

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darka Tea Glažar

**VKLJUČEVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO NA
PODROČJU VARSTVA OKOLJA KOT MEHANIZEM PRITISKA NA
INSTITUCIONALNO ORGANIZACIJO IN REORGANIZACIJO DRŽAVE**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darka Tea Glažar

Mentor: docent dr. Pavel Gantar

Somentor: izredni profesor dr. Zlatko Šabič

**VKLJUČEVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO NA
PODROČJU VARSTVA OKOLJA KOT MEHANIZEM PRITISKA NA
INSTITUCIONALNO ORGANIZACIJO IN REORGANIZACIJO DRŽAVE**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2005

1. UVOD	1
2. IZHODIŠČA	6
2.1. Okolje in teoretični pristopi.....	6
2.2. Pojem okoljske učinkovitosti in uspešnosti.....	17
2.3. Pomen in analiza koordinacije kot pogoja učinkovitega oblikovanja politike varstva okolja	28
2.3.1. Pomembnost koordinacije stopenj procesa odločanja EU.....	33
2.4. Širitev Evropske unije	42
2.4.1. Vpliv širitve na države članice pri varstvu okolja.....	42
2.4.2. Izzivi vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo pri varstvu okolja	48
2.4.2.1. Zakonodajni izziv	51
2.4.2.2. Institucionalni izziv	56
2.4.2.3. Izziv izvajanja	60
3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST POLITIKE VARSTVA OKOLJA	67
3.1. Mednarodni okvir	67
3.2. Evropska skupnost.....	70
3.2.1. Nekaj o pojmu okoljske politične integracije (EPI) in razvoju okoljskih akcijskih programov znotraj Skupnosti.....	78
3.2.2. Administrativni izzivi, ki jih prinaša EPI	84
3.2.3. EPI kot izziv Evropske unije	87
3.3. Izbrani primeri.....	89
3.3.1. Nemčija.....	93
3.3.1.1. Administrativne posledice izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje	93
3.3.1.2. EPI in nemško politično ozadje	95
3.3.1.3. Splošne značilnosti nemške EU koordinacije.....	97
3.3.1.3.1. Pogled na nemško ministrstvo za okolje.....	99
3.3.1.3.2. Značilnosti EU koordinacije znotraj nemškega ministrstva za okolje	100
3.3.1.3.3. Pogled na Stalno predstavništvo v Bruslju	103
3.3.1.3.4. Pogled na pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije	103
3.3.1.3.5. Poskusi izboljšanja koordinacije evropskih zadev	106
3.3.2. Velika Britanija	112
3.3.2.1. Administrativne posledice izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje	112
3.3.2.2. EPI in britansko politično ozadje	114
3.3.2.3. Splošne značilnosti britanske EU koordinacije	115
3.3.2.3.1. Pogled na britansko ministrstvo za okolje	116
3.3.2.3.2. Pogled na stalno predstavništvo v Bruslju	118
3.3.2.3.3. Pogled na pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije	119
3.3.2.3.4. Mehanizmi, ki se uporabljajo za učinkovito koordinacijo stališč	123
3.4. Razvoj politike varstva okolja v Sloveniji in evropska koordinacija	124
3.4.1. Razvoj politike varstva okolja v Republiki Sloveniji.....	124
3.4.2. Administrativne posledice izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje	128
3.4.3. Koordinacijske kapacitete za oblikovanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije in za izvajanje načela okoljske politične integracije.....	133
3.4.4. EPI in slovensko politično ozadje.....	135

3.4.5. Splošne značilnosti slovenske EU koordinacije.....	138
3.4.5.1. Pogled na slovensko Ministrstvo za okolje in prostor	141
3.4.5.2. Pogled na Stalno predstavništvo v Bruslju	142
3.4.5.3. Pogled na pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije.....	144
3.4.5.4. Poskus izboljšanja koordinacije EU zadev	145
4. ZAKLJUČEK.....	147
5. LITERATURA IN VIRI	151

SEZNAM KRATIC

ARSO	Agencija Republike Slovenije za varstvo okolja	Environmental Agency of the Republic of Slovenia
CAP	Skupna kmetijska politika	Common Agriculture Policy
CLRTAP	Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje	Convention on Long Range Transboundary Air Pollution
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov držav članic	Committee of Permanent Representatives
CPVO	Celovita presoja vplivov na okolje	
DEFRA	Departma za okolje, prehrano in ruralne zadeve	Department of Environment, Food and Rural Affairs
DETR	Departma za okolje, promet in regije	Department of Environment, Transport and Regions
DRP	Državni razvojni program	
EAP	Okoljski akcijski program	Environmental Action Programme
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Evropska komisija	European Commission
ECJ	Sodišče Evropskih skupnosti	European Court of Justice
ECOFIN	Svet za gospodarske in finančne zadeve	Economic and Financial Affairs Council
EEA	Evropska agencija za okolje	European Environment Agency
EEC	Evropska gospodarska skupnost	European Economic Community
EIB	Evropska investicijska banka	European Investment Bank
EIPA	Evropski inštitut za javno upravo	European Institute of Public Administration
EMAS	Sistem za okoljsko ravnanje in presojo	Environment Management Audit Scheme
EP	Evropski parlament	European Parliament
EPG	Urad za varstvo okolja	Environment Protection Group
EPI	Okoljska politična integracija	Environmental Policy Integration
EPINT	Sektor za mednarodno varstvo okolja	Environmental Protection International
EPRG	Delovna skupina visokih uradnikov za pregled okoljske politike	Environmental Policy Review Group
EU	Evropska unija	European Union
EUR	Evro	Euro
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo	European Atomic Energy Community
FCO	Ministrstvo za zunanje zadeve združenega kraljestva	Foreign and Cabinet Office
GAERC	Svet za splošne zadeve in zunanje odnose	General Affairs and External Relations Council
IGC	Medvladna konferenca	Intergovernmental Conference
IMPEL	Mreža za izvajanje in uveljavitev okoljske zakonodaje	Implementation and Enforcement of Environmental Law network
IPPC	Celovito preprečevanje in nadzor nad industrijskim onesnaževanjem	Integrated Pollution Prevention and Control
IRSOP	Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor	
ISPA	Instrument predpristopne pomoči za strukturno politiko	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
MARPOL	Mednarodna konvencija o preprečevanju onesnaževanja z ladij	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MF	Ministrstvo za finance	
MG	Ministrstvo za gospodarstvo	
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor	
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve	
NPVO	Nacionalni program varstva okolja	
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj	Organization for Economic Cooperation and Development
PCB	Polikloriranibifenili	
PCT	Polikloriranitetrafenili	
PHARE		Pologne et Hongrie: Actions pour la Reconversion Economique
PK EEV	Problemska konferenca SZDL ekologija, energija, varčevanje	
PPP	Načelo onesnaževalec plača	Polluter Pays Principle
PVO	Presoja vplivov na okolje	
RK SZDL	Republiška konferenca socialističnega združenja delavskega ljudstva	
RS	Republika Slovenija	

SEA	Enotna evropska listina	Single European Act
SEZ	Sektor za evropske zadeve	
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije	
SIT	Slovenski tolar	
SVEZ	Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve	
TAIEX	Urad za tehnično pomoč in izmenjavo informacij	Technical assistance and information exchange office
UKREP	Stalno predstavništvo VB	United Kingdom Permanent Representation
UNECED	Konferenca Združenih Narodov za okolje in razvoj	United Nations Conference on Environment and Development
UNEP	Program Združenih narodov za okolje	United Nations Environment Programme
UNFCCC	Okvirna Konvencija Združenih Narodov o spremembi podnebja	United Nations Framework Convention on Climate Change
VB	Velika Britanija	
VOC	Lahkohlapne organske spojine	Volatile Organic Compounds
WPIEI	Delovna skupina za mednarodna okoljska vprašanja	Working Party on International Environmental Issues
ZDA	Združene države Amerike	

1. Uvod

Področje raziskovanja mednarodnih odnosov varstva okolja v Republiki Sloveniji je relativno novo. Še zlasti novo je seznanjanje z vlogo varstva okolja v Evropski uniji in procesom vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo na tem področju, saj obsežnejše literature povezane s to vsebino še ni v izobilju. Relevantnost obravnavane tematike je pomembna tako za širše upravljanje varstva okolja kot tudi za samo prakso.

Proces vključevanja pred državo namreč postavlja številne izzive, obenem pa takšen proces za državo predstavlja pritisk, saj morajo biti naloge opravljene v določenem časovnem obdobju, za katerega se je zavezala. Vsak proces, torej tudi vključevanje, nosi v sebi potencialne spremembe, ki so v vsakokratnem družbenem okviru lahko ovrednotene kot pozitivne ali negativne. Aktivno sodelovanje v tem procesu mi je omogočilo odkrivanje teh potencialov ter njihovo ovrednotenje v luči razvoja uspešnosti politike varstva okolja v državi, povezovanje teorije in prakse ter dostop do primarnih virov.

Naloga se ukvarja s procesom vključevanja Slovenije v Evropsko unijo kot mehanizmom pritiska na institucionalno organizacijo in reorganizacijo države. Analizo izvajam na področju varstva okolja skozi učinkovitost in uspešnost politike varstva okolja in učinkovitost institucij. Osnovna hipoteza naloge je, da je vključevanje Republike Slovenije v Evropsko unijo vplivalo na učinkovitejšo organizacijo institucij, na celovitost oblikovanja ter hitrost sprejemanja pravnega reda varstva okolja ter s tem na uspešnost politike varstva okolja, ki lahko posredno vpliva k uveljavljanju nacionalnega interesa na tem področju. Države kandidatke so bile še posebej podvržene vplivu evropeizacije¹ na njihove državne uprave.

V nalogi opredeljujem konceptualna izhodišča, pri čemer si pomagam s teorijami mednarodnih odnosov in teorijami upravljanja, analiziram pojem učinkovitosti in uspešnosti, pomen koordinacije, proces širitve in izzive vključevanja. Hipotezo preverjam v okviru analize razvoja politike varstva okolja na mednarodni, evropski in nacionalni ravni, pri čemer mi je v pomoč tudi opredelitev načela okoljske politične integracije (EPI – *Environmental*

¹ Gre za vpliv politik in procesov Evropske unije. Države kandidatke so morale v izredno kratkem času prilagoditi svojo zakonodajo pravnemu redu EU. Evropska komisija je še posebej natančno nadzorovala administrativno usposobljenost za izvajanje pravnega reda. Pomembna pa je bila tudi dojemljivost nacionalnih vlad in elit za vpliv evropskih institucij. Ta dojemljivost je v obdobju tranzicije ponekod že mejila na nekritično posnemanje tujih modelov, kar za same države članice ni bilo značilno (Bugarič, 2004:595).

Policy Integration)², katerega problematiko podrobneje ne razdeljujem, saj za proučevanje relevantnosti hipoteze ni ključnega pomena, je pa dejstvo, da obstoječe študije ugotavljajo, da je izvajanje tega načela neučinkovito prav zaradi neustreznega delovanja administrativnih mehanizmov. Na izbranih primerih držav članic Evropske unije, Nemčije in Velike Britanije, ugotavljam uspešnost politik in institucionalno učinkovitost, ki temelji na analizi izvajanja izbranih evropskih politik, da se sledi pogojem prilagoditve v kontekstu različnih administrativnih struktur in politik kot tudi na organiziranosti koordinacije stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije. Izbor dveh držav članic, Velike Britanije in Nemčije, katerih strukture in praksa so diametralno nasprotni, mi na primerjalen način dopušča ovrednotiti vplive nadsocijalnega odločanja na nacionalno administrativno ureditev. Na podlagi izbranih primerov evropskih okoljskih predpisov skušam analizirati vplive na nacionalno administrativno ureditev tudi v Republiki Sloveniji in v tej luči ugotavljati okoljsko in institucionalno učinkovitost. Pri analizi mi pomaga institucionalno razmišljanje, da je administrativna prilagoditev, ki temelji na izvajanju pravnega reda odvisna od stanja prilagojenosti (*goodness of fit*) med evropskimi zahtevami ter obstoječimi nacionalnimi strukturami in postopki, še bolj pa mi pomaga pojem logike ustreznosti (*logic of appropriateness*), ki predpostavlja, da je domače administrativne spremembe mogoče pričakovati, vse dokler evropske politike ne izzivajo globoko ustaljenih jeder nacionalnih administrativnih izročil in zahtevajo zgolj spremembe znotraj teh jeder. To pomeni, da so spremembe sicer lahko ključne, vendar ne nasprotujejo logiki oz. filozofiji v ozadju administrativnih struktur in prakse (Knill in Lenschow, 1998:2).

V zadnjem delu svoje naloge se posvečam Republiki Sloveniji, njenemu razvoju politike varstva okolja, administrativnim posledicam izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje ter institucionalni organiziranosti za koordinacijo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije. Svojo hipotezo utemeljujem na podlagi analize vseh treh zgoraj omenjenih elementov, na katere je še zlasti vplival proces vključevanja države v Evropsko unijo, ki se kaže kot pritisk. Slovenija je kot mlada država članica ustrezen primer za proučevanje, saj so se določene strukture šele vzpostavile, tako za izvajanje pravnega reda kot tudi za koordinacijo stališč, obenem pa je to proučevanje težavno, saj se ocena o tem ali je izvajanje pravnega reda res učinkovito ali ne ugotavlja v daljšem

² Okoljsko politično integracijo (EPI – *Environmental Policy Integration*), lahko določimo kot vključitev okoljskih zahtev v druge politike, tako pri njihovem oblikovanju kot izvajanju. Cilj je zagotoviti koherentne politike, ki podpirajo varstvo okolja in trajnostni razvoj.

časovnem okviru, ki pa je v primeru Slovenije kot relativno nove države članice, zaenkrat še prekratek. Kljub temu lahko podam nekatere ugotovitve, ki pa znanstveno še niso dokazane.

Pri proučevanju razvoja politike varstva okolja uporabljam zgodovinsko analizo, pri ugotavljanju institucionalne učinkovitosti pa metodo primerjalnega raziskovanja in se usmerjam na študijo primerov. Pri proučevanju problema uporabljam tako primarne kot tudi sekundarne vire in tudi lastne izkušnje ter spoznanja, ki sem si jih pridobila z delom v evropskih zadevah varstva okolja³. Delo na evropskih zadevah mi je omogočilo spremljanje pogajalskih procesov v institucijah Evropske unije (EU), spremljanje delovanja države in ministrstev v teh procesih ter odnosov med posameznimi državami članicami. Pri analizah in tolmačenjih so mi bili v pomoč vsebinsko ustrezni primarni viri (dokumenti, pogodbe, zakoni, statuti, podzakonski akti, pravilniki, evropska zakonodaja in tudi zapisniki ter poročila). Pri analizi izvajanja izbranih primerov evropske okoljske zakonodaje in koordinacijskih mehanizmov mi je pomagala primerjalna metoda, saj je bil pogoj primerljivosti kljub različnim sistemom opazovanih držav izpolnjen. Primerljivost so mi omogočile zahteve nadnacionalnega odločanja, ki se neposredno nanašajo na prenos in izvajanje pravnega reda EU, posredno pa vplivajo tudi na administrativne strukture. Zahteve in postopki nadnacionalnega odločanja omogočajo tudi primerjavo organizacije in postopkov priprave nacionalnih stališč v procesih sprejemanja zakonodajnih predlogov v pogajanjih na ravni EU. Študija primerov je usmerjena na analizo izvajanja izbranih evropskih okoljskih politik kot tudi na analizo organiziranosti posameznih izbranih držav za koordinacijo evropskih zadev, da se ugotovi njihova okoljska in institucionalna učinkovitost. S primerjalnim raziskovanjem izvajanja izbranih primerov evropske okoljske zakonodaje in koordinacijskih mehanizmov sem skušala ugotoviti podobnosti in razlike med posameznimi izbranimi državami, vključno s Slovenijo. Opozarjam na vpetost nacionalnih struktur v celotno administrativno izročilo iz statičnega in dinamičnega vidika ter na podobnost organizacije mehanizmov koordinacije za pogajalski proces v institucijah EU, saj je mogoče ugotoviti tako skupne značilnosti koordinacijskih struktur kot tudi njihove pomanjkljivosti, ki opozarjajo na probleme, s katerimi se bodo najverjetneje soočale nove države članice v evropskih pogajanjih.

V izbor sem vključila Nemčijo, za katero velja, da je njen način urejanja intervencijski, označujejo jo pravila urejanja »zapoveduj in nadziraj« (*command and control*), kar pušča administrativnim akterjem omejeno fleksibilnost. Njene normativne strukture označuje visoka stopnja decentralizacije in dekoncentracije. V Nemčiji tudi mehanizmi koordinacije priprave

³ Kot vodja službe oz. sektorja za evropske zadeve na Ministrstvu za okolje in prostor.

stališč niso najbolj učinkoviti kot tudi ni učinkovito izvajanje načela EPI. Nemška vlada se že kar nekaj časa ukvarja z ukrepi za izboljšanje pomanjkljivosti koordinacije in integracije okoljske politike EU. Sprejeti so bili določeni ukrepi za izboljšanje notranje komunikacije, izmenjave informacij, planiranja in zgodnjega reševanja konfliktov, prav tako je prišlo do reforme pravil in postopkov v delovanju odborov za medministrsko koordinacijo evropskih zadev.

Velika Britanija je preoblikovala svoj nekoč visoko centraliziran sistem v sektorsko razdrobljen in decentraliziran sistem s številnimi avtonomnimi, prej kot trdno povezanimi institucionalnimi akterji. Gre za državo članico, ki jo označuje posredovalen način urejanja (pragmatična pogajanja, neformalnost, konsenz in preglednost). Prisotna je samoregulacija ter postopkovne zahteve kot tudi visoka stopnja upravičenosti in fleksibilnosti administracije pri uporabi pravil. Njen koordinacijski sistem je zelo dober in tudi izvajanje načela EPI je uspešnejše. Medtem ko se številne države bojujejo za predstavljanje enotne fronte v mednarodni areni, je Velika Britanija primer močnega sklopa nacionalnih koordinacijskih mehanizmov, ki zagotavljajo, da so področja, kar se tiče zunanjih zadev, usklajena. Cilj sistema Velike Britanije ni omejen zgolj na preprečevanje konfliktov posameznih področij, temveč centralna vlada deluje na način, da so nacionalni interesi medsebojno usklajeni. Kadar gre za pogajanja o posameznih evropskih vsebinah skuša sistem zagotoviti, da je za vsako dejavnost EU ali stališče dosežen sporazum o politiki Velike Britanije v ustreznem času, upoštevajoč nacionalne interese ter pospeševanje ali/in varovanje tistih, ki so skladni s celotno vladno politiko in v skladu z realnimi cilji, pri čemer se upošteva tudi interese drugih držav članic EU. Dogovorjena politika se skladno spremlja skozi pogajanja in se uveljavi, ko je odločitev sprejeta v Bruslju. Velika Britanija predstavlja tudi izredno zanimiv primer EPI, ki je politična prioriteta že dolgo časa. Velika Britanija je ena od prvih držav v Evropi, ki je postavila institucionalno ureditev, da doseže EPI na nacionalni ravni. Ureditev oblikovana v letu 1990 naj bi 'ozelenila vlado' s tem, da zagotovi, da politike oblikovane izven okoljskega sektorja (kmetijstvo, energetika) upoštevajo varstvo okolja. Velika Britanija je tudi država, ki zagotavlja politično in intelektualno vodstvo skozi pobude kot je Cardifski proces, ki je postavil cilje in poročanje.

Slovenija je primer nove države članice, ki pri učinkovitem izvajanju pravnega reda EU in pripravi stališč še nima zadostnih evropskih izkušenj. Do sedaj se je premalo pozornosti posvečalo tudi načelu EPI. Njegovo učinkovito izvajanje bo zahtevalo določene spremembe v organizacijskih strukturah kot tudi sami medministrski koordinaciji. Koordinacijski sistem učinkovite priprave stališč je šele vzpostavljen in se nadgrajuje.

Medsebojna primerljivost rezultatov izbranih držav je bila mogoča v luči zahtev in vplivov nadnacionalnega odločanja. Izbrane države družijo zahteve in izzivi, ki jih postavlja proces nadnacionalnega oblikovanja in izvajanja politik. Tisto, kar je moč preučevati, je stopnja pritiska prilagoditev in pogojev, ki so vzrok administrativnih sprememb v državah članicah EU kot posledica zahtev izvajanja okoljske politike. Vse države članice so zavezane, da pravni red Evropske unije ustrezno prenesejo v nacionalni pravni red in ga tudi izvajajo, zato temu prilagajajo svoje administrativne strukture. Pogojem prilagoditve, v kontekstu različnih administrativnih struktur in izročil, je mogoče slediti z analizo vpliva posameznih izbranih evropskih okoljskih politik na primerih posameznih izbranih držav, s čimer se v nalogi tudi ukvarjam. Drug vidik, na podlagi katerega je mogoče ugotavljati oceno uspešnosti oblikovanja politik in institucionalne učinkovitosti, je organiziranost izbranih držav za koordinacijo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije. Ker vse države članice sodelujejo v procesih nadnacionalnega oblikovanja odločitev in politik, ki se odvijajo v institucijah Evropske unije, je mogoče ugotoviti podobnosti strukture nacionalnih koordinacijskih mehanizmov, ki jih analiziram na primeru izbranih držav.

2. Izhodišča

2.1. *Okolje in teoretični pristopi*

Z razvojem kapitalističnega sistema proizvodnje s posledicami, ki jih je izzval v strukturi mednarodne skupnosti, naprej v drugi polovici 19. stoletja, nato pa v 20. stoletju, se srečamo od druge polovice 19. stoletja naprej s pojavom svetovnega trga. Ena od bistvenih posledic te preobrazbe odseva v rastoči medsebojni odvisnosti strukturnih elementov mednarodne skupnosti, ki je že v prejšnjem stoletju narekovala drugačen pristop do razreševanja problemov in interesov držav, ki je do takrat obstajal v glavnem v okviru dvostranskih prijemov (Benko, 1997:155). Narava problemov, ki je terjala skupno bodisi lokalno bodisi regionalno pa tudi širše reševanje, je ustvarila okoliščine za nastanek institucij, ki so služile takšnim potrebam. Pojavljali so se zametki mednarodnih vladnih organizacij v procesu *ad hoc* in periodičnih mednarodnih konferenc. Od tod do organizacij z določenim programom, stabilnim članstvom, stalno delujočimi organi in pravili igre pot ni bila dolga. Sklenjena je bila z opredelitvijo pravne narave mednarodnih vladnih organizacij, ki so se s tem razlikovale od držav, ki so jih ustanovile (Benko, 1997:155). Vidna je kontinuiteta, ki obstaja med institucionalizacijo procesov sodelovanja in združevanja. S pojavom mednarodnih vladnih organizacij integrativnega tipa je občutno narasla teža problemu državne suverenosti, ki je pomemben za federalistično, funkcionalistično in novofunkcionalistično teorijo povezovanja (Benko, 1997:157). Poskus teoretizirati proces evropske integracije in razviti modele razlag za evropske politične procese je oviran z neprecedenčno naravo Evropske unije⁴ kot

⁴ Potrebno je razlikovati med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo. Evropska skupnost ima pravno subjektiviteto, ki ji jo dajejo njene pogodbe o ustanovitvi, medtem ko Evropska unija pravne subjektivitete nima. Evropska unija je povezava, ki jo vzpostavlja mednarodna pogodba in temelji na Evropskih skupnosti. Njena naloga je urediti odnose med državami članicami. Evropsko unijo oblikuje tristebna struktura (Evropska skupnost in Evropska skupnost za atomsko energijo (EURATOM), skupna zunanja in varnostna politika, policijsko in pravosodno sodelovanje na področju kazenskih zadev) in številni cilji: spodbujanje gospodarskega in socialnega razvoja, visoke stopnje zaposlenosti, uravnoveženega in trajnostnega razvoja, uveljavljanje identitete EU na mednarodnem prizorišču, okrepitev varstva pravic in interesov državljanov držav članic EU, ohranjanje in razvoj EU kot območja svobode, varnosti in pravice ter celovito ohranjanje in nadgrajevanje pravnega reda Evropske skupnosti. Trije stebri z enotnim institucionalnim okvirom EU odsevajo razlike med delovanjem in sprejemanje odločitev v EU. Za prvi steber je značilen prenos suverenosti držav članic na Evropsko skupnost in EURATOM ter sodelovanje na naddržavni ravni, za drugi in tretji steber pa je značilno medvladno sodelovanje in soglasno sprejemanje odločitev. Pravo EU v ožjem pomenu, ki ga tvorijo področja drugega in tretjega stebra, ima izrazito medvladno naravo, kar ga oddaljuje od prava Evropskih skupnosti. Ključno vlogo v postopku sprejemanja odločitev igrajo države članice EU, ki v medvladnem sodelovanju in pogajanjih zasledujejo predvsem lastne interese in soglasno sprejemajo odločitve, zlasti v okviru Sveta EU.

institucije ali procesa z nenehno spreminjajočim se značajem (McCormick, 2001:5). Uporabljeni so bili številni izrazi, da se določi njena identiteta – od de Gaullovega 'sodelovanja držav', Thatcherjeve 'družine narodov' do prvotne federacije, organizacije z nadnacionalnimi značilnostmi, partnerstvom in kolektivno suverenostjo (McCormick, 2001:5). Poudarjeno je bilo celo, da ne gre za institucijo, temveč za ideal oz. proces (McCormick, 2001:5).

Bistvena značilnost slehernega sistema je, da med njegovimi sestavinami obstaja določena in pomembna stopnja soodvisnosti. Ta soodvisnost je takšna, da je dopustno domnevati, da bo sleherna sprememba v kaki od teh komponent oz. dejavnosti, ki jih te komponente izvajajo, sprožila spremembe v kaki drugi komponenti, te spremembe pa bi bilo mogoče tudi napovedati. Za integracijo je torej mogoče reči, da jo razumemo kot odnos med enotami, ki jih opredeljuje vzajemna soodvisnost, bistvena in sistemska značilnost pa je v tem, da postanejo odnosi znotraj takšne, na novo ustvarjene enote drugačne od tistih, ki bi obstajali, če bi te enote bile še naprej ločene med seboj (Benko, 1997:158).

Teorija funkcionalizma je še zlasti pomembna za razumevanje, zakaj se je Skupnost začela ukvarjati z okoljskimi problemi. V ospredju pozornosti funkcionalizma je sistem odnosov med funkcijami. Funkcionalna teorija operira z določitvijo funkcij, ki jih imajo deli kakega sistema družbe, da se ta lahko ohranja, obnavlja in razvija. Načela funkcionalne analize, ki izhajajo iz funkcionalne teorije, so torej določiti funkcije, ki jih ima kaka dejavnost v odnosu do sistema kot celote, pri čemer operira s pojmom funkcionalne enotnosti ali celovitosti procesov in organizacije (Benko, 1997:118). Ko se pojavlja vprašanje funkcij, ki jih ima lahko kak pojav, je treba upoštevati troje možnosti, in sicer, če ima več funkcij v sistemu družbe, če ima en in isti pojav isto funkcijo v različnih sistemih in končno, če ima en in isti pojav različne funkcije v različnih sistemih družbe (Benko, 1997:118). Teza, da funkcija določa obliko (*form follows the function*), ki je povzeta iz arhitekture, opredeljuje funkcionalni pristop do procesov integracije. Klasični funkcionalizem vidi možnost za preobrazbo mednarodnih odnosov v oblikovanju mreže funkcionalnih mednarodnih ustanov in organizacij, katerih nastanek je pripisati pojavu t.i. funkcionalnih potreb, katerih pobudnik je razvoj ekonomije, tehnologije in komunikacij, medtem ko teorija novofunkcionalizma združuje objektivnost takšnega razvoja s subjektivno akcijo, to je graditvijo federalne naddržave kot politične oblike integracije (Benko, 1997:165). S postopnimi procesi bi države

Vsaka država članica EU ima možnost preprečiti sprejem odločitve. Tudi načela avtonomnosti, primarnosti in neposredne uporabnosti, ki so značilna za pravo Evropske skupnosti, ki je najobsežnejše in najbolj razvito pravo prvega stebra, ne veljajo v drugem in tretjem stebri (Moja Evropa, 2004:21).

premaknile uresničevanje temeljnih funkcionalnih potreb, kot so promet, zdravstvo, socialno skrbstvo, znanost in kultura, pa tudi proizvodnja in trgovina na naddržavno raven (Benko, 1997:168). Zgodovina funkcionalnega pristopa do integracije se začneja s spisi Mitranyja (1943), izhodišča zanj pa je videti v besedilih Spencerja, Compteya in Durkheima (Benko, 1997:166). Mitrany ni bil teoretik evropske integracije. Ukvarjal se je predvsem z graditvijo delujočega miroljubnega sistema. Ni se strinjal z idejo federacije kot sredstva, ki povezuje države. Nasprotoval je ideji ene svetovne vlade, ker je verjel, da bo povzročila grožnjo individualni svobodi. Predlagal je oblikovanje vrste ločenih mednarodnih funkcionalnih agencij, od katerih ima vsaka oblast nad enim področjem človeškega življenja. Države niso voljne opuščati svoje suverenosti, še posebej ne na območjih visoke politike, zato pa so pripravljene prenašati pristojnosti izvršnim telesom v mednarodni skupnosti, ki so namenjena posebnim nalogam (Benko, 1997:166). Mitrany izvzema individualne tehnične naloge izpod nadzora vlad in jih dodeljuje funkcionalnim agencijam (George in Bache, 2001:7).

Funkcionalizem temelji na trditvi, da ima integracija svojo lastno notranjo dinamiko in če države sodelujejo na določenih političnih področjih ter ustvarjajo nova telesa, ki imajo pregled nad tem sodelovanjem, bodo sodelovale tudi na drugih političnih področjih s pomočjo nevidne roke integracije (McCormick, 2001:6). To pomeni, da ima integracija svojo lastno notranjo logiko, pogodbe, skoraj nepremagljivo avtoriteto in medtem ko je Evropska gospodarska skupnost (EEC – *European Economic Community*) začela delovati z omejenimi cilji (skupen trg, carinska unija in skupna kmetijska politika), se je kmalu znašla tudi na drugih podpornih političnih področjih sodelovanja, kot je okoljsko upravljanje (*environmental management*) (McCormick, 2001:6).

Najvidnejši predstavniki novofunkcionalistične teorije so bili E. Haas, Lindberg in Scheingold (Benko, 1997:167). Značilnost novofunkcionalizma je bila opazovanje, pojasnjevanje in tudi napovedovanje integracijskih gibanj na območju zahodne Evrope. Haas (1970:610) je skušal razložiti, zakaj in kako so se države prostovoljno združile, spojile in pomešale s svojimi sosedi, da so izgubile dejanske attribute suverenosti, medtem ko so pridobile nove tehnike za reševanje svojih medsebojnih konfliktov. Štirje ključni deli neofunkcionalističnih argumentov so se nanašali na kompleksen pojem države, transnacionalne dejavnosti interesnih skupin in birokratskih akterjev, pomembnost ne-državnih akterjev v mednarodni politiki (večnacionalne korporacije, Evropska komisija) ter trditvi, da se evropska integracija spodbuja skozi pritiske *spill over* procesa (George in Bache, 2001:9). Pomembno dopolnilo te teorije v primerjavi s teorijo funkcionalizma je Haasova sintagma *spill over* procesa, ki jo je izpeljal iz ekspanzivne logike funkcionalnega razvoja, ki ustvarja položaj in možnosti, da integracijski proces, ki se je

začel in se razvija na enem področju, daje spodbudo in razmah integracijskemu gibanju na drugih področjih (Benko, 1997:168). Haas je to stališče ponazoril na primeru nastanka in razvoja Evropske skupnosti za premog in jeklo in Evropske gospodarske skupnosti kot prvih dveh institucij na zahodnoevropskem območju, ki ju je mogoče obrazložiti z uporabo te teorije. Mehanizem *spill over* procesa zahteva, da npr. enkrat ustvarjena nadržavna kmetijska politika posega tudi v prosto denarne politike z zahtevo po integraciji, kajti skupni kmetijski cenovni sistem ne more vzdržati brez skupne denarne politike (Benko, 1997:168). Novofunkcionalisti svetujejo, da so potrebni določeni temeljni pogoji preden se integracija lahko nadaljuje, vključno z javnim mnenjem, željo elit, da se integracija pospešuje ter delegiranjem moči na novo nadnacionalno entiteto (McCormick, 2001:6). Novofunkcionalisti težijo k sprejetju nadnacionalne države kot cilja integracije; manj jih zanima cilj kot pa proces. Funkcionalisti in federalisti vsebujejo pomembno sestavino, da nacionalna država ne ustreza več številnim potrebam in da je želeni sistem tisti, v katerem se politike ustvarjajo in izvršujejo na ravni družbe, ki jo kar najbolj direktno zadeva (Pentland, 1973:149).

Na področju varstva okolja je do tega prišlo v letu 1960, ko je pod vplivom potrošništva in industrije na okolje prišlo do porasta ozaveščenosti zahodnih družb; v letu 1970, ko so se voditelji držav članic odločili, da bodo sodelovali pri varstvu okolja in v letu 1987, ko je z Enotno evropsko listino varstvo okolja postalo formalna politika Evropske skupnosti (McCormick, 2001:6). Novofunkcionalizem predlaga, da ko so ti temeljni pogoji izpolnjeni, skupno delovanje ne enem političnem področju ustvarja pritiske, ki povzročajo *spill over* učinek na druga povezana področja. Gonilna sila je še zlasti tehnični *spill over*, kajti razlike v okoljskih standardih vodijo države članice k določitvi skupnih standardov, da se odpravijo ovire skupnemu trgu in jih vodi k institucionalizaciji evropskega odgovora na okoljske politične potrebe (McCormick 2001:6). V večini primerov novi pritiski vodijo k celotnemu zoževanju standardov in v posameznih primerih do kompromisov, kjer je revnejšim državam dano več časa, da dosežejo izbrane okoljske cilje EU. Pomen teorij lahko usmerimo tudi na oblikovanje odločitev varstva okolja.

Kritik teorije neofunkcionalizma je bil Stanley Hoffmann (George in Bache, 2001:12). Hoffmann (1964:93) zavrača neofunkcionalistični pogled, »da bodo vlade držav članic premagane s pritiski, ki težijo k integraciji s strani elitnih interesnih skupin«. Nacionalne vlade, ki posedujejo pravno suverenost in politično legitimnost, so končni arbitri ključnih odločitev. Njegovo videnje procesa evropske integracije je bilo tisto, v katerem imajo vlade znatno več avtonomije kot je bilo to v primeru neofunkcionalističnega pojmovanja. Integracijski proces je zatorej izrazito medvladen in gre daleč toliko, kolikor to dopuščajo

vlade. Države vidi kot neodvisne akterje katerih vlade so omejene s položajem držav v svetovnem sistemu (George in Bache, 2001:13).

Če usmerimo pozornost na teorijo federalizma, ki kot pravi Benko (1997:161) »v svojem klasičnem izrazu terja nastajanje in nastanek federalne nadnacionalne države po poti formalnih in institucionalnih, tudi ustavnih ukrepih, to je ustvaritve federalnih institucij, vojaških in policijskih sil, skupnega pravnega reda«, ugotovimo kot pravi McCormick (2001:7), da je »ta teorija sporna, ker vključuje predajo suverenosti s strani držav članic«. Pozornost federalistov se usmerja k različnim oblikam reprezentativnih institucij, ustanovam, delitvi dela med osrednjo (federalno) in nacionalno ter lokalno ravni. Z nastajanjem in razvojem skupnih institucij se razrašča in krepi tudi občutek skupnosti (Benko, 1997:161). Izhodišče je preraščanje suverenih enot v nadnacionalno strukturo, ki naj bi bila končni proizvod združevalnega procesa (Benko, 1997:161).

Evropska unija ni federalna tvorba. Ključne institucije odločanja Evropske unije so Evropski svet in Svet ministrov, ki sta medvladni telesi,⁵ prej kot nadnacionalni⁶ (McCormick, 2001:7). Do določene mere je načelo subsidiarnosti⁷ potisnilo Evropsko unijo bližje izhodišču federalne entitete, vendar se ravnotežje moči razlikuje od enega do drugega političnega področja (McCormick, 2001:7). Medtem ko so področja, kot so izobraževanje, davčna politika, še vedno močno v rokah držav članic, je bilo okolje kot politika federalizirano v smislu, da se je ravnotežje moči bolj nagnilo v smeri Evropske unije. Okoljsko politiko držav članic v veliki meri bolj spodbujajo odločitve, sprejete v pogajanjih znotraj institucij EU, kot pa odločitve, ki jih vlade držav članic sprejemajo neodvisno (McCormick, 2001:7).

Z razvojem evropske integracije se je pozornost akademikov obračala od razlage procesa integracije k preučevanju Evropske unije kot političnega sistema in ugotavljanje 'narave zveri' (George in Bache, 2001:20). Uporabljali so se koncepti in teorije upravljanja, ki izhajajo iz primerjalnih politik (predvsem novi institucionalizem) in analize javnih politik (koncept političnih omrežij in epistemoloških skupnosti), teorija upravljanja na več ravneh (*multilevel governance*) in teorija nadnacionalnega upravljanja (*supranational governance*).

⁵ Odločitve se dosežejo kot rezultat razprave med voditelji nacionalnih vlad ali ministri, ki imajo svoje interese (McCormick, 2001:7).

⁶ Telesi, ki bi imeli moč nad državami članicami in bi bili vodeni z interesi skupin prej kot z interesi posameznih držav članic (McCormick, 2001:7).

⁷ Koncept subsidiarnosti pravi, da naj se institucije EU ukvarjajo zgolj s tistimi političnimi zadevami, ki jih je bolje upravljati na evropskem nivoju. Pustijo naj tiste, ki se bolje in lažje rešujejo na nacionalnem nivoju (McCormick, 2001:7). Načelo subsidiarnosti pomeni, da se morajo odločitve sprejemati na ravneh, ki so čim bližje državljanom. Evropska skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, lahko ukrepa le takrat, kadar je njen ukrep lažje dosegljiv kot ukrep, ki se sprejme na državni, regionalni ali lokalni ravni (Moja Evropa, 2004: 165).

V nadaljevanju se posvečam predvsem teorijam, ki izhajajo iz primerjalnih politik (novi institucionalizem), in teorijam upravljanja (*governance*).

Hix (1999:1) se sprašuje, kako se izvršuje vladna oblast, kako na sprejemanje zakonodaje vpliva parlament, zakaj nekateri državljani podpirajo centralne institucije, medtem ko jim drugi nasprotujejo, kako pomembne so politične stranke in volitve pri oblikovanju politične izbire, zakaj nekatere družbene skupine vplivajo na dnevni red politik bolj kot druge. Novi institucionalizem trdi, da formalne institucije niso nevtralna prizorišča, saj formalne institucionalne strukture in politični procesi delujejo v korist določenih družbenih skupin nasproti drugim. Prav tako trdi, da so institucije avtonomni politični akterji v svojih lastnih pravicah (George in Bache, 2001:21). Institucionalizem racionalne izbire se usmerja predvsem na omejitve, ki jih imajo institucionalne strukture na akterje. Gre za vprašanja, kako skušajo interesne skupine vplivati na oblikovanje zakonodaje, kar vključuje tudi lobiranja (s pomočjo nacionalnih vlad ali s pomočjo Evropske komisije ali Evropskega parlamenta). Kjer se na Svetu EU uporablja način glasovanja, ki zahteva soglasje (*unanimity*), je bolj uspešno lobiranje na nacionalni ravni, saj glas proti pomeni blokado. V primeru glasovanja s kvalificirano večino (*qualified majority voting*) je bolj privlačna tarča lobiranja Evropska komisija. Z večjo vlogo Evropskega parlamenta (postopek soodločanja) tudi ta postaja zanimiva tarča številnih interesnih skupin (George in Bache, 2001:21). Institucionalisti racionalne izbire so pomembno prispevali tudi k razumevanju načinov, po katerih nadnacionalni akterji ohranjajo svojo avtonomnost od nacionalnih vlad in dajejo svoj lastni vložek v politične procese. V skladu s temeljno teorijo zastopnikov (*principle agent theory*) opozarjajo na težavo vodilnih (nacionalnih vlad) pri ohranjanju nadzora nad dejavnostmi svojih zastopnikov (centralnih institucij). S povečanjem delitve nalog, se povečajo tudi težave delovanja zastopnikov. Z zaporednimi širitvami članstva se poveča število vodilnih, zastopniki igrajo dodatne igre, kar je odvisno od prioritet in omejitev različnih vodilnih koalicij. Če se razširi glasovanje s kvalificirano večino, se zmanjšajo omejitve na Komisijo pri oblikovanju podpore predlogom vodilnih koalicij (George in Bache, 2001:21). Historični institucionalizem trdi, da so odločitve strukturirane s prej obstoječimi institucionalnimi odnosi, kar pomeni, da institucije vključujejo določene vrednote in norme. Centralna točka je koncept poti odvisnosti (George in Bache, 2001:21). Ko se enkrat sprejme določena odločitev, ki je pomembna za razvoj politike, obstaja verjetnost, da se bo politika še naprej razvijala v isti smeri. V skrajnih primerih se pot odvisnosti lahko zaklene, kar lahko razloži dejstvo, zakaj je politika, kot je npr. skupna kmetijska politika (CAP – *Common Agriculture Policy*), odporna na reforme celo, ko njeni negativni učinki že postanejo vidni. Prioritete vlad

se v času spreminjajo, prav tako pa se spreminjajo tudi nacionalne vlade same. Celotno kjer se prioritete vlad spremenijo, le-te težko spreminjajo svoje odločitve. Razlog temu je institucionalizacija političnega sektorja. Osnovni izbor politik teži k strukturiranju naknadnih vzorcev obnašanja in ustvarja poti odvisnosti. Ko je bila skupna kmetijska politika enkrat vzpostavljena, so se razvili strukturirani odnosi med predstavniki evropskih kmetov, uradniki Evropske komisije in uradniki na nacionalni ravni, ki so se izkristalizirali na evropski ravni politične skupnosti, ki je bila zelo odporna na spremembe (George in Bache, 2001:22). Drug razlog, da vlade težko spreminjajo odločitve, so pravila glasovanja v Svetu EU. Odmik od politike, s katero so se vlade že strinjale, je težaven.

Pri teoretičnih izhodiščih ne moremo mimo pojma upravljanja z okoljem. Problem uravnavanja razmerij med naravo in družbo se vse bolj povezuje s pojmom upravljanja z okoljem, ki kot generični pojem zajema ves kompleks prizadevanj za obvladovanje vplivov družbe na naravo (Černe, 1993:1). V preteklosti se družba problema razmerij z naravo ni zavedala in zato s svojo organizacijo tudi ni bila prilagojena za odziv na probleme v okolju. Premik v organiziranosti je postal mogoč šele po preboju zavesti o ogroženosti človekovega obstoja in razvoja ob zaključku 60-tih let. Spremembe so v začetku temeljile na ukrepih nizke stopnje kompleksnosti, praviloma na neposredni prisili, usmerjeni na vir onesnaževanja okolja. Enostavni koncepti so postopoma preraščali v bolj kompleksne, na različnih teoretičnih in konceptualnih izhodiščih zasnovane koncepte upravljanja z okoljem. Pri tem je vedno prihajala do izraza kompleksnost upravljanja z okoljem v opredelitvi in diagnozi problematike, napovedi bodočih stanj o okolju, ocenah primernosti sredstev za obvladovanje problemov v okolju ter priporočilih za politike in politiko (Černe, 1993:3). Zaradi tega bodo subjekti v družbi isti okoljevarstveni problem ocenjevali različno in v skladu s to oceno tudi različno vrednotili posamezne koncepte upravljanja z okoljem. Za isti okoljevarstveni problem bi okoljevarstvenik dejal, da je ta sicer obvladljiv, toda industrija ne želi omejiti onesnaževanja. Predstavniki onesnaževalca bi problem ocenil tako, da ga je sicer mogoče rešiti, vendar to ni ekonomsko opravičljivo. S strani državnega uradnika lahko pričakujemo načelno trditev, da je nadzor nad onesnaževanjem družbeno zaželen in da morajo onesnaževalci nositi stroške onesnaževanja (Bowonder, 1987:305-310).

