterja v procesu oblikovanja politik na ravni EU. Ta potencial želi EOA razviti z novo strategijo 2004-2008, v kateri se njene prednostne naloge osredotočajo na TR, z razvojem smernic in izboljšanih informacij o referenčnih vrednostih trajnosti ter boljšim razumevanjem družbene odgovornosti podjetij (Strategija EOA 2004-2008:14).

#### **4.12. Okoljska gibanja**

V proces oblikovanja konkretnih okoljskih politik vstopa širok spekter najrazličnejših interesov, od okoljskih nevladnih organizacij (NVO-jev), interesov biznisa, sindikatov, izobraževanja itd., skratka vseh, ki želijo na formalen ali neformalen način vplivati na proces oblikovanja okoljskih politik na evropski ravni. Vendar je na tem mestu nemogoče izpostaviti ali naštetiti vse interese, ki se morebiti vključujejo v posamezne okoljske politike na ravni EU. Za potrebe analize v pričujočem delu nas zanimajo predvsem okoljske skupine in mreže, s poudarkom na okoljskih NVO-jih, katerim je interes ohranjanje in izboljšanje okolja v najširšem pomenu.

Ko govorimo o okoljskih gibanjih, se moramo zavedati, da gre za zelo široko kategorijo, ki zajema tako širok spekter skupin, da nekateri avtorji, npr. Bosso, 1999 ali Jordan in Maloney, 1997 (v Carter 2001:134), pravijo, da med njimi obstaja več razlik kot podobnosti. Okoljska gibanja obsegajo široke mreže ljudi in organizacij, ki sodelujejo v kolektivni akciji v namen okoljskih koristi. Vanje vključujemo tudi grassroots aktivnosti, ki ponovno oživljajo lokalni aktivizem kot odgovor mainstreamovskemu okoljskemu gibanju in pod vprašanje postavljajo učinkovitost zmernih insiderskih strategij velikih okoljskih NVO-jev.

Dejstvo je, da so okoljska gibanja postala pomemben politični akter v procesu oblikovanja politik EU. Prizadevajo si za kontinuirano senzibilizacijo tem, tako da postavljajo okolje na politični dnevni red in spodbujajo javno podporo varstvu okolja. Njihov glavni prispevek je ustvarjanje klime, v kateri se od vlad pričakuje, da bodo namenile večjo podporo varstvu okolja, četudi okolje še vedno ni enakovredno s tradicionalnimi tematikami (Carter 2001:151). Ostaja pa ključno vprašanje, ali je proceduralni napredek okoljskih gibanj v

zadnjih dveh desetletjih preveden v dejanski vpliv. Okoljske skupine so dosegle le omejen dostop do policy mrežij financ, industrije, trgovine, kmetijstva in energije - področij, v katerih še vedno prevladujejo interesi korporacij in proizvajalcev. Ko pridobijo dostop, morajo plačati precej visoko ceno za vstopnico v insidersko skupino. To vključuje kompromise, poslušnost pravilom igre in trgovanje z interesi, vrednotami in dejanji, kar je prekletstvo za večino okoljevarstvenikov (Carter 2001:152). Med okoljskimi gibanji in ekonomskimi akterji se oblikujejo različne oblike odnosov. Načeloma sicer velja, da so okoljski NVO-ji in ekonomski akterji v konfliktu, ker predstavljajo različne interese. Vendar je tu treba omeniti, da niti okoljski NVO-ji niti ekonomski akterji nista monolitna bloka, ko uresničujeta in lobirata za svoje cilje. Kljub temu je v zadnjem obdobju opazen trend medsebojnega spoznavanja dveh, že vnaprej nasprotnih taborov. Tako med njima prihaja do vedno večjega pretoka informacij. Obe strani želita vedeti več o stališču nasprotne strani do posameznega okoljskega problema in o želenem učinku evropskih, nacionalnih, regionalnih in lokalnih pogajanj. Ekonomski akterji imajo različne interese na okoljskem področju in posledično tudi različne odnose do okoljskih NVO-jev. Tako obstaja več strategij ekonomskih akterjev. Lahko si prizadevajo za status quo, da ne bi prišlo do sprememb v nacionalnih politikah. V tem primeru je njihov odnos do okoljskih NVO-jev konflikten ali celo sovražen. Oba tabora večinoma komunicirata le preko medijev, kjer drug drugega obtožujeta, da si prizadevata za nepravne cilje. Druga možnost je značilna predvsem za transnacionalna podjetja v mednarodnem okolju, ki je interesno dolgoročno zelo negotovo. Zato si prizadevajo za čimbolj odprte komunikacijske kanale, v katere vključujejo tudi okoljski tabor, za izmenjavo pogledov. Tu pa se postavi vprašanje, če so okoljski NVO-ji pripravljeni na takšno izmenjavo pogledov in informacij. Tretja možnost je, da imajo tako okoljski NVO-ji kot ekonomski akterji enako usmeritev glede okoljskih interesov, npr. vsi si prizadevajo za ukrepe, ki zmanjšujejo onesnaževanje s produkcijo okoljsko sprejemljivih tehnologij in produktov. Transnacionalna podjetja, katerih interes je prodaja novih, čistejših okoljskih tehnologij, lahko tvorijo celo koalicije z okoljskimi NVO-ji, kadar se interesi obeh pokrivajo (Breitmeier in Rittberger 2000:151-4).

Na ravni procesa oblikovanja okoljskih politik EU potekajo vsi omenjeni odnosi med NVO-ji in biznisom. Na tem mestu ga konkretnije ne bomo opredelili, saj različni ekonomski akterji prihajajo v proces oblikovanja posamezne okoljske politike ali iz njega odhajajo le takrat, ko gre za uveljavitev lastnega interesa. Za okoljske NVO-je in mreže pa je značilno, da so širše, dolgoročneje orientirani, saj pokrivajo celotno področje okolja in jim ni v interesu doseči le nek parcialen in egoističen interes, ampak se zavzemajo za dolgoročnejšo okoljsko trajnost.

Vseeno je potrebno poudariti, da okoljski NVO-ji niso monolit, ampak obstaja kontinuum<sup>93</sup> od pragmatičnih do fundamentalnih NVO-jev. Obstaja tudi precej jasna delitev na velike okoljske NVO-je, ki so finančno močni, in druge, ki so majhni, z malo osebja in majhnim proračunom (Breitmeier in Rittberger 2000:148-9). V večini primerov je proračun tisti, ki določa, koliko lahko NVO-ji participirajo na lokalni, regionalni, nacionalni in mednarodni ravni v okoljskem procesu oblikovanja politik. Zato majhni NVO-ji čutijo omejitve, ko vstopajo v mednarodne politične procese, kar ima prevelik vpliv na njihov proračun, da bi lahko sledili, nadzorovali in vplivali na mednarodna pogajanja.

Kot del načela deljene odgovornosti in aktivne participacije, zapisane v 5. OAP-ju, so bile ustanovljene in spodbujane posvetovalne mreže in skupine. Uspešne skupine so tiste, ki predstavljajo običajne profesionalne značilnosti: vire, dobro poznavanje tematike, dobre stike z birokrati in politiki in nad vsem tem zmožnost, da političnim odločevalcem priskrbijo prave informacije in tehtne nasvete. Ugled strokovnega znanja in zaupanja je ključni vir za lobiranje v Bruslju, saj je za politični proces EU značilno, da je multinacionalen, neofederalen, v odločevalskem procesu odprt lobiranju, kjer imajo posebno težo nacionalne politično-administrativne elite, kar ustvarja precej nestabilno in mnogonivojsko okolje, v katerem se morajo vse skupine prilagoditi, če želijo slediti svojim ciljem. Ta proces lahko opišemo kot svobodna, odprta in široka mrežja, kjer je participacija nepredvidljiva. Med drugim je za spremenljiv dnevni red vzrok tudi obstoj različnih nacionalnih dnevnih redov, kar vodi v neko mero tekmovalnosti v postavljanju dnevnega reda na ravni EU. Sicer pa za okoljski proces oblikovanja politik danes velja, da je dobro razvit, organizirani interesi pa relativno dobro mobilizirani v politični proces (Mazey in Richardson 2002:141-3).

Najrazličnejše okoljske skupine si prizadevajo oblikovati velika interesna mrežja, ki bodo povezovala evropsko raven organizacije z nižjimi ravnmi. **The European Environmental Bureau (EEB)** je primer takšnega mrežja, saj je federacija okoli 150 okoljskih organizacij. Ima posvetovalen status in delovne odnose s Svetom, Komisijo, EP-jem, EESO-m, OECD-jem in komisijo ZN-a za TR (Connor in Dovers 2004:61). Ustanovljen je bil leta 1974, hkrati s 1. OAP-jem, z namenom, da bi predstavljal nekakšno krovno organizacijo interesov

---

<sup>93</sup> V teoriji obstaja več tipologij okoljskih NVO-jev. Na tem mestu izpostavljamo pragmatične nasproti fundamentalnim NVO-jem po Breitmeierju in Rittbergerju (2000), ki omenjeno tipologijo izpeljeta z namenom razlage odnosa med NVO-jem in biznisom. Medtem ko je za pragmatične NVO-je značilno, da se soočijo s biznisom, se z njim spuščajo v konflikte, pa z njimi gradijo tudi koalicije, kadar si oboji prizadevajo za uresničitev skupnih interesov, zaradi česar biznis tudi finančno podpre njihovo delovanje. V nasprotju z njimi pa za fundamentalne okoljske NVO-je velja, da so *a priori* sovražni biznisu, se z njim spuščajo v ostre konflikte, zato se jih biznis ogiba v širokem krogu, saj se boji, da ga bodo okrivili za okoljsko škodljive dejavnosti.

okoljskih NVO-jev po Evropi in v Bruslju. Pobuda za zagon učinkovitega okoljskega lobija v Bruslju ni prišla le s strani samih okoljskih skupin, ampak je Komisija, še posebej direktorat za okolje potreboval NVO kot protiutež močnima lobijema biznisa in kmetijstva. S pojavom okoljskih vprašanj na političnem dnevnem redu so tudi institucije EU želele sebe identificirati kot dovtetne za okoljske tematike in debate. Zato je EEB dobival precej finančnih virov za prirejanje seminarjev in okroglih miz za posamezne teme. Tako ga DG XI danes prepozna kot edino reprezentativno organizacijo, kar pomeni, da ima EEB večji dostop do Komisije kot druge organizacije na tem področju in potencialno pomembnejšo odskočno desko, s katere vpliva na politiko (Burchell in Lightfoot 2001:61). EEB kot institucionalizirana organizacija pod okriljem Komisije ne predstavlja nobene grožnje ali izziva statusu quo znotraj EU. V tem se kaže inkrementalna narava procesa oblikovanja politik na ravni EU; gre le za nadgrajevanje politike, ne pa za njeno radikalno preoblikovanje, ki je pogoj za vpeljavo močnega modela TR-a, zato politike ostajajo zavezane šibki različici TR-a.

Okoljsko lobiranje se je zlasti povečalo s prihodom treh največjih okoljskih organizacij v Bruselj v poznih osemdesetih letih: Greenpeace International, FoE, WWF. Skupaj z EEB-jem so ta gibanja postala znana kot »banda štirih« (Gang of four). Boljša koordinacija jim je omogočila okrepitev svojih pozicij, s čimer so si pridobili ožje sodelovanje z uradniki, zadolženimi za NVO-je v DG-ju XI. Takšen bolj koherenten in koordiniran pristop k okoljski kampanji na ravni EU je bil razširjen tudi z naslednjimi mrežami: Climate Action Network Europe, The European Federation for Transport and Environment, International Friends of Nature, Birdlife International. Za slednje štiri, kot kažejo že njihova imena, je značilna dosti bolj ozka agenda. Zaradi te združitve so od sredine devetdesetih let bando štirih preimenovali v Green 8 (Burchell in Lightfoot 2001:62-3), katerim sta se pridružili še mreži CEE Bankwatch Network in EPHA Environment Network in prispevali k preimenovanju v Green 10 (G 10), ki danes predstavlja deset največjih evropskih okoljskih organizacij/mrež, katerih članstvo že presega 20 milijonov ljudi. Skupaj koordinirajo odgovore in priporočila političnim odločevalcem na ravni EU (Internet 20).

Za okoljske NVO-je na evropski ravni kljub naraščajoči vlogi v zadnjem desetletju velja, da so šibkejši kot tiste skupine na evropski ravni, ki predstavljajo biznis, ali okoljske skupine v ZDA. Že nekaj let imajo dostop do DG-ja XI, vendar je njihov dostop do drugih, bolj vplivnih direktoratsv ostal precej omejen (Sbragia 2000:304), saj se z implikacijami okolja ukvarjajo tudi številni drugi direktorati, ne le direktorat za okolje. To pomeni, da morajo lobirati širše. Tu pa ostaja večno vprašanje virov; s premalo osebja in financami ostajajo kronično

podhranjene v primerjavi s katero koli drugo lobistično skupino na ravni EU. Zato morajo kar najbolj racionalizirati uporabo svojih virov tako na nacionalni kot na ravni EU, kjer se stalno soočajo z veliko bolj profesionalno lobistično opozicijo s specialističnim znanjem in interesi. Narava okoljskih tematik je široka in zato pokriva številne politične sektorje EU. Če bi omejili lobiranje le na direktorat za okolje, bi ogrozili razvoj na drugih področjih, ki imajo prav tako pomemben vpliv na okolje. Pomanjkanje virov pomeni, da se okoljski lobi bori z drugimi, precej bolj organiziranimi in financiranimi evropskimi lobiji. To se pogosto kaže v precej majhnem vložku okoljskih gibanj v proces oblikovanja politik, saj je okoljski lobi prisiljen razkropiti svoje resurse na številna področja. Pri tem naletijo na policy področja, ki so precej manj odzivna kot DG XI in precej manj pripravljena vključiti okoljske organizacije v odločevalski proces. Na tem mestu sta 5. in 6. OAP naredila korak naprej s poudarjanjem potrebe po upoštevanju okoljskega premisleka v vseh vidikih procesa oblikovanja politik EU. To po eni strani predstavlja pozitiven korak k okoljskemu zavzemanju znotraj EU, po drugi strani pa povzroča še večji pritisk na omejene vire, ki jih imajo na voljo okoljska gibanja v poskusih vplivanja na širok spekter politik.

Problematično ostaja tudi učinkovito koordiniranje nacionalnih okoljskih skupin, ki krepijo svoje pozicije znotraj nacionalnih meja in ne namenjajo sredstev za kampanjo na evropski ravni. V številnih primerih se povezujejo na temelju ad hoc akcije, orientirane le na razrešitev enega primera, in si manj prizadevajo za organiziranje v formalizirano organizacijsko obliko. Takšno pomanjkanje homogenosti tako znotraj kot med okoljskimi gibanji na ravni EU pogosto onemogoča razvoj skupnega stališča (Burchell in Lightfoot 2001:66-8). Kljub vsemu pa okoljskim gibanjem uspeva ohraniti vpliv z učinkovito uporabo malega števila virov, ki jih imajo na voljo, še posebej z vztrajnostjo, informiranjem, reprezentativnostjo in slovesom javnega okoljskega psa čuvaja.

NVO-ji vlagajo ogromen napor v lobiranje na nacionalni in vplivanje na dogajanja na evropski ravni ter na izvajanje sprejetih politik. Okoljsko škodljiva ravnanja prepoznajo v človeških praksah na individualni, skupinski, korporacijski in državni ravni in si zato prizadevajo preusmeriti človeške prakse na vseh ravneh kolektivnega življenja (Wapner 2000:88). Verjetno je pri tem eden najpomembnejših vzvodov moči za NVO-je gradnja koalicij med organizacijami. V fazi monitoringa in nadzora okoljskih politik igrajo NVO-ji tako formalno kot neformalno vlogo v preiskovanju in prijavi kršitev. Delujejo kot glas javnosti nasproti vladam, državnim birokracijam, transnacionalnim korporacijam, ko se



soočajo s človeškim okoljem na lokalni, regionalni, nacionalni in globalni ravni. Hkrati okoljski NVO-ji predstavljajo družbeni odgovor na erozijo demokratične participacije.

Na koncu poglavja lahko strnemo, da glavne institucije v evropskem okoljskem delovanju sicer ostajajo Komisija, Svet, EP in Evropski svet; vendar si tudi drugi akterji vedno bolj prizadevajo igrati vidnejšo vlogo, kar jim omogoča mrežni način organizacije. Zlasti zavezanost k TR-u daje večjo legitimnost participaciji javnosti v oblikovanju politike in v njeni implementaciji. Ta značilnost zahteva pot k institucionalizaciji okoljskih gibanj, tako da ta postanejo zakonit in običajen del uveljavljenega političnega sistema Unije. Hkrati pa tudi rastoča kompleksnost, značilna za okoljsko področje, vodi v vedno večje število akterjev na okoljskem področju, kar zahteva vedno večjo stopnjo medinstitucionalnega barantanja, vzpostavljanja koalicij tako med evropskimi, nacionalnimi kot subnacionalnimi akterji.