V obči teoriji upravljanja je upravljanje opredeljeno kot dejavnost odločanja o obstoju potreb in o načinu kako in s kakšnimi sredstvi tem potrebam zadostiti (Bučar 1981:57). Ker je potreba po zdravem in človeku primernem okolju ena od potreb, lahko občo definicijo upravljanja uporabimo tudi pri upravljanju z okoljem (Černe, 1993:3). Ožjo opredelitev upravljanja z okoljem izpeljujemo iz literature, ki se ukvarja posebej z upravljanjem okolja. V

okviru obravnave značilnosti in vloge okoljevarstvene administracije postavita Henning in Mangun tezo (1989:6), da okoljevarstveni uradnik ne upravlja z okoljem kot bi to lahko sklepali iz pojma samega, ampak da upravlja z razmerji med ljudmi in organizacijami na eni ter okoljem na drugi strani. To podrobneje pojasnjujeta na primeru upravljanja z naravnimi viri s tezo, da administracija ne upravlja z naravnimi viri kot takšnimi, ampak odloča o različni uporabi virov s strani posameznikov ali organizacij (Henning in Mangun, 1989:6). Upravljanje z okoljem lahko na ta način v ožjem smislu opredelimo predvsem kot proces obvladovanja okoljevarstveno relevantnih odločitev (Černe, 1993:8). Na takšnem izhodišču lahko to ožjo opredelitev upravljanja z okoljem še nekoliko podrobneje opišemo in jo povežemo s širšo opredelitvijo upravljanja z okoljem. To povezavo lahko dosežemo z opisom značilnosti konteksta, v katerem se sprejemajo odločitve (Černe, 1993:8). Za osnovne subjekte upravljanja z okoljem razumemo tiste skupine v družbi, ki sodelujejo v procesu odločanja o obstoju okoljevarstvenih potreb in o načinu, kako in s kakšnimi sredstvi tem potrebam zadostiti. Izluščimo lahko vsaj tri subjekte upravljanja – tistega, ki sproži določen upravljavski proces, tistega, ki ta proces izvaja in tistega, na katerega ravnanje želimo vplivati (Černe, 1993:10).

S pojmom koncepta upravljanja z okoljem razumemo različne možnosti preseganja nasprotij med sedanjim in želenim stanjem. Predstavlja konsistentno zamisel rešitve poljubnega problema v okolju, pri čemer mora ta na strokovni ravni obvladovati konflikt, ki se pojavlja ob reševanju problema na vseh treh opisanih ravneh. V tem delu predpostavljamo da koncept upravljanja z okoljem sestavljajo trije segmenti – okoljevarstvene strategije, okoljevarstveni instrumenti ter okoljevarstveni ukrepi. (Černe, 1993:19).

Slovstvo, ki se ukvarja s problemom učinkovitosti upravljanja z okoljem (Bučar, 1981 Šmidovnik, 1985) je obsežno in vsebinsko pestro. Obsega problem merjenja in kriterijev učinkovitosti posameznih okoljevarstvenih instrumentov⁸ ter različne tehnike ocenjevanja okoljevarstvenih strategij (Sherman in Gares, 1982) kot podlago za izbor najustreznejše (Černe, 1993:26). Pozornosti je deležno tudi preučevanje širših učinkov posameznih okoljevarstvenih strategij ter instrumentov na različna družbeno relevantna področja (Baumol in Oates, 1979). Analize razvoja konceptov upravljanja z okoljem kažejo tako na nenehno težnjo k dvigu učinkovitosti upravljanja z okoljem kakor tudi na potrditev načelnega dvoma v učinkovitost še tako sodobnih upravljavskih konceptov (Černe, 1993:26). Problem

⁸ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development*) vključuje med merila za ovrednotenje instrumentov varstva okolja okoljevarstveno uspešnost, ekonomsko učinkovitost ter administrativno učinkovitost in praktičnost (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989:18-19).

učinkovitosti instrumentov varstva okolja je v slovstvu obdelan predvsem v luči prednosti in slabosti instrumentov neposrednega nadzora ter ekonomskih instrumentov. Za instrumente nadzora je značilno, da onesnaževalcem ne dopuščajo svobode izbora; morajo se podrediti zahtevi ali pa sledi kazen (Černe, 1993:27). Ekonomski instrumenti dopuščajo onesnaževalcem, na podlagi razmerja med stroški in koristmi, svobodo izbora odziva na dražljaje iz okolja (Černe, 1993:27). Analiza razvoja konceptov upravljanja z okoljem dokazuje, da je neposredni nadzor nad onesnaževanjem običajno predhodnik drugih, bolj prilagodljivih in učinkovitejših mehanizmov (Radej, 1992:3). Izkušnje Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development*) po eni strani kažejo na prezasičenost okoljevarstvene politike z neposrednim nadzorom, saj je ta privedla do že kritične ravni administriranja (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989). Na drugi strani ekonomski instrumenti, ob številnih prednostih pred instrumenti neposrednega nadzora, terjajo niz izpolnjenih predpostavk teoretičnih modelov. V primeru njihove slabe izpolnjenosti je lahko politika varstva okolja sicer še vedno uspešna, če so izpolnjeni nekateri dodatni pogoji. Radej navaja (1992:107) predvsem visoko stopnjo družbenega soglasja o vrstah in načinu aplikacije ekonomskih instrumentov in hkrati opozarja, da znaten odpor do uvajanja posameznega instrumenta lahko že sam po sebi zadostuje kot razlog za neučinkovitost instrumenta. Opozoriti je treba še na problem različnih pogledov na vlogo državne politike pri obvladovanju problema t.i. zunanjih učinkov proizvodnje. V odnosu do načina internalizacije zunanjih učinkov sta se izoblikovala dva koncepta. Na eni strani je to koncept državne intervencije, ki temelji na uvedbi davka, kot pravi Rojšek (1983:19) »vrednosti mejnega negativnega zunanjega učinka na točki optimalnega obsega proizvodnje do tiste točke, kjer se tržna cena izenači z narodnogospodarskimi mejnimi stroški.« Na drugi strani pa se je razvil koncept, ki državno intervencijo odklanja in zagovarja decentralizirano kontrolo nad onesnaževanjem naravnega okolja, ki pravi, da moramo v primeru negativnih zunanjih učinkov doseči optimalno alokacijo proizvodnih tvorcev brez državnega poseganja, in sicer tako, da rešitev problema prepustimo procesu pogajanja med prizadetimi stranmi (Černe, 1993:28).

Dosedanji razvoj konceptov upravljanja z okoljem je temeljil predvsem na uvajanju instrumentov, ki temeljijo na vzvodih moči oz. na podrejanju volje enih volji drugih. Med te, t.i. klasične instrumente varstva okolja, sodijo predvsem že opisani instrumenti neposrednega nadzora ter del ekonomskih instrumentov. Temu podrejanju je kot alternativo mogoče

postaviti dogovor med partnerji⁹, ki bistveno prispeva k večji učinkovitosti upravljanja z okoljem (Černe, 1993:29). Simetrija porazdelitve družbene moči se kaže kot posebno pomembna predpostavka uspešnosti instrumenta dogovarjanja in to na ravni ključnih subjektov upravljanja z okoljem – uprave, onesnaževalcev ter javnosti (Černe, 1993:30).

Omejena razlagalna vrednost medvladnega in nadnacionalnega pristopa se je še zlasti usmerjala na pojem upravljanja na več ravneh (*multilevel governance*). Upravljanje na več ravneh je manj teorija o procesih evropske integracije in bolj teorija o naravi Evropske unije, ki se pojavlja iz takšnega procesa. Zgodnje definicije govorijo o upravljanju na več ravneh kot sistemu nenehnih pogajanj med vladami številnih teritorialnih ravni (nacionalne, regionalne in lokalne) (George in Bache, 2001:25). Upravljanje na več ravneh temelji na ideji različnih in prekrivajočih se sklopov pristojnosti med številnimi ravnmi upravljanja in domneva, da je avtoriteta razpršena med temi različnimi ravnmi ter vključuje različne politične akterje z različnimi močmi in interesi. V primeru okoljske politike imamo nacionalne okoljske ministre, ki sprejemajo odločitve na Svetu ministrov, imamo pa tudi odločitve, na katere vplivajo informacije, ki jih pripravlja Evropska agencija za okolje, razvoj politik, ki ga poganjajo tehnični strokovnjaki znotraj Evropske komisije, pritiske na politične interese, ki jih izvajajo dobro organizirane interesne skupine, politike, ki jih izvajajo nacionalne in lokalne oblasti ter mednarodne organizacije, ki sprejemajo številne sporazume in na katere vpliva gospodarska moč Evropske unije (McCormick, 2001:8). Ideja vladanja na več ravneh je spoznanje, da je Evropska unija zelo kompleksna oblika vladanja (*polity*), ki se spreminja in se bo najverjetneje oblikovala v drugačno obliko politične entitete, ki bo imela značilnosti, ki zaenkrat še niso znane (McCormick, 2001:8). Teoretiki upravljanja na več ravneh (Marks, Hooghe in Blank) sprejemajo centralno vlogo Sveta EU, obenem pa opozarjajo na omejitve vlad, da nadzirajo izide takšnega kolektivnega odločanja, kar pomeni, da individualne vlade izgubljajo svoj nadzor (George in Bache, 2001:25). Nacionalne vlade torej lahko vzpostavijo nadnacionalne institucije, vendar te ne ostajajo pod njihovim tesnim nadzorom. Razlog, zakaj omenjeni trije avtorji verjamejo, da imajo vlade težave pri nadziranju nadnacionalnih institucij, je bil tudi ta, da država sama po sebi ni enoten akter in da določanje nacionalnega interesa ni samo domača zadeva (George in Bache, 2001:26). Vladni sektorji in nedržavni akterji bodo tvorili zavezištva z enako mislečimi v drugih

⁹ Čeprav iz različnih teoretičnih izhodišč, avtorji poudarjajo prednost dogovorjenega reševanja okoljevarstvene problematike pred posrednimi ali neposrednimi oblikami uveljavljanja določene volje. Sporazum med partnerji lahko bistveno prispeva k večji učinkovitosti upravljanja z okoljem. Ta smer ima že nekaj zanimivih aplikacij na primeru uvajanja novih zakonodajnih rešitev (Černe 1993:29).

državah članicah, ki niso pod nadzorom središčnih institucij, kar bo vplivalo na oblikovanje pogajalskih stališč o evropskih zadevah.

Med teoretičnimi izhodišči velja omeniti tudi režimsko teorijo. Pojav teorije mednarodnih režimov sodi v obdobje od 1979 do 1984 (Benko, 1997:202). Roter (1996:75) meni: »Danes bi bilo težko poiskati področje mednarodnih odnosov, za katero režimski teoretiki še niso poiskali norm, načel, pravil in postopkov odločanja, torej mednarodnega režima. V literaturi se, tako poleg trgovinskih, denarnih, naftnih, dolžniških, zasledijo tudi mednarodni režimi za varnost, varstvo okolja, človekove pravice, mednarodne režime Antarktike, oceanov, vesolja, ozračja, ki niso pod jurisdikcijo nobene posamezne države. Skratka, na prvi pogled se zdi, da živimo v svetu mednarodnih režimov.« Raven mednarodnega prava določa, da je z mednarodnim režimom mogoče razumeti pogodbe med državami ali med državami in mednarodnimi vladnimi organizacijami, s katerimi urejajo status določenega področja (Benko, 1997:204). Koncept režima je bil v literaturi mednarodne politike prvič uporabljen v letu 1970 kot sklop medsebojnih pričakovanj, pravil in regulacij, planov in organizacijske energije ter finančnih obvez, ki so jih sprejele skupine držav (Keohane, 1984:54). Krasner (1983:2) navaja: »Mednarodne režime je mogoče opredeliti kot niz eksplicitnih in implicitnih načel, norm, pravil in postopkov odločanja, h katerim se usmerjajo pričakovanja dejavnikov tedaj, ko gre za kako področje mednarodnih odnosov. Načela zajemajo empirična, kavzalna in normativna določila, norme zajemajo standarde obnašanja, kakršna se izražajo v pravicah in dolžnostih, pravila pa je mogoče razumeti kot posebne zapovedi in prepovedi ravnanj. Vzorci odločanja izhajajo iz prevladujoče prakse, ki se pojavlja v stiku s problemi in uporabo kolektivnega odločanja.« Uporaba teh elementov naj bi odgovorila na vprašanje, ali obstaja oz. ne obstaja kak mednarodni režim. Gre torej za njegovo učinkovitost (Benko, 1997:206). Učinkovitost je dokazana, če se upravljavska funkcija na kakem problemskem področju trajneje uveljavlja, in to z uporabo zgornjih elementov. Potrditi se mora vedenjska sestavina. Obstoj mednarodnega režima bi bilo mogoče ugotavljati tudi tako, da bi primerjali stanje na določenem problemskem področju, ko na njem še ni bil uveljavljen mednarodni režim s stanjem po njegovi vzpostavitvi. Tudi na način, da bi ugotovili, kako dejavniki uresničujejo cilje, ki so si jih zastavili na začetku delovanja mednarodnega režima bi bilo mogoče potrditi njegov obstoj, vendar ne v splošnih ugotovitvah, marveč tako, da se obravnava posebne primere, ki sodijo v okvir mednarodnega režima (Benko, 1997:206). Režimska teorija proučuje red v mednarodnem sistemu in predvideva, da je red funkcija volje. To je vodeno s potrebo in željo po normah in pravilih, ki vodijo interakcije med državami (Kutting, 2000:17). Za preučevanje je morda najboljši način, če bi strukture zahodnoevropskega združevanja

lahko opredeliti v smislu mednarodnega režima, saj je to način, ki analizira Evropsko unijo kot zbirko vedenjskih vzorcev, vlog in politik, ki pokrivajo široko območje problemov in se nanašajo tako na postopke kot na vsebino, s čimer omogočajo sporazumevanje med udeleženci. Če Evropsko unijo analiziramo kot mednarodni režim, potem je ni moč videti kot en režim, ampak kot vrsto režimov različnih političnih sektorjev (George in Bache, 2001:26). Režimska teorija omejuje študij na obnašanje in motivacijo akterjev in ima svojo interno logiko, ki je omejena na študij učinkov sodelovanja zgolj na institucionalni ravni (sporazum smatra za zaprt sistem). Analize usmerjene na akterje, zaprte sisteme ne morejo zajeti kompleksnosti družbenih in okoljskih problemov (Kutting, 2000:20).

Deutsch, Stone Sweet in Sandholtz (1997) trdijo da, ker transakcije čez nacionalne meje naraščajo, se pojavlja tudi nadnacionalna družba ustreznih akterjev, ki se zavzemajo za oblikovanje pravil, ki vodijo njihove interakcije na nadnacionalni ravni, saj so pravila, ki delujejo na nacionalni ravni, ovira. Oblikovanje pravil na nadnacionalni ravni ima za posledico evropeizacijo sektorja, kar pomeni, da se bo sektor pojavil na ravni EU. Krepitev nadnacionalnega režima se torej nadaljuje na podlagi evropskih pravil. Ko pravila postanejo bolj natančna, so tudi bolj težavna za spremembe v kakršnikoli drugačni smeri in kažejo pot odvisnosti (George in Bache, 2001:27).

2.2. *Pojem okoljske učinkovitosti in uspešnosti*

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development*) vključuje med merila za ovrednotenje instrumentov varstva okolja okoljevarstveno uspešnost, ekonomsko učinkovitost ter administrativno učinkovitost in praktičnost (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989:18-19). Okoljska uspešnost pomeni, da je osnovni cilj okoljske politike izboljšati kakovost okolja. Boljšo kakovost je mogoče doseči z boljšim nastopanjem ciljnih skupin (spremembe proizvodnih značilnosti, bolj čisti integrirani procesi) ali s kolektivno in javno dejavnostjo (zbiranje in ravnanje z odpadki). Končni cilj je vrnitev v prejšnje stanje, ko obremenitev okolja še ni obstajala in ohranitev okoljske kakovosti (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989:19). Okoljska učinkovitost se vedno meri v odnosu do stroškov, ki nastajajo, kar pomeni v odnosu do ekonomske učinkovitosti, t.j. doseganje zelenega političnega cilja z minimalnimi stroški (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989:19).

Pojem administrativne učinkovitosti in praktičnosti je povezan z administrativnimi napori izvajanja in uveljavljanja politike varstva okolja tako z vidika ustrezne organiziranosti kot tudi finančnih in kadrovskih potencialov. Visoki administrativni stroški so neposredna grožnja doseganju učinkovitih ciljev (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989:19). Obstoječa politična načela in birokratski okvir vplivata na izbiro, izvajanje in zaustavitev določenih posebnih načel. Mešanica instrumentov, ki jih uporablja politika varstva okolja, se razlikuje od države do države. Faktorji, ki določajo izbiro instrumentov, so različni in niso nujno vezani samo na pojem učinkovitosti in uspešnosti. Pomemben je tudi institucionalni okvir (administrativno izročilo, politične značilnosti), kar vpliva tudi na članstvo v Evropski uniji. Izbor instrumentov okoljske politike OECD držav je mogoče pripisati (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989:23):

- razlikam v odnosu do osnovnih načel okoljske politike ali celo javne politike nasploh,
- razlikam v relativni moči med različnimi akterji (skupinami) pomembnimi za dejansko okoljsko politiko,
- razlikam v političnih okoljih držav članic OECD (vpliv sodelovanja s partnerji in institucijami kot so Evropska skupnost, Nordijski svet, ipd.),
- razlikam v političnih strukturah (centralizirani ali federalni sistemi).

Vodilno načelo, s katerim se strinja večina držav, je načelo »onesnaževalec plača«¹⁰, čeprav obstajajo razlike v njegovem tolmačenju in uporabi. Eden najpomembnejših pristopov držav je normativno urejanje področja varstva okolja. Instrumenti urejanja so bistveni mehanizem okoljske politike (Združene države Amerike (ZDA), Velika Britanija (VB), Italija). Če vzamemo primer ZDA, vidimo, da pristopajo k problemu onesnaževanja prej s pristopom trgovanja kot obdavčevanja. Preteklo obdobje ekonomskega urejanja kaže, da so se v ZDA odmikali od nadzora cen letalskega prometa, telefonskih storitev, ipd. Davkov je bilo malo (nafta od 1981 do 1985, nevarni odpadki), kar pomeni, da so ekonomski instrumenti igrali

¹⁰ Gre za mednarodno uveljavljeno načelo »onesnaževalec plača«, ki se označuje s kratico PPP (*Polluter Pays Principle*), ki ga je že leta 1975 uvedla Evropska skupnost. Načelo je omenjeno v drugem odstavku 174. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki v drugem stavku pravi, da politika temelji na previdnostnem načelu in načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325) 33). Z uveljavitvijo tega načela naj bi postopoma prešli na internalizacijo stroškov obremenjevanja okolja, ki so običajno eksternalizirani, torej zanje ni plačnika ali pa je plačnik družba v celoti in so tako socializirani. Omenjeno načelo vsebuje tudi Zakon o varstvu okolja Republike Slovenije, ki govori o načelu plačila za obremenjevanje in v prvem odstavku 4. člena določa, da povzročitelj obremenitve krije celotne stroške zaradi obremenjevanja okolja v skladu s predpisi. Stroški ne smejo biti podcenjeni, tako da bi mu prinašali dobiček na račun skupnosti ali obremenjevanja okolja (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1993:74). Načelo »onesnaževalec plača«, kot ga določa OECD, pomeni, da mora povzročitelj obremenitve kriti stroške ukrepov za zmanjšanje obremenitve. Stroške določi pristojni javni organ in s tem zagotovi, da je okolje v sprejemljivem stanju (Economic instruments for Environmental Protection, 1989: 27).

manjšo vlogo in jih ni bilo enostavno vpeljati. Pojav procesa deregulacije teži k manjši stopnji vladne intervencije in lahko spremeni njihov odklonilen odnos do ekonomskih instrumentov. Druga pomembna značilnost institucionalnega okvira je težnja k politični integraciji ne le pri okolju, ampak tudi na drugih področjih vladne intervencije. Odkar so okoljski problemi večstranski (širitev puščav, obremenjenost okolja s toksičnimi substancami), se je v številnih državah pojavila potreba po večstranski politiki. Rešitve zahtevajo vključitev različnih družbenih sektorjev, ki so že ciljne skupine na drugih področjih politik (industrija, promet, kmetijstvo). Skupno delovanje naj bi doseglo uspešnejše rezultate (Economic Instruments for Environmental Protection, 1989:20).

Nacionalna administrativna izročila se znotraj EU močno razlikujejo, kar ne velja le za vidike administrativnih struktur in organizacij, temveč tudi za vzorce administrativne prakse normativnih intervencij ter interesnega administrativnega posredovanja. Istočasno normativna vsebina nacionalnih politik kaže presenetljivo stopnjo zблиževanja. Najpomembnejši vir tega razvoja v EU je rastoči vpliv nadnacionalnega odločanja (Knill in Lenschow, 1998:1). Čeprav pogodbe neposredno ne urejajo strukture državnih uprav držav članic, vseeno prihaja do neposrednega, včasih do posrednega vpliva evropskega prava na četrti, nevidni steber prava Evropske unije, ki ga obsegajo državne uprave držav članic¹¹. Nekateri govorijo o nastajanju evropskega upravnega prostora. Teorije o evropskem upravnem prostoru izhajajo iz stališča, da je v zadnjem času prišlo do pomembnega poenotenja evropskega upravnega prava in govorijo o uskladitvi evropskega upravnega prava, čeprav o tem ni dokazov (Bugarič, 2004:588). Izrazito vlogo v tem procesu ima Sodišče Evropskih skupnosti (ECJ – *European Court of Justice*), ki je s svojo sodno prakso izoblikovalo številna skupna načela evropskega upravnega prava (načelo sorazmernosti, nediskriminacije, pravico do zaslišanja v upravnih postopkih). Uporaba teh načel pomembno vpliva na poenotenje prakse v različnih državah članicah. V določenih primerih je vpliv evropskega prava še bolj neposreden, ko pravo EU terja ustanovitev določenih teles in včasih predpisuje celo njihovo strukturo – ustanovitev določenih teles varstva okolja ali kmetijstva (Bugarič, 2004:588). Obstaja tudi cela vrsta posrednih oblik evropskega prava na nacionalne državne uprave.

Morda je tu treba omeniti še teorijo evropeizacije, ki ugotavlja, da na številnih področjih (usklajenost nacionalnega prava, približevanje nacionalnih pravnih ureditev skupnim standardom, splošna pravna načela in instrumenti urejanja) prihaja do vpliva evropskega

¹¹ Nevidni steber zato, ker ni izrecno omenjen v Pogodbi o ustanovitvi Evropske Skupnosti, četrti pa zato, ker je poleg treh formalnih stebrov ključnega pomena za delovanje Evropske unije, sploh glede na dejstvo, da izvršilno oblast v EU sestavljajo poleg organov EU tudi državne uprave držav članic (Bugarič, 2004:588).

prava na državno upravo. Ta vpliv narašča, ni pa dokazov, da je obseg evropeizacije takšen, da bi lahko govorili o konvergenci evropskega upravnega prava. Ta proces tudi ni enosmeren. Na evropsko pravo vplivajo različni nacionalni pravni sistemi, kar prispeva k večanju in manjšanju razlik znotraj evropskega upravnega prostora. Nacionalna državna uprava ni več izključna domena nacionalnega prava. Skupna pravila in praksa Evropske unije pomembno vplivajo na strukturo in način delovanja nacionalnih državnih uprav (Bugarič, 2004:589).

Morda je najpomembnejši vpliv tisti, ki spreminja kulturo delovanja in razmišljanja v državni upravi. Na spremembo kulture vplivajo stalna srečanja predstavnikov državnih uprav pri pripravi in oblikovanju evropskih pravnih aktov in drugih odločitev. Novost so tudi neformalna srečanja evropskih ministrov za državno upravo. Na takšnih sestankih prihaja do izmenjave informacij o reformah državne uprave in t.i. dobrih praksah, ki jih različne države primerjajo in medsebojno izmenjujejo. Od združljivosti domačih administrativnih ureditev in nadsocijalnih vplivov je odvisen pritisk prilagajanja nacionalnih struktur. Kot analitična osnova lahko služi institucionalno razumevanje, da je administrativna prilagoditev odvisna od stanja prilagojenosti (*goodness of fit*) med zahtevami evropske politike ter obstoječimi nacionalnimi strukturami in postopki, kar pomeni, da bo do odpora prilagoditvi prišlo v primerih neprilagojenosti med obema ravnema (Knill in Lenschow, 1998:2). Gre za razumevanje, da institucionalno rastoče strukture in rutina preprečujejo enostavne prilagoditve zunanjim pritiskom. Še bolj ustrezen pojem za pojasnjevanje prilagajanja je pojem logike ustreznosti (*logic of appropriateness*), ki predvideva, da je domače administrativne spremembe mogoče pričakovati vse dokler EU politike ne izzivajo institucionalno globoko ustaljenih jeder nacionalnih administrativnih izročil, ampak zahtevajo zgolj spremembe znotraj teh jeder (spremembe so lahko bistvene, vendar ne nasprotujejo logiki oz. filozofiji v ozadju administrativnih struktur in praks) (Knill in Lenschow, 1998:2). Če pojem stanja prilagojenosti postavimo na sociološko institucionalno logiko ustreznosti, ki izhaja iz globlje institucionalne perspektive in povezuje administrativne strukture in prakso z administrativno zgodovino, državo in pravnim izročilom, določamo ustreznost v makro institucionalnem kontekstu in jo obravnavamo kot dinamičen in ne statičen fenomen.

Če torej administrativna prilagoditev sledi logiki ustreznosti, proces prilagoditve novi institucionalni ureditvi določa administrativno izročilo, ki ne vpliva samo na strategije, ampak tudi na prioritete ustreznih akterjev; nove zahteve se vrednotijo v okviru obstoječih pravil in standardno delujočih postopkov, ki se za administrativne akterje zdijo smiselni. Za vrednotenje institucionalnega obsega pritiska prilagoditev ne zadošča, da se zanašamo zgolj na ustreznost ali neustreznost evropskih in nacionalnih ureditev. Obseg, v katerem sektorski

načini in strukture predstavljajo središčne vzorce nacionalnih administrativnih izročil, je odvisen od njihove vključenosti v splošen institucionalen kontekst, ki ga določa državna tradicija kot tudi pravni in politično administrativni sistem (Knill in Lenschow, 1998:8). Kjer je koncept logike ustreznosti nezadosten, se je treba bolj usmeriti na akterje in racionalne razlage (Knill in Lenschow, 1998:8). Pri varstvu okolja so pomembni tudi kriteriji kot so okoljska osveščenost javnosti in politična moč kot tudi vpliv okoljskih organizacij, ki podpirajo domače spremembe v luči zahtev okoljske zakonodaje. Institucionalni obseg prilagoditev morda ni zadostno zajet s statično primerjavo evropskih zahtev in nacionalnih struktur. Administrativna izročila namreč niso statična, temveč so predmet sprememb, ki lahko spremenijo logiko ustreznosti na politično specifični ravni in zatorej tudi obseg evropskih pritiskov prilagoditev (Knill in Lenschow, 1998:9). Institucionalni in dinamični koncept pritiskov prilagoditev dopušča razlikovati med tremi ravni pritiska. Pritisk lahko razvrstimo v visok, če je EU politika v nasprotju s središčnimi elementi administrativne ureditve. V primerih, kjer so evropske politike v nasprotju z administrativnim jedrom, je najbolj verjeten odpor. Dobro vzpostavljenim institucijam in izročilu se namreč ni enostavno prilagoditi zunanjim pritiskom (Knill in Lenschow, 1998:10). Pri zmernih pritiskih se zahtevane prilagoditve lahko dosežejo znotraj institucionalnega okvira, ne da bi se spremenilo njegovo jedro. Dejanska prilagoditev zahteva pomembne, vendar ne temeljne reforme. V nasprotju s primeri zmernih in visokih pritiskov prilagoditev, ki vsebujejo bolj ali manj daljnosežne administrativne spremembe, govorimo o nizkem pritisku prilagoditev, kadar se država članica zanaša na obstoječe administrativne ukrepe za izvajanje evropske zakonodaje. Pri dinamičnem konceptu se lahko raven pritiska prilagoditve spremeni kot posledica nacionalnih reform, t.j. razvoj nacionalne reforme lahko spremeni institucionalni obseg evropskih zahtev. Nacionalne administrativne reforme, ki vplivajo na procese izvajanja so prej rezultat visoke stopnje političnih kot administrativnih odločitev (Knill in Lenschow, 1998: 9).

Nacionalna administrativna izročila se lahko premaknejo v času tudi zaradi domačega razvoja, kar je odvisno od splošne sposobnosti države za administrativne reforme. To lahko spreminja obseg ustreznosti prilagoditve evropskim zahtevam, neodvisno od kakršnegakoli političnega pojava (Knill in Lenschow, 1998:2). Za vrednotenje prilagojenosti ali neprilagojenosti evropske zakonodaje nacionalnemu administrativnemu izročilu Knill in Lenschow (1998:3) ločita dve analitični kategoriji, ki označujeta administrativno ureditev – način urejanja (*regulatory style*) in normativne strukture (*regulatory structures*). Način urejanja določamo kot vzorce interakcij med administrativnimi in družbenimi akterji in

razlikujemo dve dimenziji, državna intervencija ter administrativno interesno posredovanje. Idealna tipa sta intervencijski (*interventionist*) in posredovalen način urejanja (*mediating regulatory style*) (Knill in Lenschow, 1998:3). Posredovalen način urejanja označuje poudarek na samoregulaciji (*self regulation*) ter prej postopkovne kot vsebinske zahteve; kaže na visoko stopnjo upravičenosti in fleksibilnosti administracije pri uporabi pravil (Knill in Lenschow, 1998:3). Uporaba pravil sledi induktivni logiki, kar pomeni, da zahteve po urejanju izhajajo iz posebnih okoliščin vsakega posameznega primera. Vzorce interesnega posredovanja označuje pragmatično pogajanje, neformalnost in konsenz. Intervencijski ideal označujejo pravila urejanja tipa »zapoveduj in nadziraj« (*command and control*), kar pušča administrativnim akterjem zgolj omejeno upravičenost in fleksibilnost (Knill in Lenschow, 1998:3). Kar zadeva normativne strukture se usmerjamo na vertikalno (centralizacija nasproti decentralizaciji) ter horizontalno (koncentracija nasproti dekoncentraciji) delitev administrativnih pristojnosti glede na posamezne vzorce administrativne koordinacije in nadzora (Knill in Lenschow, 1998:3). Bolj ko so administrativne strukture obsežne in dekoncentrirane, težje je izvajati reforme od zgoraj (Knill in Lenschow, 1998:9).

Novejše študije o odnosu med pravom EU in nacionalnim pravom ugotavljajo, da je nacionalno upravno pravo trdoživ mehanizem, močno pogojen s posebnostmi nacionalnih ureditev. To potrjuje dejstvo, da evropeizacija ne odpravlja različnih modelov državne uprave, zelo pomembno pa vpliva na strukturo in delovanje državne uprave. Različne države sicer sledijo splošnim trendom, uporabljajo podobne metode reforme državne uprave, vendar rezultati kljub vsemu ostajajo različni (Bugarič, 2004:597).

Pri razumevanju težavnosti merjenja pojma okoljske učinkovitosti mi je pomagala tudi knjiga Gabriele Kutting, ki govori o okolju, družbi in mednarodnih odnosih ter pojasnjuje pojem okoljske učinkovitosti na primerih mednarodnih okoljskih sporazumov. Kuttingova razvija koncept učinkovitosti, pri čemer trdi, da institucije in družbeni odnosi ne določajo meje, v katerih se analizira učinkovitost, temveč da so le-te dane s strukturami, izvorom in odpravo problema okoljske degradacije (Kutting, 2000:3).

Pomembna je razprava o učinkovitosti znotraj šole režimske teorije, ki jo vodijo številni avtorji, zlasti ameriški in norveški. Eden od pobudnikov razprave je Underdal s svojim člankom »Koncept režimske učinkovitosti« (Underdal, 1992:227-240). Drugi avtor je Oran Young (1982) z njegovo raziskavo o virih režimov. Vsaka definicija učinkovitosti, ki jo dajejo avtorji, je tesno povezana z vprašanjem raziskav. Če se, npr. raziskovalno delo, nanaša na to, kako morajo biti institucije organizirane, da bi bile učinkovite, se definicija nanaša na institucionalni vidik (Kutting, 2000:23). Avtorja v okviru norveške šole Wettestad in

Andersen (1991:2) sta razvila sklop kazalnikov, ki kažejo, da je njuno glavno raziskovalno vprašanje, ali se institucija dejansko ukvarja z okoljskim problemom in ga skuša razrešiti ter izboljšati.

Učinkovitost je določena z vlogo mednarodne okoljske institucije in temelji na nastopanju institucije. Institucija je učinkovita do obsega, v katerem njeno delovanje sili akterje, da se obnašajo drugače kot bi se, če institucija ne bi obstajala ali če institucionalni aranžmaji ne bi bili vzpostavljeni (Young, 1992:161). Youngov poudarek učinkovitosti kot reševanja problema se razlikuje od učinkovitosti doseganja cilja, čeprav je zaključek pri obeh ta, da doseganje cilja ne vodi nujno do rešitve okoljskega problema (Kutting, 2000:31).

Young navaja tri vire nastajanja mednarodnega režima (Benko, 1997:208). Gre za razlago, ki vidi nastanek mednarodnega režima v mednarodni pogodbi, s katero se zainteresirane države zavežejo, da bodo upravljale določeno problemsko območje, tako da bodo uporabljale vzorce obnašanj (*patterned behaviour*), ki jih navaja že Krasnerjeva definicija v poglavju o teorijah mednarodnih odnosov in okolju. Takšen primer je pogodba o Antarktiki (1959) in tudi sprejetje mednarodnega režima na oceanih (Benko, 1997:208). Drugi vir po Youngu je evolucija bodisi splošne prakse, ki je kot taka sprejeta od zainteresiranih držav, bodisi uvedba določenega enostranskega ukrepa, ki ga postopoma sprejmejo posamezne države (Benko, 1997:208). Tretji vir je prav tako evolucijski, ki se od drugega razlikuje po tem, da se dejavniki dogovorijo o posameznih sestavinah režima, kar privede do uvajanja režima tudi na drugih področjih (Benko, 1997:208).

Učinkovita institucija lahko spodbudi spremembo, ki se drugače sama po sebi ne bi pojavila (Kutting, 2000:26). Podobno Levy sledi tradiciji določanja učinkovitosti v okvirih institucij in obnašanja. Učinkovite mednarodne institucije ne le preusmerjajo obnašanje, ampak na učinkovit in pravičen način rešujejo okoljske probleme. Od institucije je odvisno ali poveča svojo sposobnost za doseganje učinkovitosti in to je tisto, kar počne učinkovita institucija (Levy 1993:17) Ta argument je kot pravi Kuttingova poenostavljen in ne more vzdržati (Kutting, 2000:26). Med institucionaliste, čeprav z drugačnim pogledom se uvršča tudi Susskind, ki sicer ne ponuja razlage, kaj se smatra s pojmom učinkovito. Ukvarja se z izboljšanjem institucionalne strukture in s politično težo in integracijo okoljskih zadev. Prvotno se usmerja na pogajanja in ne na institucije. Govori o pomanjkanju poštene zastopanosti in postopkov v pogajanjih, neenakem ravnotežju med znanstvenimi in političnimi zadevami, neuspehu povezovanja okoljske politike z drugimi političnimi zadevami ter neuspehu izvajati učinkovito spremljanje in uveljavljanje (Susskind, 1994:7). Zadeve, ki jih omenja, imajo določen pomen pri definiciji učinkovitosti, ker je pogajalski

proces bistveni del oblikovanja sporazuma. Veliko literature mednarodnega okoljskega prava se ukvarja s študijem skladnosti, ki se, čeprav kot oblika izvajanja, nanaša na koncept učinkovitosti. Gre za enega od vidikov učinkovitosti. Mitchell (1994:425) priznava, da večja skladnost ni nujen in tudi ne zadosten pogoj za učinkovitost.

Dejansko ni soglasja o tem, kaj učinkovitost pomeni in kako se jo meri. Znotraj razprave o učinkovitosti v režimski teoriji sta se oblikovala dva pristopa. Učinkovitost je vidna skozi institucionalno delovanje v okvirih dobrih institucionalnih struktur. Merjena je tudi na podlagi okoljskega vpliva. Kuttingova ugotavlja, da so se vsi pristopi v glavnem ukvarjali z institucionalno učinkovitostjo in trdi, da se večina avtorjev ukvarja zlasti s spremembami, ki jih institucija lahko povzroči in ne z okoljsko kakovostjo samo zase (Kutting 2000:30). Avtorji režimske teorije verjamejo v vitalno pomembnost mednarodnih institucij, sporazumov ali režimov kot oblik mednarodnega reda. Učinkovitost je uporabljena kot sredstvo za trdnost ali šibkost režima, zato je učinkovit režim tisti, ki ima visoko stopnjo sodelovanja. Kako dobro se to sodelovanje sooča z reševanjem problema je drugotnega pomena. Režimski teoretiki predvidevajo, da bo pomembna in kooperativna institucija spodbudila spremembo in sprememba bo izboljšala stanje, kakršno je bilo pred obstojem institucije. Standard, po katerem je merjena učinkovitost, ni postavljen v odnosu do problema, s katerim se je treba ukvarjati, temveč s sposobnostjo privedi do spremembe. Ta standard je pomanjkljiv, kajti sprememba sama po sebi ni merljiva in ni dokazov za dobro delovanje institucij in tudi ne za okoljsko izboljšanje. Režimski teoretiki torej ne ponujajo uporabne definicije učinkovitosti. Tisto, kar je pomemben nauk režimske teorije je, da za učinkovit okoljski sporazum potrebujemo delujoče institucije. Nobena od teoretičnih šol ni povezovala učinkovitosti z okoljsko degradacijo kot glavno točko raziskave. Šibkost obstoječih definicij je bila tudi v tem, da delujejo zunaj časovnega okvira. Dejstvo je, da je okoljska sprememba navadno nepovratna in zdi se nujno, da je proces degradacije zaustavljen dovolj zgodaj, da se to nepovratnost čim bolj zmanjša.

Kuttingova trdi, da je treba razviti definicijo okoljske učinkovitosti, saj je definicija, ki temelji zgolj na institucionalni učinkovitosti pomanjkljiva (Kutting 2000:32). Definicija okoljske učinkovitosti mora videti sporazum v odnosu do družbe in okolja, v katerem deluje. Mnenja je, da je mogoče razlikovati med institucionalno in okoljsko učinkovitostjo in da dobra definicija vključuje oboje. Dejstvo je, da okoljska in institucionalna učinkovitost nista dva ločena koncepta, temveč sta medsebojno povezana. Razlikovanje med njima je zgolj metodološko. Institucionalna učinkovitost se ukvarja z nastopanjem institucije, medtem ko se okoljska učinkovitost kot koncept nanaša predvsem na preprečevanje okoljske degradacije.

Okoljska učinkovitost kot koncept presega metodološke omejitve institucionalne učinkovitosti z vključevanjem širšega okvirja, ki institucijo povezuje z družbenimi, političnimi, ekonomskimi in okoljskimi odnosi. Koncept institucionalne učinkovitosti je lahko izboljššan na način, da je sporazum lahko institucionalno učinkovit, če je njegov administrativni okvir in delovni proces dejansko usmerjen k reševanju problemov.

Kuttingova omenja 5 osnovnih pogojev za institucionalno učinkovit sporazum (Kutting, 2000:35):

- udeleženosť vseh tistih, ki jih problem zadeva (onesnaževalci in prizadeti),
- znanje o okoljskem problemu,
- povezava okoljske politike z drugimi političnimi zadevami,
- visoka stopnja dobre volje in
- doseganje institucionalnih ciljev.

Okoljska učinkovitost mednarodnih okoljskih sporazumov se nanaša na stopnjo, do katere je proces degradacije ali proces onesnaževanja ter posledice zaustavljen ali preusmerjen, spremenjen (Kutting 2000:36).

Za razumevanje koncepta in dejanskosti okoljske učinkovitosti je pomemben koncept ekonomskih struktur, časa, znanosti in normativnih struktur (Kutting, 2000:8). Gre za štiri ključne determinante, ki tvorijo podlago učinkovitosti. Ekonomske strukture se nanašajo na odnose moči, vlogo proizvodnje in obravnavo stroškov v mednarodnem oblikovanju okoljske politike. Pri pojmu okoljske učinkovitosti ekonomske strukture zagotavljajo okvir, v katerem se okoljska degradacija pojavlja in skozi katerega se le-tej lahko izognemo. Ekonomske strukture na širši družbeni ravni določajo sestavo družbe in so pomembno organizacijsko načelo odnosov med okoljem in družbo. Koncept časa se nanaša na pojem spremembe in vpeljuje koncept ritmičnosti (kako ritem ekosistema deluje z družbenimi ritmi kot so vzorci proizvodnje, porabe energije in postopki urejanja) in nepovratnosti okoljske degradacije. Časovni okvir mednarodnih okoljskih sporazumov mora odsevati okoljske probleme, kar institucionalno pomeni, da administrativni procesi, od oblikovanja okoljskega sporazuma do njegovega izvajanja ter časovni okviri, ki so sporazumu vsiljeni, izražajo pomembnost in nepovratnost okoljskega problema, ki ga je treba regulirati. Znanost obvešča proces oblikovanja politik ne le z zagotavljanjem informacij o svoji naravi in izvoru, temveč tudi z rešitvami okoljske degradacije. Normativne strukture zagotavljajo okvir, v katerem se sporazumi oblikujejo in obstajajo. Gre za institucionalne in birokratske strukture, v katerih sporazumi delujejo in ne samo strukture sporazuma. To so področja, ki so vitalnega pomena za razumevanje odnosa med okoljsko degradacijo in njeno regulacijo. Institucionalni in

birokratski okvir določa odnos med sporazumom, okoljskim problemom, ki naj bi bil reguliran, ter družbenimi strukturami, v katere je postavljen. Študij literature mednarodnega okoljskega prava ne ponuja sistematične obravnave, če in kako določbe ter pregled postopkov vpliva na učinkovitost mednarodnih okoljskih sporazumov, bodisi v omejenem institucionalnem ali okoljskem smislu. Ni dogovora o tem, kateri vidik je najbolj pomemben. Obstajajo številne nasprotujoče si ideje o tem, kaj sestavlja učinkovitost. Koncept okoljske učinkovitosti je zanemarjen (Kutting 2000:53). Koncept, ki torej sloni samo na institucionalni učinkovitosti, je umeten. Metodološko koristen koncept učinkovitosti mora obsegati celovito definicijo učinkovitosti, ki jo Kuttingova imenuje okoljska učinkovitost (Kutting 2000:58). Glavna skrb teoretikov je bila nastopanje institucij za sporazumom, kako institucije medsebojno sodelujejo in kakšno je to sodelovanje v praksi oz. kateri faktorji, ki nastopajo, so izpostavljeni. Vse to se usmerja na vlogo akterjev pri graditvi institucij in se odmika od dejanskega problema, ki spodbuja sodelovanje, kar pomeni, da analize zavzemajo mesto na ravni, ki ji pravimo institucionalna učinkovitost in je ideja okoljske učinkovitosti zanemarjena (Kutting 2000:58). Sporazum se smatra za učinkovitega, če je proces onesnaževanja, ki ga skuša regulirati, dejansko zatrt ali odstranjen, kar zahteva učinkovito besedilo sporazuma in prenos politik v prakso. Izboljšanje novega pristopa je v tem, da sporazum ne obravnava kot zaprto institucionalno ali družbeno enoto temveč ga ponovno umesti v njegovo družbeno okoljsko strukturo. Proučiti je treba družbene in strukturne izvore okoljske degradacije z namenom razumeti po eni strani omejitve, v katerih deluje proces oblikovanja politik, po drugi pa zapletenost študija učinkovitosti.

Pri dokazovanju moje hipoteze me zanima predvsem dejstvo, ali je proces vključevanja vplival na uspešnost politike varstva okolja in to uspešnost z nalogami vključevanja izboljšal. Uspešnost politike varstva okolja ocenjujem v luči ciljev, ki jih je proces vključevanja zastavljal. Zgoraj opisano razlago avtorice Kuttingove skušam uporabiti predvsem na pojmu učinkovitosti politike varstva okolja z institucionalnega vidika (dobre institucionalne strukture) in z vidika prenosa ter izvajanja pravnega reda (okoljski vpliv). Dejstvo je, da je metodološko mogoče razlikovati tudi med institucionalno in okoljsko učinkovitostjo, čeprav dobra definicija vključuje oboje. Strinjam se s Kuttingovo, ki trdi, da okoljska učinkovitost kot koncept presega metodološke omejitve institucionalne učinkovitosti z vključevanjem širšega okvira, ki institucijo povezuje z družbenimi, političnimi, ekonomskimi in okoljskimi odnosi. Dobra institucija je tista, ki reši oz. odpravi problem čim bolj zgodaj in ne zgolj privede do določene spremembe. Analiza se nanaša na to, kako so institucije organizirane za

sprejemanje in učinkovito izvajanje pravnega reda pa tudi za učinkovito oblikovanje evropske politike varstva okolja, kar vključuje koordinacijo evropskih zadev.

Pri dokazovanju izboljšanja uspešnosti politike varstva okolja v zakonodaji se ukvarjam s ciljem prenosa pravnega reda, ki se nanaša predvsem na študij skladnosti, s čimer se ukvarja tudi literatura mednarodnega okoljskega prava. Gre za vprašanje, ali je bil prenos pravnega reda izvršen v celoti (prenos vseh zahtev pravnega reda EU) in v določenem časovnem okviru in ali lahko tovrstno dejavnost štejemo za uspešno. V ospredju je predvsem usmerjenost na norme in pravila oz. na uporabnost norm ter njihovo izvajanje v praksi. Dejstvo je, da večja skladnost ni nujen in tudi ne zadosten pogoj za okoljsko uspešnost.

Vidik uspešnega /učinkovitega izvajanja pravnega reda zajema vprašanje, ali se institucija dejansko ukvarja z okoljskim problemom, ga skuša rešiti in tudi z vprašanjem ali je z uspešnim /učinkovitim izvajanjem odpravljena okoljska degradacija in izboljšano stanje okolja. Pomagam si lahko s kazalniki norveških avtorjev (Underdal, Wettstad in Andersen), ki vključujejo tako okoljski kot institucionalni kriterij, po katerem je uspešnost/učinkovitost merjena. Wettstad in Andersen sta razvila sklop kazalnikov, ki kaže, da je njuno glavno raziskovalno vprašanje ali se institucija pod vprašanjem dejansko ukvarja z okoljskim problemom, ga skuša rešiti in izboljšati stanje okolja. Ti kazalniki so (Wettstad in Andersen, 1991:2):

- doseganje institucionalnih ciljev postavljenih s strani držav članic,
- stopnja skladnosti med nasvetom eksperta in dejansko odločitvijo,
- stopnja izboljšanja v primerjavi s pred-institucionalnim stanjem okolja, t.j. kakšno bi bilo stanje okolja brez institucije.

Ta definicija je dokaj natančna, saj vključuje tako okoljski kot institucionalni kriterij, po katerem je učinkovitost merjena. Avtorja razlikujeta med učinkovitostjo rešitve in naporom reševanja problema, kar je pravzaprav razlikovanje med tem, kakšne cilje si sporazum postavlja in tem, kako se dejansko izvaja. Dejstvo je, da se učinkovitost kot reševanje problema razlikuje od učinkovitosti doseganja cilja, čeprav je zaključek ta, da doseganje cilja ne vodi nujno do rešitve problema. Če to vežemo na normativni vidik, lahko rečemo, da sporazum lahko povzroči izboljšanje stanja okolja, če ga primerjamo s fazo pred obstojem sporazuma vendar to ni zadostno, da se reši okoljski problem.

V primeru koordinacije evropskih zadev me zanima predvsem, ali so obstoječe strukture in sama evropska koordinacija v državi organizirane na učinkovit način, kar pomeni uspešno /učinkovito pripravo stališč, medsektorsko usklajevanje ter vplivanje države na odločitve v Bruslju in s tem učinkovito/uspešno oblikovanje evropske politike. Tu gre tudi za vprašanje

učinkovitosti/uspešnosti države v pogajanjih, saj je pogajalski proces bistveni del procesa oblikovanja sporazuma in uveljavljanja nacionalnega interesa.

2.3. Pomen in analiza koordinacije kot pogoja učinkovitega oblikovanja politike varstva okolja

Pojem kapacitete v organizacijskem smislu pokriva celo vrsto elementov, ki določajo organizacijsko strukturo in moč – obseg, motivacijske mehanizme, koordinacijske instrumente, političen nadzor (Schout in ostali, 2001:8). V svoji nalogi se v delu, ki se nanaša na institucionalno organiziranost, usmerjam predvsem na koordinacijske kapacitete za pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije. Ta vidik povezujem tudi s pojmom integracije¹², saj integracija zahteva, da uradniki različnih strok medsebojno dobro sodelujejo pri oblikovanju skupnih stališč, kar pomeni, da se pri oblikovanju vseh stališč upošteva okoljski vidik.

Koordinacijske kapacitete so pomembni mehanizmi, ki so s strani politike pogosto zanemarjeni. Politike postajajo medsebojno vse bolj povezane in politiki so vedno bolj vključeni v oblikovanje horizontalnih politik, medtem ko niso zadostno vključeni v preseganje nasprotij med politikami. Razmišljanje o koordinacijskih mehanizmih postaja vse bolj pomembno čim bolj so politike medsebojno povezane. Predvsem je pomembno, kako obvladovati nasprotujoče si politike.

Za koordinacijo je zainteresirana velika večina, vendar jo je težko doseči. Obstajajo mnenja, da je učinkovito koordinacijo mogoče doseči z določitvijo ustreznih organizacijskih struktur in tudi mnenja, da je koordinacija na koncu odvisna od politične volje in birokratskega aparata, kar pomeni, da se morajo zainteresirani akterji boriti za svoj vpliv¹³. Obstaja tudi zmeren pogled, v katerem so, odvisno od vsebine in situacije, sporazumi in birokratska

¹² S pojmom integracije mislim predvsem na integracijo okoljskih vsebin v druga področja politik. Cilj je zapisan tudi v 6. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in pravi, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325) 33).

¹³ Palumbo, D.J. in ostali (1975): Organization theory and political science. *Handbook of political science; vol2: Micro Political Theory*. Addison-Wesley Publishing Company str. 319-369; Wildavsky, A, (1979): Coordination without coordinator v *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, str.90.

politika olajšani s pomočjo različnih vrst koordinacijskih mehanizmov¹⁴ (Schout in ostali, 2001:9).

Dogovor, dosežen v literaturi organizacij je, da je obnašanje organizacij odvisno od političnih procesov in da organizacijski načrt lahko olajša koordinacijo s tem, da naredi proces bolj pregleden, z zmanjšanjem informacij in transakcijskih stroškov, z ustvarjanjem ustreznih spodbud in z zagotovitvijo, da so za reševanje problema zagotovljene arbitraža, odbori in ustrezni mehanizmi (Schout in ostali, 2001:9). Za različne vrste problemov so potrebni različni mehanizmi. Zahtevnejše naloge, kot so izbira prioritete na podlagi delovnega načrta Evropske komisije ali doseganje okoljske politične integracije (EPI – *Environmental Policy Integration*), zahtevajo celo več različnih vrst koordinacijskih mehanizmov (Schout in ostali, 2001:10).

Potrebujemo orodje za merjenje koordinacije. Najprej je treba priti do definicije koordinacije in nato do metodologije za njeno analiziranje. Koordinacija je bila opredeljena na različne načine, kot npr. prizadevanje, da se ustvari red, ali kot sklop dejavnosti, usmerjenih k sprejemanju vseh članov skupine (Schout in ostali, 2001:10). V okvirih političnega odločanja na ravni Evropske unije je koordinacija opisana kot pospeševanje enotnosti politik in preprečevanje neskladnosti (Schout in ostali, 2001:10). Splošen pomen teh definicij je ustvarjati red in doslednost. Koncept koordinacije se je uporabljal za popolnoma različne vrste ciljev (izogibanje konfliktom ali oblikovanje celovite nacionalne strategije), nalog (enostavne ali zapletene) ter okolij (stabilna ali dinamična). Koncept koordinacije se je uporabljal tudi za opis različnih vrst sistemov, kot so centralno organizirane organizacije in sistemi, ki temeljijo na neformalnem medsebojnem reguliranju (Schout in ostali, 2001:10). Tudi sama razumem in obravnavam koncept evropske koordinacije predvsem v luči prizadevanj, da se ustvari red, pospeši enotnost politik in zmanjša neskladja ter se na ta način posredno prispeva k uspešnejšim politikam.

Metcalf (1994) loči različne namene koordinacije in jih uvršča na lestvico. Lestvica kaže različne sestavine in odtenke koordinacije, ki se povezujejo z različnimi vrstami nalog in pogojev okolja. Sestavine na lestvici se razlikujejo od šibkih oblik koordinacije, ki ustreza enostavnim nalogam, do integriranega sistema za upravljanje bolj zapletenih in kompleksnih nalog. Lestvica razlikuje med sledečimi ravnmi in nameni koordinacije:

¹⁴ Allison, G.T. (1971): *Essence of decision making: explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Harper Collins; Schout, J.A. (1999): *The internal management of external relations-The adaptation process of an economic affairs ministry to European integration*, Maastricht. European Institute of Public Administration, Poglavje 3.

Raven 1 – neodvisno oblikovanje politik

Izhodiščna točka vsake koordinacije je način razporeditve nalog. Šele ko je razdelitev nalog znana, je mogoče opazovati povezanost politik. Učinkovita določitev odgovornosti zmanjšuje koordinacijske potrebe. Delitveni model organiziranja temelji na neodvisnih enotah, vendar je v resničnem življenju, delitev dejavnosti na neodvisne naloge skorajda nemogoča. Koordinacija se mora začeti od pojma enot s specifičnimi nalogami.

Ta raven v kontekstu okoljske politične integracije na EU ravni usmerja pozornost na določitev ustrezne politične mreže in si zastavlja vprašanje, kdo je v to mrežo vključen. Akterji posebne pomembnosti za EPI so zlasti ministri za promet, kmetijstvo in energijo. Poudarjena so tudi pravila in kapacitete, ki tem akterjem pomagajo, da neodvisno delujejo na EPI in ugotovijo, kdaj gre za medsebojno odvisnost. Ovire učinkoviti koordinaciji so lahko nejasna delitev odgovornosti (ali na pomembnost EPI gledajo vsi enako, ali so pravila, v katerih se izvajajo neodvisne politike dovolj jasna). Zapletena področja so pogosto nepregledna in administracija lahko trpi zaradi preobremenjenosti, tako da ni mogoče biti obveščen kdo in kaj počne. Prekrivanju med politikami se ni mogoče izogniti (Schout in ostali, 2001:10-11).

Raven 2 – komunikacija/izmenjava informacij

Pri varstvu okolja je neodvisno politično odločanje utopija. Medsebojno odvisnost je navadno treba upravljati. Ta raven lestvice se ukvarja z informacijskimi tokovi med ministrstvi ali uradniki znotraj ministrstva. Na tej ravni je informacija še vedno enosmerna. Prejemnik lahko z njo počne karkoli želi. Tipični problemi vključujejo nezadostno pozornost prekrivajočim se interesom drugih ministrstev in strateškemu informacijskemu obnašanju (Schout in ostali, 2001:11).

Raven 3 – posvetovanje

Posredovanje informacije pušča drugi strani možnost za odgovor. Posvetovanje vsebuje aktiven interes v tem, kaj druga stran z informacijo počne, in vključuje povratni odziv. Tretja raven se ukvarja predvsem s tem, če se stranke še vedno enako razumejo. Posvetovanje je dejavnost, ki ne posega v svobodo drugih akterjev. Povratni odziv lahko razkrije razlike v dojemanju (Schout in ostali, 2001:11).

Raven 4 – izogibanje razlikam v mnenjih, govoriti enoglasno

Izogibanje razlikam v mnenjih je kolektivni napor, da se predstavi eno stališče, vendar gre za negativno koordinacijo, saj je njen namen izogibanje odprtim konfliktom (Schout in ostali, 2001:11).

Raven 5 – sporazum

Gre za pozitivno koordinacijo, ki teži k skupnim nalogam in ciljem (Schout in ostali, 2001:11).

Raven 6 – sprava, posredovanje

Odkrivanje skupnih temeljev ni enostavno in pogosto zahteva zunanjo pomoč za olajšanje vzajemnega delovanja, zmanjšanja stroškov koordinacije in pomoči v primerih, pri katerih je vidno pomanjkanje zaupanja. Koordinacija ne tej ravni ni več neformalna in bilateralna, ker je vključen dodaten nevtralni subjekt (Schout in ostali, 2001:11).

Posredovanje je ukrep, ki spodbuja države, da rešijo spor na miren način. Ločita se dve vrsti posredovanja:

- dobre usluge (z nasveti in/ali prepričevanjem se vpliva na pričetek ali pospešitev neposrednih pogajanj; v svoji osnovi služijo zgolj za prenašanje stališč med sprtima stranema),
- mediacija (mediator ni le posrednik stališč med sprtima stranema temveč posreduje lastna stališča in mnenja, kar pomeni, da skuša vplivati na sprti strani; gre za aktivno sodelovanje v dogovorih).

Rezultat posredovanj so včasih t.i. mirovne konference oz. kongresi. Temeljna značilnost posredovanja je, da je vsako posredovanje svetovalnega značaja, ni obvezujoče in ni vmešavanje v notranje zadeve, ampak je t.i. intercesija¹⁵. Če države ne sprejmejo posredovanja, se pogostokrat izpostavijo negativnim posledicam in sankcijam.

Pri spravi stranke v sporu običajno svoj spor predložijo neki tretji stranki z zahtevo, da razišče sporno vprašanje in predlaga rešitev, pri čemer se stranki v sporu vnaprej ne obvezeta, da bosta to rešitev tudi sprejeli. Ne gre za pravno rešitev spora, temveč se išče rešitev, ki ustreza obema stranema v sporu.

¹⁵ Intercesija – jur. prevzem obveznosti od druge osebe ali poroštvo zanjo (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1999).

Raven 7 – arbitražna

Sprava morda ni zadostna. Kadar se stranke še naprej ne morejo sporazumeti, mora nekdo sprejeti končno odločitev. Arbitražna se prilega v administrativne sisteme, kot je v Veliki Britaniji, kjer ima predsednik vlade avtoriteto, da prevlada nad drugimi ministri. Kolegialni sistemi, kot so sistemi Komisije, Nemčije in Nizozemske, se morajo v glavnem zanašati na spravo prvega med enakimi (*primus inter pares*) (Schout in ostali, 2001:12).

Tudi arbitražna sodi med sredstva mirnega reševanja sporov, kjer se rešitev doseže z uporabo prava. Strani se vnaprej odločita, da bosta izvršili pravno rešitev spora. Stranke se obvežejo, da bodo spoštovale določila arbitražne komisije. Pomembna je izbira arbitra. Rešitev, ki jo sprejmejo je rabsodba, in je dokončna ter obvezujoča.

Raven 8 – postavitav meja / določitev manevrskega prostora

Postavitav meja je aktivna in strateška. Vključuje dogovor o usmeritvah razvoja politike v zgodnjih fazah procesa in določa odklone, ki jih imajo uradniki ali ministri na tej stopnji procesa. Ta raven je lahko pomembna za pojem EPI, saj je cilj okoljskih uradnikov in drugih iz ministrstev, da se že v zgodnjih fazah dogovorijo, kakšne omejitve postavljajo okoljski cilji. Takšne meje so možne le, če se težave lahko rešujejo znotraj uradov (Schout in ostali, 2001:12).

Raven 9 – delovanje v smeri posebnega cilja (izvajanje strategije)

Najvišjo raven koordinacije predstavlja skupen cilj, h kateremu so posamezni ministri podvrženi. Prejšnje ravni predvidevajo, da ministri delajo z roko v roki in obvladujejo medsebojno odvisnost. Deveta raven ni vedno ustrezna. Uporablja se lahko, če je cilj centralne vlade, da zmanjša stroške, ali če je prevladujoči cilj EPI, ki ga morajo ostala ministrstva izvajati. Bolj smotrno je domnevati, da je EPI zgolj eden od ciljev vladne politike ob drugih politikah, kot so ekonomska rast, bolj učinkoviti prometni sistemi ali širitev (Schout in ostali, 2001:12).

Lestvica poudarja, da je koordinacija sestavljen pojem, ki vključuje različne namene, odvisne od kompleksnosti in občutljivosti zadev. Kako visoko je nekdo na lestvici, je odvisno od obravnavane zadeve. Enostavne razlike je mogoče razreševati nižje. Bolj težavne naloge in občutljive zadeve zahtevajo višjo raven koordinacije (Schout in ostali, 2001:12). Lestvica predvideva, da vsaka koordinacijska raven temelji na prejšnjih ravneh. Lestvica poteka torej od spodaj navzgor, kar ne pomeni, da so višje oblike koordinacije vedno potrebne. Za

ukvarjanje z enostavnimi zadevami je zadostna izmenjava informacij. Potrebna koordinacijska raven je odvisna od tipa vključenega problema in tega ali je problem lahko razrešen neformalno.

Pomen lestvice je v tem, da jo je mogoče uporabiti za merjenje kapacitet koordinacije. Uporablja se lahko kot instrument za ocenjevanje kapacitet koordinacije v državah članicah kot tudi v institucijah Evropske unije. Z lestvico je mogoče pokazati, da pri horizontalnih in formalnih odnosih (birokratskih politikah) kot tudi oblikah hierarhične koordinacije uporabljamo izbrane namene koordinacije. Organizacija je lahko določena glede na svoje kapacitete za izogibanja razlikam ali glede na svoje kapacitete določanja prioritete (Schout in ostali, 2001:13). Koordinacijska lestvica se lahko uporabi tudi za analizo kapacitet EPI v vsaki fazi procesa odločanja v EU (glej tabelo 1). Koordinacijska lestvica je instrument za poglobitev analize koordinacijskih mehanizmov in sili h kritični proučitvi, ali so v vsaki fazi odločanja dosežene posamezne ravni koordinacije in kateri so tisti mehanizmi, s pomočjo katerih se to dosega, kar kaže na obstoj načina za odkrivanje nasprotij v sistemu. Opisi, kako je koordinacija organizirana, ne razkrivajo tistega, kar ni koordinirano. Usmerjajo se na obstoječe in zanemarjajo tisto, kar ni uporabno. Primerjava med državami članicami EU kaže, kako pomembna je koordinacija dnevnega reda predsedstva v Veliki Britaniji, medtem ko ta stopnja v procesu koordinacije v drugih državah ni uporabljen (Nizozemska). Analiza bi zahtevala poglobljenost, s čimer se v nalogi ne ukvarjam.

2.3.1. Pomembnost koordinacije stopenj procesa odločanja EU

Na tem mestu govorimo o stopnjah v procesu EU, ki jih uporabljamo na koordinacijski lestvici. V tabeli 1 prikazujem ravni koordinacijske lestvice v pogajalskem procesu na ravni EU. Na ta način lahko natančno proučimo kateri koordinacijski mehanizmi obstajajo (ali ne) na nacionalni ravni, ravni Evropske komisije in Evropskega parlamenta ter kako močni so.

Stopnje v politični verigi so proučene v kronološkem zaporedju, pri čemer je ta vrstni red poenostavljanje. Stopnje si ne sledijo nujno tako, kot je opisano. Kot primer lahko vzamemo belo knjigo, ki napoveduje predlog. Ko je zadeva dozorela, Komisija o predlogu pridobi ustrezno informacijo s strani odborov, z namenom, da kolegiju Komisije predloži v sprejem znanstveno prečiščen predlog. Ekspertni odbori so tudi povabljeni k procesu pisanja bele knjige. Povratni mehanizem je možen med stopnjami. Notranje posvetovanje je lahko opravljeno že od samega začetka in ideje za belo knjigo lahko krožijo naokrog še preden je

delovni plan Komisije napisan. Predstavljene stopnje ponujajo delovno podlago za razpravo in analizo oblikovanja politik na ravni EU

Glavni kategoriji v oblikovanju EU politik sta faza Komisije (stopnje od 1 do 5) in faza političnih pogajanj v Svetu in Evropskem parlamentu (stopnje od 6 do 11). Stopnje so (Schout in ostali, 2001:13-14):

1. *začetek (skozi dejavnosti lobiranja ali sestankov na visoki ravni),*
2. *delovni načrt Komisije,*
3. *bela knjiga,*
4. *odbori strokovnjakov,*
5. *notranja posvetovanja,*
6. *predstavitev predloga,*
7. *dnevni red predsedstva,*
8. *pogajanja v delovnih skupinah,*
9. *Odbor stalnih predstavnikov (COREPER - Committee of Permanent Representatives),*
10. *sestanki Sveta,*
11. *sprava.*

1. Začetek

Preden je politični sporazum (*political agreement*) sprejet na Svetu gre skozi številne stopnje. Pomembno je, kako se v vsako stopnjo vključujejo nacionalni strokovnjaki, in kako so stopnje koordinirane na notranji in medministrski ravni. Države članice lahko najbolj vplivajo in uveljavljajo svoje interese v zgodnji fazi oblikovanja predloga s strani Komisije. To še zlasti velja za majhne države z majhnim številom glasov, kar je še posebej pomembno, ko pride do odločanja v Svetu. Dokument je oblikovan kot predlog v zgodnjih fazah in ko je enkrat na papirju, je nanj težje vplivati.

V prvem stebru ima Komisija pravico do pobude, kar zadeva zakonodajo notranjega trga, vendar je le manjši del predlogov resnična pobuda Komisije. Ideje za nove politike navadno prihajajo s strani držav članic ali drugih strank. Za analizo EPI so primerne pobude, ki so rezultat lobiranja nacionalnih uradnikov ter tiste, ki so dogovorjene na zasedanjih visokih uradnikov (srečanja skušajo olajšati razprave o inovacijah v nacionalni politiki in stanju v EU). To je tudi dobra priložnost, da se zagotovi vključenost okoljskih vsebin že v zgodnjih fazah kar zahteva zadostne koordinacijske kapacitete (delitev informacij in povratni odziv že v zgodnjih fazah odločanja). Zdi se, da pomembnost sestankov visokih uradnikov ni široko

priznana. Pomembno je, v kolikšni meri rezultate takšnih srečanj upoštevajo nacionalni in notranji koordinacijski mehanizmi Komisije (Schout in ostali, 2001:15).

2. Delovni načrt Komisije

Ko je odločitev o potrebnosti nove politike sprejeta, se jo vključi v delovni načrt Komisije. Za postavitev novega okvira politike, se, kjer je to potrebno, napiše bela knjiga. Delo Komisije je zelo organizirano in predmet standardno delujočih postopkov. Zahteva Sveta po bolj preglednem in učinkovitejšem načrtovanju je spodbudila Komisijo, da svoje delo planira bolj sistematično in pregledno, glede na prioritete in horizontalno prekrivanje med politikami. Pomembna stopnja načrtovanja Komisije je njen delovni načrt, ki ga ob začetku leta predstavi Evropskemu parlamentu. Delovni načrt je rezultat nekajmesečnega dela, načrtovanja, določanja prioritete in pogajanj med direktorati.

Direktorati oblikujejo načrtovani seznam predlogov (*indicative list of proposals*). V preteklih obdobjih niso bili vsi direktorati enako zadovoljni z objavo svojih seznamov novih zakonodajnih predlogov, saj je to vodilo k razpravam in lobiranju s strani držav članic ter zmanjšalo pravico pobude. Načrtovani seznam predlogov zagotavlja bolj natančen pregled načrtovanih dejavnosti kot je to v primeru delovnega načrta Komisije (celoten delovni načrt je bolj usmerjen na glavne smeri razvoja politik). Ker seznam omenjajo predloge še preden so oblikovani, so lahko koristno orodje za izbiro prioritete EPI.

Delovni načrt Komisije sestavlja splošen delovni načrt, ki ga Komisija predstavi Evropskemu parlamentu in Svetu, ter bolj podroben delovni načrt direktoratskih (načrtovani seznam predlogov Komisije). Seznam je od leta 2000 priloga k splošnemu delovnemu načrtu.

Delovni načrt je pisan od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor. Politični uradniki predstavijo nesoglasja na svojih področjih, višji upravljavci in komisarji pa določijo politične prioritete. Tudi pogajanja s prihajajočimi predsedstvi Sveta EU vplivajo na prihodnji obseg dela Komisije. Ker ta proces vodi v številne politike, postaja EU politika vse bolj razdeljena.

Načrtovanje dela v Komisiji ni koordinacijsko izhodišče. Pogajanja in odločanje se uradno začnejo v Svetu.

3. Bela in zelene knjige

Politične pobude Komisije morajo najti pot v širšem okviru, da se prepreči razdrobljenost. Bela in zelene knjige so politični dokumenti, ki spodbujajo razpravo o novih politikah (bela knjiga) ali predstavljajo okvir za politike, ki bodo izpopolnjene. Vključitev EPI v tovrstne dokumente pomeni, da so okoljski pritiski že del okvira novih politik.

4. Sestanki strokovnjakov

Bela knjiga pripravi teren za nove politične predloge. Številni predlogi so zelo tehnične narave. To je stopnja, kjer predloge oblikujejo strokovnjaki Komisije v posvetovanjih z nacionalnimi predstavniki. Ta stopnja je lahko zelo koristna, če strokovnjaki tehničnih področij z ustreznimi strokovnjaki preverijo kdaj je mogoče pričakovati okoljske posledice. Uradniki različnih direktoratsv se pri pisanju politik medsebojno koordinirajo. Koordinacija med politikami je na tej stopnji težavna. Direktorati se, kadar je to potrebno, koordinirajo neformalno ali skozi bolj formalna telesa, kot so redni sestanki direktoratsv.

5. Notranja posvetovanja

Vsaka politika, ki jo Komisija sprejme, se uvrsti v kolektivno odgovornost kolegija komisarjev. Osnutek predloga gre, pred končnim in formalnim sprejemom na kolegiju, čez notranje posvetovanje na ravni kabinetov komisarjev. Centralno telo so sestanki šefov kabineta, kjer se pripravljajo dnevni redi kolegija in rešujejo morebitni problemi. Da se šefe kabineta razbremenijo, posebne politike koordinirajo ustrezni člani Kabineta in s tem zagotovijo, da šefi posvečajo svojo pozornost zadevam bistvenega političnega pomena. Centralna vloga, ki jo imajo člani Kabineta je njihov dostop k odločanju.

6. Predstavitev predloga Svetu in Evropskemu parlamentu

Sprejeti ukrep se uvrsti na seznam odločitev Kolegija, pošlje stalnim predstavništvom ter umesti na spletno stran. Predlogi se uradno pošljejo v odobritev in razpravo Svetu in Evropskemu parlamentu.

7. Dnevni red predsedstva

Načrtovanje nadaljnjih stopenj odločanja se oblikuje v tesnem sodelovanju s predsedstvom. Predsedstvo je odgovorno za dajanje točk na dnevni red. Predsedujoči prevzame dnevni red od prejšnjega predsedstva ter upošteva vsebine, ki jih predloži Komisija. Dnevni redi predsedstva so predstavljeni dvakrat letno, v tednih preden ga prevzame nova država. Zanimivo je proučiti, v kolikšni meri je predstavitev dnevnega reda predsedstva osnova priprave prioritarnih nacionalnih stališč na dnevnih redih različnih Svetov. To je točka, o kateri je smotrno razmisliti, še posebej v kontekstu ozelenitve EU politike, da se ugotovi, v kolikšni meri je politika varstva okolja upoštevana v ciljih in usmeritvah drugih politik.

8. Delovne skupine Sveta

Dnevni red Predsedstva navaja vsebine, o katerih se bo razpravljalo in pogajalo v prihodnjih šestih mesecih. Tehnični strokovnjaki in uradniki stalnih predstavništev se pogajajo v skladu z mandatom in navodili, ki jih dobijo iz prestolnic.

9. Odbor stalnih predstavnikov (COREPER – *Committee of Permanent Representatives*)

COREPER je odgovoren za pripravo dela Sveta EU in za izvajanje dodeljenih nalog. Osnutek predloga gre iz delovne skupine na COREPER, ko je predlog dovolj zrel za odločitev na Svetu ali kadar se posredovanje zahteva na ravni stalnih predstavnikov. COREPER razpravlja o zasedanjih Sveta, ki so načrtovani v prihajajočih prvih štirih tednih. Zgodi se, da je med zasedanjem COREPER-ja in Sveta malo časa. Vsebine so bolj ali manj dogovorjene. Kar zadeva ozelenitev ciljev je ta faza že prepozna.

10. Odločitve Sveta

Na zasedanjih ministrov je pomemben sprejem skupnega stališča (*common position*).

11. Sprava

Z naraščajočo vlogo Evropskega parlamenta (EP – *European Parliament*) je postalo zelo pomembno, da podpora prihaja tako s strani Sveta kot tudi EP. Če imata ti dve stranki po prvem branju različna stališča, nastopi formalno in neformalno posredovanje. To stopnjo je izjemno težko spremljati, še težje pa imeti jasna pogajalska navodila. Predsedujoči Sveta in EP zahtevata veliko fleksibilnost za doseg sporazuma. Pogajanja med delegacijami Sveta in političnimi strankami ustreznih odborov parlamenta običajno potekajo v nočnih urah.

Nacionalne politike je treba razumeti v kontekstu širše EU politike oz. načel evropske politike (okoljska dimenzija EU konkurenčne politike). Nacionalni kontekst je pridobil na pomenu s Cardifskim procesom. Pomemben izid Cardifskega procesa je bila ozelenitev drugih sestav Sveta. V ospredju so bile najboljše prakse okoljske integracije v nacionalnem kontekstu (vprašanja o tem, kako okoljski ministri vplivajo na EU politike drugih Svetov so bile postranskega pomena). Zanimajo me predvsem koordinacijski mehanizmi za učinkovito pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije in krepitev okoljske integracije ter njen vpliv na druga področja politik – horizontalna koordinacija med okoljsko politiko in drugimi področji politik. Administrativni vidik zadeva predvsem učinkovitost političnega procesa.

Evropska komisija danes jasno kaže znake preobremenjenosti in tudi politika je postala preveč deljena. Ni nekega pregleda in glavna pomanjkljivost med politikami je nekonsistentnost. Obstaja nevarnost pri oblikovanju politik in uspešnosti doseganja pričakovanj, določenih s temi politikami. Predlogi za preseganje teh omejitev vključujejo zgodnje posvetovanje z nepristranskimi osebami in določanje prioritet. Komisija in države članice morajo vsebovati vire in ekspertizo, kar ima posledice na nacionalno in evropsko administracijo. Okolje je primer politike, ki potrebuje nov pristop upravljanja (*governance*). Nevarnost preobremenjenosti in nekonsistentnosti med politikami je resnična. Zagotavljanje horizontalnega sodelovanja med ravnmi vlade in političnimi področji predvideva obstoj kolektivne odgovornosti. Pričakuje se, da nacionalna okoljska ministrstva kot tudi direktorat za okolje Evropske komisije pokažejo vodilno vlogo. Koordinacija med akterji znotraj ministrstev in med državami članicami mora biti nadgrajena. Prav tako je potrebno več sodelovanja med nacionalno ravni in EU, t.j. med Evropsko komisijo in nacionalnimi uradniki pri spremljanju politik, določanju prioritet in izvajanju pritiska na druga politična področja. Raziskave kažejo, da Komisija in države članice nimajo dovolj ustreznega kadra za bolj kooperativen način delovanja pri integraciji okolja. EPI bo učinkovita, če kapacitete v državah članicah in v Komisiji delujejo skupaj na vsaki stopnji procesa odločanja. Pozornost je treba posvetiti tudi vlogi Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov, kajti iz te ravni prihaja politični pritisk, ki je bistven za učinkovito integracijo.

Fazo političnih pogajanj in ravni koordinacije, ki sem jih označila z oznako X, določam v tabeli 1, predvsem na ravni političnih pogajanj v Svetu in tretji fazi postopka soodločanja, kjer velikokrat nastopi spraven postopek. Fazo političnih pogajanj lahko podrobneje obrazložim tudi s pomočjo postopkov sprejemanja zakonodaje (glej shemo 1). V postopke sprejemanja odločitev v Evropski skupnosti so vključene predvsem tri institucije: Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija. Evropska komisija pripravi zakonodajni predlog na lastno pobudo, na zahtevo Sveta EU ali Evropskega parlamenta. Pri sprejemanju zakonodaje sodeluje Evropski parlament in Svet EU. Slednji je zakonodajalec, vloga Evropskega parlamenta pa je odvisna od postopka, v katerem se sprejema zakonodaja. Izpostavim lahko štiri postopke – posvetovanje, sodelovanje, privolitev in soodločanje (Moja Evropa, 2004:22). Izbira postopka je odvisna od vrste predlaganega akta in področja, ki ga ureja. Vloga Evropskega parlamenta je najmanjša v postopku posvetovanja, največja pa v postopkih soodločanja in privolitve, kjer lahko prepreči sprejem zakonodajnega predloga. Svet EU sprejema odločitve soglasno, s kvalificirano ali z navadno večino, Evropski parlament pa praviloma z absolutno večino oddanih glasov poslancev (Moja Evropa, 2004:22). Za

zakonodajne predloge s področja okolja se v največji meri uporablja postopek soodločanja, ki omogoča enakovredno vlogo Evropskega parlamenta in Sveta EU kot zakonodajalcev pri sprejemanju zakonodaje Evropske skupnosti. Postopek je dolgotrajen in zapleten. Evropska komisija posreduje zakonodajni predlog Evropskemu parlamentu in Svetu EU, sledita dve branji, morebitni sklic spravnega odbora in tretje branje.

Postopek soodločanja, ki vsebuje tri faze branja, prikazujem v shemi 1 (Skupna deklaracija o praktični ureditvi novega postopka soodločanja, (251. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti, Uradni list Evropskih Skupnosti, 1999/C, 148/01). Iz sheme 1 je razvidno prvo, drugo in tretje branje v postopku soodločanja, ki je eden od postopkov sprejemanja zakonodaje znotraj Evropske unije.

V prvem branju Evropski parlament sprejme mnenje in ga pošlje Svetu EU. Če ga ta odobri, je predlagani akt sprejet. Če ga ne odobri, Svet EU sprejme skupno stališče, ga pošlje Evropskemu parlamentu ter ga obvesti o razlogih za njegov sprejem. Tudi Evropska komisija obvesti Evropski parlament o svojem stališču (Moja Evropa, 2004:23).

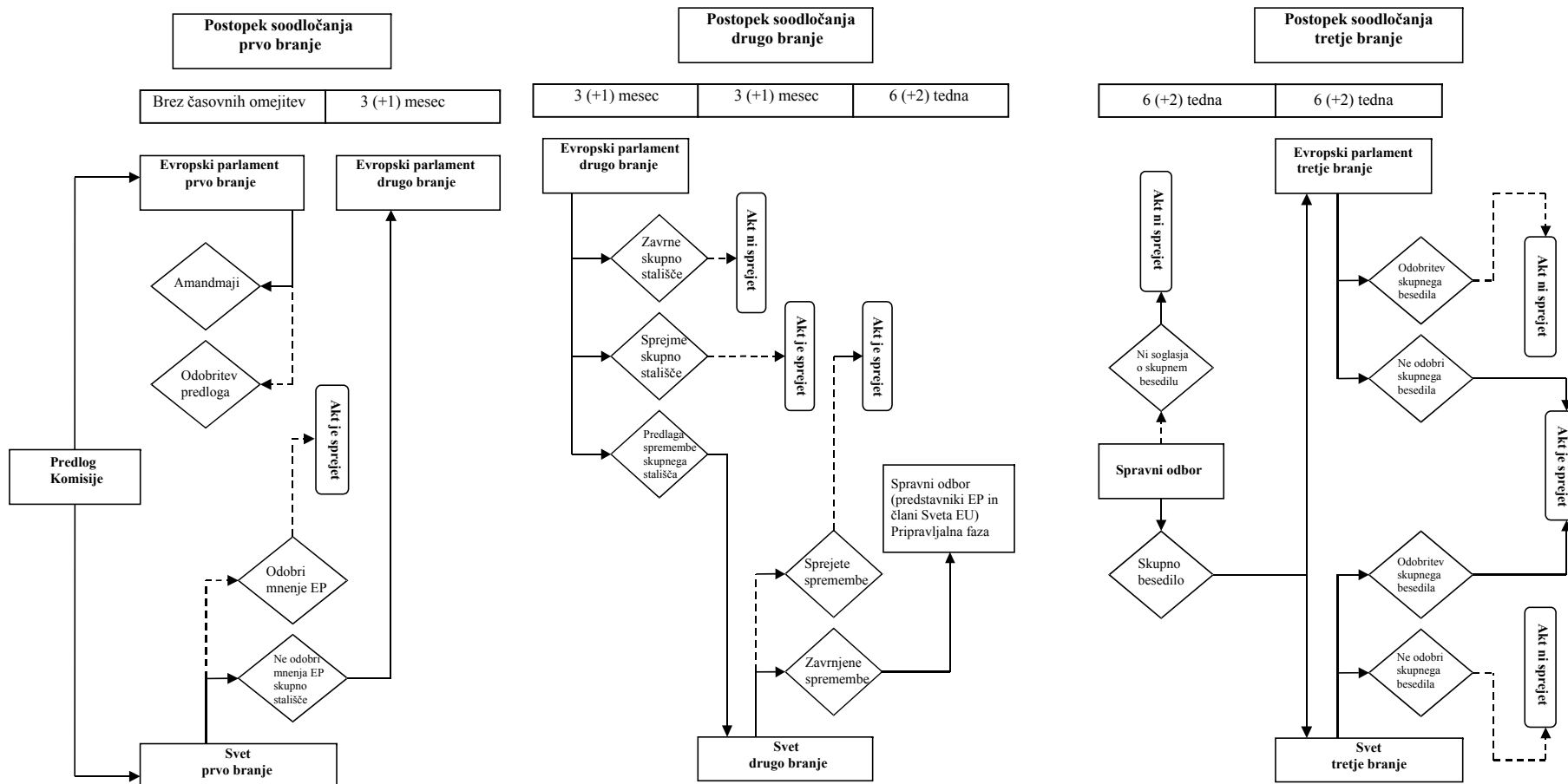
V drugem branju lahko Evropski parlament potrdi skupno stališče Sveta EU ali ne sprejme nikakršne odločitve in je predlagani akt sprejet. Če skupno stališče Sveta EU zavrne, predlagani akt ni sprejet. Absolutna večina poslancev lahko predlaga spremembe skupnega stališča Sveta EU. Tako spremenjeno besedilo se pošlje Svetu EU in Evropski komisiji, da podata svoje mnenje. Če Svet EU s kvalificirano večino odobri predlagane spremembe, je akt sprejet v obliki tako spremenjenega skupnega stališča. Če Evropska komisija poda odklonilno mnenje, mora Svet EU za sprejem spremenjenega skupnega stališča odločati soglasno (Moja Evropa, 2004:23).

Kadar Svet EU ne odobri vseh sprememb, se skliče sestanek spravnega odbora, ki ga sestavljajo člani Sveta EU ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov Evropskega parlamenta. Naloga spravnega odbora je doseči soglasje o skupnem besedilu. Evropska komisija sodeluje pri postopku spravnega odbora in daje vse potrebne pobude za uskladitev stališč Evropskega parlamenta in Sveta EU. Čeprav odbor ne odobri skupnega besedila, predlagani akt ni sprejet (Moja Evropa, 2004:23).

Če v tretjem branju pravni odbor odobri skupno besedilo, ga morata odobriti še Svet EU s kvalificirano večino in Evropski parlament z absolutno večino oddanih glasov. Če ena od obeh institucij EU ne odobri predlaganega akta, ta ni sprejet (Moja Evropa, 2004:23).

9 strategija										X	
8 postavitev meja					X						X
7 arbitraža											
6 sprava											X
5 sporazum						X			X	X	X
4 govoriti enoglasno			X	X	X	X		X	X	X	
3 posvetovanje		X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2 izmenjava informacij	X	X	X	X	X		X				
1 neodvisno oblikovanje politik	X										
	Pobude za nov predlog	Delovni načrt	<i>Bela knjiga</i>	Osnutek	Posvet med sektorji	Predstavitev predloga	Dnevni red predsedstva	Delovne skupine	COREPER	Svet	Sprava
	Faza Evropske komisije						Faza političnih pogajanj				

Tabela 1: Ravni koordinacije v različnih stopnjah odločanja na ravni EU



Shema 1: Faza političnih pogajanj, postopki sprejemanja zakonodaje v EU - postopek soođločanja (Vodnik za postopek soođločanja (2002) Bruselj: Svet EU).

2.4. Širitev Evropske unije

2.4.1. Vpliv širitve na države članice pri varstvu okolja

Že v 237. členu Rimske pogodbe iz leta 1957 je zapisano, da lahko katerakoli država zaprosi za članstvo v Skupnosti, kar je odprlo pot petim zaporednim širitvam – Velika Britanija, Irska in Danska (1973), Grčija (1981), Španija in Portugalska (1986), Avstrija, Finska in Švedska (1995) ter Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Malta, Poljska, Latvija, Litva, Slovaška in Slovenija (2003), s čimer se je število držav članic povečalo s šest na petindvajset. S pojmom širitve razumemo najvišjo stopnja procesa, v katerem države postanejo članice Evropske unije (Dinan, 2000:1).

Evropski kriterij članstva je bil razširjen zaradi spremenjenih okoliščin na evropski in mednarodni ravni ter izkušenj, ki so izhajale iz pogajanj s kandidatkami v vseh predhodnih pogajanjih (prvi val širitve je trajal več kot deset let, tretji deset). Države kandidatke so za vključitev v Evropsko unijo morale izpolnjevati vrsto pogojev, ki jih je določil Evropski svet junija 1993 v Koebenhavnu. Ti so:

- stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, varstvo človekovih pravic, spoštovanje in varstvo manjšin,
- obstoj in delovanje tržnega gospodarstva in sposobnost soočanja s konkurenčnimi pritiski in tržnimi silami znotraj Evropske unije,
- sposobnost prevzemanja obveznosti članstva, vključno s prizadevanji za doseganje ciljev politične, ekonomske in monetarne unije (Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, 1998:17).

Slednji pogoj vključuje popoln sprejem pravnega reda Evropske unije (*acquis communautaire*) vključno s sodelovanjem v vseh treh stebrih, ki jih je vzpostavila Pogodba o EU. Prav tako je decembra 1995 Evropski svet v Madridu v kontekstu predpristopne strategije opozoril na potrebo, da države kandidatke ustvarijo temelje za postopno vključevanje predvsem preko:

- razvoja tržne ekonomije,
- prilagoditve svojih administrativnih struktur,

– vzpostavitve stabilnega ekonomskega in monetarnega okolja (Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, 1998:18).

Z vzpostavitvijo notranjega trga ima Evropa kot celota svoje gospodarske in politične koristi. Najpomembnejša načela, ki stojijo za zahtevami vključitve v Evropsko unijo pri notranjem trgu, so t.i. štiri svobode (prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile). Ne samo, da se bodo posamezniki prosto gibali, študirali in delali preko meja, temveč bo gospodarstvo v Srednji in Vzhodni Evropi uspevalo kot tržno usmerjeno gospodarstvo (Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, 1998:18).¹⁶

Proces vključevanja se začne, ko država predloži prošnjo za članstvo predsedstvu Sveta. Če Svet zaključi, da prošnja vsebuje glavne točke, zaprosi za mnenje Evropsko komisijo, ki poda celovito oceno političnega in ekonomska stanja v vsaki državi kandidatki ter oceno administrativnih kapacitet za sprejem in izvajanje pravnega reda Evropske unije. Nakazani so morebitni problemi, do katerih lahko pride v pogajanjih, ter podano priporočilo, ki se nanaša na začetek pogajanj. Mnenje vsebuje tudi analizo trenutnega stanja države kandidatke ter oceno napredka, ki se pričakuje pred pristopom, pri čemer je treba upoštevati spremembe pravnega reda Evropske unije in stanja v državah kandidatkah. Ocena vplivov je izdelana tako za Skupnost kot za kandidatko. Svet lahko sprejme ali zavrne mnenje Komisije (Dinan 2001:1).

Če se Svet odloči pozitivno, je naslednja stopnja namenjena zapletenim pogajanjem med državami članicami in državo kandidatko, kar vključuje tudi pogajanja med državami članicami o pogojih vključevanja. Evropska komisija deluje v obeh sklopih pogajanj kot posrednik in vedno pospešuje tisto za kar meni, da je v največjem interesu za Skupnost. Če se pristopna pogajanja zaključijo uspešno (če kandidatka in Svet soglasno sprejmeta izid pogajanj), potem predsednik Sveta, predsednik Komisije in država kandidatka podpišejo pristopno pogodbo.¹⁷ To pa še ni konec procesa vključevanja, kajti pristopna pogodba mora biti ratificirana s strani države kandidatke, s strani držav članic, in od Enotne evropske listine iz leta 1987, tudi s strani Evropskega parlamenta. Šele ko vse stranke ratificirajo pogodbo, lahko država kandidatka postane članica EU (Dinan 2001:1).

¹⁶ Več o tem tudi v Ilešič in ostali (2000): Pravni vidiki pridružitvenega procesa. Sklenitev, vsebina in razlaga Evropskega sporazuma o pridružitvi, str. 51-59.

¹⁷ Pristopna pogodba je formalni sporazum podpisan s strani predsednika Sveta, predsednika Komisije ter predstavnikov držav, ki so se pogajali za članstvo EU in določali pogoje, pod katerimi naj bi države kandidatke postale polnopravne članice. Pojem pristopne pogodbe vključuje prosilčevo institucionalno zastopnost znotraj EU (t.j. število glasov v Svetu, število komisarjev, število članov Evropskega parlamenta), derogacije (t.j. morebitne izjeme od EU politik) in druge posebne zadeve (Dinan, 2001:1).