## 5. POLITIČNI CIKLUS

Namen pričujočega poglavja je prikazati proces oblikovanja okoljskih politik skozi faze; od zaznave problema pa do njegove rešitve. Do sedaj smo v nalogi že predstavili institucionalni razvoj okoljske politike in akterje, ki sodelujejo v procesu oblikovanja politik. Spoznali smo tudi že njihove značilnosti in pristojnosti, s čimer smo se že sprehodili skozi prve tri faze političnega ciklusa, kot je ta definiran v tem poglavju. Zato se na tem mestu usmerjamo predvsem v srž okoljske politike – sposobnost njene implementacije, saj gre za fazo, v kateri se vloženi viri pretvorijo v politične učinke. Zato je uspeh politike tisti, ki je v veliki meri odvisen od njene implementacije. Pogledali bomo, kje so pasti učinkovite implementacije, saj je prav ta faza tista, ki pripomore k temu, da lahko raziskujemo naprej, ali neka politika res zmanjša ali odpravi okoljski problem in torej prispeva k udejanjanju TR-a. Preučevanje implementacije nam daje dober vpogled v realnost okoljske politike držav članic EU, saj je tista, ki naj bi besede pretvorila v dejanja. Vseeno je potrebno poudariti, da tudi druge faze političnega ciklusa niso zanemarljive, vendar se za namen našega preučevanja pri njih ne bomo zadrževali.

Ko se odločimo za nek model, ki nam bo služil kot analitično orodje in je sestavljen iz faz, ki poenostavljeno razlagajo stvarnost, vse od zaznave političnega problema, do opredelitve političnih ukrepov, moramo imeti v mislih tudi njegove pomanjkljivosti. Uporabljeni model je le eden od možnih pristopov, ki poenostavlja kompleksnost realnosti. Politični cikel ni linearen in kronološki, bolje ga je prikazati kot cikel aktivnosti. Prav tako je potrebno poudariti, da politično odločanje ne poteka v nekakšnem nevtralnem prostoru, v laboratoriju, ampak v institucijah, kjer ima vsaka svoj niz norm, vrednot in tradicije ter pravil. Različni avtorji, ki se ukvarjajo s policy analizo, fazne modele političnega ciklusa različno opredeljujejo. Za prikaz okoljske politike EU si bomo sposodili šestfazni Kitscheltov politični cikel (1996:193-4) in ga priredili okoljski politiki EU.

1. faza: artikuliranje in komuniciranje: skupine prebivalstva ali politični akterji definirajo problem in ga uvrstijo na dnevni red političnih razprav, kjer se zanj zavzemajo ustrezne politične sile, kot npr. stranke, poslanci, birokrati (Kitchelt 1996:193). Potem ko je tematika artikulirana in ima pozornost različnih koalicij in mnenjskih voditeljev, je čas za analize vlade in NVO-jev o političnih implikacijah predstavljenega predloga. Narašča pa tudi pritisk

okoljskih NVO-jev v pogajanjih, kar pomeni, da je odvisno od odprtosti politične arene, koliko prostora bo aktualna javna oblast namenila deliberaciji.

Vloga evropskih institucij v postavitvi dnevnega reda v okoljskem procesu oblikovanja politik se razlikuje od primera do primera. Okoljske tematike nastanejo iz širokega spektra moralnih vrednot, interesov in kriz. Proces oblikovanja dnevnega reda oblikuje in določi prihodnjo pot in celo prihodnji uspeh predloga. Goncalves (v Weale in dr. 2000:114) trdi, da je oblikovanje dnevnega reda na okoljskem področju le tu in tam uvedeno na evropski ravni. Potreba po regulaciji se ponavadi porodi na nacionalni ravni ali v drugih internacionalnih forumih. Tudi subnacionalne vlade lahko uporabijo evropske institucije za podporo svojim lastnim institucionalnim in političnim ciljem. Zato evropske institucije pogosto ne igrajo aktivne vloge v postavitvi dnevnega reda.

2. faza: agregiranje interesov: različne skupine in koalicije razvijejo ustrezno število alternativ odločanja in programov za obravnavanje tematike (Kitschelt 1996:193). Komisija je edini akter, ki ima formalno pravico, da njeno osebje osnuje zakonodajne predloge, ki tvorijo osnovo končnim uredbam, direktivam in odločbam. Formulacija zakonodaje je proces, kjer imajo velik vložek interesne skupine, evropske institucije in vlade držav članic. To je faza, v kateri ima Komisija največjo stopnjo avtonomije, ki je v nadaljevanju procesa ne doseže nikoli več. Osnutek je že v Komisiji podvržen horizontalnemu in vertikalnemu nadzoru. Vertikalno je poslan na vse ravni Komisije, dokler le-te ne potrdijo ustreznosti predloga. Horizontalno pa predlog potuje glede na postopek, ki vključuje kroženje predloga med vsemi potencialno zainteresiranimi direktorati, z namenom izvabiti odgovore in reakcije nanj. Predlog pa ne kroži le po Komisiji, ampak potuje tudi skozi neformalne politične kanale, katerih prispevek ni zanemarljiv. Poleg tega je za okoljsko področje značilno, da želi vključiti okoljski premislek v druge policy sektorje. S prizadevanji za udejanjanje TR-a skušajo doseči organizacijsko in strukturno integracijo, saj DG XI ni edini, ki je zadolžen za okoljsko politiko (Weale in dr. 2000:119).

3. faza: odločanje: Evropski policy proces je oblikovan z medsebojnim institucionalnim odnosom, ki zagotavlja ravnotežje moči znotraj evropske ravni vlade. Komisija, EP in Svet tvorijo ključni medinstitucionalni trikotnik. Med evropskimi institucijami poteka gradnja koalicij na vseh stopnjah odločevalskega procesa. »Zmagovita koalicija« zmore svoj programski predlog pretvoriti v uradno, avtoritativno in s sankcijami podprto policy (Kitchelt

1996:193) s tremi glavnimi zavezujočimi zakonodajnimi instrumenti: uredbami, direktivami in odločbami. V okoljski zakonodaji je direktiva najpogosteje uporabljen instrument.

4. faza: implementacija: sprejeta politika se pretvori v operativne ukrepe, ki jih uresničujejo nacionalne, regionalne ali lokalne oblasti v državah članicah (Kitchelt 1996:193).

5. faza: monitoring in evalvacija: politični akterji ocenjujejo učinke politike zaradi njenih morebitnih sprememb ali revidiranja njenega zaznavanja problema. Številna zakonodaja, ki jo je EU sprejela na okoljskem področju, ima za posledico različne ukrepe, nad katerimi je pogosto zelo težko izvajati monitoring in jih ocenjevati. EP je predlagal, da bi EOA imela funkcijo inšpektorata, kar pa se ni zgodilo. Zato je potrebno najti druge poti in s tem omogočiti Komisiji, da bi lahko bolj učinkovito uporabila sredstvo monitoringa. Tako se uradniki direktorata za okolje zanašajo na informacije, ki prihajajo iz različnih virov. Te informacije so včasih pobrane na hitro in ne odsevajo trdnih temeljev za učinkovit monitoring. Številne direktive tudi vsebujejo zahtevo po poročanju nazaj direktoratu za okolje. Vendar se to razlikuje od direktive do direktive. V nekaterih primerih so poročila zahtevana periodično in v drugih po predpisih. Vendar se ta poročila pogosto nanašajo na proces prenosa v domačo zakonodajo in redkeje na praktično izvajanje. Pomanjkanje takšnih poročil pa le še otežuje Komisiji, da bi optimalno izpolnila vlogo monitoringa (Barnes in Barnes 1999:111) za učinkovito ocenjevanje politike. EU<sup>94</sup> se glede učinkovitega nadzora in monitoringa ob nekaterih spremljevalnih ukrepih zanaša predvsem na nacionalne oblasti. Poseben poudarek daje mreži IMPEL, ki naj bi učinkovito skrbela za pretok informacij med lokalnimi in regionalnimi oblastmi, ki so odgovorne za izvajanje in uveljavitev politik EU, čeprav ima le-ta precej omejena pooblastila in temelji na prostovoljni dejavnosti. Trenutna struktura ji ne zagotavlja zadosti trdnih osnov, iz katerih bi se razvila v nadzorni organ, saj imajo člani, združeni v mrežo, v svojih nacionalnih okvirih zelo različne pristojnosti Barnes in Barnes 1999:114).

6. faza: terminacija: politike se, iz kakršnih koli razlogov že, opustijo (Kitchelt 1996:123).

Prikazan je zelo poenostavljen model življenjskega cikla procesa oblikovanja politike v šestih različnih fazah. Procesi se v omenjenih fazah neprestano medsebojno dopolnjujejo in prekrivajo (Kitchelt 1996:194). Za proces oblikovanja politik na ravni Unije je značilno, da je inkrementalne narave, kar se kaže v šibkem razumevanju TR-a. EU je koncept TR-a

---

<sup>94</sup> Več o tej tematiki smo pisali v poglavju 4, Akterji okoljske politike EU.

interpretirala tako, da ga je lahko umestila v obstoječo okoljsko, socialno in ekonomsko politiko, ki zahteva le inkrementalno prilagoditev v smeri TR-a ter nasprotuje radikalnim političnim spremembam (Baker 1997c:102). Če pa želimo oblikovati okoljsko politiko, ki sledi ciljem TR-a, potem inkrementalni pristop ni ustrezen, saj zavezanost TR-u zahteva velikopotezni sistemski odziv, ne le postopnih korakov, ki ohranjajo obstoječe stanje (razmerja moči).

### **5.1. Implementacija**

Kot faza preučevanja v politični znanosti se implementacija nanaša na udejanjanje zakonodaje, odločb in politik, ki so formulirane in sprejete v institucijah, ki sodelujejo v procesu oblikovanja politik. V politični znanosti je bila kot faza preučevanja dolgo prezrta. Vse do sredine devetdesetih let je bilo zanimanje politične stvarnosti v EU usmerjeno predvsem na kopičenje okoljske zakonodaje, ki naj bi z regulativnimi instrumenti spremenila stvarnost in tako zagotovila učinkovito implementacijo. To se ni zgodilo. V večstopenjskem sistemu vladanja, kjer je proces oblikovanja politik razdeljen med nadnacionalno in nacionalno ravni, medtem ko je izvrševanje v praksi primarno vezano na nacionalno in subnacionalne ravni, so države članice izkazovale svojo suverenost in moč prav na področju implementacije. Uporabljeni instrumenti pogosto niso odgovarjali stvarnosti vseh držav članic. Na geografskem področju EU obstaja precejšnja raznolikost naravnih okolij, od katerih vsako okolje zahteva drugačen odgovor na reševanje problema onesnaževanja. To je skorajda nemogoče doseči z enotnim instrumentom, ki bi najbolj optimalno odgovarjal vsem okoljskim politikam, v vseh državah članicah. Prav tako je zakonodaja EU izpostavljena kritiki, ker je pogosto že na začetku slabo osnovana in ne upošteva različnih nacionalnih situacij, v katerih se nahajajo države članice. Zato instrumenti, ki jih uporabljajo nacionalne vlade za implementacijo, postanejo nepotrebno zbirokratizirani in odvečni, namesto učinkoviti (Barnes in Barnes 1999:103-5).

Omenjeni vzroki so implementacijo postavili na dnevni red Unije kot rak rano procesa oblikovanja politik in kot analitično fazo v politični znanosti. Kitschelt (1996:195-7) pravi, da že prve tri faze policy ciklusa mečejo svojo senco na implementacijo političnih programov: več kot je namreč v input procesu izločenih zahtev iz alternativ političnega odločanja, toliko bolj bo tvegana implementacija na podlagi sprejetih politik. »Izločeni« interesi bodo poizkušali preprečiti izvajanje politike. Prav tako so tudi politični output procesi (zadnje tri

faze ciklusa), pravi Kitschelt, odvisni predvsem od virov in organizacijskih metod državnih aparatov za pristajanje na sprejete politike in njihovo spreminjanje v operacionalne ukrepe. Zelo velika razdrobljenost državnih aparatov, ki se dosega z ekstenzivnim federalizmom, je precej neugodna za implementacijo kompleksnih političnih programov, saj povečuje možnosti, da bodo notranji nasprotniki na posameznih strateških položajih preprečili implementacijo politike. Podobno lahko učinkujeta tudi zelo velika centralizacija in koncentracija implementacijskih procesov, saj majhne elite, ki sprejemajo odločitve, komajda razpolagajo z zadostnimi informacijami, da bi lahko kompleksne politične programe spremenile v operacionalne ukrepe. Pomemben dejavnik pri implementaciji programov je obseg finančnih, kadrovskih in informacijskih resursov, s katerimi razpolaga aktualna javna oblast. Več kot je na voljo virov, večje so tudi možnosti učinkovite implementacije. Vendar pa lahko tako močna centralizacija kot ekstenzivna decentralizacija implementacije politike potrošita zelo veliko virov v internih procesih državnega koordiniranja (Kitschelt 1996:197).

Kitscheltov opis pasti in značilnosti implementacije se je pokazal kot primeren tudi na področju okoljske politike EU. Ko je tudi na ravni politike prišlo do tega zavedanja, so stare instrumente, ki so bili usmerjeni izrazito enosmerno od zgoraj navzdol, dopolnili z novimi policy instrumenti, da bi dosegli bolj učinkovito implementacijo okoljske politike EU.

### **5.1.1. Policy instrumenti**

Policy instrumenti morajo biti izterljivi, učinkoviti in vzgojni: sposobni morajo biti spremeniti obnašanja in ravnanja ciljne skupine, uresničiti policy cilje in razširiti okoljske vrednote v družbi. Vlada ima na voljo štiri najbolj uveljavljene tipe policy instrumentov za uresničevanje okoljskih ciljev: regulacijo z zavezujočimi zakonodajnimi instrumenti, prostovoljne sporazume, vladno porabo in tržno usmerjene instrumente. Njihova uporaba je nekakšno vodilo k napredku TR-a ali ekološke modernizacije (Carter 2001:285).

#### Regulacija z zavezujočimi zakonodajnimi akti

Zavezujoči zakonodajni instrumenti regulirajo vedenje s predpisi in prepovedmi ter grozijo z negativnimi sankcijami v primeru neupoštevanja. So najširše uporabljen instrument v okoljski politiki. Široko opredeljeno vključujejo vsakršen poskus vlade, da ta vpliva na obnašanje tako biznisa kot državljanov. V tem kontekstu to pomeni, da vlada postavi standarde onesnaževanja, ki jih morata nek proces ali produkt zadovoljiti. Državni uradniki s pomočjo zakonskega sistema nadzorujejo in uveljavljajo sprejeta pravila. EU je od uvedbe okoljske politike v začetku sedemdesetih let preteklega stoletja pa do konca tisočletja vpeljala več kot

600 zavezujočih zakonodajnih aktov, ki se nanašajo neposredno na okolje. Še danes se v EU gleda uspešnost okoljske politike skozi implementacijo pravnih aktov. Takšen pogled opravičuje kritike, ki se nanašajo na neučinkovitost kot posledico nedoseganja policy ciljev. Prav tako je problem v EU razkorak med okoljsko dinamičnimi in okoljsko statičnimi državami. Slednje so ponavadi revnejše in so pri vpeljavi evropskih okoljskih direktiv v domače pravo tudi dosti bolj površne (Carter 2001:286-89).