Za vključevanje ni časovnega urnika. Obdobje med prošnjo in članstvom lahko traja od tri do deset let. Precej je odvisno od prosilčeve politične, ekonomske in administrativne pripravljenosti za članstvo, od vpliva članstva na politike in institucije Evropske unije ter od splošnega političnega in ekonomskega ozračja. Pogajanja so v primeru Avstrije, Švedske in Finske trajala trinajst mesecev, v primeru Španije in Portugalske pa kar sedem let (Dinan 2001:169).

Prve evropske sporazume o pridružitvi je Skupnost zaključila s Poljsko, Madžarsko in Češkoslovaško konec leta 1991. Slednji je bil zaradi razpada skupne države podpisan še enkrat leta 1993 s skoraj enako vsebino, tokrat posebej z vsako od novo nastalih držav, torej s Češko in Slovaško. Istega leta sta bila sklenjena sporazuma z Bolgarijo in Romunijo, leta 1995 so sledili še trije sporazumi z baltskimi državami Estonijo, Latvijo in Litvo (Ilešič 2000:24). Slovenija je vzpostavila diplomatske odnose z Evropsko unijo 13. aprila 1992. Za članstvo v Evropski uniji je Slovenija formalno zaprosila 10. junija 1996 in še istega dne podpisala Evropski sporazum o pridružitvi, ki ga je Državni zbor ratificiral v letu 1997. Sporazum je začel veljati s 1. februarjem 1999 in je pomenil okvir za pravni dialog, pospeševanje trgovine in ekonomskih odnosov med Slovenijo in Evropsko unijo. Sporazum je bil osnova za tehnično in finančno pomoč Evropske unije in ustrezen okvir za postopno integracijo Slovenije v Evropsko unijo (Strategija Republike Slovenije za vključitev v EU, 1998:17).

Novi sporazumi so vključevali določbe za zunanje politično koordinacijo in kulturno izmenjavo kot tudi za ekonomsko sodelovanje in so bili delen odgovor želje srednje in vzhodno evropskih držav, da se vključijo v Evropsko unijo. Sporazumi niso vključevali izrecnih obvez za članstvo v Evropski uniji, vendar je bila težnja, da se pristopi, razvidna iz preambule pogodb, in je usmerjala njihove operativne določbe (Dinan, 2000:37). Sporazumi podpisani po letu 1993 so vsebovali tudi obveznost spoštovanja demokratičnih načel in človekovih pravic ter načel tržnega gospodarstva. Za varstvo okolja v državah Srednje in Vzhodne Evrope je bilo še zlasti pomembno, da so sporazumi opredeljevali postopno usklajevanje predpisov in prevzem tistih standardov, ki so v veljavi v EU, pri čemer jim bo slednja nudila vso strokovno pomoč.

Zagovorniki širitve so poudarjali pomembnost stabilizacije demokracije v srednje in vzhodno evropskih državah kot tudi potencialne gospodarske prednosti 100 milijonov novih potrošnikov v Evropski uniji. Na zasedanju Evropskega sveta v Kobenhavnu, junija 1993, so države članice Evropske unije navedle širitev za cilj Evropske unije. Čeprav urnik ni bil določen, so se voditelji držav in vlad dogovorili, da se bo širitev začela takoj, ko bodo

pridružene članice sposobne prevzeti obveznosti članstva z izvajanjem zahtevanih ekonomskih in političnih pogojev (Dinan, 2000:38).

Evropski svet v Essnu je leta 1994 vzpostavil predpristopno strategijo, da bi pospešil priprave v vseh desetih srednje in vzhodno evropskih državah za morebitno članstvo. Napredek bi se ocenjeval letno in naknadno naj bi se določilo datum začetka pristopnih pogajanj.

Na podlagi lastne ocene in informacij, prejetih s strani držav kandidatk je Komisija v letu 1997 v Agendi 2000 predlagala, da se pogajanja začnejo s šestimi državami kandidatkami – Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko in Slovenijo kot tudi Ciprom. Začetek pogajanj je določil Svet v marcu 1998. V sredini decembra 1999 so bila formalna pogajanja sprožena s še šestimi državami kandidatkami – Bolgarijo, Latvijo, Litvo, Malto, Romunijo in Slovaško. Države kandidatke, ki so uspešno zaključile pogajanja, so se v tem procesu dogovorile za določene dovoljene izjeme ter prehodna obdobja na posameznih področjih integracije.

Proces pogajanj lahko traja nekaj let, odvisno od števila članic in kompleksnosti vključenih zadev. Prav tako so lahko dolgi odlogi članstva med najbolj naprednimi državami kandidatkami določenimi v Agendi 2000, in tistimi, ki gospodarsko in politično zaostajajo. V državah, ki so zaostajale je ostal v veljavi Evropski sporazum o pridružitvi (Dinan, 2000:37).

Peta širitev se je začela s 13 državami kandidatkami, ki se raztezajo od Estonije na severu in Turčije na jugu in je pomenila največjo in najbolj ambiciozno širitev do sedaj. Priprave in izzivi za to širitev so bili veliki tako s strani držav članic kot tudi s strani Evropske unije. Za novo širitev je bilo značilno vključevanje držav članic, ki so bile istočasno s procesom vključevanja deležne politične in ekonomske tranzicije. Na evropskem vrhu v Madridu leta 1995 je bilo rečeno, da je širitev politična potreba in zgodovinska priložnost za Evropo. Obstaja možnost širitve na 27 ali celo 30 držav članic (Dinan, 2000:169). Ocena Evropske komisije kaže, da bodo koristi širitve v razširitvi cone stabilnosti v Evropi, kar bo pripomoglo k večji varnosti in miru na tem območju, v pospeševanju gospodarske rasti ter zagotavljanju novih poslovnih priložnosti v celotni Evropi s širitvijo skupnega trga iz 370 milijonov potrošnikov na 500 milijonov, v večji teži Evropske unije v svetovnih zadevah ter v večji vlogi Evropske unije kot močnejšega partnerja v mednarodnih pogajanjih (Dinan, 2000:169).

Razlike med državami članicami so obstajale v stopnji varstva okolja ter v odzivih nacionalnih vlad na okoljske probleme. Revnejše države, kot so bile Grčija, Portugalska, in Španija, niso imele svojih zakonov in politike varstva okolja, saj so njihove vlade smatrale, da je gospodarski razvoj bolj pomemben kot vpliv takšnega razvoja na okolje (McCormik, 2001:8).

Vse države članice imajo pri varstvu okolja svojo upravno in zakonodajno tradicijo. Velika Britanija pristopa k varstvu okolja decentralizirano. Z industrijo sklepa prostovoljne sporazume, pri čemer uporablja prej pristop prepričevanja kot pristop ukazovanja in nadzora. Na politiko varstva okolja v Nemčiji močno vpliva njena federalna struktura z različnimi prioritetami pokrajin (*Länder*) in z vlogo stranke Zelenih na nacionalni in lokalni ravni. Politika Grčije, Španije in Portugalske je v zadnjih letih, zaradi kombinacije pozne industrializacije ter hitrega in nereguliranega urbanega razvoja, še vedno v fazi zaostajanja. Mešanica šibkih administrativnih struktur in relativno nizka stopnja okoljske osveščenosti sta povzročili, da je prioriteta varstva okolja v teh državah nizka. V Italiji je poskuse razvoja nacionalnih politik in institucij varstva okolja oslabil ekonomski delitev med bogatim severom in revnim jugom (McCormick, 2001:9). Varstvo okolja je prioriteta nacionalnih vlad v Avstriji, na Finskem in Švedskem (Dinan, 2000:172). Vse tri države imajo tradicijo visokih socialnih in okoljskih standardov. Ena glavnih skrbi za Avstrijce in Švede v pristopnih pogajanjih je bila ta, da se od njih ne zahteva znižanja nacionalnih standardov tam, kjer so leti višji od tistih, ki jih zahteva Evropska unija. Zavzemale so se za dvig okoljskih standardov drugih držav članic na raven kot jo imajo same (Okolje za Evropo 1995:6). Širitev Evropske unije s temi tremi državami v letu 1995 je v ospredje postavila problem različnih nacionalnih okoljskih standardov.

Namen evropske integracije je bil zmanjšati razlike v pristopih različnih držav članic k varovanju okolja ter jih prisiliti, da se usmerijo k skupnim definicijam in čim boljšemu reševanju problemov varstva okolja (McCormick, 2001:9). Najbolj očitni vpliv širitve evropskih dejavnosti pri varstvu okolja se je odrazil prav v nacionalnih politikah držav članic. Pred procesom evropske integracije so nacionalne vlade obravnavale okoljske probleme izključno v luči nacionalnega interesa. Potreba po okoljskem upravljanju je bila določena nacionalno in tam, kjer so obstajali določeni mednarodni pritiski po skupnem reševanju problemov so se pogajanja vršila bolj v duhu tekmovanja kot pa sodelovanja.

Skupni vplivi na politiko varstva okolja držav članic so bili sledeči:

- o varstvu okolja so začele razmišljati v nadnacionalnih okvirih, pri čemer je bil skupen evropski interes gonilna sila, ki je nadomeščala različne sklope razdrobljenih nacionalnih interesov. Potreba po vzpostavitvi enotnega trga jih je prisilila k medsebojnemu sodelovanju tako pri določanju problema kot tudi pri njegovem reševanju (McCormick, 2001:9);
- na probleme varstva okolja so morale dati enake institucionalne, pravne in postopkovne odgovore. Vsebine dnevnega reda varstva okolja, so občasno še vedno

različne (npr. Britanci močno skrbijo za naravovarstvene zadeve – divji ptiči, varstvo habitatov, Nemci za gozdove, države severa za pogoje ohranjanja varstva okolja na Mediteranu). Pod vodstvom pravnega reda Evropske unije so bili na univerzalne probleme, sprejeti univerzalni odgovori. Na ta način so se politike varstva okolja držav članic zbližale (zavezništvo politik). Izrazit primer tega je politika podnebnih sprememb (McCormick, 2001:10);

- pri oblikovanju in izvajanju politike varstva okolja so se morale navaditi na način upravljanja na več ravneh (*multilevel governance*). V zadevah varstva okolja so morale dosegati medsebojne dogovore in sporazume v pogajanjih (podnebne spremembe, trgovanje z ogroženimi vrstami), kar je vključevalo tudi zahteve zunanjih akterjev (McCormick, 2001:10);
- postale so subjekt znatno večjih zunanjih pritiskov. Politike držav članic vodijo dogovori, ki so rezultat njihovih medsebojnih razprav in pogajanj. Politike niso več zgolj rezultat domačih razprav med zainteresiranimi strankami (predvsem interesov industrije in kmetijstva). Politike spodbujajo razlike v ekonomskih prednostih bogatih in revnih držav, potrebe po izgradnji infrastrukture za pospeševanje enotnega evropskega trga ter dodatni interesi nacionalnih in evropskih interesnih skupin (McCormick, 2001:10).

S širitvijo Evropske unije bo pri varstvu okolja morda potrebno ubrati pristop dveh hitrosti. Države članice si prizadevajo za doseganje čim višjih okoljskih standardov, ki za številne nove države članice niso tehnološko in gospodarsko izvedljivi. To ima lahko posledice za enoten trg, saj so visoki okoljski standardi v posameznih delih Evrope ovira trgovanju, zlasti v tistih državah, ki takšnih standardov ne dosežajo (Stern, 1995:10-11). Pristop reševanja problemov varstva okolja je bil z vključitvijo srednje in vzhodno evropskih držav manj agresiven, kot je bilo to v primeru članstva Avstrije, Finske in Švedske v letu 1995 (McCormick, 2001:66).

2.4.2. Izzivi vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo pri varstvu okolja

Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo pri varstvu okolja državi nalaga štiri glavne izzive:

- zakonodajni izziv, kjer država prevzema in usklajuje svojo nacionalno zakonodajo z obsežnim pravnim redom Evropske unije na tem področju. Gre za sprejemanje ali spreminjanje nacionalnih zakonov, pravil in postopkov tako, da so zahteve pravnega reda Evropske unije v celoti vključene v notranjo pravno ureditev. Temu pravimo prenos (*transposition*);
- finančni izziv, kjer so prve ocene stroškov pokazale, da bo za izvajanje okoljskega pravnega reda EU potrebnih 506 milijard SIT (Nacionalni program varstva okolja, 1999:94). Pravni red varstva okolja Evropske unije pozna finančno zahtevne direktive, ki se nanašajo predvsem na odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda ter ravnanje z odpadki (odlagališča, embalaža in odpadna embalaža). V Sloveniji so za reševanje problemov varstva okolja na voljo le omejena sredstva in iskanje možnih virov zunanje pomoči je nenehno v teku. Država je skušala dobiti določena sredstva s pomočjo programov nepovratne predpristopne pomoči kot sta bila PHARE (*Pologne et Hongrie: Actions pour la Reconversion Economique*) in instrument predpristopne pomoči za strukturno politiko (ISPA¹⁸ – *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*). PHARE je program tehničnega in finančnega sodelovanja, ki je zagotavljal prej dotacije kot posojila. Namenjen je bil investicijskim projektom (70% proračuna) in institucionalni krepitvi (30% proračuna). ISPA je bil program namenjen izključno okolju in prometu. Prav tako so pomembna posojila multilateralnih kreditorjev – Evropske investicijske banke (EIB – *European Investment Bank*)¹⁹, Evropske Banke za obnovo in razvoj (EBRD – *European Bank for Reconstruction and Development*). Cilji varstva okolja so bili s pomočjo nekaterih sredstev iz tujine

¹⁸ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA). Program je bil sprožen v letu 2000 kot eden od finančnih instrumentov, ki pomaga državam kandidatkam v pripravah na članstvo v EU.

Program je temeljil na načelih, ki so veljali za Kohezijski sklad. Dajal je finančno pomoč projektom infrastrukture na področju varstva okolja in prometa. European Commission: Regional Policy - Inforegio, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa_en.htm

¹⁹ Evropska investicijska banka (EIB – *European Investment Bank*) odobrava posojila za izvajanje projektov, ki pospešujejo razvoj gospodarstva v manj razvitih regijah EU, prispevajo k rasti čezevropskega prometa, širjenju telekomunikacij, gradnji energetskega naprave, povečanju mednarodne konkurenčnosti evropske industrije, varstvu narave, mestnemu razvoju, zaščiti zgodovinskih spomenikov in racionalni rabi energije. Članice EIB so države članice, sedež pa ima v Luksemburgu (Moja Evropa, 2004:20).

doseženi nekoliko prej kot bi bili sicer (gradnja čistilnih naprav), vendar ni bilo realno pričakovati bistvene finančne podpore, kar je bilo razvidno tudi iz zneskov, ki jih je Evropska unija namenila za vključitev šestih držav kandidatk (luksemburška skupina),²⁰ od 6.450 milijonov evrov (EUR) v letu 2002 na 16.780 milijonov EUR leta 2006.²¹ V ta namen je treba vpeljati učinkovite dodatne finančne sheme sodelovanja državnega in občinskih proračunov, okoljskih taks, Ekološko-razvojnega sklada, domačega bančnega in zasebnega kapitala, še zlasti pa povečati delež javnih proračunskih sredstev za spodbujanje okoljskih investicij v javno sfero;

- institucionalni izziv, kjer morajo biti vzpostavljene vse institucije za izvajanje pravnega reda EU, ki naj bi bile ustrezno administrativno organizirane in usposobljene za svoje delovanje;
- izziv izvajanja pravnega reda EU je povezan z vsemi tremi zgoraj omenjenimi izzivi. Uspešna realizacija zgornjih izzivov v veliki meri ustvarja pogoje za učinkovito izvajanje pravnega reda Evropske unije.

Vključevanje Republike Slovenije v Evropsko unijo je zahtevalo temeljito pripravo za pravočasno preprečitev morebitnih negativnih učinkov na okolje in hkrati za povečanje koristi, ki jih je pridruževanje ponujalo. Proces vključevanja je Sloveniji ponujal možnost, da ga uporabi kot spodbudo za učinkovito uresničevanje trajnostne okoljske politike. Zaradi opredelitve Slovenije, da postane polnopravna članica EU ter dejstva, da je bila povabljen k pogajanjem v prvi skupini držav, so bili lahko kratkoročni okoljevarstveni cilji tudi tisti, ki bi jih glede na ozke nacionalne okoljevarstvene zahteve sicer dosegli kasneje. To dejstvo je bilo upoštevano pri določanju ciljev in ukrepov, posebno za kratkoročno obdobje, kjer so bile prednostno upoštewane obveze, vezane na izpolnjevanje zahtev »*acquis communautaire*« (Nacionalni program varstva okolja, 1999:5).

Že pred vključitvijo v Evropsko unijo je država ugotavljala morebitne pozitivne ali negativne okoljske spremembe tega dejanja. Okvir priprave Nacionalnega programa varstva okolja (NPVO) je ugotovil tako faktorje povečanja kot tudi zmanjšanja okoljskih pritiskov s ciljem preučitve faktorjev povečanja in kontrole faktorjev zmanjšanja pritiska (Nacionalni program varstva okolja, 1999:14).

²⁰ Luksemburška skupina je zajemala sledeče države: Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Poljska in Slovenija (<http://evropa.gov.si/aktualno/2002/>).

²¹ Predlog za uvrstitev informacije o stališčih Evropske komisije o finančnem delu pogajanj z državami kandidatkami za vstop v EU (2002): Ožja pogajalska skupina. Ljubljana.

Dejavniki stopnjevanja pritiskov na okolje	Dejavniki zmanjševanja pritiskov na okolje
<ul style="list-style-type: none"> • oživljanje gospodarstva z nevarnostjo vzpostavitve podobnega vzorca onesnaževanja kot pred obdobjem gospodarske krize, • pospeševanje primernih in opuščanje manj primernih površin lahko ogrozi tradicionalna občutljiva razmerja med človekom in naravo, • pričakuje se povečan vnos gensko spremenjenih organizmov v okolje, • povečana ogroženost rastlinskih in živalskih vrst zaradi hidrotehničnih in agrotehničnih posegov, izgradnje avtocest, vnašanja tujih rastlinskih in živalskih vrst, • naraščanje rekreacije ter nevarnost okoljsko neobvladanega prodora turizma na območja najobčutljivejših (in turistično atraktivnih) ekosistemov itd., • sproščanje zasebne iniciative, ki bo terjala nove lokacije in bo brez vzpostavljanja državne funkcije varstva okolja vodilo v nadaljnje ogrožanje okolja in biotske raznovrstnosti, • podrejanje okoljskih ciljev drugim, predvsem kratkoročnim (socialnim in drugim) interesom, • povečan pritisk na tranzitni tovorni promet in s tem povečevanje emisij iz prometa, • povečan promet bo po ocenah prispeval k povečanju emisij v ozračje, • poskusi vnosa "umazanih" in cenejših tehnologij zunanjih investitorjev. 	<ul style="list-style-type: none"> • dograjevanje pravnih in ekonomskih instrumentov varovanja okolja v skladu z zahtevami pri uskladitvi s stanjem varstva v razvitih državah, • izpolnjevanje že prevzetih mednarodnih obveznosti (npr. Konvencija o biološki raznovrstnosti) ali tistih, ki jih bo država prevzela ob priključitvi EU (npr. Direktiva za varstvo ptičev, Direktiva za varstvo flore, favne in habitatov), • institucionalna krepitev na vseh ravneh ter okrepljen nadzor nad viri ogrožanja okolja, • prilagajanje izvozne industrije (predvsem tistih panog, ki proizvajajo končne izdelke) okoljskim standardom EU, • realizacija sanacijskih programov na osnovi "okoljskih rezervacij" v procesu lastninjenja podjetij, • dvig stopnje okoljske zavesti in povečanje znanj o okoljski problematiki, • prestrukturiranje slovenskega kmetijstva na podlagi pričakovanih finančnih spodbud za ohranjanje tradicionalnih oblik kmetijstva v skladu s politiko EU.

Tabela 2: Dejavniki stopnjevanja in zmanjševanja pritiskov na okolje (NPVO 1999:14).

V nadaljevanju tega podpoglavja se posvečam predvsem zakonodajnemu izzivu vključevanja, ki se dotika izziva prenosa in izvajanja pravnega reda Evropske unije. Varstvo okolja je glede prenosa pravnega reda Evropske unije drugo največje področje, takoj za kmetijstvom. Na analizi realizacije ciljev zakonodajnega izziva skušam pokazati na uspešnost politike varstva okolja v procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, pri čemer so kazalniki ugotavljanja uspešnosti skladnost in celovitost prenosa pravnega reda v danem časovnem okviru. V ospredju je usmerjenost na norme in pravila oz. na pravno izvedljivost. Dejstvo je, da večja skladnost ni nujen in tudi ne zadosten pogoj za učinkovitost. Uspešnost v tem kontekstu ocenjujem predvsem v luči, ki se usmerja na pravni pristop, t.j. na eksplicitne norme in pravila ter študij skladnosti nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU. Z uspešnostjo v tem smislu mislim predvsem na hitrost in obseg prenosa pravnega reda Evropske unije v nacionalno zakonodajo, ki se je dogodila v relativno kratkem času in je povečala obseg in skladnost nacionalne zakonodaje z evropsko.

Institucionalnemu vidiku posvečam pozornost tretjem delu magistrske naloge, ki se ukvarja z ustreznostjo struktur za izvajanje izbrane evropske zakonodaje in strukturami za koordinacijo evropskih zadev, ki vključuje učinkovito pripravo stališč. Tretji del naloge vključuje primerjalno analizo med izvorno državo članico Nemčijo ter državo članico prve širitve v letu 1973, Veliko Britanijo, ter novo državo članico Slovenijo, ki je postala polnopravna članica Evropske unije v letu 2004.

2.4.2.1. Zakonodajni izziv

Celoten proces vključevanja v Evropsko unijo je zajemal prenos pravnega reda ter ureditev postopkovnih in administrativnih ukrepov tako, da so bile na dan vključitve v nacionalni zakonodaji, strukturah in postopkih sprejete vse zahteve Evropske unije.

S podpisom in ratifikacijo Evropskega sporazuma o pridružitvi ter s svojo prošnjo za polnopravno članstvo je Slovenija okrepila zavezanost, da svojo nacionalno zakonodajo čim prej uskladi s pravnim redom Evropske unije. Zahtevne naloge prilagajanja in usklajevanja zakonodaje so zahtevale ustrezno pripravljenost in organiziranost. Slovenija je s procesom vključevanja vstopila v obdobje, v katerem je morala sprejeti strukturne, politične in postopkovne spremembe, ki so bile nujne za uspešno integracijo v Evropsko unijo.

Vlada Republike Slovenije je marca 1998 sprejela okoljsko strategijo za vključevanje v Evropsko unijo (Okoljska pristopna strategija, 1998),²² ki je zajemala pregled in ugotavljala skladnost nacionalne zakonodaje v primerjavi z evropsko, pričakovane probleme, izzive in prednostne naloge v naslednjih letih ter priprave na pogajanja z državami članicami Evropske unije. Temeljila je na ključnih dokumentih Slovenije in Evropske komisije, med drugim na Strategiji Republike Slovenije za vključevanje v EU (Ljubljana, september 1997, in kasnejše popravljene verzije), Beli knjigi Evropske komisije (Bruselj, 1995), Agendi 2000 in Mnenju Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v EU (Bruselj, avgust 1997), Priročniku Komisije za približevanje okoljski zakonodaji (Bruselj, avgust 1997) ter na številnih sklepih in dogovorih tako Vlade Republike Slovenije kot pomembnih institucij Evropske unije. Pravni red je bilo treba prenesti v relativno kratkem obdobju. Zelo hitro se je pokazalo, da sam prenos pravnega reda EU ne bo največji pričakovani problem, bo pa večji problem njegovo učinkovito izvajanje.

V skladu s priporočili in sklepi mnenja Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v EU se je v kratkoročnem obdobju skušalo uskladiti okoljsko zakonodajo pri okvirni direktivi za zrak, vode in odpadke (Accession Partnership, 1998:3-4) ter uresničevati programe izvajanja, ki jih je zahteval pravni red EU. V srednjeročnem obdobju, do vstopa v EU, se je skušalo uskladiti še horizontalno zakonodajo in zakonodajo s področja industrijskega onesnaževanja ter razviti ustrezno spremljanje in nadzor nad izvajanjem. Nadaljevalo se je s pripravo programov izvajanja in potrebnih okoljskih investicij.

Januarja 1999 je bil sprejet tudi Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002 (Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002, 1999), ki je bil jasno opredeljen načrt priprav za polnopravno članstvo v Evropski uniji, z oblikovanimi prednostnimi nalogami in časovnim razporedom usklajevanja zakonodaje.

Da bi lažje razumeli pomembnost zakonodajnega izziva naj omenim, da se je okoljska zakonodaja Evropske unije razvila v zadnjih tridesetih letih in danes vsebuje približno 300 pravnih aktov, vključno z direktivami, uredbami, odločbami, sklepi in priporočili²³. Samo

²² Okoljska pristopna strategija Slovenije je temeljni programski in terminski dokument, ki je usmerjal prizadevanja za vključitev v EU na področju okolja. Vlada Republike Slovenije je dokument obravnavala in ga 26. marca 1998 sprejela kot prilogo k Državnemu programu za prevzem pravnega reda EU (*acquis communautaire*). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.

²³ Govorimo o t.i. sekundarnih pravnih virih, ki so uredbe (splošno obvezujoče in direktno uporabne), direktive (obvezujoče glede cilja, metode; realizacija je prepuščena državam), odločbe (obvezujoče za osebe na katere so naslovljene), priporočila in mnenja (nimajo obvezne veljave). Poleg sekundarnih pravnih virov med vire prava ES štejemo še primarne pravne vire (ustanovitvene pogodbe ter pogodbe o pristopu novih članic) ter ostale pravne vire (običajni, splošna pravna načela, pravila mednarodnega prava, sodna praksa in doktrina) (Moja Evropa, 2004:22).

jedro pravnega reda Evropske unije, ki so ga morale pridružene države Srednje in Vzhodne Evrope postopoma prenesti v svojo notranjo zakonodajo in upravno prakso je bilo precej manjše. Sestavljeno je bilo iz približno 70-tih direktiv, od katerih so bile nekatere večkrat spremenjene in dopolnjene s t.i. hčerinskimi direktivami. Okoljska zakonodaja je bila za preglede usklajenosti zakonodaje (*screeninge*) razdeljena na trinajst sklopov, ki so se nahajali v obvezni listi A²⁴ Urada za tehnično pomoč in izmenjavo informacij (TAIEX – *Technical Assistance and Information Exchange Office*), namenjeni za preglede usklajenosti okoljske zakonodaje. Lista je obsegala horizontalno zakonodajo, kakovost zraka, ravnanje z odpadki, kakovost voda, ohranjanje narave, nadzor nad industrijskim onesnaževanjem in tveganja, kemikalije in gensko spremenjene organizme, hrup vozil in strojev, jedrsko varnost in varstvo pred sevanji, podnebne spremembe, civilno zaščito in reševanje, okoljsko politiko in mednarodno sodelovanje.

Pregledi usklajenosti slovenske zakonodaje s pravnim redom EU so se začeli aprila 1998 in so bili zaključeni julija 1999. Pregled usklajenosti zakonodaje s pravnim redom EU pomeni natančno obrazložitev pravnega reda EU s temeljnim namenom, da se odpravijo vsi morebitni nesporazumi glede razumevanja in/ali obsega EU zakonodaje, ne samo na pravni temveč tudi na tehnično izvedbeni ravni. V fazi pregleda usklajenosti zakonodaje so se izpostavili vsi predvideni problemi usklajevanja zakonodaje (tako prenosa kot uveljavljanja zakonodaje), ki so se reševali kasneje, v pravih pogajanjih.

Pregledi usklajenosti za okolje so potekali v mesecu januarju in februarju 1999. Obsegali so tri dele multilateralnega in tri dele bilateralnega pregleda usklajenosti pravnega reda varstva okolja. Na multilateralnem pregledu je Evropska komisija podala razlago vsebine posameznih direktiv za vseh trinajstih sklopov okoljske zakonodaje in odgovarjala na vprašanja zastavljena s strani vseh šestih pridruženih držav članic. Trije deli bilateralnega pregleda so zajemali različne sklope okoljske zakonodaje in tem sklopom ustrezne pripadajoče direktive. Na bilateralnem pregledu je slovenska stran predstavila usklajenost slovenske zakonodaje s pravnim redom EU, nakazala možne probleme in tudi direktive, za katere bo najverjetneje v pogajanjih skušala doseči prehodno obdobje (izpusti nevarnih snovi v vode, kakovost goriv, komunalne odpadne vode, embalaža in odpadna embalaža, industrijsko onesnaževanje). Evropsko komisijo je v okviru bilateralnega pregleda zanimalo predvsem, kako Slovenija sprejema pravni red, kje so problemi in kako jih bo rešila, kako poteka proces usklajevanja,

²⁴ Taiex lista A oz. *screening* lista vključuje na eni strani pravni red EU, ki ga je država kandidatka dolžna prenesti v svoj pravni red v obdobju do vstopa v Evropsko unijo, na drugi strani pa ustrezno obstoječo in predvideno zakonodajo države kandidatke, ki je potrebna za doseganje popolne skladnosti s pravnim redom EU.

katere obstoječe institucije so odgovorne za izvajanje in kakšna je njihova usposobljenost. Po opravljenem celotnem bilateralnem pregledu usklajenosti okoljske zakonodaje z vsemi šestimi državami kandidatkami je Evropska komisija pripravila poročilo o pregledu usklajenosti pravnega reda (*screening report*) za vsako državo kandidatko posebej.

Pregledi niso bili del pogajanj, so pa bili uvod v pogajanja z Evropsko unijo, ki so se za sektorje, ki so že zaključili preglede usklajenosti zakonodaje, začeli 10. novembra 1998.

Slovenija je v pogajalski proces vstopila s svojim lastnim notranjim ciljem biti pripravljena na vključitev v Evropsko unijo z 31. decembrom 2003. V pogajalskih izhodiščih je bil jasno poudarjen cilj, ki ni bil izvajanje maksimalnega števila prehodnih obdobj z maksimalnim trajanjem, temveč cilj, da se v najkrajšem času državljanom zagotoviti enaka raven varstva okolja kot jo uživajo državljani držav članic Evropske unije. V ta namen Republika Slovenija za doseženo raven razvitosti države že namenja sorazmerno znatna sredstva za varstvo in izboljšanje stanja okolja in jih namerava v skladu z Nacionalnim programom varstva okolja v okviru možnosti še povečevati (Pogajalska izhodišča, 1999:1).

Slovenija je bila prva država, ki je začasno zaprla pogajalsko poglavje in dobila odobrena tri prehodna obdobja na področjih:

- direktive o embalaži in odpadni embalaži v trajanju petih let od dneva predvidenega pristopa k Evropski uniji, saj izpolnitev zahtev omenjene direktive zahteva vzpostavitev sistemov ravnanja z embalažo, kar je povezano z organizacijskimi ukrepi in finančnimi vlaganji,
- direktive o odvajanju in čiščenju komunalnih odpadnih voda, ki se nanaša na roke izgradnje kanalizacije ter čistilnih naprav zaradi izredno visokih investicijskih vlaganj v trajanju desetih let,
- direktive o celovitem preprečevanju in nadzoru nad industrijskim onesnaževanjem v delu, ki se nanaša na obstoječe naprave v trajanju štirih let od datuma uveljavitve, ki velja za obstoječe naprave držav članic Evropske unije (30.09.2007) (Pogajalska izhodišča, 1999:1).

Okoliščina, pomembna za samo politiko varstva okolja v državi, je bila, da so bile zaveze Državnega programa za prevzem pravnega reda skladne z zavezami predpristopnih pogajanj in da je bilo uresničevanje zavez podanih v pogajanjih v neposredni funkciji izvajanja nacionalnih ciljev varstva okolja. Vsi mehanizmi spremljanja in uveljavitve danih zavez, ki so navedeni v nadaljevanju besedila, so tisti, ki so bili v funkciji bolj učinkovitega izvajanja nacionalne okoljske politike.

Spremljanje uresničevanja zavez je potekalo skozi notranje in zunanje spremljanje, pri čemer je prvega izvajala država sama, slednjega pa Evropska unija. Sistem notranjega spremljanja je temeljil na računalniški bazi podatkov vseh zavez in na rednem vnosu realizacije individualnih nalog. Redna poročila o uresničevanju zavez so se obravnavala na Vladi, ki je sprejemala tudi ustrezne korekcijske mehanizme. Spremljanje realizacije na ravni EU se je vršilo na podoben način z rednimi letnimi poročili o napredku, ki so bili pomembni z vidika učinkovitosti politik na posameznih področjih. Dodaten pritisk v smislu uveljavljanja in spremljanja je bila prav preglednost vseh dejavnosti, povezanih z vključevanjem v EU. V proces vključevanja v EU so bile vključene zainteresirane organizacije z možnostjo sodelovanja v procesu sprejemanja in oblikovanja pogajalskih izhodišč. Vsi ustrezni dokumenti so bili dostopni tudi na spletni strani.

Slovenija je v danem časovnem okviru, ki je bil na razpolago za vključitev, prenesla pravni red varstva okolja v celoti in s tem zagotovila popolno skladnost nacionalne zakonodaje z evropsko. V obdobju vključevanja so bili sprejeti nekateri pomembni zakoni za ohranjanje narave, kemikalij, kakovosti voda, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, varstva pred ionizirajočimi sevanji in jedrske varnosti. Omenjeni zakoni so postavili celovit sistemski okvir za urejanje posameznih okoljskih vprašanj in prenesli zahteve evropskih direktiv (industrijsko onesnaževanje, kakovost voda, gensko spremenjeni organizmi in mikroorganizmi).

Vlada Republike Slovenije je sprejela tudi novi Zakon o varstvu okolja,²⁵ s katerim je bil prenos pravnega reda Evropske unije varstva okolja izvršen skorajda v celoti. Sprejeti so bili tudi številni podzakonski akti in strategije ter operativni programi vezani na izvajanje posameznih direktiv. V letu 1999 je bil sprejet Nacionalni program varstva okolja (NPVO), ki je določal cilje in prioritete delovanja pri varstvu okolja za obdobje desetih let. Sprejeti so bili operativni programi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, strategija za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, strategija za upravljanje z rjavim medvedom, strategija zmanjševanja emisij toplogrednih plinov in številne druge (Ministrstvo za okolje in prostor, 2001).

Dejstvo je, da je Slovenija država, kjer je zakonodaja s področja varstva okolja obstajala že pred procesom vključevanja v Evropsko unijo, vendar ta ni bila celovita, še zlasti iz krovnega vidika. Značilna je bila hipertrofija in nepreglednost predpisov. Na področju varstva okolja je bila vrsta različnih predpisov, vendar to okolja ni prav nič zaščitilo. Nekonsistentnost sistema

²⁵ Zakon o varstvu okolja, Ur.l.RS, št. 41-1694/2004 (22.4.2004)

se je kazala tudi v različnih hierarhičnih ravneh predpisov, ki so urejali enake zadeve (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1994:13). Ugotavljam, da je bilo vključevanje Republike Slovenije v Evropsko unijo določen pritisk k bolj celovitemu oblikovanju nacionalne zakonodaje varstva okolja. Slovenija je država, ki je vstopila v Evropsko unijo predvsem zaradi svojih lastnih interesov in bi v nekem daljšem časovnem obdobju gotovo tudi sama oblikovala ustrezen pravni okvir varstva okolja, saj se v Sloveniji tradicionalno za okoljske probleme zanima širša javnost. Vključevanje v Evropsko unijo je državo prisililo, da je razvijala zakonodajo na vseh sklopih okoljske zakonodaje in ne le na določenih prednostnih področjih delovanja, kar se kaže kot pritisk za pospešitev sprejemanja in usklajevanja zakonodaje na celotnem področju. V tem pogledu je bilo sprejemanje zakonodaje uspešnejše in hitrejše, kot če tega pritiska ne bi bilo. Prevzemanje že ustvarjenega systemskega okvira je namreč lažje, kot da mora te okvire določati država sama. Določeni časovni roki, so proces prevzemanja pospešili, saj čas za tovrstno nalogo ni bil neomejen. Redna spremljanja tako s strani Vlade kot tudi s strani Evropske unije so bili mehanizmi, ki so nastopali v funkciji bolj učinkovitega izvajanja nacionalne okoljske politike. Kot država članica se Slovenija trenutno nahaja v obdobju, ko Evropska komisija ugotavlja pravilnost prenosa in doseganja pravne skladnosti. Slovenija je v marcu 2004 že prejela prve opomine o neopravljenih obveznostih prenosa pri biogorivih in električni ter elektronski opreми.

2.4.2.2. Institucionalni izziv

Vključevanje v Evropsko unijo predstavlja za državo tudi institucionalni izziv, saj morajo biti za izvajanje pravnega reda Evropske unije vzpostavljene vse potrebne institucije, ki naj bi bile ustrezno administrativno organizirane in usposobljene za svoje delovanje. Vzpostavljene in delujoče institucije namreč niso ločen pogoj za vključitev v EU. Decembra 1995 je Evropski svet v Madridu v kontekstu predpristopne strategije opozoril na potrebo, da države kandidatke ustvarijo temelje za postopno vključevanje tudi preko prilagoditve svojih administrativnih struktur (Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, 1998:18). Razvoj institucij se je pokazal za ključno nalogo na poti k večji učinkovitosti okoljske politike. Pravnega reda Evropske unije namreč ni mogoče izvajati, če nimaš ustreznih in delujočih institucij.

Države kandidatke so bile še posebej podvržene vplivu evropeizacije na njihove državne uprave. Večina kandidatki ni poznala moderno urejene državne uprave, zato upravičen strah in skrb organov Unije, predvsem Komisije, da je treba posebej natančno nadzorovati

usposobljenost držav kandidatk za izvajanje pravnega reda EU (Bugarič, 2004:595). Med pridružitvenimi pogajanjmi je Komisija na bolj ali manj posreden način močno pritiskala na države kandidatke, da reformirajo svoje državne uprave in sprejmejo ustrezno uslužbenko zakonodajo. Komisija je celo predstavila modele, ki naj bi bili primerna oblika reforme državne uprave v državah kandidatkah in pripravila sicer neuradni dokument (Komisija 2001), ki našteva vrsto organov in institucij, ki naj bi bili nujno potrebni za izvajanje pravnega reda EU, in so se dotikali tudi institucij, ki v pravu EU niso omenjene (Bugarič, 2004:595). Tudi mehanizem denarne in tehnične pomoči je zahteval ustanovitev določenih organov oz. teles kot temeljnega pogoja za pridobitev sredstev. Čeprav organizacija državne uprave neposredno ni del pravnega reda EU, se v vseh poročilih o napredku pojavljajo ocene in zahteve Komisije po reformi državne uprave v državah kandidatkah. Nekateri avtorji trdijo, da je vpliv evropskega prava bistveno bolj močan na države, ki se vključujejo v EU kot na aktualne države članice (Bugarič, 2004:590).

Slovenija se je morala za vse naloge, ki so se nanašale na vključevanje v Evropsko unijo, torej tudi za naloge varstva okolja ustrezno organizirati. Koordinacijo evropskih zadev na državni ravni je vodila Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve (SVEZ), ki jo je vodil minister za evropske zadeve. Na ravni ministrstev so bile s sklepom Vlade RS v letu 1997 organizirane službe za evropske zadeve. Za potrebe pregledov usklajenosti zakonodaje in kasneje pogajanj je Vlada RS s sklepom v maju 1988 imenovala ožjo pogajalsko skupino in 31 delovnih skupin. Vsebine varstva okolja je pokrivala delovna skupina 22 – Okolje, ki so jo sestavljali predstavniki ustreznih ministrstev in interesnih skupin, sodelovala pa je pri pripravi in izvedbi pregledov usklajenosti zakonodaje ter pripravi pogajalskih izhodišč.

Pravni red Evropske unije varstva okolja je od vlad zahteval vpeljavo postopkov izdajanja dovoljenj in izvajanja programov za zmanjšanje onesnaževanja. Poleg tega je bilo treba zagotoviti objekte in naprave za spremljanje in nadzorovanje onesnaževanja ter redno poročati javnosti in Komisiji o onesnaženosti in zaščitnih ukrepih. Glavne institucionalne ovire pri zaščiti ciljev varstva okolja so bile nezadostna povezanost okoljske politike in drugih politik, neučinkovita organizacija, nezadostna okoljska zakonodaja, neučinkovita uporaba in nezadosten nadzor izvajanja ter uveljavljanja obstoječe okoljske zakonodaje, pomanjkanje strokovnjakov in neustrezno usposobljena inšpekcija ter neopredeljene sankcije (Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo 1998:167-168). Proces vključevanja v Evropsko unijo je bil priložnost, da država organizira svoje ustanove in postopke ter usposobi osebe za vsakodnevne procese in odgovornosti na področjih sprejemanja, pravnega izvajanja in uveljavljanja ter učinkovitega nadzora nad izvajanjem pravnega reda Evropske

unije. Analiza institucij, ki jo je država opravila pri varstvu okolja, je pokazala, da večina institucij za izvajanje pravnega reda Evropske unije že obstaja. V pogajalskih izhodiščih za okolje je bilo zapisano, da si Ministrstvo za okolje in prostor nekatere pristojnosti pri kemikalijah, pitni vodi in varstvu pred sevanji deli z Ministrstvom za zdravje, pri varstvu narave z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, pri ocenjevanju in obvladovanju tveganja in civilni zaščiti pa z Ministrstvom za obrambo. Za izvajanje upravnih postopkov varstva okolja sta bili odgovorni predvsem Uprava Republike Slovenije za varstvo narave in Uprava za jedrsko varnost, organa v sestavi Ministrstva za okolje in prostor. Spremljanje kvalitete površinskih in podzemnih voda in zraka je izvajal Hidrometeorološki zavod Republike Slovenije, spremljanje kvalitete pitne vode pa Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije z območnimi zavodi za zdravstveno varstvo. Za nadzor nad uveljavitvijo zakonodaje s področja varstva okolja je odgovoren državni inšpektorat (Pogajalska izhodišča, 1999: 2-3).

Republika Slovenija se je v pogajalskih izhodiščih za okolje zavezala, da bo najkasneje do datuma predvidenega pristopa k Evropski uniji ustrezno reorganizirala in dodatno kadrovske, strokovno in tehnično okrepila Upravo Republike Slovenije za varstvo narave, Hidrometeorološki zavod Republike Slovenije in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor ter bo poskrbela za ustrezno izobraževanje in usposabljanje obstoječega kadra. Na ta način bo poskrbela za krepitev in administrativno usposobljenost institucij za izvajanje pravnega reda Evropske unije (Pogajalska izhodišča, 1999:3). Za izvajanje pravnega reda na posameznih sklopih okoljske zakonodaje naj bi se vzpostavil integralni informacijski sistem varstva okolja, imenovana naj bi bila komisija za podeljevanje znaka za okolje ter ustanovljen pristojni organ za registracijo organizacij v sistemu okoljskega ravnanja in presoje (EMAS – *Environmental Management Audit Scheme*) ter za obveščanje in stike s Komitejem za okoljsko ravnanje in presojo pri EU.

V okviru obstoječih institucij se je oblikovala organizacijska struktura za izvajanje predpisov. Za opravljanje aplikativnih strokovnih nalog (kartiranje, rdeči sezname) se je usposobil Zavod za ohranjanje narave (javni zavod). Imenovano je bilo neodvisno svetovalno telo za gensko spremenjene organizme ter vzpostavljen informacijski sistem za zbiranje in mednarodno izmenjavo podatkov, ustanovljen je bil pristojni organ za kemijsko varnost ter vzpostavljen informacijski sistem za zbiranje podatkov o količinah kemikalij.

Vsi zgoraj navedeni institucionalni ukrepi kažejo, da vključevanje države v Evropsko unijo vpliva na institucionalno organizacijo in reorganizacijo države, ki je bila izvršena z namenom učinkovitega izvajanja pravnega reda Evropske unije. Država mora imeti za izvajanje

pravnega reda vzpostavljene institucije, ki morajo biti tudi ustrezno usposobljene. Če ni vpeljanega določenega postopka ali ne obstaja določen organ, ki bi moral opravljati določene naloge, zakonodaje ni mogoče izvajati. Učinkovito izvajanje, ki izboljšuje tudi učinkovitost politike varstva okolja je cilj, ki si ga je Slovenija zastavila že pred vstopom v Evropsko unijo. Proces vključevanja je ta proces samo pospešil in državo prisilil, da se je ustrezno organizirala. Prestrukturiranje je bilo izvršeno z namenom učinkovitega izvajanja pravnega reda Evropske unije. Pravni red Evropske unije ne določa administrativne organiziranosti se pa morajo administrativne strukture prilagoditi, da bi bilo izvajanje mogoče. V tej luči se je Slovenija sama odločila, kako bo reorganizirala svoje institucije z izjemo oblikovanja tistih teles, ki jih je morala vzpostaviti na podlagi zahtev pravnega reda Evropske unije (komisija za podeljevanje znaka za okolje, komite za okoljsko ravnanje in presojo).

Institucionalni vidik, se ne nanaša zgolj na vzpostavljanje novih institucij, temveč tudi na krepitev in ustrezno organiziranost obstoječih. V ta namen je bila v letu 2000 izvedena reorganizacija Ministrstva za okolje in prostor. Oblikovana je bila Agencija Republike Slovenije za varstvo okolja (ARSO), ki je prevzela naloge in zaposlene na Upravi za varstvo narave, Hidrometeorološkemu zavodu in Upravi za geofiziko. ARSO je organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor na podlagi določil drugega odstavka 11. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev²⁶. ARSO opravlja upravne in strokovne naloge varstva okolja, ki se nanašajo na celovito varstvo okolja naravnih dobrin, varstvo voda, zraka in tal, presojo vplivov na okolje, javne službe varstva okolja in naravnih dobrin, varstvo pred hrupom in drugimi tveganji na okolje, ohranjanje narave, gospodarjenje z vodami in vodnogospodarskimi objekti in napravami, skrbi za javne službe urejanja voda in podeljevanje koncesij za rabo voda, skrbi za spodbujanje in izvajanje programov učinkovite rabe energije, spremljanje in drugo evidentiranje meteoroloških, hidroloških, agrometeoroloških in ekoloških elementov, ravnanje z odpadki, razen radioaktivnih, ter izpolnjevanje mednarodnih obveznosti s teh področij in mednarodno izmenjavo podatkov. V okviru zgoraj navedenih nalog ima agencija vrsto pristojnosti, ki izhajajo iz pravnega reda EU, kot so spremljanje stanja okolja, poročanja Evropski komisiji, priprave programskih dokumentov in mednarodnega sodelovanja ter vodenja upravnih postopkov. Agencija za okolje sodeluje z inšpektoratom pri nadzoru izdanih upravnih določb in z vsemi ministrstvi pri projektih in izmenjavi informacij, ki so potrebni za prikaz celovitega vpliva dejavnosti na okolje.

²⁶ Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Ur.l.RS št. 71-2546/1994 (18.11.1994)

Pristojnost nadzora nad obstoječo zakonodajo je prepuščena državni ravni, Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor (IRSOP) in nekaterim drugim inšpektoratom (tržni inšpektorat, zdravstveni inšpektorat, inšpektorat za kmetijstvo, lovstvo in ribištvo). Na lokalni ravni opravljajo nadzor lokalne inšpekcijske službe na podlagi lokalnih predpisov. IRSOP je pristojen za nadzor nad celotno okoljsko zakonodajo, ki jo sprejme minister, Vlada Republike Slovenije ali Državni zbor Republike Slovenije.

Inšpektorat za okolje se je znatno kadrovsko okrepil v letu 2000. V letu 2001 je bilo zaposlenih 54 inšpektorjev za okolje (Ministrstvo za okolje in prostor, 2001). Vsi inšpektorji, ki so bili zaposleni, so opravili tudi predpisan program usposabljanja in strokovni državni izpit. Poleg tega se inšpektorji nenehno usposabljujejo v okviru ekspertnih skupin za posamezno področje nadzora in se izobražujejo doma in v tujini.

2.4.2.3. Izziv izvajanja

Pri ugotavljanju izboljšanja uspešnosti/učinkovitosti politike varstva okolja, do katere naj bi prišlo s procesom vključevanja, ne moremo mimo pojma izvajanja (*implementation*) pravnega reda EU. Potem ko je Slovenija prestala fazo priključevanja, ki je obsegala prilagoditev nacionalne zakonodaje evropskemu pravnemu redu, jo je čakala še veliko bolj zahtevna naloga izvajanja. Od bolj ali manj učinkovitega izvajanja držav članic bo odvisna tudi učinkovitost delovanja Evropske unije kot celote (Bugarič, 2004:587). Glede na institucionalno strukturo Evropske unije je izvajanje odgovornost držav članic. Dejstvo je, da je slednji izziv najtrši oreh, saj so tudi med državami članicami le redke, ki zahteve pravnega reda EU izvajajo v celoti. V državah članicah se pojavljajo problemi neenakega izvajanja in težave pri izpolnjevanju zahtev pravnega reda Evropske unije. To velja celo za države z razmeroma strogimi zakoni in postopki. Nekateri izražajo skrb, ali bo povečana Evropska unija sploh lahko še učinkovito delovala. Opozarjajo na velike razlike v stopnji razvitosti med državami članicami in te razlike se nanašajo tudi na državne uprave (Bugarič, 2004:587). Nič manj tudi ni pomembno dejstvo, da so države članice tudi odškodninsko odgovorne za neizvrševanje evropskega prava. Kršitev obveznosti države ni opravičljiva z administrativnimi problemi pri izvrševanju odločitve ali tudi drugimi ovirami. Celo vladna kriza ali razpustitev parlamenta nista razloga, ki bi ju vlade lahko uporabile kot opravičilo za neizpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava EU (Bugarič, 2004:591).

Zaradi načina po katerem je EU strukturirana in zaradi omejenih sredstev Komisije je izvajanje politik in pravnega reda EU problem v številnih sferah in področjih EU politik. Še

zlasti je tako pri varstvu okolja. Za to obstajajo številni razlogi, od katerih je najpogostejši denar. Kot primer lahko vzamemo Direktivo o kopalnih vodah, ki je bila sprejeta v letu 1975. To direktivo ni pravilno izvajala niti ena država članica (Nugent, 1994:288). Direktiva o kopalnih vodah sodi v sklop prvega vala evropske zakonodaje kakovosti voda. Njen namen je izboljšati kakovost kopalnih voda, da se zaščiti zdravje kopalcev. Direktiva določa standarde kakovosti za kopalne vode in nalaga obveznost izvajanja monitoringa. Na podlagi direktive je treba določiti območja naravnih kopališč in območja kopalnih voda na površinskih vodah, kjer se ljudje tradicionalno kopajo in kopanje ni prepovedano. Zahteva določitev kopalne sezone, izvajanje rednega monitoringa v času kopalne sezone in tudi priprave programov za izboljšanje kakovosti kopalne vode, če je kopalna voda neustrezna. Kršitve, ki so bile podlaga za nadaljnje postopke, so bile povezane z neustrezno kakovostjo vode (v Španiji velik del celinskih voda ni ustrezal zahtevam kopalne vode), določitvijo območij (na Portugalskem kot območje kopalne vode ni bilo določeno območje, kjer se je izvajala in spodbujala turistična dejavnost s športnimi aktivnostmi v /na vodi).

V letu 1990 je Evropska komisija začela s širšim strateškim pristopom do okoljskih zadev. Del tega pristopa je tudi, da se večja pozornost namenja izvajanju okoljske zakonodaje in ne sprožanju novih predlogov. Evropska komisija lahko spremlja prenos pravnega reda Evropske unije v nacionalno zakonodajo, le malo pa lahko stori pri neposrednem nadzoru nad izvajanjem v praksi. Uveljavitev pravil Evropske unije je v veliki meri deljena odgovornost Evropske unije, nacionalnih, regionalnih in lokalnih institucij. Na lokalni ravni opravljajo številne naloge uradniki kot so policija, cariniki ter inšpektorji. Evropska komisija se pri ugotavljanju neskladnosti zanaša predvsem na posamezne državljane in nevladne organizacije, ki jo o tem obveščajo. Neskladja se v zadnji fazi obravnavajo na Sodišču Evropskih skupnosti (ECJ – *European Court of Justice*)²⁷. Učinkovito izvrševanje prava EU (načelo učinkovitosti) je ustavno načelo prava EU in kot tako tudi del sodno oblikovanih standardov ECJ (Bugarič, 2004: 590). Podatki, ki jih državljani in nevladne organizacije posredujejo Evropski komisiji, naj bi bili takšni, da ji omogočijo, da na ECJ predloži

²⁷ Sodišče Evropskih skupnosti (ECJ – *European Court of Justice*), katerega temeljna naloga je zagotovitev spoštovanja prava pri razlagi in uporabi pogodb, šteje petindvajset sodnikov, po enega iz vsake države članice. Njegove glavne pristojnosti so reševanje predhodnih vprašanj, dajanje mnenj in odločanje v različnih vrstah postopkov. Sodišče je pristojno za predhodno odločanje glede razlage prava Evropske skupnosti ali veljavnosti razlage aktov institucij Evropskih skupnosti in Evropske centralne banke. Z reševanjem predhodnih vprašanj sodišče zagotavlja enotno uporabo prava Evropske skupnosti na celotnem ozemlju EU. Sodišče je pristojno tudi za dajanje mnenj glede skladnosti mednarodnih pogodb, ki jih Evropske skupnosti sklepajo s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, z določbami pogodbe. Najpogostejši postopki pred sodiščem so postopki zaradi opustitve delovanja, zaradi opustitve ali neizpolnitve obveznosti in zaradi neveljavnosti akta (Moja Evropa, 2004:19).

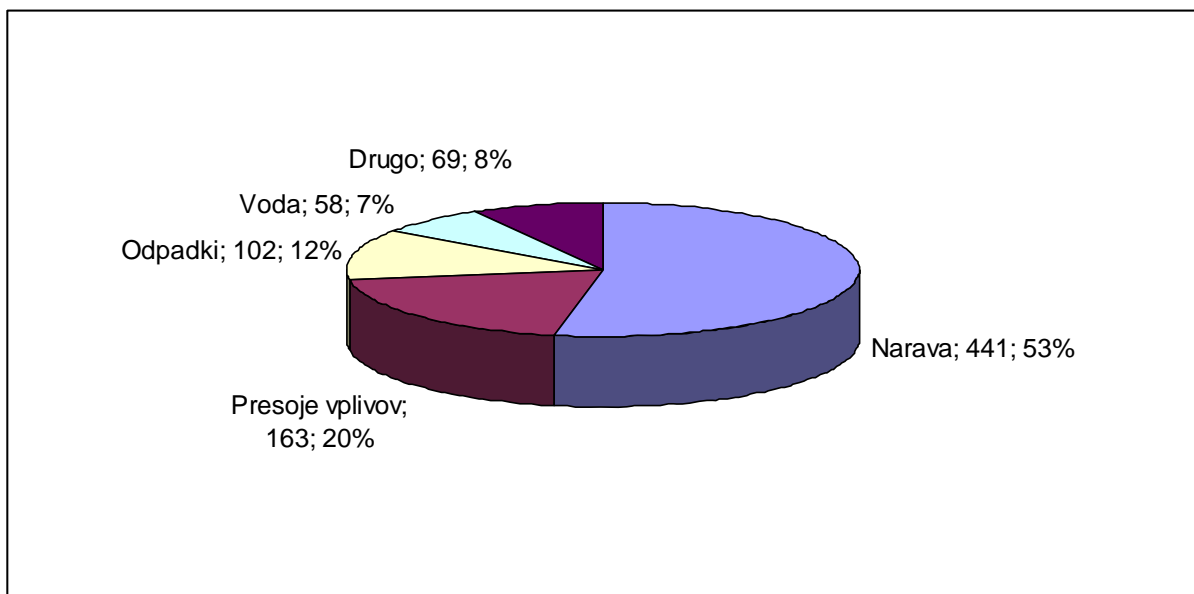
prepričljiv primer. Glede na relativno šibko organizacijsko kapaciteto nevladnih organizacij v številnih državah članicah, takšen sistem spremljanja uveljavljanja ohranja velike razlike. Čeprav Komisija proučuje vzpostavitev omrežij med agencijami za uveljavljanje (*enforcement*) in ustvarja partnerstva z drugimi akterji, je jasno, da bo uveljavitev pravnega reda EU v večini držav članic problematična tudi v bodoče. V letu 1996 je Evropska komisija sprožila kar 1138 postopkov za ugotavljanje kršitev, ki so predstavljali podlago za morebitne nadaljnje primere neskladij (Dinan, 2000:273).

Komisija največ postopkov sproži na podlagi pritožb in prijav posameznikov. V letu 2003 je bilo teh prijav 505, le v 119 primerih je Komisija začela postopek na lastno pobudo (19%). Odprtih zadev na podlagi pritožb in prijav s področja okolja je bilo 833 oz. 42% glede na vse pritožbe (1927), ki jih obravnava Komisija (Evropska komisija, 2004). Pritožbe varstva okolja so strukturirane po sektorjih tako, kot je prikazano v prvem grafu (Graf 1). Pritožbe varstva okolja so razdeljene po državah članicah kot kaže drugi graf (Graf 2)²⁸. Pravni red Evropske unije varstva okolja je razdeljen na trinajst sklopov: horizontalna zakonodaja (prost dostop do informacij o okolju, presoja vplivov na okolje, strateška presoja vplivov na okolje, poročanje), kakovost zraka (okvirna direktiva za zrak, hčerinske direktive in ozon, varstvo zraka pred onesnaževanjem z emisijami lahkih organskih spojin (*VOC – Volatile Organic Compounds*), kakovost tekočih goriv), ravnanje z odpadki (ravnanje z odpadki in nevarnimi odpadki, čezmejni prehod odpadkov, embalaža in odpadna embalaža, odstranjevanje odpadnih olj, baterije in akumulatorji, odstranjevanje polikloriranih bifenilov in polikloriranih tetrafenilov (PCB in PCT), uporaba blata iz čistilnih naprav v kmetijstvu), kakovost voda (komunalne odpadne vode, onesnaženje z nitrati, izpusti nevarnih snovi v vode, kopalne vode, pitna voda, podzemne vode, kakovost voda primerna za ribe, kakovost voda primerna za lupinarje), ohranjanje narave (trgovanje z ogroženimi vrstami, uvoz kitov, kože tjujnjevih mladičev in pasti stopalke, varstvo flore, favne in habitatov, varstvo divjih ptic), nadzor nad industrijskim onesnaževanjem in tveganja (celovito preprečevanje in nadzor nad industrijskim onesnaževanjem, sežiganje komunalnih in nevarnih odpadkov, odpadki iz proizvodnje titanovega dioksida, emisije snovi v zrak iz velikih kurilnih naprav, onesnaženje z azbestom, preprečevanje industrijskih nesreč – SEVESO II, znak za okolje, sistem okoljskega ravnanja in presoje (EMAS – *Environment Management Audit Scheme*), gensko spremenjeni organizmi (gensko spremenjeni organizmi, poizkusi na živalih), kemikalije

²⁸ Gradivo predstavljeno na MOP s strani predstavnikov Evropske komisije (Direktorata za okolje) o izvajanju pravnega reda EU v novih državah članicah in njenem nadzoru (2004). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor (MOP).

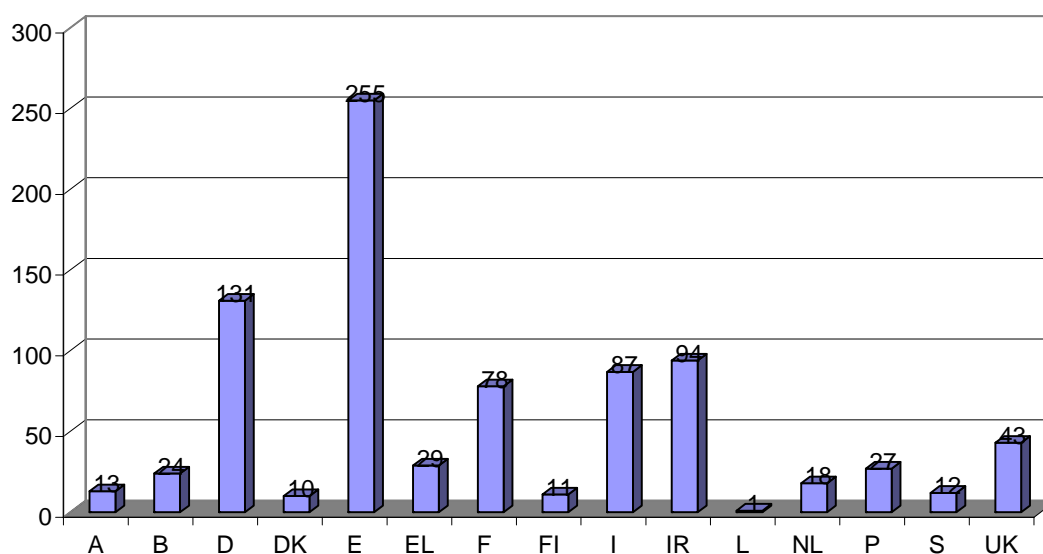
(ocena in nadzor nad tveganji z obstoječimi substancami, uvoz, izvoz določenih nevarnih kemikalij, dajanje biocidov v promet, ozonu škodljive snovi), hrup vozil in strojev (hrup vozil in strojev), jedrsko onesnaževanje in tveganja (varstvo pred nevarnostmi ionizirajočega sevanja, prevoz radioaktivnih snovi in odpadkov, nadzor uvoza kontaminirane hrane in krmil, obveščanje javnosti v primeru jedrske nesreče), spremembe podnebja (spremljanje emisij ogljikovega dioksida in drugih emisij toplogrednih plinov), mednarodno sodelovanje (Pogajalska izhodišča, 1999: 4-42).

Graf 1 kaže, da je največ pritožb proti državam pri ohranjanju narave ter horizontalni zakonodaji (presoja vplivov na okolje), sledi ravnanje z odpadki in vodami, kjer je sprejetih tudi največ direktiv pravnega reda EU.



Graf 1: Pritožbe varstva okolja po sektorjih (Evropska komisija, Direktorat za okolje (2004)).

Iz drugega grafa (Graf 2) je razvidno, da so države z največjim številom pritožb pri varstvu okolja Španija, Nemčija, Irska in Italija, države z najmanjšim številom pritožb pa Luksemburg, Danska, Finska, Švedska in Avstrija. Slednje so tudi države, ki so imele v času svojega vključevanja v EU nacionalno določene visoke okoljevarstvene standarde. V pogajanjih za svoj vstop so se zavzemale, da se tovrstni standardi določijo tudi za ostale države članice. Gre večinoma za skandinavske države z dolgo tradicijo varstva okolja.



Graf 2: Pritožbe proti državam pri varstvu okolja v petnajstih državah članicah (Evropska komisija, Direktorat za okolje (2004)).

Od leta 1996 število pritožb intenzivno narašča. Leta 2001 so okoljske pritožbe beležile tretjino, sedaj pa že 42% vseh pritožb vloženih na Komisijo. Za naraščanje pritožb s področja okolja je krivih več dejavnikov:

- redni nadzor Komisije nad prenosom pravnega reda in njegove ustreznosti,
- zanimanje javnosti za varstvo okolja, zavedanje o evropskem okoljskem pravu in dokaj enostavna možnost opozarjanja Komisije na primere kršitev,
- organizacijske težave držav članic pri zagotavljanju izvajanja okoljske zakonodaje zaradi ustavnih ali upravnih struktur, ki si delijo pristojnosti na tem področju (več ministrstev, lokalna samouprava) (Predavanje predstavnikov direktorata za okolje Evropske komisije, 2004).

Razlogi za skromno izvajanje so raznoliki. Del problema leži v sami kakovosti evropske zakonodaje, ki pogostokrat ni dovolj dobro premišljena in je zato neizvedljiva. Problemi izvajanja so povezani tudi s kakovostjo prevajanja pravnega reda EU (slabi prevodi) in neustreznimi prenosi v nacionalno zakonodajo. Državam članicam za učinkovito izvajanje pravnega reda primanjkujejo tehnične in administrativne kapacitete, in tudi zadostna finančna sredstva. Ne zadostno posvetovanje z zainteresiranimi strankami ali ustreznimi agencijami pristojnimi za izvajanje pravnega reda še pred sprejemom določenega akta Evropske unije povzroča probleme in zamude v izvajanju, kar še zlasti velja za federalne države.

Evropska komisija je v Republiki Sloveniji vršila spremljanje izvajanja pravnega reda varstva okolja z rednimi pregledi (*peer reviews*) na posameznih izbranih sklopih okoljske zakonodaje, ki veljajo za težavne (kakovost voda, industrijsko onesnaževanje, gensko spremenjeni organizmi, kakovost zraka). Analiza opravljenih pregledov je pokazala, da izvajanje pravnega reda v Sloveniji poteka relativno dobro.

Če se je politika varstva okolja, merjena s številom sprejetih predpisov in opravljenimi ukrepi povezanimi z izvajanjem v procesu vključevanja, izboljšala, pa je pritisk vključevanja in hitrost nalog, ki so morale biti opravljene v določenem obdobju, zanemaril nekatere vsebine, ki so bile ključne za ugotavljanje izboljšanja učinkovitosti politike varstva okolja zlasti v luči učinkovitega izvajanja. Proces vključevanja v EU je zaradi svoje prevladujoče narave objektivno zoževal prostor razprave o drugih okoljsko povezanih temah, kar je bila določena past procesa širitve. Sprejem obveznosti pravnega reda je objektivno povečal institucionalni deficit. Ključne institucije so bile obremenjene z nalogami, ki so bile povezane s koncem tranzicije, ter izpolnitvijo pogojev polnopravnega članstva v Evropski uniji. Takšno stanje je povzročilo nevarnost problema zoženega prostora za obravnavo drugih vsebin, ki so lahko po svoji naravi dolgoročnega pomena. Ena od tovrstnih vsebin, ki je ostala drugotnega pomena je bil problem uveljavljanja trajnostnega razvoja in z njim povezanega osnovnega načela okoljske politične integracije.

V tretjem delu magistrske naloge, kjer se podrobneje ukvarjam z izvajanjem pravnega reda EU (izbrani primeri okoljske zakonodaje) in s koordinacijskimi strukturami in njihovim delovanjem, omenjam tudi trajnostni razvoj in okoljsko politično integracijo, s čimer se podrobneje ne ukvarjam, saj gre za obsežno in zapleteno problematiko, ki zahteva poglobljeno analizo in obravnavo. Tisto, kar je mogoče ugotoviti iz primerjalne analize med državami, je to, da je eden od razlogov za neučinkovito izvajanje okoljske politike kot tudi trajnostnega razvoja, vključno z njegovim osnovnim načelom (okoljska politična integracija), neustrezno delovanje administrativnih mehanizmov. Za učinkovito izvajanje tako okoljske politike kot tudi trajnostnega razvoja bi bilo treba institucionalno reorganizirati administrativne mehanizme, da se zagotovi sistematično vključenost okoljskih ciljev v druge sektorske politike. Ugotovljeno je, da bi bilo v ta namen potrebno izboljšati koordinacijske kapacitete tako na ravni EU kot tudi na nacionalni ravni, pri čemer se s koordinacijskimi kapacitetami²⁹ na ravni Evropske unije podrobneje ne ukvarjam. Zanimajo me predvsem

²⁹ Kapaciteta je pojem, ki ima več pomenov; v organizacijskem smislu pokriva celo vrsto elementov, ki določajo organizacijsko strukturo in moč - obseg, stimulatívni mehanizmi, koordinacijski instrumenti, političen nadzor

koordinacijske kapacitete na ravni držav članic, kar utemeljujem s študijem posameznih primerov dveh držav članic, kjer je zavest o pomenu trajnostnega razvoja visoko na lestvici okoljskih vsebin, ter ugotavljam, da je Slovenija v tem procesu zaenkrat še relativno skromna. Omenili smo že, da je bila vključitev Slovenije v EU pomembna priložnost za bolj učinkovito izvajanje okoljske politike, pri čemer je dejstvo, da proces evropske integracije avtomatično ne zagotavlja tudi uveljavitve trajnostnega razvoja, saj ta zahteva aktiven pristop vsake posamezne države.

(Schout in ostali, 2001:8). S koordinacijskimi kapacitetami razumem vse tiste elemente, ki so pomembni za koordinacijo - ustrezne strukture, človeški viri, stimulacijski mehanizmi.

3. Uspešnost in učinkovitost politike varstva okolja

3.1. Mednarodni okvir

Konec 20. stoletja je človeška dejavnost spremenila okolje bolj kot katerakoli druga dejavnost in to ne na bolje. Ekstenzivna in pretirana uporaba naravnih virov, energetsko neučinkovit način življenja in ekonomska rast so povezani z okoljsko degradacijo znotraj in preko meja.

Evropska industrijska družba se je hitro razvijala celo stoletje (od 1860 do 1960), ne da bi se pri tem ozirala na ekološke posledice gospodarske rasti. Od leta 1950 je porasla industrijska proizvodnja (Elliot, 1998:1). Čeprav je onesnaževanje okolja trajalo celo stoletje, je postalo alarmantno šele v 60.-tih in 70.-tih letih tega stoletja zaradi povečanja mestnega prebivalstva, hitre gospodarske rasti in nepremišljene uporabe novih proizvodnih tehnik in produktov, predvsem naftnih derivatov (Moussis, 1999:282). Okoljska degradacija je danes globalni ekološki, politični in ekonomski problem. Globalni problemi zahtevajo globalne rešitve, ki niso enostavne. Za iskanje rešitev in lajšanje globalnih vplivov lokalnih človeških dejavnosti, lokalnih vplivov okoljske degradacije kot tudi za nadzor in preprečevanje vzrokov okoljske degradacije je nujno potrebno sodelovanje med državami. Kljub številnim konvencijam, protokolom, deklaracijam in akcijskim programom se okoljska degradacija povečuje. Obstaja kriza kapacitet, neuspeh upravljanja (*governance*) in očitno pomanjkanje politične volje (Elliot, 1998:3).

Do konca šestdesetih let 20. stoletja ni imela nobena evropska država jasno začrtane okoljske politike. Študentski nemiri v Franciji in Nemčiji maja 1968, Konferenca Združenih Narodov o človekovem okolju v Stockholmu junija 1972 in Poročilo Rimskega kluba o mejah rasti so evropsko javno mnenje opozorili na ekološke težave, ki jih prinaša gospodarski razvoj. Vse začetne pobude Skupnosti pri varstvu okolja v obdobju od 1957 do 1972 so bile naključne in usmerjene h graditvi skupnega trga (Moussis, 1999: 282).

Konferenca Združenih narodov o človekovem okolju (Stockholmska konferenca) v letu 1972 je bila pomembna stopnja razvoja mednarodnega okoljskega prava, začetek resnih mednarodnih razprav in pogajanj o okolju (Elliot, 1998:7). Pomenila je formalno priznanje pomembnosti multilateralnih naporov reševanja čezmejnih okoljskih problemov, zlasti s strani industrializiranih držav. Konferenca Združenih narodov o človekovem okolju je politično

pozornost posvetila večji skrbi za okolje. S to konferenco se je problematika varstva okolja uvrstila na redni seznam svetovnih problemov. Politika do okolja je dobila veljavo splošne mednarodne zadeve in na ta način postala predmet obravnave tudi v tistih državah, kjer tega prej ni bilo (McCormick, 2001:46).

Dve desetletji po Stockholmu so se predstavniki vlad, mednarodnih organizacij in nevladnih organizacij srečali v Riu de Janeiru v Braziliji na Konferenci Združenih Narodov za okolje in razvoj (UNECED – *United Nations Conference on Environment and Development*), znanem kot vrh v Riu ali Vrh Zemlje (*Earth Summit*). To srečanje je pokazalo, da so okoljski problemi zavzeli središčni položaj na dnevnem redu svetovne politike (Elliot, 1998:7).

Pred Stockholmsko konferenco, in še zlasti pred letom 1960, so se okoljski problemi pojavljali predvsem znotraj meja posameznih držav. Pogostokrat so bili določeni v znanstvenih in tehničnih okvirih. Političnim, ekonomskim in družbenim vplivom se je posvečala manjša pozornost. Večina razprav se je odvijala v krogu strokovnjakov, v pomanjkanju visoke stopnje javne osveščenosti in skrbi za okolje. Razvoj znanosti in zaskrbljenost javnosti za okoljsko degradacijo sta prispevali k razvoju mednarodnega okoljskega prava in demokratizaciji mednarodnega oblikovanja okoljske politike (Elliot, 1998:7). V teh dveh desetletjih med Stockholmom in Rio-m je znanje in javna skrb o okoljski degradaciji rasla sočasno s pojmom planetarne krize in zahtev po mednarodnem sodelovanju, da se zaustavi in odpravi okoljske vplive človeških dejavnosti. Rezultat je bil ne samo v številu in obsegu okoljskih problemov, ampak tudi v številu mednarodnih pogodb, ki so bile sprejete kot odgovor na te probleme. V letih 1921 do 1959 je bilo sklenjenih le 20 mednarodnih sporazumov (Elliot, 1998:8). Samo v letu 1960 je to število poraslo na 26, v letu 1970 na 49, podobno število mednarodnih pogodb pa se beleži tudi v letu 1980 (Elliot, 1998:8).

Ena od posledic ekonomskih in družbenih sprememb, ki so se začele v industrializiranih državah v poznih šestdesetih letih, je bila, da so okoljske vsebine dobile pomembnejšo vlogo na dnevnih redih mednarodnih organizacij in tudi nacionalnih vlad (McCormick, 2001:45-46). Po maju 1968 so prebivalci Evrope resno razmišljali o politiki varstva okolja, saj je po eni strani kazalo, da bo gospodarska rast naletela na vse dražje neobnovljive vire, na drugi strani pa je bil viden upor večjih skupin prebivalstva zoper hierarhijo vrednot, ki jo vsiljuje potrošniška družba. Zahodna javnost je začela kritizirati povojno usmerjenost na materialno rast, se zavedla potrebe omejitve te rasti ter začela sprožati vprašanja o kakovosti svojega življenja (McCormick, 2001:46). Vlade držav so začele oblikovati okoljsko politiko kot odgovor na nastale razmere. Po Stockholmski konferenci so bile na področju varstva okolja

sklenjene številne mednarodne pogodbe in od leta 1989 je več kot 37 držav v svoje ustave vneslo določila v zvezi z varstvom okolja. Najpomembnejša je bila skupna ugotovitev predstavnikov držav udeleženk, da je vprašanje varstva okolja politično vprašanje mednarodnega pomena in da je za njegovo uspešno reševanje potrebno usklajeno ukrepanje mednarodne skupnosti (Caldwell, 1990:19-21).

Lynton Caldwell je uvrstil večino mednarodnih sporazumov in okoljskih problemov pred letom 1972 v eno od treh skupin: ohranitev divjine in divjega sveta, onesnaževanje morskega okolja in zadeve povezane s širitvijo jedrskega orožja (Elliot 1998 :8). Skupine odsevajo širitev okoljskega dnevnega reda od teritorialnih zadev, kjer je bila sodna oblast nad določenim obnašanjem navadno jasna, do zadev kot je jedrsko onesnaževanje, ki lahko prizadenejo planet kot celoto.

Najdaljšo zgodovino ima ohranjanje narave. Že pred letom 1872 je švicarska vlada predlagala mednarodni komisiji, da zaščiti selitev ptic. Leta 1900 so evropske kolonialne oblasti podpisale Konvencijo za ohranitev živali, ptic in rib v Afriki. Pogodba o severno pacifiških krznih tjulnov je bila sprejeta leta 1911 in Konvencija o ohranitvi narave in divjega živalstva na zahodni polobli v letu 1940 (Elliot, 1998:8). Eden od zgodnjih svetovnih sporazumov ohranjanja, ki je še vedno v veljavi, je Mednarodna konvencija o kitih iz leta 1946, čeprav je bilo članstvo te konvencije majhno. Njen osnovni namen je bilo urejanje ekonomske dejavnosti, da se prepreči pomanjkanje virov prej kot ohranitev sama zase. Napor za ohranitev narave so dali poudarek tudi naporom za ohranitev ekosistemov, kar je imelo za posledico Konvencijo o ohranitvi mokrišč iz leta 1971. Sporazumi so bili sklenjeni tudi za preprečevanje ali vsaj nadzor nad onesnaževanjem z nafto na morju kot odgovor na številne nesreče na morju npr. mednarodna Konvencija o preprečevanju onesnaževanja morja z nafto iz leta 1954. Konvencija o morju iz leta 1958 (predhodnica Konvencije o pravu morja iz leta 1982) je prav tako vsebovala določbe o onesnaževanju morja (Elliot, 1998:9). Čeprav primarni namen Pogodbe o Antarktiki iz leta 1959 ni bil preprečevanje ali nadzor nad onesnaževanjem jo je mogoče uvrstiti v to kategorijo. Pogodba o Antarktiki je prepovedovala testiranje kakršnegakoli orožja na tem območju in odlaganje jedrskega orožja in je vzpostavila prvo svetovno jedrsko prosto območje (Elliot, 1998: 9).

V večini omenjenih multilateralnih dejavnosti so prevladovali države in vlade. Nevladne organizacije in organizacije za ohranitev narave so postale zelo zainteresirane za čezmejne in mednarodne okoljske zadeve in so bile tudi zelo dejavne. Članstvo v nevladnih organizacijah je v letu 1960 raslo. Ustanovljene so bile tudi številne nove, kot je bila Greenpeace v letu 1969 (Elliot, 1998:9).

Tudi intelektualni razvoj v letih pred 1972 je postavil okvir za Stockholmsko konferenco. Dela so vplivala na ponovno preučitev vrednot industrializacije, modernizacije in razvoja ter na razmišljanja o vplivih človekove dejavnosti na okolje in s tem tudi na vplive degradirajočega okolja na človeško družbo. Zavest o tem, da je človekovo zdravje z onesnaževanjem lahko zelo ogroženo, je bila potrjena tudi z nesrečami. V zalivu Minamarta na Japonskem so v letu 1959 odkrili zastrupitev z živim srebrom (Elliot, 1998:9). Pomemben dejavnik v teh razpravah je bil publikacija Rachel Carson, Tiha spomlad (*Silent Spring*). Biologinja Carson se je ukvarjala predvsem z vplivi uporabe pesticidov. Njena knjiga je v ospredje postavila vprašanja o vplivih dejavnosti človeka na okolje.

Veliko avtorjev (Garret Hardin, Paul Erlich) je bilo zaskrbljenih glede rasti prebivalstva. Erlich je v svojem delu iz leta 1968 z naslovom Populacijska bomba usmeril svojo analizo na neomejeno populacijsko rast v kontekstu vpliva nepravilne potrošnje. Ugotovil je, da je okoljski vpliv enega Američana (ki živi v ZDA) enak dvema Švedoma, trem Italijanom, 13.-tim Brazilcem, 35.-tim Indijancem, 280.-tim prebivalcem Haitija (Elliot, 1998: 10). V delu Meje rasti (*Limits to Growth*) je bilo vplivno poročilo Rimskega kluba. Donella Meadows in njeni kolegi so se zavzemali za nujnost zmanjšanja intenzivne industrijske proizvodnje, ki temelji na virih. Predvidevanja o nosilni zmogljivosti so temeljila na računalniškem modeliranju globalnega sistema. Scenariji omejitev in meja ter nosilne zmogljivosti so se pojavljali tudi v delih Johna Maddoxa, Juliana Simona in Hermana Kahna. Trdili so, da človekova sposobnost izumov in iskanja nadomestkov ter tržno vrednotenje omejenih virov, prispevajo k možnosti preseganja nosilne zmogljivosti in meja rasti (Elliot, 1998: 10). Naraščajoča zavest o okoljski degradaciji, pomanjkanje virov in populacijska rast so bile pritisk h kolektivnemu ukrepanju (Elliot, 1998:11).

3.2. Evropska skupnost

Na ravni Evropske skupnosti ugotovimo, da čeprav Evropska komisija (EC – *European Commission*) za delovanje pri okoljski politiki ni imela pooblastil, določenih v pogodbi³⁰, je julija 1971 v sporočilu Svetu podala jasno izjavo, da morajo države članice pri reševanju okolja delovati kot celota (Moussis, 1999:282).

³⁰ Ključna determinanta politik Evropske unije so pogodbe. Pogodbe so pravna osnova, na katerih temelji večina političnih dejavnosti, vendar pogodbe same ne zagotavljajo, da do političnega razvoja tudi pride. Primer tega je okoljska politika. Dokler ni dobila zakonitega statusa (z Enotno evropsko listino v letu 1987), se jo v pogodbah ne omenja. Več o politikah in političnih procesih Evropske unije (Nugent, 1989: 269-335).

V letu 1983 so trije dogodki vplivali na institucionalizacijo okoljske politike Skupnosti (McCormick, 2001:53). Poleg sprejema tretjega okoljskega programa je bila v letu 1976 pomemben dogodek industrijska nesreča v Italiji v mestu Seveso. Nesreča je opozorila javnost na nevarnost evropskemu okolju in vodila k spremembi ozaveščenosti znotraj Komisije. Val nevarnih odpadkov, ki so vsebovali dioksin in so izviral iz Sevesa v severni Italiji, je izginila in se kasneje pojavila v severni Franciji (1982). Evropski parlament (EP) je imenoval odbor za preiskavo nesreče, ki je kritiziral Komisijo, da ni uspela prevzeti svoje odgovornosti za izvajanje Direktive o odlaganju toksičnih in nevarnih odpadkov.

S številnimi nesrečami, ki so imele okoljske posledice, se je povečala skrb javnosti za varstvo okolja. V letu 1978 je prišlo do razlitja nafte v Amoco Cadiz in leta 1979 do delnega topljenja v jedrski elektrarni Three Mile Island v Pensilvaniji (Elliot, 1998:14). Vse to je odmevalo v medijih. Leta 1984 je izpust metilnega plina (*methyl isocyanate*) v Bhopalu v Indiji ubil 2000 in ranil 200.000 ljudi. Pozornost se je usmerila na delovanje mednarodnih korporacij, zlasti v deželah v razvoju. Istega leta je bilo izpuščeno 30 ton toksičnih substanc v reko Ren, kar je sledilo požaru v skladišču Sandoz v Švici. Eksplozija v jedrski elektrarni Černobil v Sovjetski Zvezi v letu 1986 je javnost še enkrat opozorila na čezmejno naravo onesnaževanja in sprožila vprašanja o odgovornosti države za škodo. Nesreče so bile dokaz potencialne nevarnosti neurejene industrializacije in industrijskega onesnaževanja (Elliot 1998:15).

Odgovor na znanstvena poročila in zaskrbljenost javnosti so bili številni sporazumi, sprejeti s strani vlad, namenjeni blaženju ali nadzoru čezmejne okoljske degradacije. Sklop sporazumov po letu 1970 zadeva onesnaževanje morja (Londonska konvencija o odlaganju leta 1972 Mednarodna konvencija o preprečevanju onesnaževanja z ladij (MARPOL – *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* leta 1973), ogrožene vrste (Konvencija o mednarodnem trgovanju z ogroženimi vrstami leta 1973) in kisel dež (Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje (CLRTAP – *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution* leta 1973). Leta 1989 je 116 držav podpisalo Baselsko konvencijo o nadzoru čezmejnih pošiljk nevarnih odpadkov in njihovega odlaganja. Prvi glavni sporazum o degradaciji globalnega ozračja, Dunajska konvencija o varstvu ozonskega plašča, je bila sprejeta v letu 1985. Dve leti pozneje, leta 1987, so vlade določile cilje zmanjševanja emisij v Montrealskem protokolu o snoveh, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč (Elliot, 1998:15).

Evropska komisija je večjo pozornost posvetila izvajanju zakonodaje. Pravna služba direktorata za okolje se je okrepila in se aktivno vključila v spremljanje izvajanja (McCormick, 2001:53).

Pomembno je bilo tudi zasedanje Evropskega sveta v Stuttgartu junija 1983, ki mu je predsedovala Nemčija. Voditelji Skupnosti so razpravljali o onesnaževanju zraka in vplivu na nemške gozdove. Evropski svet je sprejel deklaracijo, ki je poudarila nujnost sodelovanja na nacionalni, mednarodni in ravni Skupnosti zoper onesnaževanje okolja. Izpostavljena je bila grožnja gozdovom, kar je zahtevalo takojšnje ukrepanje (McCormick, 2001:54).

V prid potrebi po skupnih ukrepih držav pri varstvu okolja v Skupnosti niso pričali le sosedski odnosi, ampak tudi socialni in gospodarski razvoj evropskih držav. Za skupne težave varstva okolja so bile potrebne skupne rešitve. Prost pretok blaga na skupnem trgu bi lahko utrpel posledice, če bi vsaka država članica določila različne standarde za izdelke, ki se pojavljajo na njenem trgu. Država, ki ima strožja pravila od sosednih držav npr. glede omejitev hrupa določenih motorjev ali emisij izpušnih plinov iz motornih vozil, bi ovirala uvoz iz drugih držav. Državno okoljsko politiko bi bilo tako mogoče izrabiti za ogrožanje notranjega trga. Enotno izvajanje okoljskih standardov v vseh državah članicah je torej nujno ne le za ohranitev okolja v Evropi, temveč tudi za normalno delovanje notranjega trga ter gospodarsko in socialno kohezijo. Pod italijanskim predsedstvom je marca 1985 zasedal Evropski svet v Bruslju. Poleg odločitve o dokončanju skupnega trga (v letu 1992) je bilo poudarjeno, da okoljska politika prispeva k ekonomski rasti in ustvarjanju delovnih mest. Poudarjena je bila pomembnost okoljske politike kot osnovne sestavine gospodarske, industrijske, kmetijske in socialne politike, ki jo izvaja tako Skupnost kot posamezne države članice (McCormick, 2001:54). Prečiščeno besedilo Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti v svojem 6. členu določa, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik ter dejavnosti Skupnosti, ki so navedene v 3. členu, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325) 33). Izpostavljena je bila tudi potreba, da države članice v okviru Skupnosti izvedejo skupno akcijo za varstvo zraka, morja in tal, še zlasti na področjih, kjer se posamezna dejanja kažejo kot neučinkovita in celo škodljiva. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti v svojem 2. členu določa, da je naloga Skupnosti, da z vzpostavitvijo skupnega trga in monetarne unije ter z izvajanjem skupnih politik ali dejavnosti iz 3. in 4. člena v vsej Skupnosti spodbuja skladen in uravnotežen ter trajnostni razvoj gospodarskih dejavnosti, visoko stopnjo zaposlenosti in socialne zaščite, enakost med moškimi in ženskami, trajnostno in neinflatorno rast, visoko stopnjo konkurenčnosti in konvergence ekonomskih učinkov, visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, zvišanje ravni in kakovosti življenja ter socialno kohezijo in solidarnost med državami članicami (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325)33). Odločeno je bilo, da se leto 1987 razglasi za evropsko

leto okolja, kar je bil poskus pridobivanja pozornosti javnosti do evropske dimenzije varstva okolja (McCormick, 2001:54).

Sporazum Evropskega sveta iz leta 1985 poudarja, da je pri varstvu okolja potrebno skupno delovanje držav, saj se posamezno, osamljeno delovanje, kaže kot neučinkovito in celo škodljivo (McCormick, 2001:4). Države članice Evropske unije si prizadevajo za varstvo okolja v sodelovanju z drugimi državami in tudi v okviru mednarodnih organizacij, kot sta Svet Evrope in Organizacija Združenih Narodov. Zgolj skupno je mogoče zagotoviti bolj učinkovito upoštevanje standardov v drugih državah. Verodostojnost in učinkovitost Evropske unije na svetovni ravni sta odvisni od njene sposobnosti sprejemanja naprednih internih ukrepov varstva okolja.

Do velike spremembe je prišlo v letu 1987, ko je varstvo okolja z Enotno evropsko listino (SEA – *Single European Act*)³¹ postalo priznано kot del pravnih pristojnosti Skupnosti. Enotna evropska listina je imela na okolje štiri pomembne vplive:

- odgovorila je na pomanjkanje jasne pravne podlage za okoljsko politiko Skupnosti z vpeljavo novega VII. poglavja (Okolje) k Rimski pogodbi; okoljska politika je dejansko postala ena od politik Skupnosti. Cilji Skupnosti so bili določeni v 130. r členu kot ohranitev, varstvo in izboljšanje kakovosti življenja, zaščita varstva zdravja ter zagotavljanje racionalne rabe naravnih virov. To so bili zelo široki cilji, vendar so Komisiji dopuščali, da začne oblikovati zakonodajne predloge na področjih, kjer še ni bila aktivna (varstvo habitatov, dostop do okoljskih informacij) ter zagotoviti, da onesnaževalec plača. Listina je tudi potrdila kot pravi McCormick (2001:56): zahteve varstva okolja bodo sestavni del drugih politik Skupnosti«;
- listina je razširila glasovanje s kvalificirano večino na Svetu tudi za okoljske predloge. Večina zakonodaje pred letom 1987 je temeljila na 100. in 235. členu in zahtevala soglasnost. Država ni mogla blokirati zakonodaje obenem pa je bilo potrebno več časa za oblikovanje predlogov, ki so sprejemljivi za vse države članice. Vedno je obstajala nevarnost, da bo zakonodaja oblikovana na ravni najmanjšega skupnega imenovalca oz. končna vsebina zakonov je državam članicam nalagala zgolj minimalne zahteve. Posamezni državi je bila prepuščena odločitev o sprejemanju ožjih nacionalnih ukrepov, vse dokler le-ti niso ovira oblikovanju enotnega trga. Predloga države članice

³¹ Single European Act OJ L 169, 29. 6. 1987.

ni bilo mogoče blokirati s kvalificirano večino, zato so se morale nenaklonjene države še bolj prizadevati, v smeri doseganja sporazuma (McCormick, 2001:57);

- vloga Evropske komisije se je spremenila. Direktorat za okolje je sledil zakonodajnim predlogom in se povezoval z drugimi institucijami, z namenom upoštevati okoljski vpliv njihovih dejavnosti. Sprejemal je odločitve, ki so imele vpliv na delo drugih direktorats Evropske komisije (McCormick, 2001:57);
- pristojnost Skupnosti pri varstvu okolja je bila natančno določena. Pozornost se je posvečala objektivnim in zanesljivim informacijam, ki so podlaga učinkoviti politiki. Preventivni in previdnostni pristop k okoljskemu upravljanju sta zahtevala boljše znanstvene in tehnološke informacije, vključno z zanesljivimi ocenami trenutnega stanja ter izboljšanimi metodami spremljanja teh sprememb – vzpostavitev Evropske agencije za okolje (EEA – *European Environmental Agency*) v letu 1993 (McCormick, 2001:58).