### Prostovoljni sporazumi

Prostovoljni sporazumi vključujejo posameznike ali organizacije, katerih dejavnosti so usmerjene tudi v varstvo okolja, ki ni zahtevano po zakonu ali spodbujeno z neposredno finančno iniciativo. S prostovoljnimi sporazumi posamezniki spremenijo svoje življenjske stile in na ta način pripomorejo k trajnostni družbi. Vlade lahko spodbujajo prostovoljne sporazume z vrsto različnih komunikacijskih strategij: od informacijskih kampanj o recikliranju različnih snovi do razširjanja državljskih pravic in obveščenosti o okoljskih zadevah, s čimer posamezniki ali organizacije lažje privedejo onesnaževalce pred sodišče. 5. OAP je posebej veliko prostora namenil prostovoljnemu sporazumu. Najbolj sta tej nameri sledili Nemčija in Nizozemska. Prostovoljni sporazumi imajo številne prednosti: ponujajo fleksibilno in stroškovno učinkovito strategijo, da bi uresničili politične cilje, zlasti v najbolj onesnažujočih političnih sektorjih. Proizvajalcem dajejo svobodo v izbiri, kako doseči cilje, in tako zahtevajo le malo upravljanja s strani države. Zanje je tudi značilno, da ustvarjajo konstruktivno sodelovanje med državo in biznisom, s čimer se spreminjajo okoljske vrednote in obnašanje tako državnih uradnikov kot biznisa. Seveda imajo tovrstni sporazumi tudi številne slabosti, saj ponavadi prisegajo na najnižji imenovalec zmanjšanja onesnaževanja, kar je za biznis sprejemljivo zato, da se pokaže v ekološki luči, v resnici pa se s tem odmika od restriktivnejših ukrepov države, kot so davki, in si prizadeva predvsem za pridobivanje časa (Carter 2001:293).

### Vladna poraba

Uporaba vladnih izdatkov za uresničevanje okoljskih ciljev je prikladna za tiste primere, kjer so popravni ukrepi preveliki za posamezne proizvajalce ali državljane. Klasična oblika vladnih izdatkov so subvencije, ki lahko spodbudijo proizvajalce, da kupujejo čistejšo tehnologijo, kmete, da uporabljajo manj intenzivne oblike kmetovanja, in posameznike, da npr. bolj učinkovito izolirajo svoje domove. Kritika, ki najpogosteje leti na subvencije, je ta, da ne spreminjajo vzorcev obnašanja, saj kot instrument ne ločijo med ljudmi, ki bi v vsakem

primeru bolj učinkovito izolirali dom, ker želijo nekaj prispevati k trajnostni družbi, in tistimi, ki to naredijo le zaradi subvencije (Carter 2001:294).

### Tržno usmerjeni instrumenti

Tržno usmerjeni instrumenti so tisti, ki naj bi korigirali zavezujoče zakonodajne instrumente, tam kjer so ti neučinkoviti. Njihova skupna značilnost je ta, da ne predpisujejo nobenega standarda, ampak se osredotočajo na tiste, ki lahko najceneje omejijo svoje onesnaževanje. Neučinkovitost trga želijo preprečiti z uvedbo načela onesnaževalec plača. Najbolj značilni tržni instrumenti so ekološki davki, tržne dovolilnice in povrnitev vložka (deposit-refunds). Ekološki davki so obdavčitve onesnaževalcev ali dobrin, katerih proizvodnja ustvarja onesnaževanje. Davek dovoljuje posameznemu onesnaževalcu fleksibilnost, da sam določi, *kako* bo zmanjšal onesnaževanje. Tista podjetja, ki lahko zmanjšajo onesnaževanje ceneje, bodo prišla dlje kot druga, za katera je to drago in bodo zato raje plačala davke.<sup>95</sup> Argument političnih ekonomistov (npr. David Pearce) je, da so ekološki davki učinkovitejši od regulacije, saj naj bi zmanjšanje iste količine onesnaževanja dosegli z nižjimi stroški za industrijo. Tržne dovolilnice so kombinacija regulacije z zavezujočimi zakonodajnimi instrumenti in finančnih spodbud. Ideja dovolilnic je, da vlada izračuna celotne emisije za neko področje; določi okoljske kvote, nato izda dovolilnice, ki jih proda oz. se tržijo. To pomeni, da onesnaževalci, če že onesnažujejo, za to svoje početje vsaj plačajo. A kako izmeriti ceno? Koliko nalovljenih rib še ne pomeni prelova? (Primer so dovolilnice za ribolov). Ekonomski redukcionizem okolja je le mit. Kako čistemu zraku postaviti ceno? Povrnitev vložka pa je instrument, ko je depozit plačan za onesnažujoč produkt. Če je ta po uporabi vrnjen na avtorizirano mesto, se vrne depozit, z namenom, da bi se izognili ali vsaj do skrajnosti zmanjšali onesnaževanje. Tak primer je vrnitev embalaže, npr. pijač itd. (Carter 2001:296-7).

Tržni instrumenti in prostovoljni sporazumi so najpogosteje uporabljeni instrumenti ekološke modernizacije. Težko je primerjati regulacijo z zavezujočimi zakonodajnimi instrumenti ter tržne instrumente in potegniti jasne prednosti in slabosti, saj šele takrat, ko delujejo v praksi, lahko upoštevamo vse dejavnike, ki jih v laboratorijskem predvidevanju ne moremo, zaradi česar se potem se spopadamo s težavami implementacije tržnih mehanizmov. Ponavadi ekonomska strokovna literatura ta del zanemarija, čeprav se v teoriji večkrat omenja, da so tržni instrumenti v doseganju ciljev okoljske politike bolj učinkoviti od zavezujočih

---

<sup>95</sup> V nekaterih državah EU npr. plačujejo ekološki davek na plastične vrečke, baterijske vložke itd.



zakonodajnih instrumentov. Vendar pa imajo številne tehnične in praktične slabosti, na katere naletimo pri njihovi širši uporabi, torej v težavni implementaciji. V praksi pa gre manj za izbiranje med zavezujočimi zakonodajnimi instrumenti, tržnimi instrumenti, vladno porabo ali prostovoljnimi sporazumi. V večini primerov gre za mešano uporabo instrumentov, da bi dosegli zelen policy cilj. Tržni instrumenti so pogosto implementirani z uredbami, ki ohranjajo vsaj minimalne standarde (Carter 2001:298-311).

5. OAP je spremenil orientacijo v načinu vodenja k mrežnemu stilu in k od spodaj navzgor oblikam policy formulacije in implementacije. Večjo pozornost je namenil t.i. novim policy instrumentom: postopkovnim uredbam (procedural regulation), samoreguliranju, javni participaciji in prostovoljnemu sporazumu. Prednost je dal horizontalnim pred vertikalnimi strukturnimi procesi policy razvoja. Idealni tip novih instrumentov deluje od spodaj navzgor, h kreaciji okoljske odgovornosti in k ozaveščanju onesnaževalcev, kot tudi k integraciji okoljskih interesov v policy formulacijo, implementacijo in evalvacijo (v vseh fazah gre za nov in predvsem večji poudarek javni participaciji in razpoložljivosti ter širjenju informacij) (Knill in Lenschow 2000b:4). Novi instrumenti dopolnjujejo in nadomeščajo reguliranje od zgoraj navzdol s tem, da upoštevajo tudi domače razmere in značilnosti. Tradicionalni regulativni instrumenti pa zaradi svoje togosti težijo k uniformni implementaciji, ne glede na fizični, ekonomski in politični kontekst. Po drugi strani novi policy instrumenti širijo kanale za družbeno mobilizacijo z bolj transparentnim procesom in participativnimi oblikami ter zagotavljajo ekonomske spodbude za industrijo s samoreguliranjem. Zaradi svojih značilnosti so eksplicitno usmerjeni v povečanje okoljske zavesti in odgovornosti družbenih akterjev, s čimer naj bi prispevali k bolj deliberativnemu kontekstu v procesu oblikovanja politik, prav tako naj bi dvignili zavest o potencialnih implementacijskih problemih med političnimi odločevalci (Knill in Lenschow 2000b:5-6). Zavestna in aktivna javnost naj bi nato izvajala pritisk na domačo oblast, da bi ta ustrezno izpolnjevala cilje zakonodaje EU. S pristopom od spodaj navzgor naj bi dosegli najkompleksnejše in kontroverzne cilje ter rešitve, ki so tipične za okoljsko področje, za katerega je značilna zelo visoka znanstvena negotovost. Pristop z novimi policy instrumenti, ki se usmerja k horizontalnemu vodenju, transparentnosti, postopkovnim uredbam in samoreguliranju, pa samodejno še ne zagotavlja učinkovite implementacije.

Tanja A. Börzel je v svoji disertaciji preučevala, ali novi policy instrumenti resnično prispevajo k učinkovitejši implementaciji v državah članicah. Glede na opravljeno raziskavo, Börzelova trdi, da njihova uporaba vodi v precej ambivalenten rezultat. Po eni strani je

domača mobilizacija zelo pomemben dejavnik v doseganju učinkovite implementacije evropskih politik, saj domači javni akterji služijo kot čuvaji, ki lahko pripeljejo državam članicam za vrat kršitveni postopek in tako sprožijo svoj pritisk od zgoraj. Družbeni akterji lahko uveljavijo tudi pritisk od spodaj s pritiskom na domačo aktualno javno oblast, naj učinkovito uveljavi evropske politike. Pri tem novi policy instrumenti dajejo družbenim akterjem dodatne možnosti, da pritegnejo evropsko zakonodajo na domačo raven in postopoma dosegajo privolitev držav članic. Po drugi strani pa lahko novi policy instrumenti ustvarijo tudi nove probleme v procesu implementacije. Države, kjer so administrativni postopki močno naravnani na regulacijo od zgoraj, so večinoma nenaklonjene široki javni participaciji in transparentnosti. V teh primerih implementacija novih policy instrumentov sproži močan upor s strani aktualne javne oblasti, ker ne ustreza ustaljenim administrativnim praksam (Börzel 2000:222-3).

Implementacija je rezultat medsebojnega delovanja evropskih in domačih dejavnikov. To povezavo Börzelova razloži kot funkcijo pritiska od zgoraj in spodaj. Avtorica shematično uvede *pull in push model*<sup>96</sup> (glej shemo 1), ki je osnovan na dveh glavnih predpostavkah. Prvič, problemi, povezani z implementacijo, nastanejo le v primeru, ko ta zahteva precejšnje stroške za aktualno javno oblast držav članic. Manj kot se okoljska politika EU prilega zakonskim in administrativnim strukturam države članice, večji so stroški adaptacije in manjša je pripravljenost aktualne javne oblasti, da zagotovi temelje za učinkovito implementacijo. Drugič, pripravljenost in zmožnost aktualne javne oblasti v državi članici pa je odvisna tudi od mobilizacije družbenih akterjev od spodaj, ki se lahko mobilizirajo proti neučinkoviti implementaciji na domači ravni (pull), in od zgoraj, s strani Komisije s kršitvenim postopkom (push). Mobilizacija domačih akterjev, ki si prizadevajo za uveljavitev okoljske politike tako, da pritiskajo na aktualno javno oblast, je možna na več načinov. Tako lahko s kampanjami okoljevarstvenih skupin stopnjujejo pritisk, ki pogosto izzove dodatni zunanji pritisk od zgoraj s strani Komisije (Börzel 2000:227).

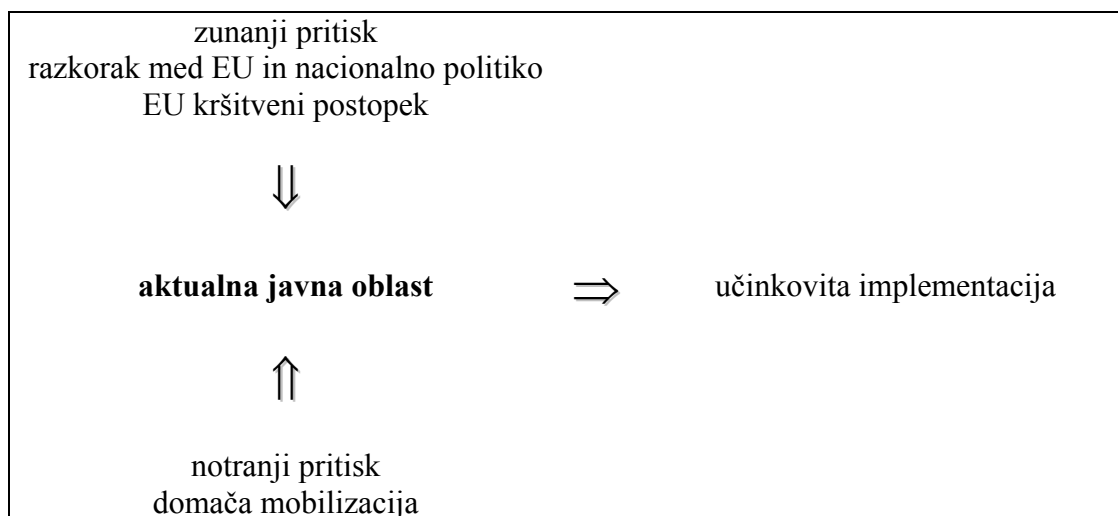
Politike EU imajo pogosto neposredne učinke na domače akterje, nekaterim postavljajo pregrade, drugim nudijo priložnosti. Za okoljsko politiko velja, da stroške porazdeli med akterje, ki so zadolženi za implementacijo, in ciljno skupino politike. Domači akterji (javni in privatni), ki nosijo stroške implementacije okoljske politike (pogosto subnacionalne oblasti in ekonomski akterji), se lahko upirajo uveljavitvi politike. Ta odpor je uravnotežen z drugimi

---

<sup>96</sup> Zaradi pomenke ustreznosti angleška izraza *pull* (potegniti, povleči) in *push* (potisniti) puščamo v izvorniku.

domačimi akterji, ki si prizadevajo za pritegnitev politike EU na domačo raven s tem, da pritiskajo na aktualno javno oblast, naj implementira posamezno politiko. Ta domači pritisk se lahko kaže skozi različne kanale: npr. opozicijske politične stranke lahko izrazijo zaskrbljenost nad ustrešno implementacijo politike s strani vlade, okoljske organizacije lahko delujejo kot čuvaji in usmerijo pozornost javnih akterjev (tako nacionalnih kot evropskih) ter javnega mnenja na neimplementacijo ali neustrezno aplikacijo okoljske zakonodaje EU. Tudi mediji lahko igrajo pomembno vlogo v domači mobilizaciji, vendar le takrat, ko se jim zdi, da bo nek okoljski problem pridobil zadostno javno pozornost in podporo. Dogaja pa se tudi, da je biznis tisti, ki si prizadeva za implementacijo neke politike. Najučinkovitejša pa je javna mobilizacija takrat, ko se poveže z evropskimi institucijami, in s tem uveljavi tudi zunanji pritisk z grožnjo kršitvenega postopka (Börzel 2000:227). Posledično je domača aktualna javna oblast stisnjena med zahteve EU in domače zahteve, pri čemer imajo okoljske politike EU dobre možnosti za učinkovito implementacijo, četudi le-ta vključuje visoke stroške (Börzel 2000:224-8).

Shema 1: 'Pull in push' model implementacije



Vir: prirejeno po Börzel 2000:228

Glede na 'pull in push' model naj bi novi policy instrumenti spodbujali javno participacijo in transparentnost v implementacijskem procesu ter privolitev držav članic s tem, da okrepijo vlogo družbenih akterjev nasproti aktualni javni oblasti in posledično omogočijo povleči (pull) evropsko politiko na domačo raven. Nekatere države članice, kot npr. Danska, Nizozemska in Velika Britanija, imajo omenjene nove policy instrumente že nekaj časa vključene v svojem implementacijskem procesu, medtem ko so države, kot sta Nemčija ali Španija, močno odvisne od intervencionističnih regulativnih instrumentov od zgoraj. V teh

primerih novi policy instrumenti postanejo problem sami po sebi in se soočajo s težavami že pri svoji implementaciji (Börzel 2000:228). Zato je prvi pogoj za uspešnost novih policy instrumentov, da so ti učinkovito implementirani, sicer z njihovo širšo uporabo ni mogoče prav dosti storiti.

Po raziskavi Börzelove pozitivni učinki novih policy instrumentov niso toliko transparentni, da bi lahko zaključili, da so le-ti precej bolj učinkoviti od tradicionalnih. Po eni strani novi policy instrumenti pomagajo premagati implementacijske probleme v primeru neposlušne javne oblasti s tem, da dajejo družbenim akterjem v roke orodja, s katerimi se ji zoperstavijo, po drugi strani pa se soočajo s problemi lastne implementacije. Države z močno regulacijo od zgoraj zelo nasprotujejo implementaciji novih instrumentov, saj okoljsko področje še vedno jemljejo tradicionalno kot tajno in zaprto (Börzel 2000:246).

### **5.1.2. Dva koraka implementacije: formalni in praktični prenos**

Knill in Lenschow (2000c:11) sta definirala učinkovito implementacijo kot *»stopnjo, do katere se formalni prenos in praktična aplikacija institucionalnih in instrumentalnih sprememb ujemata s cilji, definiranimi v evropski zakonodaji«*. Torej moramo učinkovito implementacijo definirati v dveh korakih: s formalnim prenosom predpisov, ko države članice prenesejo direktive<sup>97</sup> v svoj nacionalni pravni red, kar vključuje ponovno redefiniranje obstoječe domače zakonodaje in nove zakonske predpise za izpolnitev zahtevkov v direktivah, ter z dejansko aplikacijo v državah članicah, kar lahko vključuje uvedbo novih administrativnih instrumentov.