Pomembnost okoljske politike je naraščala tudi s spremembami ravnotežja politične moči, ki je izhajala iz širitve članstva Skupnosti v letu 1980. V času obdobja deveterice je pri varstvu okolja prevladovalo delovanje Nemčije, Nizozemske in Danske, zadržanost Velike Britanije in Irske ter nevtralnost ostalih članic. Pristop Grčije v letu 1981, Španije in Portugalske v letu 1986 ter skozi stranska vrata Vzhodne Nemčije v letu 1990 je spremenil ravnotežje ekonomskih in političnih interesov. Prednostna naloga omenjenih držav je bila ekonomski razvoj. Varstvo okolja je bilo skromno in nacionalna okoljska zakonodaja šibka. Kot pomoč revnejšim državam so se oblikovali programi finančne pomoči in izjeme (*derogations*) od zahtev prava Skupnosti so postale bolj skupne. Kot primer lahko navedemo, da so Grčija, Irska in Portugalska lahko povečevale emisije žveplovega dioksida in dušikovih oksidov v okviru Direktive o velikih kurilnih napravah iz leta 1988, medtem ko so morale vse ostale države članice te emisije zmanjševati (McCormick, 2001:55).

V sredini 90-tih let je viden bolj strateški pristop k okoljskim problemom. Komisija se ne posveča več posamičnim primerom, temveč razvija globalen odgovor na medsebojno povezane probleme. To je razvidno na primeru celovitega preprečevanja in nadzora nad industrijskim onesnaževanjem (IPPC), krovne direktive za zrak, krovne direktive o vodah, ter Auto-Oil programa (McCormick, 2001:68). Politika EU se počasi pomika k celovitemu pristopu okoljskega upravljanja in gradi temelje skupne okoljske politike.

Na konferenci Združenih Narodov o okolju v Riu de Janeiru leta 1992 so Skupnost in države članice spoznale svojo širšo odgovornost pri skupnem delovanju na globalni ravni (Moussis, 1999:307). Konferenca je potekala od 3 do 14 junija 1992. Sledila je dvodnevemu posvetovanju o postopkih, vključno z volitvami 39-tih podpredsednikov konference. Prisotnih je bilo 178 nacionalnih delegacij in nad 1400 uradno akreditiranih nevladnih organizacij. Vključeno je bilo tudi veliko število medijev (Elliot, 1998:19). Glavna naloga konference je bila premik okoljskih zadev v središče ekonomske politike in odločanja. Usmerila se je na spremembe v ekonomskem obnašanju, da se zagotovi okoljska varnost (Elliot, 1998:20). Konferenca naj bi vzpostavila podlago za nove oblike mednarodnega sodelovanja. To bo mogoče doseči z izdelavo načel, akcijskega programa, krepitvijo sodelovanja ter upravljanja z okoljem (Elliot, 1998:20).

Če se posvetimo še pravnemu kontekstu varstva okolja znotraj Skupnosti, ugotovimo, da je za obravnavanje okoljevarstvenih vprašanj, obstajalo dovolj gospodarskih in političnih argumentov, vendar Skupnost ni imela zadostne pravne podlage.³² Prvi zakon varstva okolja Skupnosti je bil sprejet v letu 1959 in prvi okoljski akcijski program v letu 1973. Pravni temelj okoljske politike se je razširil šele z Enotno evropsko listino iz leta 1987 in se utrdil s Pogodbo o ustanovitvi Evropske unije iz leta 1993. Pogodba o ustanovitvi Evropske unije je sicer gradila na Enotni evropski listini, vendar ne v smeri ciljev, ki so še vedno ostali nejasni, temveč v smeri delujočih načel (McCormick, 2001:1).³³ Z Enotno evropsko listino je okoljska politika dobila status polnopravne politike in postala prednostni cilj Evropske skupnosti. Varstvo okolja je tako postalo politika Skupnosti s cilji ohranjanja, zaščite in izboljšanja kakovosti okolja, varstva človekovega zdravja, preudarne rabe naravnih virov, podpore mednarodnim ukrepom za reševanje regionalnih ali globalnih vprašanj varstva okolja.

³² Okoljski problemi Skupnosti, okoljski programi in zakonodaja so bili določeni v začetku sedemdesetih let 20. stoletja. Pri določanju ciljev za zmanjševanje onesnaževanja in obremenjevanja okolja se je Skupnost lahko sklicevala le na 2. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EEC – *European Economic Community*), ki Skupnosti nalaga spodbujanje pospešenega dviga življenjske ravni svojega prebivalstva. Da bi Skupnost lahko sprejela nujne ukrepe za zaustavitev procesa obremenjevanja okolja, je bilo treba njene predpise utemeljiti v 235. členu Pogodbe, ki pravi, da 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 z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe. Skupnost lahko izdaja direktive, ki neposredno zadevajo vzpostavitev ali delovanje notranjega trga, kar ji omogoča, da sprejme ustrezne ukrepe za ohranitev delovanja notranjega trga, ki je eden od glavnih ciljev Skupnosti. 100. člen, ki ga je potrdil Svet ministrov določa, da Svet na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko socialnim odborom soglasno izda direktive za približevanje tistih zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje skupnega trga. Razlike v okoljskih standardih pomenijo oviro prostemu trgovanju, zato jih je treba uskladiti. Več o tem (Nugent, 1989:269-271; Moussis, 1999:284–286; McCormick, 2001: 42-45).

³³ Okoljska politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da se okoljska škoda prednostno odpravlja pri viru in da povzročitelj obremenitve plača (Moussis, 1999: 284-286).

Številne razvojne učinke na evropsko okoljsko politiko je imela Pogodba o EU iz leta 1993. Okolje je bilo končno določeno kot politični cilj EU v vseh pomembnih odprtih členih. 2. člen je potrdil, da je eden od ciljev evropske integracije pospeševati v Skupnosti uravnotežen razvoj gospodarskih dejavnosti ter trajnostno rast, upoštevajoč okolje. Točka (l) prvega odstavka 3. člena omenja politiko okolja kot eno od 20.-tih dejavnosti Skupnosti (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325)33). Cilj pospeševanja ukrepov na mednarodni ravni, ki se ukvarjajo z regionalnimi in svetovnimi okoljskimi problemi, je bila dodana v členu 130 r (zdaj 174. člen) in spremembe 130. r člena so dovolile, da glasovanje s kvalificirano večino postane pravilo v večini okoljskih zadev (izjeme vključujejo okoljske takse, mestno in podeželsko načrtovanje, upravljanje z vodami ter zadeve, ki se nanašajo na oskrbo z energijo). 174. člen v prvem odstavku določa, da okoljska politika Skupnosti prispeva k uresničevanju naslednjih ciljev:

- ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja;
- varovanju človekovega zdravja;
- skrbni in preudarni rabi naravnih virov;
- spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325) 33).

Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo maja 1999, je imela na okoljsko politiko manjše ustavne vplive kot Enotna evropska listina ali Pogodba o EU, ni pa bila brez pomena. Amsterdamska pogodba je v svoji preambuli omenjala tudi trajnostni razvoj in s tem je bilo v središče pogodb potisnjeno tudi to načelo³⁴. Amsterdamska pogodba je poudarjala primernost Evropske unije z izboljšanjem učinkovitosti politik in postopkov na različnih področjih. Vsebovala je številne institucionalne reforme, s katerimi je povečevala prilagodljivost EU na proces širitve (Dinan, 2000:8). Trajnostni razvoj in varstvo okolja sta bila tako prvič citirana in tudi 2. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki je bila podpisana v letu 1992, je med cilje Skupnosti uvrstil spodbujanje skladnega, uravnoteženega in trajnostnega razvoja gospodarskih dejavnosti. Istočasno je novi 3.c člen (6. člen) predpisal, da se morajo zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti iz 3.člena, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325) 33). Komisija je oblikovala sporočilo za Evropski svet

³⁴ Trajnostni razvoj je razvoj, ki upošteva trenutne potrebe, ne da bi pri tem ogrožal možnost razvoja za prihodnje generacije. Gre za razvoj, ki zadošča današnjim potrebam ne da bi ogrozil možnost zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij.

v Cardifu imenovano »Partnerstvo za integracijo« ki je bila strategija integracije okolja v politike EU³⁵. Institucionalni in administrativni vidik so postali izziv (Schout in ostali, 2001:26). Namen tega sporočila je bil razviti uporabne načine za izvajanje načela integracije pri vsakodnevem delu institucij Skupnosti. Strategija je poudarila pomembnost institucionalnih vprašanj. V veliki meri se je usmerjala na postopke odločanja v različnih sestavah Sveta. Eden prvih rezultatov strategije je bil, da so sektorski sveti za svoja področja politik prvič oblikovali okoljsko strategijo (Schout in ostali, 2001:26). V ospredju je bilo tudi vprašanje samoodgovornosti različnih sektorjev. Pozornost pa ni bila posvečena izboljšanju koordinacijskih kapacitet med Evropsko Komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom ter ravni držav članic (Schout in ostali, 2001:38). Glavni cilj je bil usmerjen na to, da sektorski sveti razvijejo svoje lastne okoljske strategije. Cardifski proces ni izpostavil potrebe po izboljšani koordinaciji sektorjev, temveč je odgovornost za integracijo naložil drugim svetom³⁶ (Schout in ostali, 2001:38). Razvoj sektorskih strategij je znotraj Sveta skromno koordiniran. Ni skupnega okvira, ki bi stremel h kakovosti različnih dokumentov (Schout in ostali, 2001:40). Strategije so bile oblikovane v skladu s splošnim delovnim načinom Sveta, ki zanemarja vpliv drugih sektorjev. Med sektorji je potreben učinkovit dialog, da se spodbudi okoljska ozaveščenost vseh sektorjev. To bi lahko vključevalo skupne odbore z uradniki okoljskega sektorja ali skupne sestanke svetov (Schout in ostali, 2001:40).

V obdobju od 1995 do 1999 so bile pomembne normativne spremembe, ki so se dogajale v načinu pristopanja Evropske komisije k okoljski politiki. Poudarek je bil bolj na krepitvi obstoječih dejavnosti kot sprožanju novih pobud. Ozaveščenost Komisije je naraščala, s tem pa tudi potreba po koordinaciji dela z drugimi direktorati, ki imajo interes za okoljske zadeve. Načelo integracije varstva okolja v druge sektorje je Komisijo obvezalo, da o zakonodajnih predlogih na široko razpravlja, še preden so dani Svetu in Evropskemu parlamentu. Direktorat za okolje je v letu 1996 sprožil reorganizacijo, z namenom izboljšati notranjo koordinacijo in spremljanje razvoja v drugih enotah Komisije. Komisija se je vse bolj posvečala problemom izvajanja (ne-izvajanja, ne-skladnosti, delne skladnosti, nepravilne uporabe). Ker Komisiji manjka moč nad uveljavljanjem, se mora zanašati na države članice ter biti »pes čuvaj«. Leta 1992 je Komisija ustvarila mrežo za izvajanje in uveljavitev okoljske zakonodaje (*IMPEL – Implementation and Enforcement of Environmental Law Network*) (McCormick, 2001:67).

³⁵ *Partnership for Integration: A strategy for Integrating Environment into EU-Policies* (1993). European Commission Communication COM (98)333. Brussels: European Commission.

³⁶ Evropski svet je vabil vse relevantne sestave Sveta, da oblikujejo svoje lastne strategije. Poudarek naj dajo okoljski integraciji in trajnostnemu razvoju znotraj svojih področij. Obstaja zgolj politični pritisk, ki sestave Sveta usmerja k temu, ne pa tudi pravna sredstva.

3.2.1. Nekaj o pojmu okoljske politične integracije (EPI) in razvoju okoljskih akcijskih programov znotraj Skupnosti

Pojem okoljske politične integracije omenjam z vidika potrebnosti institucionalne organiziranosti za izvajanje tega načela. Podrobneje problematiko okoljske politične integracije ne obravnavam, saj je obsežna in zapletena.

Okoljska politična integracija (EPI – *Environmental Policy Integration*) je ena od novih usmeritev Evropske unije pri varstvu okolja. Zelo enostavno definicijo okoljske integracije podaja Evropska agencija za okolje (EEA – *European Environmental Agency*), ki pravi, da gre za zmanjševanje okoljske škode iz sektorskih dejavnosti, kar naj bi vodilo k sektorskim politikam, ki prekinjajo fiksne odnose med proizvodnjo in povezanimi negativnimi okoljskimi učinki (Schout in ostali, 2001:24). Spremembe pogodb ter zaključki Evropskih svetov (Amsterdam, Cardiff in Gothenburg) kažejo, da je bila uspešna zgolj na ravni političnih formulacij (Schout in ostali, 2001:1). Okoljsko integracijo lahko opišemo kot vključitev okoljskih zahtev v druge politike, tako pri oblikovanju kot njihovem izvajanju. Cilj je zagotoviti medsebojno povezane politike, ki podpirajo varstvo okolja in trajnostni razvoj. EPI zahteva upoštevanje okoljskih zadev pri celovitem političnem odločanju. Potrebne so spremembe političnih, organizacijskih in postopkovnih dejavnosti. Okoljske zadeve morajo biti vključene tako na stopnji oblikovanja, kot tudi samega izvajanja. Rezultat EPI je celovito izboljšanje politik in njihovega izvajanja. Trend bi moral iti v smeri trajnostnega razvoja. Okolje bi se moralo upoštevalo pri oblikovanju vseh politik, vendar praksa kaže, da je njegov vpliv na odločitve premajhen. Vrednotenje EPI se mora analizirati tako v procesu oblikovanja politik kot tudi v rezultatih njihovega izvajanja (*Environmental Policy Integration in Europe*, 2005:11). Ločimo dva pojma integracije:

- medsektorski pristop, ki sledi celoviti strategiji varstva okolja s pomočjo različnih sektorjev in virov (strategija podnebnih sprememb, katere cilj je zmanjšanje emisij ogljikovega dioksida, vključuje številne sektorje in vire – zemlja, voda, zrak);
- sektorski pristop, ki se usmerja na celovito upravljanje naravnega vira (strategija trajnostne rabe vode se sooča s konfliktnimi interesi porabe vode (pitna voda, voda za namakanje, raba vode za prosti čas) in odlaganja odpadkov (Carter, 2001:258).

V nalogi me predvsem zanima medsektorski pristop. V številnih državah so začetni poskusi izboljšanja medsektorske integracije vidni v vzpostavitvi novih ministrstev za okolje. Prva

ministrstva za okolje so bila ustanovljena v zgodnjih 70-tih letih na Danskem, Nizozemskem, Norveškem, v Avstriji in Veliki Britaniji (Carter, 2001:258). V Nemčiji, na Švedskem in Finskem se je to zgodilo v letu 1980, v Španiji pa leta 1996 (Carter, 2001:158). Ministrstva so problem horizontalne koordinacije rešila le deloma. Čeprav so ministrstva za okolje združila številne vsebine, ki so bile prej v pristojnosti drugih področij in agencij, so številne okoljske zadeve ostale izven njihovih pristojnosti. Oddelek za okolje se je v Veliki Britaniji oblikoval v letu 1970, vendar številne okoljske vsebine niso sodile v pristojnost omenjenega oddelka – nadzor nad onesnaževanjem morja, emisije motorjev, kmetijski odpadki, nadzor pesticidov, energetska politika in jedrska varnost (Carter, 2001:258). Omenjena dekoncentracija je značilna tudi za številne druge države (Carter, 2001:258). S pojavom globalnih zadev od sredine 80-tih let, kot so podnebne spremembe, je porasla zahteva po večji koordinaciji strategij, ki vključujejo energetske in prometne politike. Povečal se je pritisk na združevanje ekonomskih in okoljskih funkcij (Carter, 2001:258). Ocena prihodnjih emisij toplogrednih plinov je primer neuspeha medsektorskih politik. Trenutne politike prej vodijo k povečanju teh plinov in ne k njihovem zmanjšanju do leta 2010. Prometni sektor pričakuje porast CO₂ emisij za 39% v letu 2010 od izhodiščne ravni v letu 1990 (Schout in ostali, 2001:24). Očitno je, da je integracija v določenih sektorjih neuspešna.

Sistem političnega odločanja v EU teče na več ravneh in je visoko razdrobljen, kar povzroča, da sektorji razvijajo politike neodvisno od posvetovanja z drugimi sektorji. Podobno velja tudi na nacionalni ravni držav članic. V primeru EPI je razdrobljenost sistema ovira (Schout in ostali, 2001:24).

Dejstvo je, da okolje vpliva in nanj vplivajo dejavnosti na skoraj vseh področjih javnih politik. Povezave so očitne s politikami, vezanimi na industrijo, gospodarstvo, kmetijstvo, energijo, promet, vodooskrbo, prostorski in podeželski razvoj in zdravstveno varstvo. Kakovost okolja ima posledice tudi na področjih kot so izobraževanje, revščina, razvojna pomoč in stanovanjska politika (McCormick, 2001:3). Sporazum Evropskega sveta iz leta 1985 poudarja, da mora biti politika varstva okolja osnovna sestavina gospodarskih, industrijskih, kmetijskih in socialnih politik, ki jih izvaja Skupnost in njene države članice. Od Enotne evropske listine dalje je varstvo okolja priznано kot del pravne pristojnosti in kot eno od štirih področij (okolje, varstvo potrošnikov, kultura in zdravje), ki so priznana kot sestavina za vse druge politične dejavnosti Evropske unije.

Če je bilo obdobje 60.-tih in 70.-tih let obdobje, ko so bile prioritete ekonomske integracije pretežno ekonomske, je bilo obdobje 80-tih in 90-tih let obdobje ravnotežja med ekonomsko učinkovitostjo in trajnostnim razvojem okolja ter obdobje razumevanja, da so učinkovite

politike na enem področju močno odvisne od učinkovitih politik na drugem (McCormick, 2001:4). Poskus določiti parametre okolja je naloga brez pomembnosti, kajti skorajda vsaka dejavnost, v kateri so udeleženi ljudje in vlade s svojimi interesi (kmetijstvo, industrija, podeželski in urbani razvoj itd.), ima svoj okoljski vidik. Zeleni forum pravi, da ne obstaja okoljski sektor (McCormick, 2001:20). Onesnaževanje in drugi tipi škode naravnemu okolju zavzemajo svoje mesto v sektorjih kot so kmetijstvo, industrija in promet. Uspešne politike, ki vodijo k trajnostnemu razvoju, bodo imele potencial koristi za vso družbo, kar bo zahtevalo popolno udeležbo vseh zainteresiranih v vseh sektorjih. Od Enotne evropske listine dalje morajo torej biti zahteve varstva okolja vključene (integrirane) v vse druge dejavnosti Evropske unije. To ne more biti storjeno učinkovito, če ni razumevanja, kdaj in kje varovati okoljske potrebe, katere dejavnosti imajo svoj okoljski vidik in kje se začne in konča pristojnost direktorata za okolje.

Institucije Skupnosti sodelujejo z nacionalnimi in lokalnimi institucijami držav članic, ki imajo lastno pojmovanje varstva okolja. Če imajo te tri ravni različno razumevanje varstva okolja, je učinkovito koordinacijo težko doseči. Nobena analiza politike varstva okolja ne more biti celovita, če parametri okoljske politike niso popolnoma razumljivi in če dejavnosti EU na vseh področjih niso določene kot del politike varstva okolja (McCormick, 2001:21). Ko je politični okvir postavljen je potrebno pozornost posvetiti gradnji administrativnih mehanizmov. Okoljske cilje je treba bolj sistematično vključiti v koncept politik, kar vključuje tudi napredek pri gradnji administrativnih kapacitet.

Veliko število okoljskih političnih instrumentov (pravnih in ne-pravnih) je vplivalo na oblikovanje vrste okoljskih akcijskih programov. Prvi okoljski akcijski program Skupnosti (EAP – *Environmental Action Programme*) je bil sprejet v letu 1973 kot Program dejavnosti Evropske skupnosti za varstvo okolja (McCormick, 2001:uvod). Trajal naj bi do leta 1976. Ni šlo za izčrpne politične izjave in tudi ni bil pravno zavezujoč. Izpostavil je načela in določil cilje ter bil prvi korak k oblikovanju politike Skupnosti. V ospredju so bili ekonomski motivi. Program je sporočal, da je naloga Evropske gospodarske skupnosti pospeševati usklajen razvoj gospodarskih dejavnosti kot tudi nenehna in uravnotežena širitev, ki si je ni mogoče zamisliti brez učinkovite kampanje za boj proti onesnaževanju in izboljšanju kakovosti življenja in varstva okolja. Pomembno je izvajanje okoljske politike Skupnosti (McCormick, 2001:48). Drugi EAP je bil sprejet leta 1977 in je pokrival obdobje od 1977 do 1981. Temeljlil je ne splošnih političnih usmeritvah. Ker akcijski program Evropski gospodarski skupnosti ni dal pravnih pristojnosti pri okoljski politiki, so se vzpostavila številna načela, ki so še vedno v središču okoljske politike:

- preprečevanje je boljše kot zdravljenje; okoljske vplive je treba upoštevati v čim bolj zgodnji fazi odločanja;
- znanstveni in tehnološki standardi se lahko izboljšajo z učinkovitimi akcijami; raziskave je treba spodbujati;
- onesnaževalec naj plača;
- dejavnosti v eni državi članici ne smejo povzročati slabšanja okolja v drugi; države članice morajo svoje programe koordinirati; nacionalne politike morajo biti usklajene s Skupnostjo;
- Skupnost in države članice morajo biti aktivne v mednarodnih organizacijah varstva okolja; skupna izhodišča pomenijo večjo avtoriteto in učinkovitost;
- Nadzor nad onesnaževanjem se mora izvajati na ustrezni ravni v duhu načela subsidiarnosti (McCormick, 2001:48).

Pravnih in političnih temeljev, na katerih bi bilo mogoče graditi, je bilo še vedno malo. Metode, orodja in instrumenti politike so se morali najprej oblikovati in šele nato preizkusiti v praksi (McCormick, 2001:49).

V letu 1983 je bil sprejet tretji EAP, ki je pokrival obdobje od 1982 do 1986. Čeprav je gradil na svojih predhodnikih je vpeljal nove koncepte, pri čemer je bil najbolj pomemben koncept integracije okoljske politike v druge sektorske politike Skupnosti. Program je tudi prvič našteval prioritete: presoja vplivov na okolje, zmanjšanje onesnaževanja pri viru (zlasti zrak), nadzor nad čezmejnimi onesnaževanjem in kemikalijami, nadzor nad odpadki (zlasti nevarnimi in toksičnimi), razvoj čistih tehnologij, sodelovanje z deželami v razvoju. Vpliv Enotne evropske listine na okoljsko politiko Skupnosti je okrepila izdaja četrtega okoljskega programa Skupnosti (1987-1992). Poudaril je pomembnost izvajanja pravnega reda Skupnosti ter izpostavil potrebo po določitvi kvalitativnih okoljskih standardov. Temeljlil je na načelih, ki so bila vsebovana v akcijskih programih iz zgodnjih obdobj. Dodani so bili številni novi cilji, vključno z upravljanjem naravnih virov, zlasti tal, obalnih in gorskih območij (McCormick 2001:58). Za razvoj v poznih 80.-tih letih je bilo pomembno oblikovanje Evropske komisije kot akterja na mednarodni ravni (McCormick 2001:59).

Leta 1993 je Evropska komisija objavila ambiciozen peti okoljski akcijski program (1993-2000) z naslovom »K trajnostnemu razvoju«, ki naj bi Evropski komisiji dal bolj strukturiran in strateški pristop v razvoju politike varstva okolja. Komisija je sprejela tudi približno 850

predlogov okoljske zakonodaje, objavila številne zelene in bele knjige³⁷, ustanovila Evropsko agencijo za okolje (EEA – *European Environmental Agency*), ki naj bi izboljšala zbiranje okoljskih podatkov, vzpostavila zeleni forum za pospeševanje delovanja nevladnih organizacij za varstvo okolja, razvila številne finančne programe namenjene financiranju varstva okolja ter razvila strateške pristope k okoljskim problemom, kot sta kakovost voda in varstvo zraka. V razvijanju novega programa, ki je bil po vsebini in filozofiji bistveno drugačen od predhodnih programov, je Komisija skušala gledati deset let vnaprej in napovedati razvoj resnične politike varstva okolja. Program se je vsebinsko dvignil nad varstvo okolja in je dal nov poudarek trajnostnemu razvoju, ki je bil definiran, kot pravi McCormick (2001:62) »kot nenehen ekonomski in socialni razvoj brez škode okolju in naravnim virom ter kakovosti, od katere je odvisna človekova dejavnost in nadaljnji razvoj«. Peti okoljski akcijski program je poudaril potrebo po recikliranju in ponovni uporabi, po racionalizaciji proizvodnje in porabi energije ter po spremembi vzorcev porabe in načinov obnašanja. Usmerjal se je na probleme globalne razsežnosti (podnebne spremembe, kisanje, grožnja biodiverziteti, onesnaževanje voda, slabšanje urbanega okolja, obalnega območja ter odpadki) ter določil pet področij posebne skrbi, ki so industrija, energetika, promet, kmetijstvo in turizem (McCormick, 2001:62). V okviru tega programa je okoljska politična integracija (EPI – *Environmental Policy Integration*), postala politična prioriteta. Program je temeljil na novih, tržno usmerjenih instrumentih kot so fiskalne spodbude in prostovoljni sporazumi. Postavil je srednjeročne in dolgoročne cilje za zmanjševanje nekaterih onesnaževalcev kot tudi priporočila za ustrezne instrumente.

Peti okoljski akcijski program je temeljil tudi na načelih in amandmajih Pogodbe o ustanovitvi EU ter iskal osnove v kreativnosti politike varstva okolja, ki vključuje:

- poudarek bolj na virih kot na sprejemnikih onesnaževanja,
- določitev petih ključnih sektorjev (industrija, energetika, promet, kmetijstvo, turizem),
- celovit pristop, ki temelji na vzorcih obnašanja proizvajalcev, potrošnikov, vlad in državljanov, ter zagotovilo, da so vse EU politike ocenjene v luči njihovega vpliva na okolje,
- poudarek na deljeni odgovornosti različnih vladnih ravni – evropske, nacionalne, regionalne in lokalne (Nugent, 1994:288).

³⁷ Zelene knjige so sporočila, ki jih objavi Evropska komisija o posameznem političnem področju. Prvotno so to dokumenti namenjeni interesnim skupinam in posameznikom, ki so vabljeni k sodelovanju v procesu posvetovanja in razprave. Bele knjige so dokumenti, ki že vključujejo predloge za delovanje Skupnosti na posameznem področju. Medtem ko zelene knjige predstavljajo sklop idej za javno razpravo, bele knjige že vsebujejo sklope uradnih predlogov na posameznem področju, ki so pobudnik nadaljnega razvoja. (Schout in ostali, 2001:123-124).

V letu 1996 je Evropska komisija objavila poročilo o izvajanju petega okoljskega akcijskega programa, ki je pokazal določen trend v integraciji. Do leta 1996 je bila okoljska integracija najbolj razvita v proizvodnem sektorju, kjer je zakonodaja obstajala že dvajset let in kjer so bile v ospredju gospodarske prednosti. Najmanj očitna je bila v sektorju kmetijstva in turizma. Pri prometu je zavest porasla. Napredek je bil viden pri emisijah iz vozil, kakovosti goriv in tehnologij. V energetskega sektorju je vidno pomanjkanje spodbud za bolj trajnostni pristop. Vpliv programa na razvoj sektorskih politik v državah članicah je bil majhen. Čeprav so bili določeni zelo natančni kvantificirani cilji na določenih izbranih področjih tega programa, je bil celoten pristop k postavitvi ciljev in časovnega okvira nekonsistenten, obstajala pa je tudi mešanica preveč ambicioznih ciljev. V letu 1998 je bila sprejeta odločitev Evropskega parlamenta in Sveta o reviziji tega programa. Ponovila je potrebo po nadaljnji integraciji okoljskih vsebin v druge sektorje kot sredstvu za doseganje trajnostnega razvoja. Neučinkovito izvajanje petega okoljskega akcijskega programa je bila tudi posledica pomanjkanja politične podpore s strani Sveta ter predsednikov držav in vlad.

V letu 2002 je bil sprejet šesti okoljski akcijski program, ki določa ključne cilje varstva okolja ter prioritete na osnovi stanja okolja in trendov. Veljal naj bi do leta 2012. Teži k promociji integracije okoljskih vsebin v ostale sektorske politike, z željo prispevati k trajnostnem razvoju. Kjer je to mogoče, so cilji in časovni roki natančno določeni. Med prioritetami navaja podnebne spremembe, naravo in biotsko raznovrstnost, okolje, zdravje in kakovost življenja (spodbujati urbani trajnostni razvoj) ter naravne vire in odpadke. Program se za razliko od prejšnjih bolj usmerja na tematski kot sektorski pristop k okoljskim zadevam. Program določa pripravo sedmih tematskih strategij, ki vključujejo kakovostne in kvantitativne cilje in roke za njihovo izvedbo in oceno izvajanja. Gre za strategijo varstva tal, varstva morskega okolja, trajnostne rabe pesticidov, varstva zraka, urbanega okolja, trajnostne rabe in upravljanja z naravnimi viri ter recikliranja odpadkov. Preambula šestega okoljskega akcijskega programa govori o tem, da tematske strategije obravnavajo vrsto možnosti in sredstev, ki so potrebni za obravnavanje vrste kompleksnih vprašanj, ki zahtevajo širok spekter in večdimenzionalen pristop, in predlagajo potrebne ukrepe, ki vključujejo, kjer je to primerno, Evropski parlament in Svet (Šesti okoljski akcijski program, 2002).

Danes je okolje primarni interes Evropske skupnosti in ne zgolj subjekt sklopa zakonodaje. Okoljska politika se v Evropski skupnosti širi najhitreje in je politično področje, ki ga je treba upoštevati pri razvoju vseh ostalih politik Evropske skupnosti. Okoljska politika Evropske skupnosti je prej rezultat zahtev prava Evropske skupnosti kot posledica domačih potreb in

pritiskov (McCormick, 2001:2). Znatno obseg okoljske zakonodaje je našel svoje mesto v pisanih zakonih, okoljski problemi so visoko na dnevnih redih Sveta EU, okoljski spori pa so predmet ključnih odločitev Sodišča Evropskih skupnosti (ECJ – *European Court of Justice*). Države članice imajo še vedno svoje lastne prioritete, ki so v funkciji lokalnih, ekonomskih, socialnih in političnih faktorjev, vendar večina pomembnih okoljskih odločitev, ki jih sprejemajo vlade držav članic, prihaja kot odgovor na lastne obveze njihovega članstva v Evropski skupnosti, kar pomeni, da je okolje kot politika pravzaprav federalizirano, saj se je ravnotežje moči nagnilo bolj v smeri Evropske skupnosti. Eden izmed britanskih avtorjev, Nigel Haigh, v svojem delu »Priročnik za okoljsko politiko« iz leta 1992 pravi, da ne moremo razumeti okoljske politike države članic, ne da bi razumeli okoljske politike Evropske skupnosti (Haigh, 1992; Dinan, 2000:171). Okoljska politika v državah članicah je prej vodena z odločitvami, ki se dosega v pogajanjih znotraj institucij Evropske unije, kot z odločitvami, ki jih vlade držav članic sprejemajo neodvisno (McCormick, 2001:7). Nekatere države članice so zelo dejavne v okoljski areni Evropske skupnosti in se pojavljajo kot politični voditelji varstva okolja, kar velja predvsem za Avstrijo, Dansko, Finsko, Nemčijo, Nizozemsko, Švedsko in Veliko Britanijo. Države, kot so Portugalska, Španija, Italija, Grčija, pa običajno sprejemajo zakonodajo, ki je že dogovorjena v Bruslju. Nobena država članica ni vodilna ves čas na vseh okoljskih sklopih.³⁸

V zadnjih letih je na ravni držav članic kot tudi na ravni Evropske skupnosti viden preobrat v smeri strateškega pristopa k okoljskim problemom. Evropska komisija vse bolj razvija globalne odgovore na medsebojno povezane probleme in se pomika v smeri medsebojno povezanega pristopa k upravljanju z okoljem (krovne direktive) ter razvija temelje skupne okoljske politike.

3.2.2. Administrativni izzivi, ki jih prinaša EPI

Moč koordinacijskih izzivov mora ustrezati določenemu stanju. Enostavne razlike je mogoče premostiti na enostaven način, medtem ko zapletena stanja zahtevajo zahtevnejše mehanizme koordinacije kot so informacijski sistem, vloga posredništva, strokovne skupine in arbitraž.

³⁸ Glede na TAIEX listo namenjeno pregledom usklajenosti zakonodaje (*acquis communautaire*) na področju varstva okolja ločimo znotraj Evropske unije trinajst sklopov okoljske zakonodaje : horizontalna zakonodaja, kakovost zraka, kakovost voda, ravnanje z odpadki, varstvo narave, industrijsko onesnaževanje in tveganja, kemikalije in gensko spremenjeni organizmi, hrup, jedrska varnost in varstvo pred sevanji, podnebne spremembe, civilna zaščita in reševanje, okoljska politika, mednarodno sodelovanje.

Če imajo partnerji celovito informacijo in si delijo enake cilje, potem je običajno mogoče probleme rešiti zelo enostavno. Doseganje sporazuma je težavno, če ni pretoka informacij, zaupanja ter če obstajajo različne vrednote in cilji. Praktični administrativni izzivi so sledeči:

- preobremenjenost:

pomanjkanje časa je element, ki prevladuje v vseh upravah. Osnovno načelo je, da se ne ukvarjaš z delom, za katerega so prvotno odgovorni drugi. Namesto delitve odgovornosti je pogostokrat razvidna delitev nalog. Možna rešitev je določitev prioritete v vsaki fazi odločanja in usmeritev pozornosti na politike Evropske unije, v katerih bi bila EPI kar najbolj koristna (Schout in ostali 2001:6);

- različne vrednote:

okoljski uradniki navadno posvečajo več pozornosti okoljskim vrednotam kot sektorski uradniki. To izhaja iz človeške narave, ki se usmerja na omejeno število vrednot. Različne vrednote obstajajo tudi med uradniki, ki delajo na evropskih zadevah (službe za evropske zadeve) in tistimi, ki delajo na posameznih politikah in so bolj usmerjeni k nacionalnim ciljem. Uradnik, ki dela na sektorskih politikah in večinoma sledi nacionalnim usmeritvam, je manj zainteresiran za EPI. Razlike v vrednotah in ciljih povzročajo, da je koordinacija težavna (Schout in ostali 2001:6);

- pomanjkanje zaupanja:

zaupanja med uradi ne gre jemati za gotovo dejstvo. Kljub temu, da je sodelovanje postalo norma, je zaupanje med uradi doseglo le določeno raven. Široka delitev informacij navadno ni primer in tudi stranke niso vedno enako zainteresirane za rešitev problemov (Schout in ostali 2001:7);

- dekoncentracija:

razlike v vrednotah se še povečujejo z dekoncentracijo institucionalnega okvira Evropske unije. Sestanki strokovnjakov, delovnih skupin in Sveta so organizirani po političnih vsebinah kot so promet, energija ali kmetijstvo. Delovanje na različnih političnih področjih še vedno ni horizontalno (Schout in ostali 2001:7);

- dogma lastništva

obstajajo pričakovanja, da bo sektor sam po sebi vključil tudi okoljske cilje. Uradniki varstva okolja opozarjajo, da učenje kolegov drugih uradov o politiki varstva okolja ni njihova naloga. Sektorski strokovnjaki morajo razmišljati o okolju in oblikovati »lastne« okoljske cilje. Ker so vrednote sektorskih strokovnjakov različne bo različna tudi pomembnost, ki jo pripisujejo okolju (Schout in ostali 2001:7);

- zgodnja vključitev:

kljub pritiskom na Komisijo, da EPI vključi že v zgodnjih fazah, in dejstvu, da se na politike najlažje vpliva že v zgodnjih fazah, vidijo uradniki služb za evropske zadeve in uradov za okolje, politike v že precej dokončnih fazah. Navadno takrat, ko gre predlog iz Odbora stalnih predstavnikov (COREPER) na Svet. Problem vplivanja v teh fazah je težaven in lahko državi članici celo škoduje, če želi spreminjati cilje v zaključni fazi pogajanj (Schout in ostali 2001:7);

- delovna intenzivnost:

vplivati na politiko horizontalno je delovno intenziven proces. Ne zahteva zgolj oblikovanja skupnih horizontalnih stališč v zgodnji fazi procesa, temveč zahteva vključitev v celoten pogajalski proces. V nasprotnem primeru se lahko zgodi, da se vsebine, ki so bili predložene v zgodnjih fazah z namenom krepitev okoljskih ciljev, v kasnejših fazah pogajanj izgubijo. Bolj ko je koordinacija politično učinkovita, manj je delovno intenzivna (Schout in ostali 2001:7);

- tradicionalni položaj EU koordinatorjev:

nacionalna stališča v prvi vrsti zastopajo EU koordinatorji. Ker je poudarek njihovega dela na zastopanju, imajo malo izkušenj pri spremljanju razvoja številnih politik. Navadno službe za evropske zadeve nimajo dovolj ljudi, da bi se ukvarjale s takšnimi nalogami (Schout in ostali 2001:7);

- pomanjkanje politične pripadnosti:

koordinacija je lažja, če ima politično podporo. V primeru EPI obstaja relativno visoka podpora s strani predsednikov držav, manj podpore pa je na ravni posameznih ministrstev. Na ravni Evropske unije je vidno pomanjkanje političnega vodstva. Politična podpora torej ni zagotovljena, temveč jo je treba ustvariti, zato morajo biti uradniki bolj dejavni pri izbiri prioritete EPI in skrbeti za ozaveščenost na ravni političnega odločanja (Schout in ostali 2001:8).

Koordinacija na posameznih področjih znotraj Komisije ali v različnih državah je lahko zelo dobra in kaže eno ali več zgoraj naštetih težav. Kot primer lahko vzamemo Veliko Britanijo, kjer je sistem medministrske koordinacije zelo dobro vzpostavljen. To tudi kaže, da so koordinacijski izzivi po svoji naravi različni, kar se nanaša na neučinkovitost, preobremenjenost, težave pri delitvi informacij in reševanju problemov kot tudi v pomanjkanju politične podpore. Različni izzivi terjajo različne koordinacijske kapacitete (Schout in ostali, 2001:8).

3.2.3. EPI kot izziv Evropske unije

Na ravni Evropske unije me zanima predvsem delovanje Evropske komisije, ki je odgovorna za oblikovanje in zagovarjanje predlogov, ki vsebujejo tudi okoljske cilje. Komisija sodeluje od začetka do konca v pogajanjih na ravni Sveta. Čeprav se na prvi pogled zdi, da odgovornost za trajnostno politiko nosi Komisija, ker ima pravico do pobud, je učinkovito integracijo mogoče doseči le, če različne ravni upravljanja sprejmejo odgovornost za to nalogo. To pomeni, da morajo biti zahtevane kapacitete dostopne v celotnem sistemu. Znotraj Komisije se pričakuje, da odgovornost za EPI leži znotraj sektorskih svetov in znotraj oddelkov odgovornih za promet, energijo, kmetijstvo itd. Oddelki za okolje in nacionalna ministrstva za okolje se usmerjajo na svoje lastne politike. Nekateri celo menijo, da se oddelke za okolje lahko ukine, kar kaže na pričakovanja, da naj za vključitev okoljskih ciljev, poskrbijo drugi (Schout in ostali, 2001:4).

Uradniki Komisije upajo, da bodo nacionalni uradniki zadostno koordinirali med sektorskimi in okoljskimi ministrstvi. Nacionalni uradniki naj bi zagotovili cilje EPI že v pogajanjih na delovnih skupinah. Nacionalni uradniki pa pričakujejo, da bo Komisija tista, ki bo predložila predloge, ki vsebujejo cilje EPI. Znotraj Komisije, uradniki direktorata za okolje pričakujejo od drugih direktorotov, da prevzamejo odgovornost za EPI. Podobno uradniki v okoljskih uradih upajo, da bodo sektorski strokovnjaki v tehničnih oddelkih avtomatično vključevali okoljske cilje. Uradniki direktorata za okolje in nacionalni uradniki poudarjajo, da ne želijo izvrševati »policijskega nadzora« nad delom svojih kolegov in da kot strokovnjaki za to niti nimajo časa. Sektorski strokovnjaki so navadno preobremenjeni s svojim delom, manjka jim politične spodbude za integracijo ter predvidevajo, da jim bodo okoljski kolegi povedali, kdaj se okoljskih ciljev ne upošteva v zadostni meri (Schout in ostali, 2001:4).

Stanje je podobno na nacionalni ravni znotraj ministrstev, kjer se uradniki sektorskih uradov in evropskih koordinacijskih enot ne morejo dogovoriti, kdo bo prevzel vodstvo. To zahteva pozornost na organizacijo EPI znotraj ministrstev. Na ravni ministrstev je ugotovljeno, da imajo interes za EPI predvsem majhne službe, ki koordinirajo evropske zadeve (Schout in ostali, 2001:4). Tehnične enote znotraj ministrstev so preobremenjene z nacionalno politiko na lastnem področju delovanja. EPI jim pomeni dodatno delo, ker gre za Evropsko unijo in se nanaša na področja politik tudi drugih ministrstev. Iz tega sledi, da je EPI potrošnik časa, kajti

zahteva nenehno spremljanje, vplivanje na druge in pogostokrat celo vmešavanje v delo kolegov.

EPI potrebuje politični pritisk. Odgovornost za EPI je še vedno razdrobljena. Nevarnost s kolektivno odgovornostjo je, da se nihče ne usmerja na EPI ali vlaga v potrebne kapacitete za izpolnitev ustvarjenih pričakovanj. Ravni upravljanja se dopolnjujejo in druga drugo podpirajo. Uspešna integracija okoljskega razmišljanja zahteva, da ima vsak akter na vsaki vladni ravni ustrezne kapacitete. Navadno je pojem medsebojne odvisnosti spregledan. Tisti, ki menijo, da je naloga Komisije, da oblikuje dovolj »zelen« predloge zanemarjajo dejstvo, da so nacionalne vlade tiste, ki morajo v času pogajanj na delovnih skupinah ves čas ohranjati cilje EPI. To zahteva, da znotraj Komisije obstajajo koordinacijski mehanizmi, ki zagotavljajo trajnostne predloge, prav tako pa je potrebna koordinacija na nacionalni ravni, da se cilji varstva okolja ne izgubijo v pogajanjih o posebnih sektorskih ciljih. Če so kapacitete za EPI na ravni vlade pomanjkljive, obstaja večja verjetnost, da cilj EPI postane manj izrazit v pogajanjih na sektorskih svetih (Schout in ostali, 2001:5).

Pritiski na Komisijo po trajnostnih predlogih prihajajo s strani držav članic, kar zahteva sodelovanje strokovnjakov na nacionalni ravni. Da bi bili predlogi »zeleni«, morajo države članice zagotoviti, da njihovi tehnični eksperti, ki delujejo v tehničnih odborih, vključujejo okoljske cilje v svoje delo že v zgodnjih fazah, ko so predlogi sprejeti s strani Komisije in poslani na delovne skupine Sveta³⁹. Sodelovanje med uradi mora biti takšno, da prepreči slabitev ciljev. Komisija torej potrebuje pritisk ne le iz direktorata za okolje, temveč tudi iz strani nacionalnih tehničnih ekspertov, kar zahteva sodelovanje med nacionalnimi uradniki in tehničnimi enotami, kajti drugače ne pride do vključitve okoljskih ciljev. Zagotovitev, da so cilji integracije upoštevani, se ne nanaša le na notranje postopke Komisije, ampak je odvisna tudi od administrativnih in političnih pritiskov nacionalnih vlad, kadar pripravljajo stališča na ravni strokovnjakov. Kapacitete za EPI so pomembne tako na ravni Evropske unije kot tudi na nacionalni ravni, pri čemer se države članice razlikujejo (Schout in ostali, 2001:5).