Praktična implementacija je v precejšnji meri odvisna od *dogajanja* v posamični državi članici, saj so v veliki meri za uveljavljanje zakonodaje odgovorne prav same, razen v tistih državah, kjer so operativne pristojnosti v rokah lokalnih ali regionalnih oblasti ali posebnih agencij. Nadzor nad in vpliv na praktično implementacijo ima Komisija, ki je odgovorna za uveljavitev sporazumov. Medtem ko glede na letna poročila o spremljanju izvajanja zakonodaje EU lahko trdimo, da obstaja relativno dober prenos v države članice v pravnem smislu, pa ostaja problematično področje praktične aplikacije, kar vključuje širok spekter

---

<sup>97</sup> Čeprav so direktive fleksibilna oblika zakonodaje, za katero ni potrebno, da je dobesedno prenesena v domačo zakonodajo, morajo države članice za ustrezen prenos vpeljati spremljevalne zakonske in administrativne ukrepe ter ustrezno prenesti vsako definicijo, ki jo vsebuje zakonodaja. To pomeni, da morajo zagotoviti, da pomen zakonodaje ostaja enak, tudi če so nacionalni ukrepi različni. Slabost uporabe direktiv je, da se morajo domača zakonodaja, prakse in postopki spremeniti. Tako morajo nekatere države članice sprejeti številno nacionalno zakonodajo, da zadostijo eni sami direktivi. Ta problem je najbolj pereč v državah s federalno ureditvijo (Barnes in Barnes 1999:107).

ukrepov, ki se razlikujejo od direktive do direktive. Formalni prenos in ustreznost nacionalne zakonodaje z EU direktivami še ne zagotavljata, da bo zakonodaja dejansko izvršena. Tako imajo nekatere države, kot npr. Španija, zelo dober prenos evropske okoljske zakonodaje v domačo, a beležijo izredno slabo dejansko udejanjanje. Komisija pa nima lastnega nadzornega aparata, s katerim bi zbrala podatke o implementaciji v državah članicah. NVO-ji in posamezniki pošiljajo pritožbe na Komisijo in šele zatem Komisija priganja države članice s kršitvenim postopkom (Sbragia 2000:305). Opisane značilnosti so koncem devetdesetih let EU postavile pred ključno točko: večji uspeh okoljske politike je mogoč le, če je sprejeta zakonodaja ustrezno implementirana. Zato lahko rečemo, da je implementacija nekakšen vrh okoljskega političnega ciklusa EU. Neustrezna, nepopolna implementacija pomeni, da okoljska politika EU in z njo tveganja ostajajo nespremenjeni, otipljivih sprememb v okoljski politiki pa ni zaznati.

V začetku devetdesetih let, pred prelomom tisočletja je Računsko sodišče v posebni preiskavi prišlo do zaključka, da so okoljske direktive implementirane počasi in da obstaja pomenljiv razkorak med postavljenimi ukrepi in njihovo dejansko aplikacijo. Mendrinou (v Jordan 2002c:303) trdi, da je EU že konstituirana na način, ki omogoča »patologijo neprivolitve«, ali, z drugimi besedami, je politična entiteta z nezadostno kapaciteto za doseganje ciljev, ki si jih postavi. Pogosto se tudi dogaja, da tudi regionalne oblasti niso naklonjene zakonodaji, ki prihaja iz Bruslja, kar še posebej velja za države članice s federalno ureditvijo. Države članice tudi različno tolmačijo isto direktivo, tako da pride do pravnih zapletov, ki terjajo časovni davek (Müller-Kraenner 1998:39).

Navkljub številnim problemom, ki zadevajo učinkovito implementacijo, lahko rečemo, da se je v treh desetletjih okoljska politika na ravni Unije razvila postopoma, vložene je bilo veliko energije, tako s strani zainteresirane javnosti, politike kot strokovnjakov. Zdaj pa je potrebna preusmeritev v širjenje in konsolidiranje sprejetega pravnega reda, tako da države članice sprejeto zakonodajo pretvorijo v prakse in vedenje.

### **5.1.3. Implementacijski deficit**

Implementacijski deficit Cinijeva (2003:356) definira kot vrzel med političnim ciljem in političnim rezultatom ali kot razkorak med cilji, ki so vključeni v posameznih direktivah, in njihovimi praktičnimi učinki v državah članicah. V akademski literaturi se največkrat izpostavlja naslednje dejavnike neuspele implementacije (Jordan 2002:312, Cini 2003:357):

- Pogosto se dogaja, da imajo različne politike nejasne ali celo nasprotno učinke.
- Vprašanja in tematike, ki se nanašajo na implementacijo, so prezrta med procesom pogajanj: med pripravo zakonodaje je le malo pozornosti namenjene resnični implementaciji. Vse prevečkrat je (v preteklosti) šlo za simbolni pomen okoljske politike, ki se je presojala po količini ustvarjene zakonodaje.
- Okoljska zakonodaja ni ustrezno osnovana in pripravljena, zato se na direktive gleda kot na deklaracije, ki niso obvezujoče narave.
- Komisija kot telo, ki je odgovorno za pripravo zakonodaje, ni materialno in realno odgovorna za njeno aplikacijo in implementacijo.
- Okoljski interesi, ki se borijo za višjo okoljsko kvaliteto, so politično šibki in geografsko raztreseni.
- Premalo posvetovanja z vpletenimi strankami: Komisija ne izkorišča v zadostni meri možnosti posvetovalnih odborov, zato številni znanstveni in tehnični nasveti ter predlogi ne pridejo v javnost. Dejavnosti COREPER-a in odborov komitologije, ki imajo nalogo izvajanja in dopolnjevanja politike, so neopazene.
- Uveljavitveni postopki, ki jih določajo države in Komisija, so počasni, tihi in neprilagodljivi ter kompleksni. V skladu s tradicijo v mednarodni diplomaciji korespondenca med Komisijo in državami članicami ostaja zaupna.

Sprva se o implementaciji okoljske politike EU sploh ni razpravljalo, vladal je celo tabu glede tega. Pozornost je bila usmerjena na prvi del političnega ciklusa, ki se veže na nastajanje okoljske zakonodaje. Šele v zadnjem desetletju pred prelomom tisočletja se je začela politizirati implementacija okoljske politike. Na to so vplivali številni dejavniki: program notranjega trga, povečanje števila okoljske zakonodaje, večja enotnost med državami članicami, želja po čezmejnem sodelovanju, rzsodbe Evropskega sodišča, institucionalne krize, pritisk s strani institucij EU, večja javna zaskrbljenost, okoljske kampanje, pa tudi večji interes za vpliv okoljskega pravnega reda v akademskih krogih (Jordan 2002c: 308-9). Šele 4. OAP je bil prvi, ki je namenil poudarek implementaciji, medtem ko je 5. OAP posvetil že celotno poglavje implementaciji in razreševanju implementacijskega deficita na področju okolja. Poleg novih policy instrumentov implementacije je odprl prostor tudi institucionalnim inovacijam na evropski ravni. Zavzel se je za preobrat v načinu procesa oblikovanja politik - od tradicionalnih oblik k mrežnemu stilu in participativnim oblikam policy formulacije. S participacijo in posvetovanjem zainteresirane javnosti in privatnih akterjev v procesu policy formulacije se izboljšuje kvaliteta in legitimnost policy outputa. Preusmeritev odgovarja na

splošen preobrat od pristopa od zgoraj navzdol k pristopu od spodaj navzgor, s čimer si EU prizadeva rešiti možne implementacijske probleme že v fazi policy formulacije. V ta namen je 5. OAP vnesel dve glavni institucionalni novosti na ravni Komisije. Prva novost se nanaša na načelo horizontalne koordinacije med različnimi direktorati Komisije, da bi dosegli višjo stopnjo povezanosti med sektorji, kot so npr. transport, kmetijstvo, in okoljskim direktoratom na drugi strani. Ta koordinacijski mehanizem med direktorati bi moral doseči še kaj več kot zgolj izogibanje negativnim okoljskim eksternalitetam, povzročenim s sektorskimi policy pobudami. Koordinacija naj bi imela za posledico bolj sistematičen pristop v okoljskem odločevalskem procesu EU,<sup>98</sup> s pozitivno vključenimi okoljskimi cilji v politike drugih sektorjev. Druga institucionalna novost, ki jo je uvedla Komisija, sloni na načelu deljene odgovornosti kot pravilu za interakcijo med Komisijo in privatnimi ter javnimi akterji, ki delujejo na lokalni, nacionalni in supranacionalni ravni. V ta namen je bila spodbujena komunikacija s t.i. forumi dialoga:<sup>99</sup> Evropskim posvetovalnim forumom za okolje in TR, Revizijsko skupino za politiko varstva okolja in IMPEL mrežo (Favoino, Knill, Lenschow 2000:39-40). S širjenjem participacije je postal nujen dostop do okoljskih informacij, ki se kaže kot pomembna sestavina procesa za izboljšanje implementacije okoljske politike. Komisija je v ta namen izdala *Direktivo o javnem dostopu do okoljskih informacij*.<sup>100</sup> Glavni dosežek direktive je, da je podelila *pravico* do okoljskih informacij in s tem prispevala k odprtju okoljske politične arene. Študija, ki jo je naredila Cliona Kimber (2000:168-96), ko je raziskovala Direktivo 90/313 po različnih kriterijih, se je prvenstveno usmerjala na vprašanje, ali je omenjena direktiva prispevala k izboljšanju implementacije in uveljavitvi okoljske politike EU. Med drugimi rezultati študije je avtorica ugotovila, da se je tudi ta direktiva soočala s precejšnjimi težavami in problemi glede svoje lastne implementacije.

---

<sup>98</sup> Za odpiranje okoljske arene in vstop javnosti v odločevalski proces je pomembna tudi Direktiva 2003/35/ES, EP-ja in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč.

<sup>99</sup> Glej podpoglavje 4.1. Policy mreženje v EU okoljski politiki.

<sup>100</sup> Nova direktiva o javnem dostopu do okoljskih informacij (Direktiva 2003/4/EC) je stopila v veljavo na valentinovo 2005 in s tem postala obvezujoča za vse države članice. Ta direktiva nadomešča prejšnjo direktivo iz leta 1990 (Direktiva 90/313/EEC), ki je bila zelo pomembna, saj je vpeljala proces odpiranja okoljske arene javnosti. Cilj direktive je razširiti javni dostop do okoljskih informacij in s tem povečati njihovo transparentnost in odprtost ter na ta način spodbuditi državljane, naj participirajo aktivneje na področju varstva okolja. S to direktivo je Komisija želela okoljsko področje približati javnosti in z javnim nadzorom zmanjšati težave pri uveljavljanju in monitoringu okoljskih politik EU. Nova direktiva daje pravico (v njeni predhodnici je bila to svoboščina) vsaki pravni in fizični osebi, ne glede na njeno državljanstvo, narodnost ali kraj bivanja, dostopa do okoljskih informacij in zagotavlja, da so okoljske informacije dostopne in razširjene med javnostjo. Direktiva tudi razširja definicijo okoljskih informacij, prav tako pa tudi bolj detajlno definira javno oblast. Uvaja rok enega meseca (prej dveh), da javne oblasti zagotovijo zahtevane okoljske informacije, ter nenazadnje tudi jasneje opredeljuje pogoje, pod katerimi lahko oblasti zavrnejo dostop do informacij (Internet 23).

Strnemo lahko, da se v praksi kvaliteta implementacije v precejšnji meri razlikuje med državami članicami in od primera do primera. V implementaciji okoljskih direktiv obstaja takšna vrzel, da je široko sprejeto, da obstaja implementacijski deficit. To dejstvo potrjujejo tudi številni avtorji (npr. Sbragia 2000, Jordan 2002a, Cini, 2003), ko zapišejo, da je problem učinkovite implementacije tisti, ki drži okoljsko politiko daleč proč od tistega, kar naj bi bila. Do tega spoznanja je prišla tudi Komisija pod pritiskom EP-ja in zato začela namenjati več pozornosti neučinkoviti implementaciji z obveznimi letnimi poročili o implementaciji zakonodaje EU. Poročilo je uporaben instrument za doseganje preglednosti stanja na področju izvajanja in uporabe okoljske zakonodaje. Ker ni ustreznih poročil o uporabi direktiv v državah članicah, so glavni vir za Komisijo pritožbe, ki jih dobi od državljanov in NVO-jev, pa tudi vprašanja, ki jih postavlja EP, in peticije, ki so naslovljene nanj. Poleg tega lahko Komisija uvede sankcije proti državi kršiteljici, saj ima na voljo t.i. kršitveni postopek, ki je glavni instrument, s katerim prisili države članice, da te dosledno izvajajo in uporabljajo okoljsko zakonodajo EU. Problem kršitvenih postopkov je, da so razmeroma dolgotrajni, države članice se običajno nanje počasi odzovejo, če ni dodatnega pritiska javnosti ali če ne pritegnejo pozornost medijev. Komisija lahko tudi finančno kaznuje države članice. A vendar so finančne kazni zadnje sredstvo na koncu kršitvenega postopka in po dveh zaključnih presojah Evropskega sodišča (Müller-Kraenner 1998:41). Pravni postopki pa niso edina pot, da bi prisilili države članice, naj upoštevajo pravni red EU. Transparentnost je močna pot za spodbujanje napredka držav članic in oblasti za zmanjševanje obotavljanja pri prenosu evropskega pravnega reda. Primeri dobrih praks, kjer je bila implementacija posebno uspešna, lahko na primer pomenijo dober zgled za druge države, prav tako izmenjava izkušenj v komunikaciji s forumi dialoga. Komisija si prizadeva za nekakšno »*name, shame and fame*« strategijo za izbrano zakonodajo, kjer je možno, s pomočjo EP-ja. Tudi dostop do informacij je potrebno poenostaviti, ga približati javnosti s svežimi podatki o implementaciji. Ratifikacija Aarhuške konvencije<sup>101</sup> 17. februarja 2005 bo prav tako pripomogla k boljši implementaciji evropske zakonodaje (COM(2001)31 final, str. 13-4).

Komisija mora izboljšati učinkovitost nadzora izvajanja okoljske zakonodaje EU v državah članicah na tak način, da bodo imeli konkurenčno prednost le tisti, ki spoštujejo in uvajajo zakonodajo, ne pa tudi tisti, ki je ne udejanjajo. Vendar države članice še vedno zavračajo

---

<sup>101</sup> Od podpisa leta 1998 je EU naredila pomembne korake za doseganje ciljev Aarhuške konvencije. Dve direktivi obravnavata dostop do okoljskih informacij in področje javne participacije v okoljskem odločevalskem procesu. Prvi in drugi steber Aarhuške konvencije sta bila sprejeta v Svetu in EP leta 2003 in sta morala biti implementirana v nacionalni pravni red držav članic med 14. 2. in 25. 6. 2005 (Internet 24).



ustanovitev Evropskega okoljskega inšpektorata, neodvisnega organa, ki bi lahko podpiral Komisijo pri njenih prizadevanjih za nadzor in izvajanje okoljske zakonodaje EU (Müller-Kraenner 1998:40).

Opsane značilnosti fazo implementacije postavljajo na odločilno mesto v okoljski politiki EU, saj številnih dejavnikov, ki se pojavljajo na vertikalni in horizontalni ravni strukture EU, ni nikoli mogoče z gotovostjo napovedati v naprej ali, kot sta zapisala Dimitrakopoulos in Richardson (v Cini 2003:359): *»Proces implementacije vedno predstavlja možnost za vrnitev udarca, izgubljenega v procesu policy formulacije«*.

## 6. PREMIKI V TRAJNOSTNI RAZVOJ

S poglavjem, ki je pred nami, se bližamo sklenitvi uvodoma začrtane poti. S prvimi koraki na naši poti smo raziskali pomen okoljske dimenzije TR-a, da smo lahko z razčiščeno predstavo o konceptu vstopili v okoljski politični prostor EU, kjer smo pregledali celoten razvoj okoljske politike, od njenega nastanka do posvojitve koncepta TR-a. Nato smo se s ključnimi akterji podali skozi oblikovanje in izvajanje le-te. Ker pa je vodilno načelo, tako naše naloge, kot okoljske politike, TR, za katerega je ključno medsektorsko povezovanje, se bomo s to tematiko ukvarjali v pričujočem poglavju. Prav tako se bomo usmerili na pot TR-a z demokratizacijo okoljske politične arene, s čimer bo okoljska politika EU postala bolj učinkovita, širše uveljavljena v praksi, tako za dobrobit vseh danes, kot v prihodnje živečih bitij.

### **6.1. Transsektorsko povezovanje, vključevanje in delovanje**

Do spoznanja, da okoljskih problemov ne moremo reševati brez vključevanja okoljskega premisleka v druge sektorske in horizontalne politike, so ključni akterji prišli že pred več kot dvema desetletjema. Takrat je postalo jasno, da z nadzorom posameznih medijev in s tehnologijami prestrezanja ne moremo narediti niti koraka k rešitvi okoljske krize. V istem času je bil v vzponu nov koncept razvoja – TR, z drugačnim pristopom: upoštevanjem okoljskega premisleka v drugih sektorskih politikah. Svojo potrditev je našel tako na mednarodni ravni, v Agendi 21, kot na evropski ravni, v 4. OAP-ju. Le-ta je prvi dal jasen poudarek vključevanju okolja v druge politike, saj je v njem zapisano: *»Do sedaj je že postalo jasno, da ne more obstajati noben trajen ekonomski in socialni napredek, če okoljskih problemov ne vzamemo v premiselek kot bistven element ekonomskega in socialnega razvoja«* (Johnson in Corcelle 1989:309). 5. OAP<sup>102</sup> je okolje povezal s TR-om in postavil operativne ukrepe za uveljavitev okoljskega premisleka v petih gospodarskih sektorjih. Težišče je z zakonodajnih ukrepov, ki so jih predlagali prejšnji programi, prenesel na gospodarske

---

<sup>102</sup> Gledano retrospektivno se danes v literaturi pojavlja konsenz, da je 5. OAP načrtoval popolnoma novo pot razvoja s političnim priznanjem TR-a, a je ostal v veliki meri neudejanjen v praksi, kar gre pripisati več dejavnikom. Prvi je gotovo pomanjkanje volje držav članic in sektorjev za izvajanje programa. Primer omenjene trditve je spodletela davčna reforma. Nekatere države članice so uporabile pravico veta pri glasovanju o vseh pomembnih ukrepih na tem področju. Biznis je močno lobiral proti predlogom za postopno uveljavitev okoljske odgovornosti proizvajalca, kot tudi proti strogim standardom in zahtevam. Drugi vzrok neuspeha je bil intenziviranje področij, ki ustvarjajo pritiske na okolje, kar je v precejšni meri izničilo učinke novih ukrepov programa.

instrumente (obdavčitve, obremenitve, subvencije), prostovoljne sporazume z industrijo, partnerstvo in deljeno odgovornost. Tudi 6. OAP se zavezuje k spodbujanju procesa »vključevanja okoljskih vprašanj v vse politike in dejavnosti Skupnosti, skladno s 6. členom<sup>103</sup> Pogodbe, da bi zmanjšali pritisk na okolje iz različnih virov« in pripomogli k uresničevanju TR-a. Prav tako je med njegovimi prioritetami zahteva po kombinaciji ukrepov: implementacije obstoječe zakonodaje, večjega poudarka na tržnih instrumentih, aktivnega državljanstva in vključevanja okoljskih ciljev v druga policy področja (Internet 16). Tudi na srečanju Evropskega sveta v Cardiffu so si udeleženci prizadevali za praktične aplikacije 6. člena v različne formacije Sveta,<sup>104</sup> ki naj v svoje prihodnje strategije in programe vključijo okoljski premislek. Svet je za realizacijo tega cilja zahteval določitev kazalcev, ki bodo služili kot osnova za nadziranje napredka vključevanja okoljskega premisleka v druge policy sektorje. Po oceni EOA je napredek pri uveljavljanju okoljskega premisleka v posamezne sektorje počasen, porast potniškega in tovornega transporta pa jasno odseva neuresničevanje političnih ciljev. Tudi poraba energije strmo narašča, enako velja za intenzivno kmetovanje. Napredek pri uveljavljanju okoljskega premisleka je bil v vseh sektorjih komaj omembe vreden (Ogorelc Wagner 2000:26).

Vključevanje okoljskega premisleka je postalo eno od glavnih načel okoljske politike EU, ki ga vodi Strategija o TR-u. Le-ta zahteva, da se okoljski dejavniki upoštevajo v formulaciji in implementaciji v vseh sektorskih politikah. Integracija vključuje čezsektorske dimenzije, saj so okoljski problemi (kot npr. klimatske spremembe, biodiverziteteta, upravljanje z vodnimi viri, emisije onesnaževal itd.) posledica neustreznega upravljanja v sektorjih. Pomembnost vključevanja je enostavna: če okoljski dejavniki niso upoštevani v formulaciji in implementaciji, ki se nanašata na ekonomske dejavnosti in druge oblike socialne organizacije, potem se okoljsko in družbeno trajen model razvoja dolgoročno ne more uveljaviti (Liberatore 1997:107). V ta namen Liberatorejeva izpostavi šest dimenzij integracije, ki jih je potrebno upoštevati:

---

<sup>103</sup> »Zahteve varstva okolja je treba vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti iz člena 3, zlasti zaradi spodbujanja TR-a.«

<sup>104</sup> EEB je leta 2000 pripravil publikacijo, v kateri je pregledal strategije šestih ključnih sektorjev (transport, kmetijstvo, energetika, industrija, notranji trg, razvoj) za uveljavljanje okoljske politike v njih, in v sklepu ugotovil, da je še vedno premalo podpore TR-u in vključevanju okoljske politike v posamezne sektorske politike. Tako zaenkrat še ni volje po veliki reformi, ki bi Evropo oblikovala kot okoljski prostor. Nobeden svet si ne želi zastaviti dolgoročnih okoljskih ciljev v danem okviru, z izjemo tistih, ki so bili že sprejeti na ravni EU (Ogorelc Wagner 2000:18-25).

- Sektorska: s katero je začel 5. OAP, ko je identificiral pet sektorjev, v katere je potrebno vključiti okoljski premislek. Obstaja mešana evidenca za resnični uspeh vključevanja okoljskega premisleka v ključne sektorske politike; predlogi so bili formulirani tako s strani institucij EU kot okoljskih NVO-jev.
- Tematike: pomeni, da je pri reševanju ene okoljske tematike potrebno razviti strategije in instrumente za zmanjšanje z drugo tematiko povezanih problemov. Pri spopadanju s problemom klimatskih sprememb je na primer prav tako treba zmanjšati izpust toplogrednih plinov v drugih sektorjih, vključno s sektorji energetike, transporta, kmetijstva in industrije. To nas vodi v zaključek, da integracija ne more biti le sektorska, ampak se je potrebno z njo ukvarjati medsektorsko.
- Prostor in čas: vključevanje okoljskega premisleka v vsa področja oblikovanja politik zahteva interakcijo med različnimi prostori: geografskim, ekonomskim, institucionalnim in kulturnim. Prav tako je čas zelo pomembna dimenzija. Napačna ocenitev glede časa in ekosistemskega uničenja ali rehabilitacije, političnih odločitev, ekonomskih investicij in sprememb družbenih odnosov pogosto predstavlja potencialno oviro TR-u.
- Organizacija: teritorialne pristojnosti oblasti na področju okoljevarstva in drugih, z okoljem povezanih zadev, ne sovpadajo vedno z učinkom na okolje ali okoljsko škodo. Možne so številne kombinacije. V tem pogledu je zelo pomembno načelo subsidiarnosti. Dvoumnost, povezana z interpretacijo, katera raven je najustreznejša, je pogosto uporabljena za okrepitev nacionalne suverenosti nasproti pristojnostim EU.
- Instrumenti: treba je razširiti spekter policy instrumentov, ne pa nadomeščati enega z drugim. Takšna razširitev vključuje sprejem širokega spektra instrumentov: zavezujočih zakonodajnih instrumentov, instrumentov spodbude (ekonomski instrumenti in prostovoljni sporazumi), instrumentov, ki se nanašajo na informiranje, komuniciranje, izobraževanje in raziskovanje.
- Distributivni elementi: stroški in koristi vključevanja okoljskega premisleka v sektorske politike so ponavadi neenako razporejeni, tako znotraj kot med sektorji, državami in družbenimi skupinami. Odpor do vključevanja je lahko premagan le, če najdemo rešitve distribucijskih dilem (Liberatore 1997:107-119).

Največja ovira integraciji, pravi Liberatorejeva (1997:122), vključuje kratkoročne perspektive, pomanjkanje vizije glede na dolgoročne posledice netrajnostnih poti in pomanjkanje kapacitet ter težave pri ravnanju z distribucijsko tematiko. Problemi distribucije

znotraj in med sektorji, socialnimi skupinami in državami ustvarjajo konflikte, ki spravljajo v nevarnost idejo TR-a in možnost integracije, ki vključuje pripravljenost različnih deležnikov znotraj vsakega sektorja in med njimi, da bi sodelovali.

Z vključevanjem okoljskih dimenzij v druge sektorje se žarišče premakne od blaženja in odpravljanja posledic okoljske degradacije k obravnavanju, preventivi in preprečevanju vzrokov, ki uničujejo okolje. V ta namen so bile na ravni EU opravljene tudi nekatere institucionalne reforme. Vsi generalni direktorati Komisije imajo uradnike, pristojne za vključevanje okoljskih premislekov. Vendar se je v praksi pokazalo, da je pristop EU močno usmerjen k vertikalnim delitvam, ki zagovarjajo predvsem sektorski proces oblikovanja politik, kar pomeni, da vzdržuje prednost zaprtih skupnosti sektorskih strokovnjakov pred vključevanjem okoljskega premisleka v različne sektorje. Le-ti takšno vključevanje pogosto dojemajo kot napad od zunaj, zato razvijajo obrambne strategije s politiko skrivanja, nepreglednosti, prelaganja odgovornosti in s praznim besedičenjem o okoljskem premisleku. Za učinkovito vključevanje okoljskega premisleka v druge sektorske politike, bi moral DG XI delovati kot povezovalni element. Strukturno pa je to lahko problem, saj mu očitajo, da je že sam preveč vertikalno razdeljen, da bi lahko učinkovito povezoval druge sektorje. Poleg tega je DG XI v očeh drugih direktoratskih tisti, ki kaže idealistično podobo, medtem ko se morajo *posvečeni* direktorati ukvarjati z realnostjo ekonomske integracije.

### **6.1.1. Vključevanje z organizacijsko in administrativno reformo**

TR, četudi v svoji najšibkejši različici, ima pomemben vpliv na to, kako vlade delujejo. Okoljsko upravljanje pomeni, da morajo biti institucije, administrativni postopki in odločevalski procesi natančno pregledani in presprašani. Politične elite morajo ponovno premisliti, kako dojemajo svet, tako da je okoljski premislek vključen v rutino odločevalskega procesa v vsakem sektorju. Rečeno na kratko, da bi dosegli vključevanje okoljskega premisleka, potrebnega za udejanjanje TR-a, mora vlada najprej preoblikovati sebe (Carter 2001:257).

Razlikujemo lahko med dvema tipoma vključevanja: z organizacijsko reformo in z administrativnimi tehnikami. Prvi pristop je medsektorski in si prizadeva za usklajeno in koherentno strategijo varstva okolja med različnimi sektorji in mediji; strategija o klimatskih spremembah mora tako zajemati različne sektorje (npr. transportno, energetska in ekonomska politika) in medije (npr. zemlja, voda, zrak). Drugi pristop je intersektorski in se nanaša na integrirano upravljanje s posameznim naravnim virom (trajnostno upravljanje z vodami se na

primer srečuje s konfliktnimi interesi glede pitne vode, namakanja, ribolova, prostega časa in odpadnih voda itd.). Ti dve obliki vključevanja se pogosto prepletata, včasih sta v konfliktu, vendar sta oba pristopa pomembna sestavina TR-a (Carter 2001:258).

#### Vključevanje z organizacijsko reformo

Vse države članice imajo vzpostavljeno ministrstvo za okolje, ki pa le delno rešuje probleme horizontalne koordinacije. Čeprav združujejo številne funkcije, ki so bile prej v domeni drugih oddelkov in agencij, še vedno veliko okoljskih pristojnosti ostaja izven domene okoljskih ministrstev. Carter (2001:260) loči dva modela okoljskega ministrstva. Prvi deluje ekskluzivno na okoljskem področju, kar je njegova glavna slabost, saj se s tem usmerja na zelo ozek izsek političnega spektra. Pri njem je nevarnost, da lahko postane politično izoliran. Majhen, nepomemben oddelek s šibkim ministrom je lahko osamel glas okolja znotraj vlade. Takšno ministrstvo je izključeno iz številnih okoljskih tematik, ki preidejo v pristojnost drugih ministrstev, kot npr. transport ali kmetijska politika. Drugi model ministrstva je viden kot spojitev številnih okoljskih in neokoljskih funkcij v enem oddelku. Moč ministrstva določajo številni dejavniki. Pomembna zunanja variabla je politični kontekst, torej stopnja javne podpore varstvu okolja in glasnost/vidnost okoljskih tematik, ki skupaj v precej veliki meri določajo stopnjo podpore. Kritični notranji dejavniki vključujejo višino proračuna in uravnoteženo razporeditev osebja. V kolikor naj bo ministrstvo za okolje učinkovit zastopnik okolja, mora vključevati osebe iz zelo širokega spektra družbenega okolja, tako da je potrebno trde tehnokrate, kot so inženirji, agronomi in ekonomisti, uravnovežiti z biologi, družboslovci kot okoljskimi upravitelji, ki so po svojem instinktu in usposobljenosti bližje profilu *okoljevarstvenika* (Carter 2001:260).

Ne glede na to, za kakšen tip okoljskega ministrstva gre, je spor med okoljskim in gospodarskim ministrom že kar endemičen pojav. Politično šibko in pogosto odtujeno od drugih ministrstev, je okoljsko ministrstvo neredko udeleženo v medministrskih sporih. To pa predstavlja velik problem, saj so v številnih državah članicah prav ministrstva za okolje zadolžena za implementacijo TR-a (Carter 2001:260).

S krepitvijo TR-a so številne vlade držav članic uvedle upravljaljske iniciative, s katerimi naj bi izboljšali politično koordinacijo s kabinetnimi odbori, medoddelčnimi delovnimi skupinami in zelenimi ministri, tudi s formiranjem specializiranih posvetovalnih skupin, ki delujejo vzporedno s formalnimi administrativnimi strukturami. Nekatere vlade so v ta namen prevzele koncept »celotne vlade«, ki skuša odgovornost za TR razširiti na celotni javni sektor. Cilj tega

koncepta je koordinirati in institucionalizirati okoljski premislek v rutinski odločevalski proces v vsakem oddelku. Po dosedanjih raziskavah<sup>105</sup> pa ostala ministrstva ne sodelujejo z okoljskim na konceptualen način *celotne vlade*. Še vedno se zdi, da retorika trajnosti ni prodrla v srca in razmišljanja odločevalcev v ekonomskem sektorju, kjer se tradicionalna paradigma še trdovratno upira nujnim spremembam (Carter 2001:262-3).

#### Vključevanje z administrativnimi tehnikami

Z uporabo administrativnih tehnik okoljske tematike prenesemo v odločevalski prostor na najbolj *racionalen* način, tako da so odločitve plod znanstvenega in tehničnega znanja in ne kratkoročnih političnih motiviranj. Tri administrativne tehnike so še posebej pogosto uporabljene. EU je prevzela mednarodno vodstvo v sprejemanju najbolj razvitega operativnega orodja za policy integracijo – **strateške okoljske presoje (SOP)**<sup>106</sup> (Strategic environmental assessment). To je tehnika, oblikovana posebej za reševanje okoljskih problemov. Zagotavlja sistematičen proces za evalvacijo okoljskega vpliva, tako da upošteva družbene, politične in kulturne dejavnike. SOP je netehnično poročilo, ki temelji na konzultacijah širokega spektra prizadetih vladnih agencij, strokovnjakov, interesnih skupin in javnosti. Njegov eksplicitni namen je spodbuditi odločevalce, pa naj bo to vladni oddelek ali privatna družba, da upoštevajo okoljski premislek v odločevalskem procesu. Ta tehnika je zelo pogosto uporabljena v EU, posebno od leta 1985 dalje, ko je stopila v veljavo direktiva, ki države članice obvezuje, da SOP upoštevajo pri pomembnih javnih in privatnih projektih. V EU je vsako leto izvedenih okoli 10.000 SOP-ov (Carter 2001:263-4).

Druga tehnika je **ocena tveganja** (Risk assessment), ki vrednoti potencialno škodo človeškemu zdravju in okolju, če sta ti izpostavljeni posameznim tveganjem, kot npr. nitratom v pitni vodi. Potencialno se ta tehnika uporablja za izvajanje načela previdnosti. Pogosteje kot v EU je uporabljena v ZDA.