³⁹ Na področju okolja znotraj Sveta delujeta delovna skupina za okolje ter delovna skupina za mednarodna okoljska vprašanja (WPIEI – *Working Party on International Environmental Issues*). Teme obravnave predlogov se spreminjajo z vsakokratnim predsedstvom, prav tako tudi število delovnih skupin (oz. podskupin) za mednarodna okoljska vprašanja.

3.3. Izbrani primeri

V primeru izbranih držav me zanima analiza konkretnega vpliva nadnacionalnega odločanja na nacionalne administrativne aranžmaje, kakšni so učinki nadnacionalnih politik na ustaljene administrativne vzorce in v kakšnih okoliščinah lahko pričakujemo administrativne spremembe in še bolj posebno zблиževanje administrativnih ureditev. Eden od kriterijev za vključitev države v Evropsko unijo je, da mora le-ta prilagoditi svoje administrativne strukture, pri čemer Evropska unija ne določa modela. Prilagoditev administrativnih struktur je potrebna predvsem za učinkovito izvajanje pravnega reda.

Državne uprave držav članic imajo zelo pomembno vlogo pri delovanju Evropske unije. Zaradi omejenih pristojnosti izvršilnih organov Evropske unije je pri izvrševanju odločitev EU zelo pomembna vloga nacionalnih državnih uprav, ki v večini primerov izvršujejo evropske odločitve. Evropska unija ima neposredne izvršilne pristojnosti le na nekaterih področjih (pravo konkurence, državnih pomoči, kmetijska politika); pravilo je, da odločitve izvršujejo nacionalne državne uprave v sodelovanju z izvršilnimi organi EU kot sta Evropska komisija in Svet.

Proces evropske integracije ne pokriva področja organizacije javne uprave, ki tako ostaja v jasni pristojnosti držav članic, je pa dejstvo, da proces evropske integracije na javno upravo držav članic vpliva (Bossaert in drugi, 2001:uvod). Na nacionalno administrativno zakonodajo vse bolj vplivajo tudi primeri sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti. Javna uprava mora biti ustrezno usposobljena in njene strukture ustrezno prilagojene, da se spopadajo z izzivi izvajanja pravnega reda EU (Bossaert in drugi, 2001:uvod). Evropska unija nima nikakršnih pristojnosti pri javni upravi in reorganizaciji administrativnih in organizacijskih struktur držav članic (Bossaert in drugi, 2001:3). Sama struktura in organizacija državne uprave neposredno ni del pravnega reda EU. Evropsko pravo ne določa, kako mora biti organizirana državna uprava (Bugarič, 2004:588).

Usmerimo se lahko na empirične rezultate izvajanja okoljske politike v izbranih državah, pri čemer si skušamo pomagati z izborom direktiv, ki imajo precejšnje administrativne učinke – pitna voda, dostop do okoljskih informacij, presoja vplivov na okolje ter okoljsko ravnanje in presoja (EMAS – *Environmental Management Audit Scheme*). Pravni red varstva okolja državam narekuje vzpostavitev določenih organov in postopkov, ne določa pa strukture za delovanje določenih organov ali izvajanje določenih postopkov. Evropski predpisi torej nimajo nikakršnih določb, ki bi predpisovali, kako mora neka država oblikovati svoja ministrstva, njihovo strukturo, vladne službe, agencije ali lokalno samoupravo. Kot primer

lahko navedem Direktivo IPPC, ki zahteva, da država izdaja celovito okoljsko dovoljenje, ne določa pa, kako naj se država za tovrstno izdajanje organizira v institucionalnem smislu. Tisto, kar je skupno vsem državam članicam, je, da morajo izvajati pravni red Evropske unije. Prav tako jim je skupno sodelovanje v pogajalskih procesih delovnih teles in odborov, tako Evropske komisije kot tudi Sveta. Ker so ti postopki določeni s strani Evropske unije, so se države za tovrstno dejavnost tudi podobno organizirale, so pa razlike v politično-administrativnih sistemih držav glede na njihovo nacionalno tradicijo in zgodovino. Edina določba, ki direktno zavezuje državne uprave, je 10. člen pogodbe, ki določa, da morajo države članice sprejeti vse ustrezne ukrepe, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz aktov Evropske unije. Ta člen prav tako določa, da se morajo vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev te pogodbe (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325)33). Gre pravzaprav za načelo lojalnosti. Med institucionalno avtonomijo držav članic in načelom lojalnosti obstaja določena napetost, ki se kaže v različnih oblikah vpliva evropskega prava na pravo nacionalnih državnih uprav (Bugarič, 2004:588).

Za številne uradnike je Bruselj drugi dom. Vsak dan se sestaja na stotine delovnih skupin Komisije in Sveta. Številni uradniki poznajo svoje evropske kolege prav tako dobro kot svoje domače. Postopki delovnih skupin in odborov v Bruslju vodijo k evropeizaciji nacionalne administracije (Bossaert in drugi 2001: 4).

Izbor držav članic, Velike Britanije in Nemčije, mi dopušča ovrednotiti vplive na nacionalno administrativno ureditev na primerjalen način, ker sta njuni strukturi in praksa popolnoma nasprotni. Pri analizi sem si pomagala z analitičnimi kategorijami, ki označujejo administrativno ureditev kot sta način urejanja in normativne strukture, ki sem jih opredelila že v teoretičnih izhodiščih. Primerjava nemške in britanske ureditve pri okoljski politiki v okviru teh dveh dimenzij, kaže na bolj ali manj polarne nacionalne značilnosti. Glede prevladujočega načina urejanja Nemčija uporablja intervencijski idealen tip, medtem ko Velika Britanija odseva posredovalen način. V nemški okoljski zakonodaji prevladuje tip pravil »zapoveduj in nadziraj« (*command and control*) kot tudi vztrajanje na enotnih standardih. Britanska praksa pa spodbuja fleksibilne politične instrumente, ki dopuščajo večjo upravičenost glede na posamezne okoliščine, kot so okoljska kakovost, razpoložljiva tehnologija in gospodarski položaj onesnaževalca. Vzorci britanskega posredovanja so praktično uporabni, nagnjeni k iskanju konsenza in neformalnemu odnosu (Knill in Lenschow, 1998:3). Pri varstvu okolja obstaja bistvena razlika med nemškimi in britanskimi normativnimi strukturami. Nemčijo označuje visoka stopnja decentralizacije in

dekoncentracije. Decentralizacija ima svoj temelj v nemški federalni strukturi, ki vsebuje funkcionalno delitev oz. prepletanje pristojnosti med federalno (oblikovanje politike) in regionalno ravni (izvajanje in praktična uporaba). Visoka stopnja administrativne dekoncentracije je razvidna v strukturah, ki ločujejo administrativne naloge glede na prizadete okoljske prvine (voda, zrak, tla) (Knill in Lenschow, 1998:4). Britanci so svoj nekdanj močno centraliziran sistem preoblikovali v sektorsko razdrobljen in decentraliziran sistem s številnimi avtonomnimi institucionalnimi akterji. Britanski departma⁴⁰ za okolje, kar bi v naši administrativni praksi pomenilo ministrstvo za okolje, je prenesel pristojnost izvajanja okoljske zakonodaje na celo vrsto različnih inšpektoratov in drugih avtoritet na centralni in lokalni ravni. Ali je pristojnost izvajanja na centralni ali lokalni ravni, je odvisno od posameznega političnega področja, vendar tisti, ki je pristojen, uživa visoko stopnjo administrativne avtonomije. Ne obstaja hierarhičen nadzor ali inšpekcija vsakodnevnega delovanja lokalnih oblasti v državi s strani centralne vlade, kar pomeni visoko stopnjo raznolikosti nastopanja lokalnih oblasti v državi (Knill in Lenschow, 1998:4).

V nadaljevanju svoje naloge se posvečam empiričnim rezultatom izvajanja administrativno zahtevnejših evropskih predpisov – pitna voda, dostop do okoljskih informacij, presoja vplivov na okolje, sistem okoljskega vrednotenja in presoje (EMAS – *Environmental Management Audit Scheme*) v Nemčiji in Veliki Britaniji kot tudi strukturam za koordinacijo nacionalnih stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije.

Direktiva o pitni vodi iz leta 1980 obvezuje države članice, da so skladne z določenimi vrednostmi (maksimalno dopustna vsebnost in minimalna zahtevana vsebnost) glede na vrsto parametrov povezanih s pitno vodo. Direktiva tudi določa, kako pogosto in s kakšnimi sredstvi se izvaja monitoring. Glede načina urejanja omenjena direktiva odseva idealen intervencijski tip. To se kaže v temeljnih in hierarhičnih instrumentih, ki določajo standarde kakovosti. Enotne in hierarhične posebnosti nakazujejo na precej formalne in zakonite vzorce (*legalistic patterns*) administrativnega interesnega posredovanja (Knill in Lenschow, 1998:4).

⁴⁰ »Na ravni centralne vlade v Veliki Britaniji z departmaji razumemo tisto, kar drugje pomenijo ministrstva - t.j. najširša enota organizacije javne uprave, ki ima navadno vso politično podporo enega kabinetnega ministra in pokriva glavno področje dejavnosti. Departma za okolje, prehrano in ruralne zadeve (DEFRA – *Department of Environment, Food and Rural Affairs*) je departma, ki ga vodi državni sekretar in je razdeljen na podenote, ki jih vodijo generalni direktorji (okolje je ena od štirih politik direktoriatov znotraj departmaja; zraven spadajo še tri podporne funkcije direktoriatov, ki pokrivajo pravne zadeve, delovanje (finance, itd.) in znanost). Pod ravniyo direktoriatov, ki jih vodijo generalni direktorji so uradi in nato sektorji (4 do 5 ekip oz. področij znotraj vsakega sektorja «. (Intervju z Davidom Nelsonom, vodjem oddelka za evropsko okolje, Oddelka za okolje, prehrano in ruralne zadeve Velike Britanije, 15.04.2005 po elektronski pošti.)

Direktiva o prostem dostopu do informacij, ki je bila sprejeta v letu 1990, je poskus Evropske komisije, da okoljske informacije postanejo bolj dostopne javnosti z namenom zmanjšati težave uveljavljanja in spremljanja okoljskih politik EU. Direktiva od pristojnih oblasti, ki posedujejo okoljske informacije zahteva, da jih na zahtevo posameznikov dajo na razpolago. Uredba EMAS vzpostavlja upravljavsko orodje, ki dopušča evropskim podjetjem, da ocenijo okoljski vpliv svojih dejavnosti. Okoljsko izjavo podjetja potrdi uradno imenovan, neodvisen in akreditiran preveritelj. Direktiva o dostopu do okoljskih informacij in uredba EMAS kažeta na idealen tip posredovanja. Pri uredbi EMAS je poudarek na industrijski samoregulaciji s prostovoljno vpeljavo sistema za okoljsko ravnanje in presojo. Direktiva o prostem dostopu do informacij sodi v omenjeni način urejanja zaradi svojih postopkovnih zahtev, ki težijo k odprtim in preglednim vzorcem administrativnega interesnega posredovanja in zatorej h krepitvi možnosti tretjih strank, da nadzirajo javne in zasebne ekonomske akterje (Knill in Lenschow, 1998:4).

Direktiva o presoji vplivov na okolje iz leta 1985 zavezuje investitorja določenega javnega ali zasebnega projekta, da pristojnemu organu za varstvo okolja poda ustrezno informacijo o okoljskih vplivih projekta. Pristojni organ mora informacijo preučiti, saj je odgovoren za odobritev projekta. Direktivo o presoji vplivov označuje način urejanja, za katerega so značilni intervencijski in tudi posredovalni elementi. Zahteve izvajanja so določene na hierarhičen način, obenem pa se direktiva usmerja tudi na postopkovne vidike sodelovanja javnosti, kar ustreza idealnemu tipu posredovanja (Knill in Lenschow 1998:5).

Če pozornost usmerimo še na normativne strukture ugotovimo, da so potencialni vplivi omejeni na Direktivo o presojah vplivov na okolje in na uredbi EMAS. Integriran pristop, ki ga označuje postopek presoje vplivov na okolje, zahteva koncentracijo ali vsaj koordinacijo administrativnega nadzora. Uredba EMAS ne zahteva prilagoditve obstoječih struktur, ampak vzpostavitev novih, ki izhajajo iz zahtev članstva (vzpostavitev pristojnega telesa za okoljsko ravnanje in presojo) (Knill in Lenschow, 1998:5).

Izbrani evropski predpisi so Nemčiji in Veliki Britaniji ter tudi Sloveniji postavili različne izzive administrativnega prilagajanja. Na podlagi empiričnih rezultatov izvajanja okoljske politike v izbranih državah lahko ugotavljam vpliv nadsacionalnega odločanja na nacionalne administrativne aranžmaje (institucionalno učinkovitost) in tudi uspešnost evropske okoljske politike. Deloma lahko to analizo izvedem tudi na primeru Slovenije. Na podlagi znanih rezultatov izvajanja izbranih evropskih predpisov v luči administrativnih prilagoditev lahko ugotavljam odzivnost sistema na pritiske prilagoditev in ugotavljam institucionalno učinkovitost. Na temelju prednosti in slabosti preučevanih koordinacijskih mehanizmov lahko

ugotavljam tudi možne prednosti in slabosti, ki jih utegne imeti koordinacijski sistem za pripravo stališč, ki je trenutno vzpostavljen v Republiki Sloveniji.

3.3.1. Nemčija

3.3.1.1. Administrativne posledice izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje

V Nemčiji je prilagoditev direktivi o pitni vodi povzročila precej težav, ki so bile vidne v zamudi roka prenosa te direktive. Parametri za pesticide so bili vključeni šele v letu 1989 in še to nepopolno. Dokončen prenos je bil izvršen v letu 1990 (Knill in Lenschow, 1998:6). To je zanimivo, saj so bile zahteve direktive pravzaprav v celoti v skladu z njeno sektorsko ureditvijo. Tako direktiva kot nemški način urejanja temeljita na enotnih standardih, ki odražajo načelo preventive (*precautionary principle*).⁴¹

Do zamude je v veliki meri prišlo zaradi tega, ker je Nemčija vztrajala, da nedoslednosti direktive odpravi na nacionalni ravni. Postopki meritev, ki jih predpisuje direktiva so bili neprimerni za izvajanje finih meritev, ki naj bi ugotavljali majhne vrednosti parametrov. Medtem ko so druge države članice direktivo prenesle v svoj nacionalni pravni red in jo tudi izvajale, čeprav za opravljanje meritev, ki bi ugotovile skladnost z zahtevanimi standardi kakovosti, niso bile usposobljene, je Nemčija čakala s prenosom, dokler ni bila sposobna zagotoviti ustreznih postopkov meritev. Takšen pristop lahko prej razložimo v smeri strategije izvajanja pravnega reda kot v smeri stanja prilagojenosti. Tovrstna strategija tudi ne zahteva dejanskih postopkovnih in strukturnih reform, temveč zgolj obrobno blažitev že obstoječih dejavnosti in nadzora (Knill in Lenschow, 1998:6). Primer direktive o pitni vodi v Nemčiji kaže na neprimerno prilagoditev, ki je vodila k zamudam v izvajanju.

Za uredbo EMAS velja, da so v ospredju njeni prostovoljni in samoregulacijski (*self regulation*) elementi, ki so v svoji osnovi v nasprotju s prevladujočim intervencijskim in zakonitim načinom urejanja v nemški okoljski politiki. Prav zato je presenetljivo dejstvo, da je Nemčija evropski prvak v izvajanju sistema za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS–*Environmental Management Audit Scheme*). V novembru 1996 je bilo registriranih 350 obratov (Knill in Lenschow, 1998:6). Tudi v tem primeru stanje prilagojenosti ni zadosten element, ki šteje pri nemškem nastopanju. Pozitiven odgovor na pritiske prilagoditev je

⁴¹ Načelo preventive (*precautionary principle*) vsebuje tudi slovenski Zakon o varstvu okolja. Bistvo tega načela je usmeriti norme in ravnanja k preprečevanju izvorov škodljivih posledic človekovega ravnanja na okolje (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1994:72).

mogoče razložiti s tem, da je institucionalni obseg pritiskov prilagoditve ostal znotraj jedra administrativnega izročila. Uredba EMAS je zagotavljala dodaten instrument urejanja, ki je dopolnjeval že obstoječa nacionalna orodja. Zahteve uredbe so ustrezale tudi nemški tradiciji korporacij, ki je razvidna v celi vrsti posredovalnih organizacij, ki prevzemajo javne funkcije, deloma pa predstavljajo zasebne interese. Tudi ideja industrijske samoregulacije, ki jo uredba EMAS pospešuje, ni bila v nasprotju s splošnimi vzorci industrijske politike, ki so v jedru nemškega administrativnega izročila. V tej luči so bile administrativne prilagoditve manj pomembne kot se je prvotno zdelo in zatorej izvedljive. Obenem je imela ta prilagoditev veliko podporo s strani nacionalnih akterjev (Knill in Lenschow, 1998:12).

Za direktivo o dostopu do okoljskih informacij in direktivo o presojah vplivov na okolje je bil v Nemčiji viden vzorec administrativnega odpora spremembam. Zahteve direktive o prostem dostopu do okoljskih informacij so bile v ostrem nasprotju z nemško tradicijo omejenega dostopa do administrativnih podatkov strankam, ki jih administrativne dejavnosti zadevajo. Nemška državna tradicija kaže, da je javna uprava odgovorna državi in zakonom prej kot javnosti, zato ni neke posebne administrativne preglednosti. Poudarek je bolj na varstvu individualnih pravic kot udeležbi javnosti pri administrativnem odločanju. Dostop do administrativnega odločanja je omejen na primere, ki so natančno določeni z zakoni. Institucionalni središčni principi so stali na poti tudi učinkovitemu odzivu na pritiske prilagoditev v primeru direktive o presoji vplivov na okolje. Pristop v direktivi predvideva horizontalno integrirane strukture, medtem ko nemško ureditev označuje horizontalna, sektorsko specifična dekoncentracija (Knill in Lenschow, 1998:11). Glede na takšno ureditev, administrativna prilagoditev, ki sledi logiki ustreznosti ni bila zadostna, da bi zadovoljila evropske administrativne zahteve. Čeprav je razvita nacionalna zakonodaja določala formalno skladnost z direktivo, so bile posebnosti urejene s posameznimi uredbami, ki so znatno zmanjšale obseg direktive pri čemer ni bilo narejenih bistvenih razlik v nemški praksi izdaje dovoljenj, ki je še naprej temeljila na pristopu enega sektorja (*single media approach*). Nemški uradniki so velikokrat priznali, da je potreben večsektorski pristop, vendar je težavnost razreševanja kompleksnega sistema pri delitvi administrativnih pristojnosti, ki je vrojena nemškim federalnim in horizontalno razdrobljenim strukturam, stala nasproti takšnim reformam (Knill in Lenschow, 1998:11).

3.3.1.2. EPI in nemško politično ozadje

Nemčija ni znana kot država, ki bi bila pobudnik EPI na evropski ravni. Nemčija dolgo časa ni imela okoljskega plana in tudi ne izkušenj z instrumentom okoljskega načrtovanja. Načela in ideje trajnostnega razvoja so postale del vladnih izjav v okviru konference v Riu (1992) in so bile omejene na okoljski sektor. Ker je okoljski minister v tistem času igral pomembno vlogo, se je trajnostni razvoj v prvi vrsti uveljavil preko pojma krepitev okoljskih političnih vidikov in nalog, ki so spadale v pristojnost okoljskega ministrstva. Druga ministrstva trajnostnega razvoja niso povezovala s svojim sektorjem in tudi sam kancler tega koncepta pri vsakodnevem izvajanju politike ni pospeševal. Študije kažejo, da so bile v 90.-tih letih horizontalne možnosti nemškega ministrstva za okolje, da vpliva na druga ministrstva, omejene (Schout in ostali, 2001:99).

V letu 1997 je viden pozitiven odnos do krepitev 6.člena⁴² v pogajanjih pred Amsterdamom, kar kaže na to, da nacionalni sektorji delovali v smeri integracijskega načela. Okoljsko ministrstvo je integracijsko načelo štelo za glavno priložnost izboljšanja položaja okoljskih interesov na evropski in nacionalni ravni. Nemško okoljsko ministrstvo je bilo tudi zelo pozitivno do Cardifškega procesa o EPI. To ima opraviti tudi z nacionalno ravni, kjer sektorji niso bili dolžni razviti celovitih strategij za EPI, in kjer je 'lastništvo' temeljilo na okoljskem ministrstvu (Schout in ostali, 2001:104).

Vlada je v letu 1998 določila EPI za politično prioriteto na številnih področjih politik. V prvih dveh letih so bile v samem vrhu političnih prioritete okoljske takse, kot tudi spremembe v energetske (zmanjšanje jedrske energije) in kmetijskem sektorju (20% organsko kmetovanje do 2010). Poleg institucionalnih kapacitet in postopkov so imele nove prioritete vpliv na EPI v vseh fazah EU koordinacije. Primer je skupno stališče ministrstva za finance in ministrstva za okolje pri evropskem dosjeju o ekološki taksi. Z jasnimi opredelitvami nacionalnih ciljev je bilo lažje dosežati skupna stališča tudi za dosjeje o obnovljivih virih. Pomembna je visoka politična koordinacija (določitev skupnih ciljev znotraj kabineta), ki je povezana s postavitvijo meja sektorskih politik.

V času nemškega predsedovanja EU v letu 1999 je ministrstvo organiziralo mednarodno konferenco v Bonnu, kjer se je razpravljalo o administrativnih vidikih EPI. Študija opisuje rezultate prvih raziskav notranjih mehanizmov držav članic in drugih držav za EPI (Schout in ostali, 2001:104). Delavnica je bila tudi začetek vzpostavitve mreže oddelkov za EU zadeve

⁴² Zahteve varstva okolja je treba vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti iz 3 člena, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, O.J. (C325) 33).

znotraj okoljskih ministrstev držav članic. Zapisi nemškega predsedovanja na temo evropske EPI so skromni. Najbolj je razočaral neuspeh na Svetu ECOFIN, kjer sporazum o uskladitvi energetske takse ni bil dosežen. Projekt nacionalne energetske takse je vplival na vladna stališča na ravni EU. V ospredju je bila potreba, da vzpostavi skupen okvir za energetske obdavčenje na ravni EU (Schout in ostali, 2001:105).

Nova vlada je imenovala telesa, z namenom izboljšati notranje kapacitete za trajnostni razvoj, ki je tudi povezan z EPI. Aprila 2000 je bil vzpostavljen odbor državnih sekretarjev, ki ga je vodil kancler, z nalogo razviti nacionalno strategijo trajnostnega razvoja. To telo je bilo označeno kot 'zeleni kabinet', ki se je ukvarjal z vprašanji trajnostnega razvoja in EPI. Medministrsko telo je podpiral novooblikovani svet za trajnostni razvoj, ki ga je sestavljalo 17 neodvisnih akademskih članov, nevladne organizacije, sindikati, cerkev in industrija (Schout in ostali, 2001:103). Z ustanovitvijo takšnega telesa nemška vlada sledi primerom drugih držav, ki imajo različne svetovalne svete za okolje in trajnostni razvoj. Temelj leži na nacionalni ravni in neposredna povezava z upravljanjem EPI na evropski ravni še ni vidna.

Do danes nemška vlada ni razvila splošne strategije EPI ali sektorske strategije. Politike in razprave o vidikih EPI so razdrobljene in pogosto povezane s posebnimi političnimi vidiki, kot je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v energetske sektorju (Schout in ostali, 2001:99). EPI je bila okrepljena z opredelitvijo jasnih okoljskih ciljev v določenih sektorjih. Nemčija ni imela tradicije okoljskega načrtovanja z jasnimi cilji in časovnim okvirjem. Izjema so bile podnebne spremembe. Program podnebnih sprememb, ki usmerja cilje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov pri različnih sektorjih, je najbolj razvit mehanizem načrtovanja. Jasni cilji pri obnovljivih virih so pomagali, da so se ministrstva začela zavedati potrebe po podpori odločitvam na sektorskih svetih. Tudi v kmetijstvu je oblikovanje skupnih prioritet olajšalo koordinacijo evropskih dosjejev (Schout in ostali, 2001:145). V aprilu 2002 je bila sprejeta nacionalna strategija trajnostnega razvoja, ki je določila jasne meje za pogajanja različnih sektorskih ministrstev in na ta način podprla EPI.

V preteklosti se od ministrstev ni zahtevalo, da za svoj lastni sektor razvijejo EPI s kazalniki, cilji in časovnim okvirjem. Načrtovanje in določitev jasnih ciljev kot takih ni zagotovila boljše EPI, temveč instrument, ki lahko podpre okoljske argumente v medministrski koordinaciji znotraj sektorskih ministrstev kot tudi v medministrskem pogajalskem procesu o evropskih dosjelih. Pomagalo bi, če bi vlada začela s pobudami podobnimi Cardifskemu procesu, da se pospeši izdelava strategij EPI (Schout in ostali, 2001:146).

Ministrstvo je odgovorno za opis vplivov predlaganega zakonodajnega predloga. To zajema tudi opis finančnih vplivov na federalni, regionalni in občinski ravni. Obvezno je opisati

stroške za gospodarstvo in cene za potrošnika. Zgodnja vključenost ministrstva za finance in ministrstva za gospodarstvo je jasno izražena. Ministrstva morajo biti vključena že v zgodnji fazi. Kar zadeva EPI je rečeno, da mora biti predlog predstavljen ministrstvu za okolje z namenom ugotavljanja vpliva na okolje. Gre za medministrsko posvetovanje in informiranje. Drugače kot v primeru finančnega in gospodarskega vpliva tu ni aktivne obveznosti za sektorsko ministrstvo, da samo ocenjuje vpliv svojih predlogov na okolje. Nemška vlada ne sledi shemi kot Nizozemska (e-test), kjer mora odgovorno telo odgovarjati na vnaprej določena vprašanja o okoljskih vplivih. Pred letom 2000 je v poslovniku obstajala obveza, da odgovorno ministrstvo opiše ali se okoljski vplivi pričakujejo ali ne. Ta določba praktično ni imela vpliva, ker ni bilo formalnega načina za oblikovanje ustrezne ocene znotraj sektorjev in se je obvezo le redko upoštevalo. To je imelo opraviti tudi z dejstvom, da znotraj vlade ni obstajala posebna skupina, ki bi se ukvarjala s spremljanjem poročevalskih obveznosti vplivov na okolje. To pomeni, da znotraj nemške vlade ni bilo strateških okoljskih presoj. Na dnevnem redu vlade ni bila krepitev in formalizacija sistema okoljske ocene predlogov znotraj sektorjev. Tudi ni obstajal formaliziran sistem za oceno federalnih političnih programov in planov. Ali se okoljske vidike upošteva v zgodnji fazi načrtovanja zakona je odvisno od pristojnega ministrstva. Določi se lahko, kdaj se okoljsko ministrstvo vključi. Tisto, kar je v nemškem sistemu izrecno opisano glede na evropski predlog akta je test subsidiarnosti. Pri predlogi s strani Komisije, ministrstvo sledi natančnemu vprašalniku, da oceni kakovosti predloga glede na subsidiarnost.

3.3.1.3. Splošne značilnosti nemške EU koordinacije

Nemčija je država članica s precej decentraliziranim načinom upravljanja evropskih zadev. Koordinacija tistega, kar se dogaja na ravni delovnih skupin Komisije uradno, ni koordinirana. Za dialog s Komisijo so odgovorna različna ministrstva. Kakovost izmenjave informacij in posvetovalni naporji so zelo odvisni od uradnika odgovornega za dosje. Koordinacija se izvaja predvsem na ravni delovanja Sveta, kar pomeni najti skupna stališča za sestanek Odbora Stalnih predstavnikov (COREPER) in Svet. Šele po reformi postopkov in pravil je bil namen ta, da se ustvari ogrodje za razpravo tudi za prihajajoče pobude na medministrski ravni. Obstaja tudi malo upravljanja s strani kanclerja ali ministrstva za zunanje zadeve. Za to obstajajo številni razlogi:

- splošna neodvisnost posameznih ministrstev znotraj nemške vlade,

- tradicionalno bolj tehnična koordinacija evropskih politik s strani ministrstva za zunanje zadeve in ministrstva za finance,
- vključenost dežel v evropske zadeve (pristojne so tudi dežele ne samo ministrstvo), odvisno od zakonodajne podlage, kar pomeni, da vertikalna koordinacija znotraj sektorja postaja vse bolj pomembna,
- precej neformalen sistem obveščanja o procesih v zgodnji fazi delovanja Komisije; ni jasnih zahtev po informacijah in uslužbenci, ki so zadolženi za posamezen dosje delujejo na tej stopnji zelo svobodno.
- Neodvisnost političnih sektorjev na nacionalni ravni najdemo tudi na Stalnem predstavništvu. Uradniki, ki jih pošiljajo ministrstva pripravljajo stališča za COREPER in Svet v sodelovanju z nacionalnim ministrstvom. Horizontalna vloga Stalnega predstavništva je pri tem majhna.
- Kapacitete za strateško načrtovanje in razprave znotraj medministrskih teles (npr. inštrukcijski sestanki za COREPER) so majhne (Schout in ostali, 2001:110).

Takšna koordinacija evropskih zadev je imela v preteklosti negativne posledice. Težnja nemških ministrstev v Bruslju je bila, da so zagovarjali svoja lastna stališča in so šele kasneje našli skupni jezik s svojimi kolegi iz drugih sektorjev. Vidni so znaki nezaupanja med ministrstvi, saj predstavnika enega ministrstva navadno spremlja še predstavnik drugega ministrstva. Ti so poslani z namenom nadzora predsedujočega ministrstva, kar je običajno v primeru delovnih skupin sveta za okolje. Kancler v preteklosti ni igral usmerjevalne vloge (znano je le par primerov, kjer je nastopil proti stališčem sektorskih ministrstev). Pozno reševanje konfliktov in določeno nezaupanje glede spoštovanje skupnih stališč sta glavni značilnosti in tudi pomanjkljivosti nemškega EU koordinacijskega sistema (Schout in ostali, 2001:110).

Eden od mehanizmov, ki se uporablja pri učinkoviti koordinaciji stališč že v zgodnji fazi, je delovni program Komisije. Osnovna težava delovnega programa Komisije je, da ne zahteva takojšnjega odziva, glede na rok ali postopek. Večina uradnikov delovnega programa ne uporablja aktivno za dosjeje drugih sektorjev. Novost nedavne reforme EU koordinacije je bila vpeljava zgodnjega opozorilnega poročila s strani Stalnega predstavništva, vendar se poročilo usmerja na kasnejše faze v Svetu, glede na možne spore med državami članicami in ministrstvi. Smiselno bi bilo, če bi bilo opozorilno poročilo usmerjeno na zgodnjo fazo V Komisiji in bi bilo vir informacij za vse enote in službo za evropske zadeve. Dobro je, če so informacije povzete v enem dokumentu, ki je koristen za veliko večino. Prav tako se

pozornost posveča belim in zelenim knjigam. Kot pomoč za koordinacijo stališč na medministrski ravni se lahko uporablja tudi tekoči dnevni red predsedstva, vendar ta instrument na tej ravni ne igra velike vloge. Znotraj ministrstva služi predvsem kot mehanizem napovedi lastnega dela v prihodnjih mesecih, kar pogosto spremljajo neuradni obiski uradnikov ministrstva za okolje držav članic, ki bodo zadolženi za bodoče predsedovanje. Razgovori ponujajo možnost ocene različnih stališč do predvidenih prioriteten dosjejev, kar lahko izboljša zgodnjo koordinacijo okoljskih dosjejev. V fazi delovnih skupin Sveta vodilno ministrstvo določa kakovost koordinacije. Kakovost medministrskega informacijskega toka je zelo odvisna od osebnih stikov vključenih uradnikov. Pogostokrat se pojavi težava, ko je zaradi zapoznelega informacijskega toka priprava ustreznega stališča ministrstva nemogoča. Za nemške delegacije je tudi značilno, da so veliko večje od delegacij drugih držav članic. Razlog za 'potovalno dejavnost' je očiten; vse do sestanka za pripravo stališč za COREPER vodilno ministrstvo ni prisiljeno najti kompromisa o skupnem nemškem stališču do dosjeja. Kapacitete okoljskega ministrstva za spremljanje dejavnosti delovnih skupin v drugih sektorjih so zelo šibke. Treba je zagotoviti izredno veliko pozornosti in virov, da se zagotovi, da se drugi uradniki zavedajo stališč ministrstva za okolje in da ostajajo na ravni koordiniranih stališč v Bruslju.

3.3.1.3.1. Pogled na nemško ministrstvo za okolje

Nemško Ministrstvo za okolje, naravo in jedrsko varnost ima približno 850 uslužbencev (Schout in ostali, 2001:105). Manjši del ministrstva, vključno s službo za evropske zadeve, je lociran v Berlinu, drugi del pa v Bonnu. Število osebja v Bonnu in Berlinu je določeno v okviru celotne alokacije administrativnih teles med Bonnomo in Berlinom, kar pomeni, da je organizacijski okvir v praksi izredno težavno spremeniti, saj je treba upoštevati Bonnsko-Berlinsko kvoto. Ministrstvo pripada skupini neodvisnih okoljskih ministrstev, ki imajo znatne pristojnosti pri varstvu okolja glede na vode, tla in zrak, vendar si jih delijo z deželami (Länder). Jedrska varnost ima znotraj ministrstva poseben položaj.

Ministrstvo je bilo oblikovano leta 1986 (Schout in ostali, 2001:105) Razlog za novo ministrstvo je bilo informacijsko upravljanje v času nesreče v Černobilu. V tem času je bil izpostavljen minister za notranje zadeve in odziv nemškega kanclerja Kohla je bilo oblikovanje ministrstva za okolje. Oddelki ministrstva za kmetijstvo, notranjega ministrstva in zdravja so bili združeni in skupaj so tvorili novo ministrstvo. Ministrstvo je bilo oblikovano kot neodvisno, z nalogami vezanimi na področja vode in zraka, vključno z oddelki za varstvo

narave, zdravstvene zadeve in jedrsko varnost. Šlo je za strukturo, ki se je razvila pretežno za tradicionalne »end of pipe« okoljske politike. Od leta 1986 je ministrstvo raslo na podlagi prvotne strukture (Schout in ostali, 2001:106). Ministrstvo je bilo mogoče v evropskem kontekstu videti kot neodvisno, s številnimi primerljivimi okoljskimi nalogami in izjemno močnim položajem področja jedrske varnosti.

Nemški pristop evropske koordinacije daje veliko odgovornost tehničnim strokovnjakom, ki spremljajo nacionalno in evropsko raven. V preteklosti ni bilo sistematičnega oblikovanja t.i. zrcalnih enot (*mirror unit*), ki bi imele nalogo in odgovornost spremljati celotno delo drugih politik, ampak so oblikovane enote spremljale zgolj svoje delo (Schout in ostali, 2001:106). Zelo pogosto je za spremljanje zadev odgovorna majhna enota. V kmetijskem sektorju obstaja enota za spremljanje celotnega razvoja kmetijstva. Tesnejši stiki z ministrstvom za okolje so bili vzpostavljeni spomladi 2001, ko sta obe zeleni ministrstvi (kmetijstvo in okolje) začeli delati na skupnem programu za novo usmeritev kmetijske politike. Kar zadeva osebje in strukturo, politične spremembe niso imele neposrednega vpliva na kapacitete za kmetijsko politiko znotraj ministrstva za okolje. Tudi za spremljanje vprašanj gospodarske politike, obstaja majhna enota odgovorna za spremljanje razvoja na ministrstvu za gospodarstvo kot tudi na Svetu za gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN – *Economic and Financial Affairs Council*). Stanje v prometnem sektorju je drugačno, odkar se manjše enote ukvarjajo z različnimi vsebinami prometnega sektorja. Raziskave kažejo, da manjše enote, ki so se v preteklosti ukvarjale z vplivi prometa na kakovost zraka, niso imele dovolj kapacitet, da bi opravljale celovito spremljanje (Schout in ostali, 2001:107). V letu 2000 je bila oblikovana medministrska delovna skupina za okolje in promet, ki naj bi izboljšala koordinacijo in spremljanje nalog v prometnem sektorju. Gre za administrativni instrument izboljšanja nacionalne in evropske EPI. Skupina je razvijala strategijo in program varstva okolja in prometa.

3.3.1.3.2. Značilnosti EU koordinacije znotraj nemškega ministrstva za okolje

Uradniki nemškega ministrstva za okolje so bili v preteklosti kritični do vplivov evropske okoljske politike na nacionalno politiko. To ima opraviti s splošnim mnenjem nemških uradnikov in širšo javnostjo, da EU zaostaja za nacionalnimi standardi. S strani akademikov je bila nemška okoljska administracija v 90.-tih letih pogosto kritizirana, da je defenzivna glede na razvoj evropske zakonodaje in da ni dovolj odprta, da bi jo vzela kot izziv, temveč prej kot grožnjo za nacionalno raven (Schout in ostali, 2001:111).

Splošen administrativni okvir evropske okoljske politike je bil v zadnjem desetletju relativno stabilen. Koordinacijo je izvajala majhna enota za evropske zadeve znotraj ministrstva ter dva okoljska atašeja na Stalnem predstavništvu. Ministrstvo ima majhno službo za evropske zadeve (vodja, dva uslužbenca in podporno osebje). Osebje je poraslo v času nemškega predsedovanja v letu 1999.

Služba opravlja sledeče naloge:

- zbiranje informacij in distribucija le-teh ekspertom,
- strateško načrtovanje ministrstva za evropsko nastopanje,
- priprava zasedanj Sveta,
- svetovalne naloge glede na probleme izvajanja pravnega reda EU (postopki ugotavljanja kršitev),
- številne druge naloge, ki so razvrščene od horizontalnih dosjejev v Bruslju (okoljska integracija) do obveznosti, ki se tičejo Evropske agencije za okolje (EEA– *European Environmental Agency*),
- korespondenca z Brusljem (Schout in ostali, 2001:111).

Številna pisma, poročila, zahtevki iz Bruslja in Luksemburga prihajajo na ministrstvo in najprej jih pogleda Služba za evropske zadeve (SEZ). To vključuje dnevne rede sestankov, zahtevke za pripravo stališč s strani Stalnega predstavništva ali zahtevke po informacijah s strani Komisije, ki se nanašajo na prenos posameznih direktiv. Prva naloga SEZ je razdelitev informacij odgovorni enoti v ministrstvu ali drugi vključeni avtoriteti. Vse, kar ministrstvo pošilja v Bruselj, mora iti preko SEZ z namenom spremljanja vsega dogajanja. V praksi posamezni uradniki tehničnih enot komunicirajo direktno z telesi EU predvsem v primerih, ko je uradnik dolgo časa član določene strokovne skupine Komisije. To je nujno potrebno, saj bi bila drugače SEZ preobremenjena s takšnimi nalogami. Uslužbenci pošiljajo kopije svoje korespondence SEZ. Razdeljevanje informacij in upravljanje korespondence ministrstva z Brusljem je tehnična naloga službe, vendar obstaja na ta način pregled, kaj se dogaja med Berlinom in Brusljem. Služba je torej v posebnem položaju, ker imajo druge enote ministrstva znanje le o različnih delih evropske okoljske politike. Strateška naloga službe je, da skrbi, da je politika ministrstva konsistentna. Člani enote predstavljajo ministrstvo v strateških telesih v Bruslju kot je delovna skupina visokih uradnikov za pregled okoljske politike, ki svetuje Komisiji (EPRG – *Environmental Policy Review Group*). Strateška naloga pomeni tudi, da ima služba pregled o vseh usklajenih dosjejih in da skuša vplivati na posamezne vključene uradnike. To vključuje vse različne delovne skupine na evropski ravni, od strokovnih skupin Komisije do delovnih skupin Sveta. Vodja službe za evropske zadeve je na ministrstvu

odgovoren za EU in je član medministrske delovne skupine za EU. Ta skupina, ki je odbor za reševanje problemov, pripravlja sestanke državnih sekretarjev za EU (eden na vsakem ministrstvu) preden problem pride na raven vladnega kabineta. SEZ je odgovorna tudi za splošne zadeve, ki se tičejo Evropske agencije za okolje (EEA) in je sekretariat nemškega predstavnika v upravnem odboru.

Centralna naloga SEZ je priprava zasedanj Sveta štirikrat na leto, kar vključuje navodila ministru nekaj dni pred zasedanjem Sveta in svetovanje v času zasedanja. SEZ skuša razviti strategijo pogajanj v pripravljalni fazi v sodelovanju z enotami strokovnjakov in okoljskimi atašaji. Ta strateška naloga je še zlasti pomembna, ko država pripravlja predsedstvo. SEZ je bila tista, ki je oblikovala omrežja ljudi vključenih v najpomembnejše dosjeje in okoljske atašeje z namenom razpravljati o prioritetah in strategiji prihodnjega predsedstva. Enota je imela centralno vlogo v določanju, kakšne so splošne možnosti različnih dosjejev glede na stališča drugih držav in kje ima nacionalna vlada svoje interese. V vsakodnevni praksi je naloga atašejev, da natanko vedo, kateri strokovnjak se ukvarja z določenim dosjejem in kakšno je stanje. To pomeni, da ima SEZ vedno celotno sliko o strokovnjakih, ki potujejo v Bruselj. Atašeji so s strokovnjaki v tesnem stiku. SEZ ima tudi pregled o vseh različnih komitoloških odborih⁴³. SEZ je edina služba znotraj ministrstva, ki ima celovito znanje o evropskih zadevah varstva okolja, vendar težko spremlja vse ustrezne sektorje z namenom zbiranja informacij o pobudah Komisije ali držav članic in prva prioriteta ostaja spremljanje dosjejev, ki so že v fazi na Svetu. Zelo pomembne so postale naloge poročanja in svetovanja o izvajanju pravnega reda EU (postopki ugotavljanja kršitev). Na tem področju skorajda vsaka korespondenca s Komisijo, drugimi ministrstvi in deželami zahteva sporazum SEZ. Enkrat letno služba organizira sestanek, na katerem predstavniki pravne službe direktorata za okolje in uradniki ministrstva (strokovnjaki), druga ministrstva in dežele razpravljajo o trenutnih kršitvah z namenom razčistiti probleme nerazumevanja. Dolžnosti poročanja so se povečale. Treba je odgovoriti na vprašanja Komisije, ki dvakrat letno sprašuje o prenosu pravnega reda EU za tiste direktive, ki zadevajo notranji trg. Služba tudi dvakrat letno nemškemu parlamentu pripravi poročilo o prenosu pravnega reda EU v nacionalno zakonodajo.

Številne naloge, ki jih ima SEZ kažejo, da je časa za ukvarjanje z EPI malo, vendar zahteve po tem rastejo. V letih od 1999 do 2000 je EPI postala pomemben del dela uradnikov. V tem

⁴³ Komitologija je izraz, poslovenjen iz angleškega »Comitology«, pomeni poseben postopek, v katerem se mora Evropska komisija ob izvajanju predpisov EU posvetovati z odbori, ki jih sestavljajo predstavniki administracije držav članic EU pod vodstvom Evropske komisije (Moja Evropa, 2004:164). Več o pravilih v teh odborih v Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, Official Journal L 184 , 17/07/1999 P. 0023 – 0026.

času so se pojavili številni dosjeji, ki jih ni bilo moč locirati v tehnične enote zaradi njihove horizontalne narave (revizija petega in priprava šestega akcijskega programa, priprave Sveta za Cardifsko strategijo o EPI). Ne okoljski atašeji in ne SEZ nimajo kapacitet, da bi sledili kaj se dogaja na drugih svetih (Schout in ostali, 2001:114). Ministrstvo za okolje je na področju novega razvoja v drugih sektorjih odvisno od informacij drugih ministrstev, zato so zelo pomembni dobri neformalni stiki.

3.3.1.3.3. Pogled na Stalno predstavništvo v Bruslju

Na Stalnem predstavništvu dela približno 100 ljudi. Od maja 1993 ima ministrstvo za okolje na Stalnem predstavništvu dva okoljskega atašeja (Schout in ostali, 2001:114). Okoljski ataše pripada enoti za gospodarske zadeve. V času nemškega predsedovanja je bil v Bruselj poslan tretji uradnik. Jedrsko varnost pokriva uradnik, odgovoren za znanost. Njihova glavna naloga so pogajanja v skupini atašejev.