Zadnje orodje je **analiza koristi in stroškov** (Cost-benefit analysis), ki je že dolgo časa znana in široko uporabljiva ekonomska tehnika. Vendar je, historično gledano, spregledala ali podcenila okoljske stroške in s tem dovolila izgradnjo in izpeljavo številnih okoljsko zelo

---

<sup>105</sup> Npr. *OECD review of environmental performance* v Carter 2001.

<sup>106</sup> Namen Direktive 2001/42/ES EP-ja in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje je zagotoviti, da so posledice nekaterih načrtov in programov identificirane in merljive že med njihovo pripravo in pred njihovim sprejemom. Javnost in okoljske oblasti lahko podajo svoje mnenje, ki mora biti upoštevano v postopku planiranja. Po sprejemu načrta ali programa je javnost obveščena o odločitvi in načinu, kako bosta načrt ali program udejanjena. Na takšen način omenjena direktiva prispeva k bolj

spornih projektov. Prav tako je to tehnika, ki dopušča ogromno manipuliranja, npr. kako sploh oceniti oz. pretvoriti okolje v denar. Okolje se morda lahko pretvori v denar le pri manjših lokalnih škodah. Kako pa prevedemo izginjajoč deževni gozd ali ozonski plašč v denar? Tu gre za bivanje samo. Zato je z vidika močnega TR-a ta tehnika etično nesprejemljiva, saj pripisuje okolju denarno vrednost, kar pomeni, da v njem prepozna le uporabno vrednost.

## **6.2. Odpiranje okoljske politične arene (institucionalno redizajniranje)**

Navkljub precejšnjemu razvoju v smeri nenehnih reform se je izkazalo, da so bili odgovori za doseganje TR-a doslej nezadostni tako v nameri kot učinku (Connor in Dovers 2004:204). Rešitev okoljskih problemov ne gre iskati le v učinkovitejšem delovanju danega institucionalnega sistema, ker ta ne ponuja celotne rešitve. Za udejanjanje močnega TR-a so potrebne bistvene institucionalne spremembe.

Prihodnost okoljske politike je v krepitvi tretjega sektorja,<sup>107</sup> to je neformalnih skupnosti, NVO-jev in sorodnih institucij, ki združujejo interese posameznikov in javnosti (Zver 1998:119-21). Glavni argument za razširjanje demokracije in participacije v odločevalski proces je zapisan že v Brundtlandinem poročilu: *»Zakon sam ne more uveljaviti skupnega interesa. Potrebno sta tako znanje kot podpora skupnosti, ki sprožata večjo javno participacijo v odločitvah, ki zadevajo okolje«* (WCED 1987:63). Omenjena podpora skupnosti zahteva širok participativni pristop,<sup>108</sup> ki naj bi dosegel družbeni konsenz in lastništvo strategije tako na ravni EU, kot med državljani EU. Le široko lastništvo Strategije o TR-u namreč predstavlja temelj sodelovanja na okoljskem področju, ki sodi med najbolj eksistencialno občutljiva in interesno ter vrednotno navzkrižna področja.

---

transparentnemu planiranju, ki vključuje tako javnost kot okoljski premislek, kar vodi k uresničevanju TR-a (Internet 25).

<sup>107</sup> Politika »tretjega sektorja« so vse oblike sodelovanja in vplivanja posameznikov in javnosti na politično odločanje. Te oblike so lahko bodisi neformalne (demonstracije) bodisi formalne, pravno organizirane institucije, kot so npr. NVO-ji (Zver 1998:132).

<sup>108</sup> Vendar pa demokratični mehanizmi sami po sebi še ne jamčijo dobrohotnih izidov. Odpirajo politični prostor, vendar pa v pluralističnem procesu lahko kaj hitro prevladajo interesi proizvajalcev, ki mobilizirajo več virov v svoj namen. Tako četudi zmaga demokratična volja nad politiko, še ne predstavlja zmage za TR. Te dileme krepijo razliko med TR-om in ekološko modernizacijo. TR se navezuje na potencial ozaveščanja in izobrazbe državljanov, da se bodo ti obnašali bolj okoljsko zavestno, poleg tega si prizadeva tudi za izboljšanje komunikacijskega in odločevalskega procesa. V nasprotju s tem pa ekološka modernizacija posveča več zaupanja v kapaciteto tehnoloških inovacij in trga, namesto v želeno polnost demokratičnih mehanizmov, ki oblikujejo trajnostno družbo (Carter 2001:280-2).



Odpor do vstopa javnosti v odločevalski proces je predvsem na strani aktualne javne oblasti, ki v marsičem pripušča v odločevalski krog organizirano javnost, a kjer ji ponudi korenček, ji postavi tudi palico, ker se boji, da bi vnesla zmedo, še več različnih mnenj, zaradi česar bi bilo še teže doseči skupni interes, ki se nato oblikuje v politiki. Takšno gledanje seveda ne more spremeniti razmerja moči in ne vodi v razreševanje okoljskih problemov oz., z Beckovim terminom - ne razrešuje krize moderne.

Moderna družba, kakršna je EU, si je z znanjem in tehnologijo pridobila popolno gospostvo nad naravo. Vzpostavila je institucije, ki sektorsko in selektivno realizirajo svoja načela in vrednote. Ta parcialnost jo hkrati ohranja in destabilizira. Tu Beck uvaja pojem *refleksivne modernizacije*, saj rešitev ni v ohranjanju institucij industrijske družbe, ampak se mora rešiti njihovih okov, zato zahteva še več moderne. Industrijska družba je le polmoderna družba, z vgrajenimi protimodernimi elementi, ki so konstrukt in produkt same industrijske dobe. V različnih oblikah parlamentarne demokracije so bili principi omejeni le na nekatere institucije. Demokratične procedure na primer niso veljale za področje biznisa in znanosti ter tehnologije; to pa so področja, ki skupaj odločajo o napredku. To je postopoma vodilo v razvoj rizičnih tehnologij, zaradi česar so prizadete javnosti zahtevale nadzor nad tveganjem, s čimer se je začel proces demokratizacije. Ta je postopoma problematiziral vlogo ekonomskih in tehnoloških političnih akterjev, ki so s svojimi odločitvami oblikovali razmere družbenega življenja (Lukšič A. 2005:92-3). Takšna *polity* je torej omogočila poškodovanje okolja in poslabšala kvaliteto bivanjskega okolja z izključevanjem in z nedemokratičnostjo tistih, ki so najbolj prispevali k onesnaževanju. Zato je prizadeto in organizirano javnost potrebno vključiti v proces oblikovanja politik. Pri tem je naloga oblasti, da z mehanizmi, ki jih ima na razpolago, vzpostavi ustrezne razmere za delovanje in vključevanje aktivne javnosti v procese odločanja in implementacijo, torej z ustrezno reinstitucionalizacijo. Aktivna javnost<sup>109</sup> tako postane sooblikovalec vsebine politike. Za aktivno javnost (posamezniki, gibanja, organizacije) velja, da premore nekatere tiste kvalitete, ki jih akterji stroke in politike ne, a so nujne kvalitete pri oblikovanju (okoljskih) politik (Lukšič A. 2005:93-94).

---

<sup>109</sup> Giddens (2000:81) je opisal primer energetske politike na Švedskem, ko je bila javnost pripuščena v sooblikovanje energetske politike skupaj s politiko in stroko. Vlade, sindikati in izobraževalne ustanove so organizirale enodnevne izobraževalne seminarje o energetiki. Kdor se jih je udeležil, je lahko vladnim organom prenesel svoja uradna priporočila. Celotnega procesa, ki je odločilno vplival na končno sprejeto politiko, se je udeležilo 70 000 ljudi.

Če se usmerimo na sektorske politike, ki naj bi upoštevale naravnost k TR-u, torej naj bi v sebi vključevale tudi okoljski premislek, potem so onesnaževalci v teh sektorskih politikah tudi pod pritiskom aktivne javnosti, ki se zavzema za kvalitetno okolje v sedanosti in prihodnosti. Zato mora biti v razvoj sektorske politike vpeta tudi količina onesnaževanja, ki je sprejemljiva za javnost. Na ta način se začnejo dogajati premiki v politiki in tudi družbi, stari monopoli, razviti v industrijski družbi, začnejo razpadati.

Za uresničevanje novega vzorca razvoja – TR-a, je potrebno spremeniti vloge, ki so jih do sedaj imele država, znanost in javnost. Javnost je potrebno vključiti v komunikacijski in odločevalski proces kot glas izkustva, vesti in zdrave pameti; tega predstavniki stroke in profesionalni politiki ne morejo, če se držijo svojega poslanstva (Lukšič A. 2005:101). Arendtova (v Lukšič A. 2005:101) ugotavlja, da *»človek izkustva radikalno presega predstavo, ki je vgrajena v znanstveni pogled«*. Sodelovanje v skupnosti je oprto na osebno izkušnjo, ki jo daje zdrav razum. Samo standardi, ki so pregledani z velikega števila perspektiv, lahko zagotovijo, da niso plod individualnih mnenj. Zato sta skupna izkušnja in javni premislek potrebna za izgradnjo pomena, ki osmišlja dejavnosti skupnosti, jo ohranja pri življenju in ustvarja svet (Lukšič A. 2005:103).

Novega razvoja - TR-a s svojo trodelno stebrno strukturo ni mogoče spraviti v življenje, če ne bomo spremenili obstoječih institucij. Če obstoječe institucije ostanejo nedotaknjene, pomenijo močne pregrade, ki preprečujejo oživetje TR-a. Zato jih je potrebno ustrezno reformirati. Vendar se reforma institucij ne sme zgoditi le na ravni ustanavljanja novih institucij, katerih poslanstvo bi bila skrb za TR (npr. EOA), in jih kot take vpeti v že obstoječo institucionalno mrežo. To je premalo, ker je obstoječa institucionalna mreža po svojem poslanstvu usmerjena v kanaliziranje procesov netrajnostnega razvoja, v reproduciranje miselnosti tega razvoja in njegovega uveljavljanja v svet življenja. Institucionalno reformo je treba zastaviti temeljiteje. Spremeniti je potrebno institucionalno mrežo. Odpreti jo je potrebno institucionalnim procesom med institucijami samimi tako, da bodo v procese lahko vstopali tudi tisti akterji, ki so bili do sedaj sistemsko izključeni iz komunikacijskih in odločevalskih procesov; gre torej za vključevanje tistih akterjev, ki so nosilci zdravorazumskih in predkonceptualnih pogledov na javne zadeve, o katerih se odloča v teh institucijah (Lukšič A. 2005:104-5).

V državah EU so institucije, ki kanalizirajo komunikacijske in odločevalske procese na področju okolja, doživele celo vrsto reform. Najprej so se oblikovale nove institucije, ki naj bi

doprinesle k oblikovanju nove sektorske politike in prek katerih naj bi se začel proces uveljavljanja TR-a. Ta stopnja reforme se je pokazala kot nezadostna, saj ni dosegla pričakovanega učinka na zmanjšanje težav in na reševanje obstoječih nakopičenih okoljskih problemov. Pod pritiskom mednarodne okoljske javnosti se je nato v drugi polovici devetdesetih let začel proces odpiranja okoljskih političnih aren predvsem za tiste akterje, ki so zrasli iz civilnodružbenih iniciativ (organizirana javnost). Na valovih tega demokratizacijskega obdobja je nastala Aarhuška konvencija, ki so jo leta 1998 podpisali okoljski ministri. Odpiranje okoljskih in drugih političnih aren je od takrat dalje potekalo z različno intenzivnostjo v različnih državah članicah (Lukšič A. 2005:106-7).

Za resničen premik v močnejšo obliko TR-a je potrebno ustvariti politični pritisk na odločevalce in spremeniti razmerja političnih moči, ki se bodo nato pokazale v normativnih aktih, ki so osnova institucionalnega preoblikovanja politične arene. Tako preoblikovana politična arena, v katero je vstopila organizirana javnost, in transsektorsko delovanje sta ključna koraka za premik k močnemu TR-u, kjer bo imelo okolje kot tretji steber v tem konceptu, ob ekonomskem in socialnem področju, enakovredno mesto. Dosedanji poskusi reinstitucionalizacije niso šli v to smer (Lukšič A. 2005:107).

## 7. ZAKLJUČEK

Analizo okoljske politike EU smo zaključili s sklepom, da nove razvojne paradigme – TR-a, ki enakovredno obravnava vse tri sestavine: okoljsko, socialno in ekonomsko, ni mogoče spraviti v življenje, če ostajajo nespremenjene obstoječe institucije. Do omenjenega zaključka analize TR-a v okoljski politiki smo prišli tako s teorijo zelene politične misli kot s primerom okoljske politike EU.

Zelena politična misel, ki v sebi združuje tako reformistično kot radikalno strujo, ponuja prepričljivo kritiko kapitalistične industrijske družbe in liberalno demokratske polity. Pripisuje jima veliko odgovornost za trenutno okoljsko krizo in načrtuje alternativno vizijo trajnostne družbe, hkrati pa ponuja tudi teoretske premisleke glede sprememb. Njen prispevek v nalogi je dvojen: kaže tako na nujnost prespraševanja v odnosu človek-okolje, kot tudi na nujnost upoštevanja okoljske sestavine pri načrtovanju rasti, napredka in razvoja. Iz tega izhaja, da zelena politična misel predstavlja izzive tradicionalni politični paradigmi, tako na ravni teorije, prakse kot politike.

V prvem delu naloge smo pokazali na prispevek zelene politične misli v prespraševanju odnosa med človekom in okoljem. Prav tako se zelena politična misel ukvarja s ponovnim premislekom glede že uveljavljenih konceptov, med katere spada tudi participativna demokracija. Le-ta ima v odločevalskem procesu potencial za izboljšanje kvalitete demokratične polity, od katere pričakujemo dvig okoljske zavesti družbe, prav tako pa prispeva tudi k okoljsko sprejemljivemu preoblikovanju polity.

Vendar pa Z(z)elene politične misli ne gre jemati kot monoliten blok; njena reformistična struja izpostavlja postopno prilagajanje in oblikovanje političnih reform ter alternativnih življenjskih stilov, medtem ko radikalna struja zahteva takojšnjo, neposredno akcijo.

V poznih osemdesetih letih preteklega stoletja je TR postal dominanten politični diskurz, ne le za vlade, mednarodne organizacije, biznis in znanost, ampak tudi za samo okoljsko gibanje. Razlika med njimi se je kazala v razumevanju in interpretiranju koncepta TR-a, ki je, široko opredeljen, omogočal številne prikrojitve in manipulacije za udejanjanje parcialnih in egoističnih interesov ter ohranjanje obstoječega ravnotežja moči. Da bi se izognili interpretaciji koncepta TR-a kot branitelja egoističnih in parcialnih interesov, smo ga v nalogi

utemeljili z načeli, kot so: enakost, demokracija, načelo previdnosti in vključevanja ter načrtovanje; pa tudi z modeli, ki služijo kot kontinuum od zelo šibke do zelo močne trajnosti.

Čeprav je TR postal univerzalno sprejeta politična paradigma, kar je lepo vidno v strategijah za varstvo okolja, nobena država ni presegla njegove šibke različice. Navkljub slabšanju stanja okolja še vedno obstaja precejšnja vrzel med retoriko in realnostjo. Politični odločevalci so pripravljene za simbolne geste, vendar so obotavljajoči pri izboljšanju konkretnih političnih ukrepov. Koristi varstva okolja ali ukrepi pod tem naslovom so pogosto podcenjeni v primerjavi s povečano rastjo okoljsko netrajnostne potrošnje in izrabe virov, kar izhaja iz očitno neizprosne globalnega kapitalizma in še vedno rastoče svetovne populacije. Komu torej dati prav? Reformistom, ki trdijo, da je z inkrementalnimi spremembami mogoče rešiti okoljske probleme, ali radikalnim Zelenim, ki trdijo, da je za doseg trajnostne družbe potrebno preoblikovati kapitalistični sistem? Odgovor v veliki meri leži v odnosu med državo, biznisom in javnostjo.

Vlade na vseh ravneh imajo pomembno vlogo na poti k TR-u, za katerega so potrebne strukturne reforme okoljskih ministrstev in agencij, ki zahtevajo več pooblastil. Zeleno načrtovanje postaja vedno bolj pomembno in razširjeno, s široko uporabo indikatorjev trajnosti in ukrepov, s katerimi dopolnjujejo tradicionalne metode. Napori, predvsem na lokalni ravni, gredo v smer povečane participacije.

Biznis ostaja glavna ovira TR-u. Ohranja svojo privilegirano pozicijo v procesu oblikovanja politik. Okrepljen je z administrativno fragmentacijo države in z mrežami, ki so trdno v njegovih rokah. Tradicionalna politična paradigma še vedno prevladuje na večini političnih področij. V procesu reformiranja kapitalizma mora biti tudi biznis partner, pripravljen na to preoblikovanje. Navkljub ekološki modernizaciji, ki se kaže npr. v načelu onesnaževalec plača, mora dobiti biznis spodbudo za varstvo okolja. Danes le majhen del biznisa pri svojih odločitvah upošteva tudi okoljski premislek. Poleg njega pa so ključni tudi potrošniki. Logika kapitalizma, ki vodi akumulacijo kapitala, je maksimizacija profita, zato biznis spodbuja večjo potrošnjo.

Ne biznis ne vlada nimata interesa spreminjati svojega vedenja, dokler ju potrošniki in državljani podpirajo. Trg bo še naprej zagotavljal dobrine, po katerih potrošniki povprašujejo (čeprav ima biznis tudi moč preoblikovati in stimulirati potrošnikove preference), in vse dokler okolje nima glasnih zagovornikov med volivci, bo le malo vlad tvegalo nepopularnost z uvajanjem policy instrumentov. To pomeni, da je v kapitalistični liberalni demokraciji lahko

prav posamezni potrošnik ali državljan največja ovira TR-u. Zato TR zahteva tudi spremembo mišljenja, ravnanja in vedenja posameznikov, ki se kaže v spremembi njihovih življenjskih stilov na poti od potrošniške družbe k trajnostni družbi ter v sodelovanju in kreiranju odločitev, ki zadevajo okolje. Prav tako mora država investirati v izobraževanje, ki vodi v dvig (okoljske) zavesti javnosti. Tako so danes ljudje osupli nad podatki o okoljskih problemih, ki so jim največkrat predstavljeni agitatorsko, enostransko, parcialno, za branjenje lastnih interesov posameznih akterjev, ali populistično, čustveno, da bi v njih prebudili iracionalne občutke. Zato ljudje niso zmožni razmišljati in delovati racionalno za rešitev okoljskih problemov. Na tem mestu so institucionalne reforme in demokratizacija ter decentralizacija polity tiste, ki lahko spodbudijo večjo deliberacijo in participacijo državljanov.

S teoretskim razumevanjem pojava in vsebin ter oblik okoljske politike smo v prvem vsebinskem sklopu naloge dobili orodje, s katerim smo vstopili v realnost okoljske politike EU. Sprva smo opisali in razložili njeno evolucijo, od podpisa Pogodbe o EGS-u, ki okolja ni omenjala, pa vse do zadnje sprejete pogodbe. Razvoj okoljske politike smo raziskali tako skozi primarno zakonodajo EU kot s preučevanjem OAP-jev, ki predstavljajo politični in vsebinski okvir za akcije na evropski ravni, ko se iz načel pretvorijo v politike. Glede na vsebino ustanovnih pogodb in OAP-jev se je okoljska politika na ravni EU kronološko gledano razvijala v natančneje opredeljeno, širše zastopano in bolj pomembno ter vidnejšo. Že v poznih sedemdesetih letih so precej smelo zastavljeni cilji ostali v praksi neudejanjeni. Kot posledica neuspešne politike je prišlo do obrata, kjer se je okoljska politika od postavljanja standardov in količinsko merljivih enot preusmerila na sektorje, ki onesnažujejo. Postalo je jasno, da je okoljska politika lahko uspešna le v primeru vključevanja okoljskega premisleka v druge sektorske politike. Medtem se je stanje okolja slabšalo, uvedeno je bilo vedno več ukrepov za reševanje okoljskih problemov. Ta navidezni paradoks se skriva v strukturni organiziranosti glavnih institucij EU, za katere je značilen sektorski pristop. Drugi sektorji premislek o okolju dojemajo kot dodatno breme, zato ga skušajo prikrojiti na tak način, da je sicer vključen v politike, a ostaja popolnoma nevpilven.

Z visoko podporo javnosti okolje, kot sicer precej interesno navzkrižno področje, ostaja trdno zasidrano na političnem dnevnem redu Unije. Posledično proces oblikovanja politik na ravni EU pripušča vedno večji krog akterjev. Čeprav za odločevalski proces na ravni EU velja, da je precej tehnokratski, so tako glavne institucije EU kot mobilizacija od spodaj v državah članicah in njihovih lokalnih skupnostih spodbudile nastanek mrež, ki zastopajo

zainteresirano in prizadeto javnost. Še vedno velja, da je precej odvisno od posamezne politike, a v splošnem za kanale EU velja, da so vedno bolj odprti različnim interesom javnosti. To se kaže tudi v ratificirani Aarhuški konvenciji, strateški okoljski presoji, oceni tveganja itd. EU prav zares uvaja instrumente, s katerimi prizadeti in zainteresirani javnosti daje vzpore za vstop v komunikacijski in odločevalski proces v okoljskih zadevah.

Okoljska politična arena se postopoma odpira. Se stanje okolja v EU boljša? Odprtost politične arene je prvi pogoj, vendar samoumevno ne vodi v izboljšanje okoljske politike. V nalogi smo to dilemo predstavili v poglavju, kjer opisujemo politični cikel in se osredotočamo na implementacijo. Sprejeti normativni akti morajo biti pretvorjeni v realnost, torej v resnično kreacijo nove realnosti. Implementacijski deficit v precejšnji meri ostaja resničnost okoljske politike EU. Po eni strani je tako zaradi pomanjkanja nadzornega organa na ravni EU, po drugi strani, kot dokazujemo v nalogi, pa je uspeh implementacije večji, kadar neko politiko oz. reševanje problema prevzame čim večje število akterjev na vseh ravneh. Le-ti imajo na voljo številne nove instrumente za doseganje učinkovite implementacije.

V uvodu postavljeno tezo, da za učinkovito udeleževanje TR-a niso dovolj obstoječe institucije na ravni EU, lahko na podlagi kvalitativne analize v nalogi sprejmemo. Organizacijska struktura ključnih institucij EU še v precejšnji meri odseva duh časa, v katerem so nastale. Z vstopom okolja v politični prostor niso bile pripravljene na soočanje z okoljskimi problemi. Sčasoma so se sicer prilagajale, niso pa doživele večje transformacije. Ustvarjene so bile tudi nekatere nove institucije (npr. EOA, Odbor regij). Vendar sta obe omenjeni instituciji popolnoma vpeti v obstoječo institucionalno mrežo, ki je nosilka netrajnostnih praks. Za uresničevanje TR-a pa je potrebno storiti več; obsežnejša in radikalnejša transformacija mora iti v smer horizontalnega povezovanja med institucijami, namesto obstoječih zelo vertikalnih delitev področij.

EU je prišla do posameznih sklepov in posledičnega uvajanja sprememb pod vplivom številnih teoretikov, ki reševanje okoljskih problemov vidijo v redefiniranju pojma politike, razvijanju demokratičnih zmožnosti, participativnih oblik demokracije, s katerimi naj bi zajeli čim širši krog javnosti v oblikovanje javne politike in upravljanje skupnosti. Prav tako je do takšnega zaključka EU prišla tudi po drugi poti, z naukom iz prakse, ki se kaže v implementaciji politik, povezanih z okoljem. Implementacija je uspešna le, če se čimveč ljudi

zaveda problema in ga skuša rešiti. Torej je za učinkovitejšo implementacijo v komunikacijski in odločevalski proces smiselno pritegniti javnost.

Ko vstopita v ta proces javnost, tudi močna javna oblast, ki si prizadeva za ponovno izvolitev, in biznis, ki si prizadeva za profit, ne moreta ostati hladna. Tu se začnejo dogajati spremembe. Ozaveščeni državljani in ozaveščeni potrošniki pomenijo pritisk na politike, ki s svojimi odločitvami prizadenejo in spreminjajo kvaliteto življenja. Ustvariti je potrebno zadosten politični pritisk na odločevalce in s tem spremeniti razmerja političnih moči. Pri tem mora politična teorija nazorno pokazati, da je interes biznisa parcialen in egoističen, osredotočen na maksimiranje profita, povezan z aktualno javno oblastjo, ki jo bistveno določa razmerje do materialne produkcije. Država je preko davčnega sistema odvisna od deleža privatne akumulacije. Brez deleža v akumulaciji država ne bi mogla ohranjati svoje pozicije moči, zato zagotavlja biznisu takšne politične razmere, ki so ugodne za privatni akumulacijski proces, biznis pa jo legitimira in ji utira pot do ponovne izvolitve. Vendar so tu še drugi interesi – interes po čistem okolju, po kvalitetni eksistenci. Ta interes je potrebno opredeliti kot univerzalen, ki presega parcialne interese aktualne javne oblasti in biznisa. V okoljsko politično areno se morajo zato prebiti tudi interesi okolja, ki vodijo v napredek in razvoj. V nasprotnem primeru nismo naredili niti koraka za izboljšanje kvalitete okolja in njegov razvoj.



## 8. VIRI IN LITERATURA

Achterberg, Wouter (1996) Sustainability and associative democracy. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 157-174. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.

Achterberg, Wouter (2001) Association and Deliberation in Risk Society. V Paul Hirst in Veit Bader (ur.) *Associative democracy: the real third way*, 85-104. London in Portland: Frank Cass Publishers.

Atkinson, Giles (2000) Sustainable Development and Policy. V Dieter Helm (ur.) *Environmental Policy: Objectives, Instruments, and Implementation*, 29-47. Oxford: Oxford University Press.

Bader, Veit (2001) Introduction. V Hirst, Paul, Veit Bader (ur.) *Associative democracy: the real third way*, 1-14. London: Frank Cass Publishers.

Bahor, Maja (2002) Koncept trajnostni razvoj: od vzrokov neuresničevanja do svetovne ideologije prihodnosti. *Diplomsko delo*: Ljubljana.

Baker, Susan (1996) Environmental policy in the European Union: institutional dilemmas and democratic practice. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 213-233. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.

Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young, ur. (1997a) *The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*. London in New York: Routledge.

Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young (1997b) Introduction: the theory and practice of sustainable development in EU perspective. V Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young (ur.) *The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*, 1-40. London in New York: Routledge.

Baker, Susan (1997c) The evolution of European Union environmental policy: from growth to sustainable development? V Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young (ur.) *The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*, 91-106. London in New York: Routledge.

Barnes, Pamela M., Ian G. Barnes (1999) *Environmental Policy in the European Union*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar.

Baxter, Brian (1999) *Ecologism: An Introduction*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Beck, Ulrich (2001) *Družba tveganja: na poti v neko drugo moderno*. Ljubljana: Krtina.

Börzel, Tanja A. (2000) Improving compliance through domestic mobilisation? New instruments and the effectiveness of implementation in Spain. V Knill, Christoph, Andrea Lenschow (ur.) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, 222-250. Manchester in New York: Manchester University Press.

Bossel, Hartmut (1998) *Earth at a Crossroads: Paths to a Sustainable Future*. Cambridge: University Press.

Breitmeier, Helmut, Volker Rittberger (2000) Environmental NGOs in an emerging global civil society. V Chasek, Pamela S., (ur.) *The global environment in the twenty-first century: prospects for international cooperation*, 130-163. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

Burchell, Jon, Simon Lightfoot (2001) *The Greening of the European Union? Examining the EU's Environmental Credentials*. London in New York: Sheffield Academic Press.

Carson, Rachel (1972) *Nema pomlad*. Ljubljana: Državna založba.

Carter, Neil (2001) *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: University Press.

Chasek, Pamela S., ur. (2000) *The global environment in the twenty-first century: prospects for international cooperation*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

Cini, Michelle (2003) Implementation. V Cini, Michelle (ur.), *European Union Politics*, 349-364. Oxford: Oxford University Press.

Clancy, Eugene in dr. (ur.) (1998) *Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj*. Ljubljana: Umanotera.

Connely, James, Graham Smith (1999) *Politics and the environment: from theory to practice*. London in New York: Routledge.

Connor, Robin, Stephen Dovers (2004) *Institutional Change for Sustainable Development*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

Cunningham, William P. in dr., ur. (1998) *Environmental encyclopedia*, 2nd ed. Detroit: Gale.

Davidson, Julie L. (2000) Sustainable Development: Business as Usual or a New Way of Living? *Environmental Ethics*, vol.22, št.1, 25-42.

Dilling, Rasmus (2000) Improving implementation by networking: the role of the European Environment Agency. V Knill, Christoph, Andrea Lenschow (ur.) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, 62-83. Manchester in New York: Manchester University Press.

Dobson, Andrew (1996) Representative democracy and the environment. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 124-139. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.

- Dobson, Andrew (2000) *Green Political Thought*. London: Routledge.
- Drummond, Ian, Terry Marsden (1999) *The Condition of Sustainability*. London in New York: Routledge.
- Dryzek, John S. (1996) Strategies of ecological democratization. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 108-123. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.
- Dryzek, John (1997) *The Politics of the Earth*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckersley, Robyn (1992) *Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Eckersley, Robyn (2000) Deliberative Democracy, Ecological Risk, and »Communities-of-Fate«. V Michael Saward (ur.) *Democratic Innovation: Deliberation, Association, and Representation*. London: Routledge.
- Ekins, Paul (1995) Making Development Sustainable. V Wolfgang Sachs (ur.) *Global Ecology: A New Arena of Political Conflict*, 36-48. London in New Jersey: Zed Books, Fernwood Publishing Halifax.
- Favoino, Marieva, Christoph Knill in Andrea Lenschow (2000) New Structures for environmental governance in the European Commission: the institutional limits of governance change. V Knill, Christoph, Andrea Lenschow (ur.) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, 39-61. Manchester in New York: Manchester University Press.
- Fiorino, Daniel J. (1996) Environmental policy and the participation gap. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 194-214. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.
- Forsyth, Tim (2003) *Critical Political Ecology: The politics of environmental science*. London in New York: Routledge.
- Fromm, Erich (1976) *To have or to be?* New York, Hagerstown, San Francisco, London: Harper & Row, Publishers.
- Galić, Branka (2002) Politička ekologija i zelena politika. *Socijalna ekologija*, let. 11, št. 1-2, 1-14.
- Giddens, Anthony (2000) *Tretja pot: prenova socialne demokracije*. Ljubljana: Orbis.
- Goodin, Robert E. (2003) A Green Theory of Value. V Joel Jay Kassiola, (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 128-148. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Gore, Al (1994) *Na poti k ravnovesju: ekologija, nova etika in svetovni program za okolje*. Bohinj: Inštitut za ekološke alternative.

Haigh, Nigel, David Baldock (1989) *Environmental Policy*. London: Department of the Environment.

Hajer, Maarten (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.

Hartmann, Franz (1998) Towards a social ecological politics of sustainability. V Roger Keil in dr. (ur.) *Political Ecology: Global and Local*, 336-352. London: Routledge.

Harrison, Neil E. (2000) *Constructing Sustainable Development*. State University of New York Press.

Hayward, Tim (1995) *Ecological Thought: An Introduction*. Cambridge, UK: Polity Press; Oxford; Cambridge, MA: Blackwell Publishers.

Held, David (1989) *Modeli demokracije*. Ljubljana: Krt.

Helm, Dieter, ur. (2000) *Environmental Policy: Objectives, Instruments, and Implementation*. Oxford: Oxford University Press.

Hempel, Lamont C. (1996) *Environmental Governance: The Global Challenge*. Washington, D.C., Covelo, California: Island Press.

Hildebrand, Philipp M. (2002) The European Community's Environmental Policy, 1957 to »1992«: From Incidental Measures to an International Regime? V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 13-36. London: Earthscan Publications Limited.

Hirst, Paul, Veit Bader (2001) *Associative democracy: the real third way*. London in Portland: Frank Cass Publishers.

Jeffer, Jonathan (1996) Koncepti sodobnega energetskega načrtovanja in soudeležba javnosti. *Časopis za kritiko znanosti*, let. XXIII, št. 179, 155-173.

Johnson, Stanley P., Guy Corcelle (1989) *The Environmental Policy of the European Communities*. London, Dordrecht in Boston: Graham & Trotman Limited.

Jordan, Andrew, ur. (2002a) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*. London: Earthscan Publications Limited.

Jordan, Andrew (2002b) Step Change or Stasis? EC Environmental Policy after the Amsterdam Treaty. V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 53-60. London: Earthscan Publications Limited.

Jordan, Andrew (2002c) The Implementation of EU Environmental Policy: A Policy Problem without a Political Solution? V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 301-328. London: Earthscan Publications Limited.

Kassiola, Joel Jay, ur. (2003a) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Kassiola, Joel Jay (2003b) Introduction and Overview: The Nature of Environmental Political Theory. V Joel Jay Kassiola (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 3-13. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Kassiola, Joel Jay (2003c) The »Tragedy« of Modernity: How Environmental Limits and the Environmental Crisis Produce the Need for Postmodern Values and Institutions. V Joel Jay Kassiola (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 14-36. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Kassiola, Joel Jay (2003č) Questions to Ponder in Understanding the Modern Predicament. V Joel Jay Kassiola (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 178-188. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Kimber, Cliona (2000) Implementing European environmental policy and the Directive on Access to Environmental Information. V Knill, Christoph, Andrea Lenschow (ur.) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, 168-196. Manchester in New York: Manchester University Press.

Kirn, Andrej (2000) Elaborat o paradigmi trajnostnega razvoja z okoljsko in etično razsežnostjo. *Rokopis*.

Kirn, Andrej (2004) Ekološki pogled nazaj in naprej. *Teorija in praksa*, let.41, št.1-2, 291-308.

Kitschelt, Herbert (1996) Institucionalni pogoji za inovacije na področju energetske politike. *Časopis za kritiko znanosti*, let. XXIII, št. 179, 193-205.

Knill, Christoph, Andrea Lenschow (2000a) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*. Manchester in New York: Manchester University Press.

Knill, Christoph, Andrea Lenschow (2000b) Introduction: new approaches to reach affective implementation – political rhetoric or sound concepts? V Knill, Christoph, Andrea Lenschow (ur.) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, 3-8. Manchester in New York: Manchester University Press.

Knill, Christoph, Andrea Lenschow (2000c) On deficient implementation and deficient theories: the need for an institutional perspective in implementation research. V Knill, Christoph, Andrea Lenschow (ur.) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, 9-35. Manchester in New York: Manchester University Press.

Knill, Christoph, Andrea Lenschow (2000č) Do new brooms really sweep cleaner? Implementation of new instruments in EU environmental policy. V Knill, Christoph, Andrea Lenschow (ur.) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, 251-286. Manchester in New York: Manchester University Press.

Koppen, Ida J. (2002) The Role of the European Court of Justice. V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 100-119. London: Earthscan Publications Limited.

Kos, Drago (2004) Tri ravni trajnostnega razvoja. *Teorija in praksa*, let.41, št.1-2, 332-339.

Lah, Avguštin, ur. (2002) *Okoljski pojavi in pojmi: okoljsko izrazje v slovenskem in tujih jezikih z vsebinskimi pojasnili*. Ljubljana: Svet za varstvo okolja Republike Slovenije.

Liberatore, Angela (1997) The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: barriers and prospects. V Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson in Stephen Young (ur.) *The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*, 107-126. London in New York: Routledge.

Liefferink, Duncan, Mikael Skou Andersen (2002) Strategies of the »Green« Member States in EU Environmental Policy-making. V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 63-80. London: Earthscan Publications Limited.

Lipietz, Alain (2000) Political Ecology and the Future of Marxism. *Capitalism Nature Socialism, March 2000*. Dotopno na [http://lipietz.net/article.php3?id\\_article=294](http://lipietz.net/article.php3?id_article=294).

Love, Nancy S. (1998) *Understanding Dogmas and Dreams*. Chantam, New Jersey: Chantam House Publishers, Inc.

Low, Nicholas, Brendan Gleeson (1998) *Justice, Society and Nature: an exploration of political ecology*. London in New York: Routledge.

Lukšič, Andrej A. (2002a) Politološki premislek ob Aarhuški konvenciji. *Teorija in praksa*, let. 39, št. 3, 321-330.

Lukšič, Andrej A. (2002b) Odpiranje odločevalskega sistema. V Marega, Milena, Drago Kos (ur.) *Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*, 25-31. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.

Lukšič, Andrej A. (2005) Modificiranje in odpiranje okoljskih političnih aren. *Časopis za kritiko znanosti*, let.XXXIII, št. 219, 91-107.

Mawhinney, Mark (2002) *Sustainable development: understanding the green debates*. Oxford : Blackwell Science.

Mazey, Sonia, Jeremy Richardson, ur. (1996) *EU: Power and Policy Making*. London in New York: Routledge.

Mazey, Sonia, Jeremy Richardson (2002) Environmental Groups and the EC: Challenges and Opportunities. V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 141-156. London: Earthscan Publications Limited.

McLaughlin, Andrew (2003) *Industrialism and Deep Ecology*. V Joel Jay Kassiola, (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 104-127. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Meadowcroft, James (2000) *Sustainable Development: a New(ish) Idea for a New Century?* *Political Studies*, vol.48, 370-387.

Meadows, Donella H. in dr. (1974) *Meje rasti: poročilo za raziskavo rimskega kluba o težavnem položaju človeštva*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Milbrath, Lester W. (2003) *Envisioning a Sustainable Society*. V Joel Jay Kassiola, (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 37-51. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Mirković, Milada (2002) *Aarhuška konvencija v mednarodnem prostoru*. V Marega, Milena in Drago Kos (ur.) *Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*, 13-15. Ljubljana: Regionalni center za okolje za sredno in vzhodno Evropo.

Müller-Kraenner, Sascha (1998) *Okoljska politika Evropske unije*. V Eugene Clancy in dr. (ur.) *Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj*, 25-44. Ljubljana: Umanotera.

Muschett, F. Douglas (1997) *An Integrated Approach to Sustainable Development*. V F. Douglas Muschett, (ur.) *Principles of Sustainable Development*, 1-45. St. Lucie Press.

Naess, Arne (1997) *Sustainable development and the deep ecology movement*. V Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young (ur.) *The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*, 61-71. London in New York: Routledge.

OECD (2001) *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. OECD.

Offe, Claus (1985) *Družbena moč in politična oblast: protislovja kapitalistične demokracije – razprave o politični sociologiji poznega kapitalizma*. Ljubljana: Delavska enotnost.

Offe, Claus (1987) *Nova družbena gibanja: izziv mejam institucionalne politike*. Ljubljana: Delavska enotnost.

Ogorelec Wagner, Vida, ur. (2000) *Kako resno Evropska unija obravnava trajnostni razvoj? Vključevanje okoljevarstvenih načel v politiko drugih sektorjev EU*. Ljubljana: Umanotera.

O'Riordan, Timothy (1996) *Democracy and sustainability transition*. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 140-156. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.

O'Riordan, Tim, Heather Voisey, ur. (1997) *Sustainable Development in Western Europe: Coming to Terms with Agenda 21*. London in Portland: Frank Cass.

Paehlke, Robert (1996) Environmental challenges to democratic practice. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 18-37. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.

Paehlke, Robert C. (2003) Environmentalism and Progressive Politics: An Update. V Joel Jay Kassiola, (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 81-103. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Perczynski, Piotr (2001) Associo-Deliberative Democracy and Qualitative Participation. V Paul Hirst in Veit Bader (ur.) *Associative democracy: the real third way*, 71-84. London in Portland: Frank Cass Publishers.

Pirages, Dennis (2003) Building Sustainable Societies: The Third Revolution in Human Affairs. V Joel Jay Kassiola, (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 52-65. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Pridham, Geoffrey (2002) National Environmental Policy-making in the European Framework: Spain, Greece and Italy in Comparison. V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 81-99. London: Earthscan Publications Limited.

Radej, Bojan (2000) Od varstva k razvoju okolja in od gospodarskega k trajnostnemu razvoju - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije do leta 2006. *IB revija*, let. 34, št. ¾, str. 54-63.

Reid, David (1995) *Sustainable Development: An Introductory Guide*. London: Earthscan Publications Ltd.

Redclift, Michael, ur. (2000) *Sustainability: Life chances and livelihoods*. London in New York: Routledge.

Richardson, Michael (1997) The Politics of 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*, 43-60. London in New York: Routledge.

Ricoveri, Giovanna (1993) Culture of the Left and Green Culture. *Capitalism, Nature, Socialism*, vol. 4/3, 116-117.

Sbragia, Alberta M. (2000) Environmental policy: Economic Constraints and External Pressures. V Wallace, Helen in William Wallace (ur.) *Policy-making in the European Union*, 4th edition, 293-316. Oxford: Oxford University Press.

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*, 72-88. London in New York: Routledge.

Seketin Lestan, Sandra (2004) *Evropska unija: od prvih idej do zadnje širitve*. Ljubljana: Upravna akademija.



Smith, Graham (2003) *Deliberative Democracy and the Environment*. London in New York: Routledge.

Spappens, Philippe (1998) Ali se Evropska unija približuje trajnostnemu razvoju? V Eugene Clancy in dr. (ur.) *Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj*, 77-86. Ljubljana: Umanotera.

Sunderlin, William D. (2003) *Ideology, Social Theory, and the Environment*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Wapner, Paul (2000) The transnational politics of environmental NGOs: Governmental, economic, and social activism. V Chasek, Pamela S., (ur.) *The global environment in the twenty-first century: prospects for international cooperation*, 87-108. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

WCED (1987) *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.

Weale, Albert, Geoffrey Pridham, Michelle Cini, Dimitrios Konstadakopoulos, Martin Porter, Brendan Flynn (2000) *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?* Oxford: Oxford University Press.

Weale, Albert (2002) Environmental Rules and Rule-making in the European Union. V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 198-213. London: Earthscan Publications Limited.

Wilkinson, David (2002) Maastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union. V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 37-52. London: Earthscan Publications Limited.

Witherspoon, Sharon (1996) Democracy, the environment and public opinion in Western Europe. V Lafferty, William M., James Meadowcroft (ur.) *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, 39-70. Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar.

Zimmerman, Michael E. (2003) On Reconciling Progressivism and Environmentalism. V Joel Jay Kassiola (ur.) *Explorations in Environmental Political Theory: Thinking About What We Value*, 149-177. Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe.

Zver, Eva (1998) Institucionalne spremembe za varstvo okolja. *Časopis za kritiko znanosti*, let. XXVI, št. 192, 119-134.

### **8.1. Publikacije in pravni viri EU**

(1993) 5. OAP – »Towards sustainability«: a European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, *OJ*. No. C 138/5.

(2001) 6. OAP - »Our Future, Our Choice«, Communication from the Commission; *COM* (2001)31 final; Brussels, 12. 6. 2004.

(2001) A Sustainable Europe for a better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. (Commission's proposal to the Gothenburg European Council). Communication from the Commission, Bruselj, 15.5. 2001. COM (2001)264 final.

(2002) *Choices for a greener future. The European Union and the environment.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

(2003) *Okolje Evrope: tretja presoja. Zbirno poročilo.* Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

(2003) *Strategija EOA 2004 – 2008.* Luksemburg: Urad za uradne objave Evropskih skupnosti.

(2003) Directive 2003/35/EC of the European Parliament and the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.

(2004) *Ustava za Evropo.* Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

(2004) *Ustava za Evropo. Predstavitev za državljane.* Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.

(2005) Work programme for 2005 of the Commission for Sustainable Development (DEVE). Commission for Sustainable Development, Bruselj 10.5. 2005. CdR 7/2005 rev.

Pogodba o EGS = TEEC; dostopno na: [www2.gov.si/svez/svez.nsf/0/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XII%20-%20SL.doc](http://www2.gov.si/svez/svez.nsf/0/f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XII%20-%20SL.doc) (2. 5. 2005).

Enotna evropska listina = SEA; dostopno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20III%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20III%20-%20SL.pdf) (2. 5. 2005).

Maastrichtska pogodba = TEU; dostopno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XVI%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XVI%20-%20SL.pdf) (15. 6. 2005).

Amsterdamska pogodba = AT; dostopno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XVII%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XVII%20-%20SL.pdf) (15. 6. 2005).

Niška pogodba = NT; dostopno na: [www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/\\$FILE/PZ%20XVIII%20-%20SL.pdf](http://www2.gov.si/.../f5aded847dc4e335c1256fdb00318138/$FILE/PZ%20XVIII%20-%20SL.pdf) (15. 6. 2005).

Ustava za Evropo = CONV; dostopno na: <http://www.ius-software.si/eu/EUustava.asp> (20. 6. 2005).

## **8.2. Viri z medmrežja**

Internet 1: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment  
URL: [unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503](http://unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503) (30. 8. 2004)

- Internet 2: Primarna zakonodaja in sekundarna zakonodaja  
URL: <http://www.ius-software.si/eu/zakonodaja.asp> (1. 4. 2005).
- Internet 3: Okoljska politika: EU in Slovenija  
URL: <http://www.ljudmila.org/retina/eungo/albin 2.html> (1. 4. 2005).
- Internet 4: Lizbonska strategija  
URL: <http://europa.eu.int/rapid/> (10. 6. 2005).
- Internet 5: Lizbonska strategija  
URL: [www2.gov.si/svez/svez.nsf/](http://www2.gov.si/svez/svez.nsf/) (10. 6. 2005)
- Internet 6: Šesti okoljski akcijski program, sklep št. 1600/2002/ES, EP in Sveta  
URL: [http://www.npvo.si/dokumenti/sesti\\_akcijski\\_program.pdf](http://www.npvo.si/dokumenti/sesti_akcijski_program.pdf) (12. 6. 2005)
- Internet 7: Cardiffski proces  
URL: [www.umanotera.org/slo/docs/integracija.pdf](http://www.umanotera.org/slo/docs/integracija.pdf) (27. 7. 2005)
- Internet 8: Coreper  
URL: [http://europa.eu.int/scadplus/glossary/coreper\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/glossary/coreper_en.htm) (22 . 8. 2005)
- Internet 9: Svet Evropske unije – Wikipedia  
URL: [http://sl.wikipedia.org/wiki/Svet\\_Evropske\\_unije](http://sl.wikipedia.org/wiki/Svet_Evropske_unije) (22 . 8. 2005)
- Internet 10: Pooblastila in politična vloga Evropskega parlamenta  
URL: [http://www.europarl.eu.int/presentation/3\\_1\\_sl.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/3_1_sl.htm) (16. 8. 2005)
- Internet 11: Poslanci evropskega parlamenta  
URL: [http://wwwdb.europarl.eu.int/ep6/owa/p\\_meps2.repartition?ilg=SL](http://wwwdb.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=SL) (16. 8. 2005)
- Internet 12: Pooblastila in politična vloga Evropskega parlamenta  
URL: [http://www.europarl.eu.int/presentation/3\\_2\\_sl.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/3_2_sl.htm) (16. 8. 2005)
- Internet 13: Evropski ekonomsko socialni odbor  
URL: [http://www.evropskaunija.si/pages/evropska\\_unija/vodic/odbor\\_za\\_gospodarske\\_in\\_s...](http://www.evropskaunija.si/pages/evropska_unija/vodic/odbor_za_gospodarske_in_s...)  
(22.8. 2005)
- Internet 14: Evropski ekonomsko socialni odbor  
URL: <http://esc.eu.int> (16. 8. 2005)
- Internet 15: Odbor regij  
URL: <http://www.cor.eu.int/script/print.asp> (22. 8. 2005)
- Internet 16: Environment DG: Information Brochure.  
URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/home.htm> (22. 8. 2005)
- Internet 17: Environment: policy areas  
URL: [http://europa.eu.int/comm/environment/policy\\_en](http://europa.eu.int/comm/environment/policy_en) (22. 8. 2005)
- Internet 18: Europa – Environment DG.

URL: [http://www.europa.eu.int/comm/dgs/environment/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_en.htm) (22. 8. 2005)

Internet 19: Poslanci evropskega parlamenta

URL: [http://wwwdb.europarl.eu.int/ep5/owa/p\\_meps2.repartition?ilg=SL](http://wwwdb.europarl.eu.int/ep5/owa/p_meps2.repartition?ilg=SL) (23. 8. 2005)

Internet 20: EUROPA – Environment – Environmental Communication Networks

URL: [http://europa.eu.int/comm/environment/networks/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/networks/index_en.htm) (27. 8. 2005)

Internet 21: EEA – Glossary – Environmental Policy Review Group

URL: [http://glossary.eea.eu.int/EEAGlossary/E/Environmental\\_Policy\\_Review\\_Group](http://glossary.eea.eu.int/EEAGlossary/E/Environmental_Policy_Review_Group) (8. 9. 2005).

Internet 22: Subsidiarity principle

URL: <http://jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html> (12. 9. 2005)

Internet 23: EPHA Environment Network

URL: <http://www.env-health.org/a/1604> (26. 10. 2005)

Internet 24: The Århus Convention

URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/index.htm> (26. 10. 2005)

Internet 25: Europa – Environment – SEA – legal context.

URL: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm> (4. 11. 2005)