Stalno predstavništvo ima ključno vlogo pri koordinaciji dosjejev in funkcijo zgodnjega opozarjanja, kar ne velja za EPI. Naloga okoljskih atašejev ni spremljati pripravo procesa drugih Svetov. Če določen tehnični uradnik v Bonnu ali Berlinu ne intervenira v dosjeje, ki jih vodi drugo ministrstvo, ni možnosti za promocijo okoljske integracije v kasnejši fazi s pomočjo koordinacije kolegov na Stalnem predstavništvu. Ne obstajajo redni sestanki z namenom razprave o vplivanju različnih dosjejev. Običajen trikotnik koordiniranja evropskih zadev varstva okolja vključuje okoljske atašeje in tehnične strokovnjake okoljskega ministrstva. Problem je v tem, da zelo pomemben partner (okoljski ataše) ni vključen v EU EPI. Ker tehnični strokovnjaki okoljskega ministrstva, ki naj bi spremljali druge svete, nimajo stikov z drugimi sektorskimi atašeji na Stalnem predstavništvu je to bistvena pomanjkljivost.

3.3.1.3.4. Pogled na pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije

Glavni medministrski mehanizem za evropske zadeve je sestanek za pripravo stališč Odbora stalnih predstavnikov (COREPER – *Committee of Permanent Representatives*) ob torkih. Namen je pripraviti stališča za COREPER na delovni ravni. Člani so predstavniki enot za evropske zadeve različnih ministrstev. Sestanek vodita skupaj Ministrstvo za finance (MF) in Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ). MZZ je odgovorno za dosjeje COREPER II, Splošni Svet, pravosodje in notranje zadeve, Svet za razvoj in Svet za kulturo. Svet za okolje in drugi

sveti COREPER I so koordinirani s strani ministrstva za finance. Sestanku za pripravo stališč predsedujeta obe ministrstvi (Schout in ostali, 2001:115).

Vodje služb za evropske zadeve se redno srečujejo. Skupini evropskih uradnikov predseduje evropski uradnik MZZ, ki je vodja evropske koordinacijske skupine. Namen te skupine je koordinacija skupnih stališč vlade za tedenske sestanke za pripravo stališč COREPER, sestanke delovnih skupin Sveta in zasedanja Sveta. MZZ je tudi sekretariat najvišjega koordinacijskega telesa za evropske zadeve, odbora državnih sekretarjev, odgovornih za EU vseh ministrstev, ki se srečujejo mesečno. Če je potrebno in nujno, se sestanki skličejo vsakokrat, ko je to potrebno. Med delovno in kabinetno ravni je skupina vodij služb za evropske zadeve, ki se srečujejo dvakrat mesečno. Ne obstaja posebna skupina za mednarodno koordinacijo okoljske politike (kot je to v primeru Nizozemske), tudi ne obstaja posebna skupina z določeno nalogo spremljanja zgolj novih predlogov Komisije. Predlogi Komisije so poslani iz Sveta na Stalno predstavništvo, ki jih nato pošlje ministrstvu za finance (službi za evropske zadeve). Ministrstvo za finance jih razpošlje glede na priročnik za koordinacijo evropskih zadev, ki določa razdeljevanje teh predlogov. V priročniku so zapisane pristojnosti posameznih ministrstev. Pristop nemške vlade je koordinirati in reševati konflikte na najnižji možni ravni. Postopek je sledeč:

- odgovorne enote ministrstev koordinirajo določene dosjeje glede na svoje pristojnosti in z drugimi vključenimi ministrstvi;
- naloga namestnikov vodij služb je, da razrešijo konflikte z ministrstvi, predvsem v bilateralnih razgovorih;
- redni sestanki vodij oddelkov vseh ministrstev vključno s Stalnim predstavništvom služijo kot zgodnji sistem za ugotavljanje in razreševanje konfliktov ter evropsko strateško;
- minister MZZ predseduje sestankom državnih sekretarjev za evropske zadeve enkrat na mesec (člani so predstavniki MZZ, financ, gospodarstva, kmetijstva, notranjih zadev, dela in okolja);
- če je treba o nečem razpravljati v kabinetu, se to predstavi na sestanku državnih sekretarjev v ponedeljek, pred sestankom kabineta v sredo (Schout in ostali, 2001:117-118).

COREPER sestanki so navadno ob sredah in petkih. Glavni problem je, da je dnevni red znan šele malo pred sestankom, kar pomeni pripravo stališč v skladu z internimi pravili t.j. v posvetovanju z drugimi ministrstvi in s časovnim pritiskom. Nemško predstavništvo pošlje dnevni red COREPER po faksu na različna ministrstva. Zelo pogosto so posamezni deli

dnevnega reda poslani kasneje. Naloga Službe za evropske zadeve (SEZ) je, da razdeli različne točke dnevnega reda posameznim enotam in jih čimprej posreduje ustreznim tehničnim strokovnjakom. Odvisno od pristojnosti posameznega ministrstva je tehnična enota zaprosena, da stopi v kontakt z nosilnim ministrstvom ali pripravi stališča in jih koordinira. Vsebina stališča je odvisna od tega ali zadeva točke dnevnega reda A ali B. Če gre za točke dnevnega reda A, o katerih se je že predhodno dogovorilo, mora ministrstvo o tem podati svoje soglasje. Če gre za točke dnevnega reda B, mora ministrstvo oblikovati nemško stališče. Razložiti je treba tudi pomembnost posameznih točk za nacionalni pravni red. Tehnična enota pošlje stališča SEZ, kjer se preveri ali so stališča ustrezna. Stališča se pogosto koordinirajo pod časovnim pritiskom, kar je kazalnik, da vključena ministrstva na medministrski ravni niso pripravljena.

Sestanki za pripravo stališč COREPER v preteklosti niso bili mehanizem, kjer bi ministrstva našla skupno strategijo do evropskih zadev, ampak so bili zelo tehnične narave. Če med ministrstvi obstajajo določena nesoglasja, je ta faza navadno prepozna, da se jih razreši, zato se morajo tehnični strokovnjaki srečati predhodno. Na sestankih za pripravo stališč so prisotni tudi predstavniki regij, ki nadzirajo ali stališča parlamenta, ki zadevajo okoljske dosjeje, upoštevajo stališča COREPER. Kakovost priprave sestanka o stališčih za COREPER je zelo odvisna od kakovosti predhodnih faz delovnih skupin Sveta. Zaradi precej pozne in nizke stopnje koordinacije v tej fazi je tudi kasneje pri stališčih za COREPER precej problemov s poznim in nepopolnim reševanjem konfliktov. Odgovornost za pripravo stališč je na vodilnem ministrstvu, ki je dolžno koordinirati vsebine vključenih ministrstev (enako kot v predhodnih fazah). Obstaja poseben obrazec, ki mu je treba slediti in detajli za pripravo stališča so opisani v EU priročniku. V končni koordinaciji vsebine igrata vlogo Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ) in Ministrstvo za finance (MF), vendar je to v praksi zelo omejeno na tehnična vprašanja. Pred spremembo je bila ena od značilnosti priprave stališč za COREPER njihova zelo tehnična narava. Uradniki ministrstva za okolje na sestankih pogosto niti niso bili prisotni (sestanke so vodili MZZ in MF). Sestanki so bili zgolj zbiranje izjav in ni bilo časa za razpravo o vsebini različnih dosjejev. Sprememba v letu 2001 je bila, da je udeležba na sestankih postala obvezna. Ta točka je izpostavljena v novem priročniku, ki pravi, da morajo tovrstni sestanki biti tudi forum za izmenjavo stališč o dosjejih in forum za zaznavo morebitnih konfliktov na medministrski ravni. Osnovni namen je bil, da sestanki postanejo konstruktivni in manj tehnični z zagotovitvijo razprave o dosjejih. Mnenja o spremembi narave teh sestankov so bila različna. Nekateri uradniki poudarjajo, da je postalo vzdušje bolj odprto, da so razprave možne ter da je več pretoka informacij, medtem ko drugi trdijo, da se

osnovni stil teh sestankov ni spremenil. Splošna ugotovitev je, da sprememba narave teh sestankov za pripravo stališč za COREPER ne rešuje problema nemške EU koordinacije. Če ni boljše koordinacije in vnaprejšnjega razumevanja različnih stališč, sestanek za pripravo stališč za COREPER ne more biti forum za reševanje medministrskih konfliktov o določenem stališču ali dosjeju. Zaradi časovnega pritiska je v tej fazi prepozno začeti razpravo za ali proti določenem stališču. Posledice nerešenih konfliktov pogostokrat otežujejo sestanke za pripravo stališč za COREPER in odlašajo s končnim stališčem. To lahko vodi celo do tega, da na COREPER-ju nemškega vladnega stališča ni. MF in MZZ igrata pogostokrat vlogo arbitra, vendar le v zelo redkih primerih obstaja arbitražna na način, kjer pridejo koordinatorji z določenim stališčem. Če obstajajo še vedno velika nesoglasja v nacionalnih stališčih po COREPER-ju, je to znak za neuspešno koordinacijo dosjeja v zgodnjih fazah.

Upravljanje evropskih zadev je vezano tudi na administrativno obvezo podajanja informacij parlamentu. Vlada je v skladu s svojim poslovníkom dolžna obveščati parlament o stališču do predloga. Vodilno ministrstvo koordinira dosjeje z ustreznimi ministrstvi z namenom pripraviti prvo stališče za nemški parlament, kar vodi k določenemu časovnemu pritisku, ko je predlog Komisije ali drug tip dokumenta poslan Svetu in nemški vladi. Prva izjava vlade mora biti poslana v petih delovnih dneh, ko jo je prejel nemški Odbor za evropske zadeve parlamenta. Informacija mora biti poslana tudi nemškemu parlamentu (regionalni zbornici). Kot je primer v številnih državah članicah, se tudi v Nemčiji uporabljajo posebni obrazci. Precej nizek koordinacijski profil te faze ustreza šibki vlogi nemškega parlamenta v EU zadevah. Nemški parlament ima splošno pravico do informacij, vendar vlada ne potrebuje njegovega mandata za predstavitev stališč na Svetu. Zdi se, da so direktni informacijski kanali parlamentarcev s svojimi kolegi v Evropskem parlamentu učinkovitejši mehanizem kot je informacijska praksa v parlamentarnih odborih.

3.3.1.3.5. Poskusi izboljšanja koordinacije evropskih zadev

Celotna značilnost nemškega koordinacijskega sistema je, da nimajo visoke stopnje koordinacije, kar kaže na pozno reševanje konfliktov pred sestankom za pripravo stališč COREPER. To na splošno pomeni, da za vsako ministrstvo celo v fazi delovne skupine Sveta obstaja potreba, da natančno spremlja stališča sprejeta s strani vodilnega ministrstva. Spremljanje okoljskega uradnika je skupen element dejavnosti spremljanja enot drugih ministrstev (MF, gospodarstva), kar se kaže kot pomemben mehanizem nadzora. Pomanjkanje zgodnjih stališč med ministrstvi vodi do določenega nezaupanja v fazi delovnih skupin Sveta.

Pozno reševanje konfliktov je povezano s kakovostjo koordinacije v zgodnjih fazah. Vrednotenje okoljskega vpliva predloga Komisije ni organizirano na sistematičen način. Obstaja določen postopek glede na načelo subsidiarnosti, ne pa tudi za okoljsko trajnost. Ni presenetljivo, da kar se tiče zakonodajnih predlogov na nacionalni ravni ni okoljskega testiranja ali presoje vplivov zakonodajnih predlogov (kot ima to Velika Britanija). Tudi glede na programske papirje postopkovni okvirji ne zahtevajo nikakršne nadaljnje diskusije o različnih stališčih vključenih ministrstev. To se lahko opiše tudi kot razlog za odlašanje reševanja konfliktov na kasnejše obdobje. Tisto, kar je težavno, je natančen pregled dosjejev, ki so na prvi pogled nepomembni, ali kompleksnih predlogov, kot so bela in zelene knjige. Ker ni sistematične ocene predlogov drugih sektorjev v eni medministrski delovni koordinacijski sistem le s težavo podpira politično celovitost nadaljnjih faz.

Nemški sistem označuje tudi zelo šibak pregled delovnega programa Komisije in dnevnega reda predsedstva. EU koordinacijska enota ministrstva za okolje se v glavnem usmerja na okoljske dosjeje. Zgodnje spremljanje, ki zadeva druga področja politik je navadno naloga enot strokovnjakov. Zgodnja komisijska faza v Nemčiji ni koordinirana glede na posebna pravila. Od vodilnega ministrstva (in eksperta) je odvisno, kako informira druga ministrstva (ali dežele). Dogodek (COREPER, Svet) določa dnevni red in ne prihajajoče zadeve (dosjeji). Vključenost dežel v kasnejši fazi povzroča težavo najti skupno stališče dovolj zgodaj. Pri dosjejih, kjer imajo dežele pomembno vlogo, mora vodilno ministrstvo iti skozi dolg proces z namenom dobiti odziv regionalne zbornice, katere koordinacijski sistem je dolgotrajen in nefleksibilen, zato je lahko vertikalna koordinacija med federalno ravni in deželami dodatna ovira zgodnjim med ministrskim dogovorom o določenem stališču.

Skorajda nemogoče je sodelovati na delovni skupini v Bruslju, če ne gre za vodilno ministrstvo, skupno delati po delovnem programu drugih sektorjev (trgovina, industrija) in na dnevni redih predsedstva. Dejavnost spremljanja torej ni visoka prioriteta. To kaže na še več nalog EU koordinacijske enote in Stalnega predstavništva.

Kljub nekaterim primerom, kjer so bila vzpostavljena nova delovna mesta z namenom izboljšati spremljanje drugih sektorjev, splošna slika o kapacitetah za spremljanje še vedno ni zadostna v primerjavi s kapacitetami za spremljanje evropskih dosjejev drugih ministrstev. Velika ministrstva (MF, MG) so zelo dejavna v fazi delovnih skupin Sveta, kadar dosje vodi ministrstvo za okolje. Zaradi omejenih človeških virov enako delovanje (spremljanje drugih dosjejev) s strani ministrstva za okolje ni možno. To ovira še razdelitev na Bonn in Berlin (fiksno določeni človeški viri). Šibke kapacitete spremljanja so v določeni meri dediščina poznega nastanka ministrstva (1986) in postopnega organizacijskega razvoja. Tudi nedavne

spremembe je mogoče prej opisati za postopne kot za celovito organizacijsko reformo, ki bi odsevala povečano vlogo medsektorskih ciljev, vezanih na trajnostni razvoj in naraščajoče potrebe oblikovanja evropske politike.

Dejanski koordinacijski sistem EU zadev, razdeljen med dvema ministrstvom, je glavna ovira za večjo politično celovitost in zgodnje reševanje konfliktov. MZZ želi vodilno vlogo, vendar se bojuje z zapleteno delitvijo pristojnosti. MF se po drugi strani kaže kot neustrezen posrednik za zgodnje reševanje konfliktov. Kot ministrstvo s svojimi lastnimi interesi ne more izpolniti vloge posredovanja in tudi ne nobene oblike arbitraže. Do sedaj je EPI o evropskih zadevah v glavnem odvisna od naporov horizontalne integracije ministrstva za okolje, običajno v bilateralnih pogajanjih s sektorskimi ministrstvi. Ni nikakršnih kazalnikov, ki bi dajali upanje, da ministrstvo za okolje lahko računa na splošno podporo EPI s strani sodelujočih ministrstev. Predlog uradnikov je sledeč: EU koordinacija naj bi bila zadeva kabineta predsednika vlade z namenom, da bi bilo reševanje konfliktov podprto v zgodnji fazi (uporaba pritiskov). Zaradi splošnih značilnosti nemškega sistema (neodvisna ministrstva), nemški kabinet ne more nadzirati EU dejavnosti ministrstev. Zdi se, da to ni ambicija kabineta. Tisto, kar je očitno je, da skuša MZZ prevzeti celotno EU koordinacijo z namenom izboljšati pregled nad visoko koordinacijo. Če temu dodamo jasne cilje EPI, lahko preobrat od deljene k bolj trdni koordinacijski shemi pospeši EPI glede na evropske politike. To seveda ne pomeni konec nedoslednosti. V preteklosti je kabinet predsednika vlade kar nekajkrat deloval na nekoordiniran način (Direktiva o rabljenih avtomobilih), kar je oslabilo stališče okoljskega ministra na Svetu, kar je lahko argument za močnejšo obvezo. Novi sistem torej ponuja več časa za razpravo in izmenjavo informacij, ne pomaga pa koordinirati bolj zgodaj. Skupina EU koordinatorjev lahko igra pomembno vlogo, ki zadeva medministrsko ocenjevanje zgodnjega opozorilnega poročila o prihajajočih dosjejih.

Ministrstvo za okolje je začelo uporabljati novo zgodnje opozorilno poročilo. Vse enote se še danes ne zavedajo njegove pomembnosti za svoje delo. Ker nemški sistem omogoča pozno reševanje konfliktov med vodilnim in drugimi ministrstvi, so bilateralna pogajanja v vseh fazah zelo pomembna. Ministrstvo za okolje je začelo povečevati kapacitete za spremljanje evropskih dosjejev. Danes je kakovost spremljanja evropskih dosjejev zelo odvisna od osebne zavzetosti uradnika, še zlasti v vseh fazah, ki niso povezane z določenim rokom ali dogodkom, kar še zlasti velja za zgodnjo komisijsko fazo. Uporaba različnih inštrumentov spremljanja (delovni program Komisije, dnevni red predsedstva, zgodnje opozorilno poročilo) ni usklajena, vendar se lahko izboljša s pobudami, ki jih vodi evropska služba.

Dolžnost poročanja Evropskemu parlamentu je lahko možen instrument za zgodnjo višjo koordinacijo. Vodilno ministrstvo mora koordinirati izjave za nemški parlament o novih predlogih Komisije. Kakovost teh izjav je površinska zaradi zelo kratkega časa med prihodom predloga in dolžnostjo poročanja. Ta faza je priložnost za doseganje višje ravni koordinacije. Ministrstva bi lahko začela s koordinacijo prej na podlagi tistega, kar vedo od skupin strokovnjakov in medsektorskega pogajanja o dosjelih, saj predlog Komisije namreč ne pride na dan kar tako. Vendar se uradni predlog v Nemčiji smatra za dogodek, ko se vrsta iskanj medministrskih stališč šele začne. To je tudi razlog, zakaj dolžnost obveščanja parlamenta ne spodbuja zgodnjega reševanja konfliktov, temveč je zgolj postopek, kjer so nasprotovanja skrita za leporečjem. To še zlasti velja za koordinirane izjave o belih knjigah Komisije, ki tudi spadajo v dolžnost obveščanja in ki jih je treba celovito koordinirati. To je vrsta koordinacije dogodka, ki je usmerjena k časovnemu roku in poročevalskim obvezam, običajno pa se te stopnje ne uporablja za nadaljnjo in višjo raven koordinacije. Nemški parlament si je izbral kratke roke pridobivanja koordiniranega stališča ministrstev. To je razumljivo, kajti odbori o določenih evropskih dosjelih še vedno razpravljajo s takšno zamudo, da je ustrezna intervencija problematična. Kratki roki poročevalskih obvez so neproduktivni za delo posameznih odborov. Pogostokrat se resna medministrska razprava šele začne. To je tudi pomanjkljivost nemških uradnikov pri nastopanju v delovnih skupinah Sveta.

Ministrstvo za zunanje zadeve si je v letu 2000 prizadevalo za določene spremembe v koordinaciji evropskih zadev. V analitičnem dokumentu so poudarili, da primanjkuje koordinirane akcije z namenom vplivati na zgodnji proces načrtovanja v Evropski komisiji, da se zagotovi vpliv interesov federalne vlade v procesu posvetovanj. Poudarjeno je bilo zgodnje seznanjanje o medministrskih konfliktih in zapoznelo reševanje očitnih konfliktov med ministrstvi, kar na pogajalska izhodišča v Bruslju vpliva negativno in vodi do pomanjkljivosti v nemških interesih. Koordinaciji nacionalnih stališč znotraj nemške vlade predseduje pristojno ministrstvo, vključno s sodelovanjem vseh ministrstev, ki imajo v tem interes. Prvo površinsko stališče vlade mora biti koordinirano tudi z namenom obveščanja parlamenta.

V novi koordinaciji evropskih zadev igra Ministrstvo za zunanje zadeve vlogo moderatorja procesa načrtovanja, kar vključuje zgodnjo izmenjavo informacij o razvoju že v začetni fazi, vendar v praksi koordinacija sestankov priprave stališč za COREPER in Svet še vedno ohranja osrednjo vlogo. Večina enot ugotavlja, da jim vsakodnevno delo ne omogoča spremljanja v zgodnji fazi.

Uradniki različnih ministrstev tudi poudarjajo, da so sestanki za pripravo stališč COREPER postali neučinkoviti, odkar obstaja čas samo za koordinacijo zelo tehničnih zadev različnih

točk dnevnega reda. Okoljski uradniki pravijo, da na teh sestankih ne sodelujejo vedno ravno zaradi njihove premajhne koristnosti. Sestanki namreč niso forumi za razpravo o dosjejih z drugimi ministrstvi. Včasih druga ministrstva niti niso prisotna, kar zmanjšuje pomen tovrstnih sestankov. Pobuda za spremembo v sistemu je prišla s strani vodje kabineta, ki je napisal memorandum, v katerem predlaga sklop sprememb. Osnovni namen je bil povečati koordinacijske kapacitete za enoglasno nastopanje v Bruslju. Vpeljane so bile sledeče postopkovne novosti:

- obvezna udeležba na tedenskih sestankih za pripravo stališč COREPER,
- evropski uradniki ministrstev se dodatno srečujejo enkrat na teden (delovna raven) – vpeljana splošna razprava o prihajajočih dosjejih /problemih,
- koordinatorji MF in MZZ delujejo bolj tesno skupaj z namenom učinkovitega delovanja (zgodnji sistem opozarjanja),
- priprava zgodnjega opozorilnega poročila (trikrat letno); zgodnje opozarjanje na rednih sestankih evropskih uradnikov in namestnikov vodij,
- vodje služb za evropske zadeve se srečujejo dvakrat mesečno (obvezna udeležba),
- državni sekretarji za evropske zadeve se srečujejo enkrat mesečno (Schout in ostali, 2001:119).

Prvi poskus nove sheme je bil razpravljati o splošnih zadevah. Koordinacijska ministrstva (MZZ, MF) naj bi spodbudila novo kulturo razpravljanja. Ministrstvo za okolje poudarja, da nova shema daje možnost, da se ministrstvo bolje obvešča o določenem razvoju v drugih sektorjih in da že v zgodnjih fazah začne razprava o skupnih temeljih.

Za izboljšanje zgodnjega reševanja konfliktov so bile vpeljane določene novosti s precej skromnimi rezultati. Na ravni vodij evropskih služb so se uvedli pogostejši sestanki, da bi se ustvaril forum za zgodnje razprave, iskanje stališč ali reševanje konfliktov. Poleg teh skupin je bilo tu še zgodnje opozorilno poročilo, ki ga je Stalno predstavništvo pripravljalo in je analiza prihajajočih dosjejev, ki zadevajo možna stališča držav članic kot tudi različnih ministrstev. To poročilo je koristno orodje za EU koordinatorja na ministrstvu in njegove kolege strokovnjake, ki spremljajo druge sektorje. Novi sistem daje zgoraj omenjeni medministrski skupini vodij oddelkov centralno vlogo. Razpravlja se tako o zgodnjem poročilu kot dnevnem redu predsedstva. Uradniki v tej skupini niso strokovnjaki za posamezen dosje, temveč so strokovnjaki za evropske zadeve, zato obravnava ne more biti natančna. Vzpostavitev te skupine omejuje koordinacijske kapacitete EU koordinativne skupine (delovna raven). Pred reformo je to telo razpravljalo o dnevnem redu predsedstva skupaj z vložki strokovnjakov. Danes to ni več naloga. Danes o zgodnjem opozorilnem

poročilu ne razpravlja več skupina EU koordinatorjev, temveč višja raven, kar po nepotrebnem zmanjšuje njen vpliv.

Namen reforme je bil ustvariti več prostora za razpravo o prihodnjih dosjelih in določenih konfliktih. Ker to ni veljalo za koordinacijsko skupino, se splošen tehničen stil sestankov za pripravo stališč COREPER ni spremenil. V novem sistemu bo reševanje konfliktov na določenih dosjelih v prvi vrsti bilateralna naloga med vključenimi ministrstvi, ločena od splošnega EU koordinacijskega mehanizma. V zgodnji fazi posredovanje in arbitraža vodena s strani MZZ nista možnost. To je tudi posledica deljene pristojnosti EU zadev med MZZ in MF. MZZ je z reformo skušalo poudariti svojo vlogo kot vodilno ministrstvo, ki lahko deluje kot posrednik in arbiter. Deljena odgovornost koordinacije med obema ministrstvoma je vodila v spore o pristojnostih, ki so postavili meje vlogi zunanjih zadev. Ministrstvo za finance, odgovorno za sestanke za pripravo stališč COREPER I (večina politik), izvaja svojo koordinacijsko vlogo, prej na tehničen kot vodilen način. Kot ministrstvo z lastnimi interesi v številnih dosjelih ne more biti nevtralen posrednik in je pogostokrat udeleženo v konfliktih.

3.3.2. Velika Britanija

3.3.2.1. Administrativne posledice izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje

V Veliki Britaniji se vsi ukrepi izbrane evropske okoljske zakonodaje, razen Direktive o presoji vplivov na okolje, učinkovito izvajajo na način pogostih administrativnih sprememb. Veliko Britanijo označuje visoka zmogljivost za dinamičen razvoj v jedru, ki lahko spremeni logiko ustreznosti, kar pomeni, da ima sposobnost spodbujanja in izvajanja administrativnih reform. To izhaja tudi iz dejstva, da ima centralna vlada znotraj britanskega političnega sistema zelo trdna in dobro oblikovana stališča in najmanj formalnih ter uzakonjenih omejitev delovanja vlade od katerekoli liberalne demokracije (Knill in Lenschow, 1998:13). Organizacija javne uprave ne temelji na obsežnem hierarhičnem sistemu, temveč na sistemu posebnih oblasti, ki so se razvijale postopoma. Zožena institucionalna raven omogoča, da je administrativno prestrukturiranje lažje doseči. Za izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja so bile politike podvržene administrativni reorganizaciji, reformam upravljanja in privatizacije. Pomembne strukturne spremembe so bile uvedene z vpeljavo na pol avtonomnih agencij, odgovornih za operativno upravljanje, pri čemer so se upravljalne funkcije ločile od funkcij oblikovanja politike, ki so ostale naloga ustreznih departmajev. Vzpostavitev neodvisnih agencij je vključevala tudi formalizacijo notranje administrativne koordinacije. Delovanje agencij je postajalo tudi vse bolj pregledno in odgovorno javnosti (Knill in Lenschow, 1998:13).

Direktiva o pitni vodi, še posebej njeni enotni, obvezujoči standardi kakovosti, je bila v nasprotju s tradicionalnim načinom urejanja, ki označuje britansko politiko kakovosti voda. Državna intervencija je temeljila na postopkovnem načelu zdravlja (*wholesomeness*), ki pravno nikoli ni bil določen s standardi, ki bi temeljili na številkah. Načelo je odsevalo fleksibilen pristop, ki je dovoljeval visoko administrativno upravičenost prilagoditve zahtevam nadzora glede na posamezne lokalne razmere. Britanci so v začetku prenesli Direktivo o pitni vodi v svoj pravni red v zelo formalnem in omejenem smislu, pri čemer so pravno prakso v osnovi pustili nespremenjeno. To je vodilo k neučinkovitim rezultatom in postopkom ugotavljanja kršitev, ki jih je sprožala Evropska komisija. V letu 1989 je v politiki voda prišlo do nacionalne administrativne reforme, ki je spodbujala intervencijski način in bila v korist izvajanju omenjene direktive. Reforma se je nanašala na privatizacijo vodne

industrije in vzpostavitev dekoncentrirane strukture. Upravljanje delovanja industrije je bilo preneseno na tri upravljavska telesa, ki so bila odgovorna za gospodarsko in okoljsko upravljanje kot tudi za nadzor izvajanja določb o pitni vodi. Posledica reforme je bil preobrat od samoregulacije, ki je temeljila na fleksibilnih in postopkovnih zahtevah k bolj formalnemu, zakonitemu načinu, ki je temeljil na načelu izvajanja. Reforma je tudi okrepila položaj nacionalnih akterjev, ki so učinkovito izvajanje podpirali (Knill in Lenschow, 1998:14). Nacionalna reforma je bila torej tista, ki je spremenila obseg ustreznosti prilagoditve evropskim zahtevam; spremenjeni pristop urejanja še vedno temelji na okoljski kakovosti na lokalni ravni, na zanesljivih znanstvenih dokazih ter oceni stroškov in koristi, v administrativno prakso pa bolj vpeljuje formalno pravne značilnosti.

Britanska prilagoditev Direktivi o prostem dostopu do okoljskih informacij je bila bolj živahna kot se je pričakovalo. Tudi ta zmerna prilagoditev je primer vpliva nacionalne administrativne reforme, ki je bila usmerjena k večji odprtosti vlade in odgovornosti administracije, kar je povezano tudi z učinkovitim izvajanjem nadnacionalne zakonodaje. Zahteve omenjene direktive so bile v nasprotju z britansko tradicijo tajnosti, ki je tudi pri okoljskih informacijah skorajda v celoti izključevala možnost dostopa in udeležbe tretjim strankam. Primer je zanimiv, saj bi lahko glede na tradicijo tajnosti pričakovali britanski odpor do zahtev direktive, vendar se to ni zgodilo. Ravno nasprotno, britanska administracija je šla v izvajanju dlje od zahteve te direktive, ki poziva k pasivni določbi o dostopu do okoljskih informacij, ki sledi zahtevam javnosti. Pri tej prilagoditvi je mogoče zaslediti široko podporo dostopu javnosti do okoljskih informacij s strani nacionalnih akterjev. Določbe te direktive se tolmačijo na način, ki spodbuja aktivno informacijsko politiko in splošni interes javnosti do okoljskih informacij (Knill in Lenschow, 1998:7). Direktiva se uporablja za vse okoljske informacije. Britanska nacionalna zakonodaja spodbuja aktivno pravico dostopa do okoljskih informacij, kar pred njeno administracijo postavlja tudi večje zahteve.

Čeprav se je zdelo, da direktiva o presojah vplivov na okolje, ki je zahtevala zgolj zmerne spremembe, ne bo povzročila težav, so se Britanci upirali, da bi vključili obrobne zahteve prilagoditev. Na to direktivo nacionalne reforme niso neposredno vplivale. Ta direktiva predvsem ni uživala podpore s strani nacionalnih akterjev (Knill in Lenschow, 1998:16). V Veliki Britaniji je različica presoje vplivov na okolje obstajala od leta 1970, čeprav na pravno neobvezujoči in nesistematični podlagi. Evropska direktiva je bila zelo blizu britanskim zahtevam glede sodelovanja javnosti in informacij, ki morajo biti zagotovljene. Direktiva se je od britanskega modela razlikovala v zahtevah po bolj formaliziranih postopkih in centraliziranosti koordinacije, zlasti med postopki planiranja (kar je pristojnost lokalnih

oblasti) in postopki izdaje industrijskih dovoljenj (ki jih za večje obrate vrši okoljska agencija). Namesto da bi se Velika Britanija prilagodila tem zahtevam, je integrirala evropske zahteve v obstoječe postopke (postopke presoje vplivov na okolje je integrirala samo v postopke načrtovanja na lokalni ravni) in s tem kršila namen direktive. V tem primeru je znotraj britanskega političnega sistema vidno pomanjkanje koordinacije med centralnimi in lokalnimi oblastmi. Okoljskim vplivom se tudi ne daje posebne prednosti glede na druge vidike načrtovanja. Zanimarjeno prilagoditev na zgolj zmerne institucionalne zahteve v evropski zakonodaji je mogoče razumeti le, če pozornost usmerimo na akterje, ki so delovali v splošnem političnem kontekstu od leta 1980 dalje, t.j. v času izvajanja Direktive o presoji vplivov na okolje. Političen vpliv okoljskih organizacij in okoljska osveščenost je bila namreč v tem obdobju relativno šibka (Knill in Lenschow, 1998:16).

Uredba o sistemu okoljskega ravnanja in presoje (EMAS – *Environmental Management Audit Scheme*) je bila skladna z britansko usmerjenostjo k samoregulaciji in postopkovnim elementom, zato je bila v obstoječe strukture enostavno integrirana. Britanci so izhajali iz obstoječe administrativne ureditve, ki je že vsebovala izvajanje sistemov za okoljsko ravnanje in presojo (britanski standard 7750 in standard kakovosti upravljanja ISO 9000). Sprejem uredbe EMAS je potekal istočasno z uvedbo nacionalnega sistema za okoljsko ravnanje in presojo, pri čemer se je britanski sistem jemal celo za izhodiščno točko (Knill in Lenschow, 1998:16).

3.3.2.2. EPI in britansko politično ozadje

Mednarodne obveze zagotavljajo pomembno spodbudo britanskemu razvoju okoljske politike. Predsednik vlade je v svojem govoru na vrhu v Riu poudaril, da je EPI centralni most širše britanske strategije za doseganje trajnostnega razvoja. Vir tehničnih idej o tem, kako izvajati EPI so bile tudi britanske nevladne organizacije, ki so v zgodnjih 90.-tih letih vodile kampanjo za 'ozelenitev vlade' (*'Greening Environment'*) (Schout in ostali, 2001:152).

Velika Britanija (VB) je ena od prvih držav v Evropi, ki je oblikovala institucionalno ureditev na način, da doseže EPI na nacionalni ravni. Ureditev oblikovana v letu 1990 naj bi 'ozelenila vlado', s tem da bi zagotovila, da politike oblikovane izven okoljskega sektorja (kmetijstvo, energetika) upoštevajo varstvo okolja. Velika Britanija ima organizacijsko strukturo in postopke upravljanja za koordinacijo politike različnih tokov vladnih dejavnosti in tudi znanje ter izkušnje, kako izvajati EPI, uporabljajoč tehnike, ki spodbujajo 'vladne stroje' v bolj okoljski smeri. (Schout in ostali, 2001:183).

V letu 1997 je Blairova laburistična vlada v nacionalne razprave o EPI vpeljala novo politično živahnost, okrepla obstoječe integracijske strukture ter izboljšala zunanje spremljanje in poročanje. Elementi so bili sledeči:

- parlamentarni odbor za okolje, ki je ugotavljal, kako politike in programi vladnih departmajev in ne-departmajskih teles prispevajo k varstvu okolja in trajnostnemu razvoju, spremljal njihovo delovanje v smeri zastavljenih ciljev ministrov ter poročal parlamentu,
- posebna medsektorska enota za trajnostni razvoj, ki je bila vzpostavljena v Departmaju za okolje, promet in regije (DETR – *Department of Environment, Transport and Regions*) je določala usmeritve, spodbujala najboljše prakse in poročala o napredku v vseh departmajih (Schout in ostali, 2001:166).

Laburisti so oblikovali novo strategijo trajnostnega razvoja, ki daje večji poudarek EPI, izboljšali politični profil odbora kabineta za okolje s tem, da mu predseduje predsednik vlade, vpeljali sklop ključnih okoljskih kazalnikov, ki so na ravni z inflacijo in številkami družbenega bruto produkta, pregledali uporabo obstoječih okoljskih direktiv in vpeljali nove vodnike k najboljši praksi. Laburisti so spodbujali integracijo treh tokov trajnostnega razvoja v vladnem in širšem javnem sektorju, uporabo okoljskega osveščanja kot sestavnega dela procesa političnega odločanja v vsakem departmaju ter izboljšanje departmajskega 'gospodinjstva' v smislu okoljskega vpliva in rabe naravnih virov.

Velika Britanija ima organizacijsko strukturo in postopke upravljanja, ki ji omogočajo medsektorsko koordinacijo politik in tudi zalogo znanja in izkušenj o tem, kako izvajati EPI, kar omogoča delovanje 'vladnih strojev' v smeri varstva okolja (Schout in ostali, 2001:153). V primerjavi z nekaterimi drugimi evropskimi državami ima Velika Britanija že tudi nekatere najbolj pomembne horizontalne institucionalne mehanizme, ki so potrebni za integracijo politik, vprašanje je le, kako učinkovito je bilo njihovo nastopanje v zahtevah EPI. Velika Britanija je tudi država, ki zagotavlja politično in intelektualno vodstvo ostali EU ter veliko prispeva k tehničnim razpravam o tem, kako doseči EPI.

3.3.2.3. Splošne značilnosti britanske EU koordinacije

Britanska vlada je zelo dobro koordinirana in ima močan in zelo učinkovit sistem koordinacije sektorskih politik. Britansko stališče v EU pogajanjih mora biti kolektivno usklajeno, kadar gre za zadeve, ki spadajo v pristojnost več kot enega departmaja. V Veliki Britaniji je EPI opredeljena kot ustvarjanje administrativnih in političnih postopkov in

mehanizmov, ki zagotavljajo prioritete varstva okolja in so vgrajene v načrtovanje in izvajanje politik v drugih ne-okoljskih sferah (Schout in ostali, 2001:162).

Sistem koordiniranja EU politike v Beli hiši (*Whitehall*) zagotavlja, da so britanska politična stališča oblikovana jasno in natančno, v ustreznem časovnem okviru. To britanskim politikom omogoča učinkovit mehanizem zastopanja političnih stališč v EU ter tudi sposobnost oblikovanja, koordiniranja in izvajanja EU politik v različnih stopnjah političnega ciklusa (Schout in ostali, 2001:153). Ocena nacionalnih koordinacijskih kapacitet kaže, da je Velika Britanija zgled administrativne učinkovitosti rojene iz vneme obeh novih (skandinavskih) in veliko starejših (francoskih) držav članic, ki so si sposodile v uporabo elemente britanskega sistema na svojem teritoriju. Koordinacijski sistem v okviru EPI zmanjšuje tveganja, da bi departma sledil okoljsko destruktivni politiki v Evropi, ne da bi za to vedelo okoljsko ministrstvo. Omogoča tudi, da ministrstvo za okolje vključuje okoljske vsebine v druga ne-okoljska področja, kot sta kmetijstvo in energetika. Ustrezni oddelki v ministrstvu za okolje predstavljajo dober tehničen primer in imajo zadostno politično podporo znotraj in zunaj Bele hiše, pri čemer je treba vzeti v obzir, da bodo drugi departmaji skušali integrirati svoje lastne interese v druga področja politik. Cilj Velike Britanije pri varstvu okolja je okoljska korist s pomočjo uporabe politik, ki temeljijo na jasnosti, sorazmernosti in uveljavitvi.

3.3.2.3.1. Pogled na britansko ministrstvo za okolje

Pred majem 2001 je bilo ministrstvo za okolje sestavni del Departmaja za okolje, promet in regije (DETR– *Department of Environment, Transport and Regions*). Maja 2001 je laburistična vlada izvedla reorganizacijo ministrstva za okolje, ki je bilo preimenovano v Departma za okolje, prehrano in ruralne zadeve (DEFRA– *Department of Environment, Food and Rural Affairs*) (Schout in ostali, 2001:153). V nadaljevanju se posvečam obdobju pred majem 2001, ko je bilo ministrstvo za okolje del DETR.

Departmaji morajo biti notranje koordinirani, saj prevzemajo vodstvo večine EU politik. DETR ni oblikoval ločene EU koordinacijske enote do leta 1990, skorajda dvajset let po najbolj evropeiziranih departmajih. Koordinacija zadev Sveta za okolje je zadeva uradnika, ki dela v posebni enoti, ki koordinira evropsko politiko, imenovana »sektor za mednarodno varstvo okolja« (EPINT – *Environmental Protection International*), ki se nahaja v uradu za varstvo okolja (EPG – *Environment Protection Group*). Odgovornost EPINT je:

- da je centralna točka koordinacije vseh evropskih zadev varstva okolja. Koordinira sestanke pred Svetom za okolje, sodeluje s kabinetom in Stalnim predstavništvom

(UKREP – *United Kingdom Permanent Representation*) pri oblikovanju prihodnje zakonodaje,

- zagotavlja strateško in logistično svetovanje oddelkom v EPG; v preteklosti je šolalo kader za delo v institucijah EU,
- predstavlja DETR na sestankih odborov v Beli hiši vključno s koordinacijskim odborom,
- daje vložek k oblikovanju stališč DETR o politiki EU in zastopa britansko politiko varstva okolja v Bruslju (Schout in ostali, 2001:161).

EPINT ne oblikuje pogajalskega stališča departmaja. To je pristojnost različnih oddelkov. Njegova prvotna naloga je, da se oddelki medsebojno koordinirajo in da koordinirajo tudi z drugimi departmaji v širšem koordinacijskem sistemu. Zagotavlja, da so kopije dokumentov dostavljene pravim ljudem, saj mora biti celoten koordinacijski proces opravljen pravočasno. Podobno kot kabinet, EPINT občasno neposredno posega v delo politike z iskanjem sprememb v stališčih določenega DETR oddelka (Schout in ostali, 2001:161).

EPINT je bil prvotno pristojen za koordiniranje vložka DETR za svet za okolje in ni koordiniral dosjejev drugih svetov. Potreba po dobri notranji koordinaciji se je povečala z oblikovanjem Departmaja za okolje, prehrano in ruralne zadeve (DEFRA – *Department of Environment, Food and Rural Affairs*). Oddelek tako spremlja dva sveta s pomembnimi okoljskimi značilnostmi (okolje in kmetijstvo); pred tem je DETR spremljal le enega, okoljskega. Ostali sveti, ki jih je spremljal (promet, regionalno financiranje), niso bili nikoli tako okoljsko pomembni ali evropeizirani. Reorganizacija je pomenila, da so se nekdanji zunanji odnosi DETR z ministrstvom za kmetijstvo, postali sestavni del novega departmaja, kar olajšuje EPI v kmetijskem sektorju.

V kabinetu oz uradu predsednika vlade (*Cabinet or Prime Minister Office*) ni posebne okoljske enote ali odbora, ki bi zagotavljala, da so okoljske zahteve aktivno upoštevane v nacionalnem razvoju in izvajanju EU politik. Prav tako ima v hierarhiji kabineta DETR relativno nizek položaj, kar pomeni, da drugih departmajev ne more prisiliti k sodelovanju. Koordinativni mehanizmi kabineta so namenjeni reševanju konfliktov med departmaji in se ne dotikajo obstoječega ravnovesja moči departmajev v kabinetu.

3.3.2.3.2. *Pogled na stalno predstavništvo v Bruslju*

V luči koordinacije so najpomembnejši del zunanje zadeve (FCO – *Foreign and Cabinet Office*) in britansko Stalno predstavništvo (UKREP – *United Kingdom Permanent Representation*) v Bruslju. UKREP je še vedno del FCO, vendar v praksi deluje kot manjša vlada v Bruslju. Gre za največje predstavništvo v Bruslju (40–50 ljudi), ki obvladujejo centralni diplomatski del. Razdeljeno je na deset oddelkov. Običajno sta dva atašeja za okoljske zadeve, ki skupaj z drugimi oddelki koordinirata tudi sektorske zadeve, kot so okoljske takse, kar se obravnava na Svetu za gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN – *Economic and Financial Affairs Council*), ali mednarodne sporazume varstva okolja, kar obravnava Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC – *General Affairs and External Relations Council*). UKREP ima številne pomembne naloge:

- gosti britanske uradnike departmajev, ki potujejo v Bruselj, in jih v času njihovega bivanja podpira;
- lobira in vpliva na druge institucije EU in države članice;
- je centralni poštni nabiralnik za vso dokumentacijo in korespondenco med institucijami EU in prestolnico, kar vključuje tudi notifikacijo zakonodaje v Bruslju, pošilja tudi delovne dokumente sveta v prestolnico;
- svetuje o možnosti doseganja pogajalskega stališča, o taktikah in celotni strategiji. V teoriji so departmaji odgovorni za razvijanje politik in UKREP za njihova pogajanja. V praksi se na odnos gleda kot na delovno zavezništvo;
- vodi pogajanja v delovnih skupinah Sveta, obvešča in svetuje ministrom na sestankih Sveta kot tudi departmajem v prestolnici. Na tedenskih sestankih, ki se odvijajo v kabinetu ob petkih, stalni predstavnik s kabinetom in ustreznimi departmaji razpravlja o splošni strategiji in trenutnih zadevah;
- obravnava formalne zadeve kot so kršitve;
- koordinira povezave z mediji;
- koordinira nacionalni vložek za Svet v zavezništvu s koordinatorji departmajev (kot je npr. EPINT za zadeve varstva okolja) (Schout in ostali, 2001:157).

Za razliko od drugih nacionalnih stalnih predstavništev se britansko razlikuje od drugih, ker je zelo dejavno. UKREP skuša spremljati dogajanje v Komisiji in opozarja različne departmaje o novih zakonodajnih predlogih. Predloge je najbolje oblikovati v zgodnji fazi in tako vplivati na razmišljanje Komisije že v zgodnjih fazah (pogostokrat še preden je predlog sploh napisan). UKREP je v nenehnih stikih z vlado in je tudi samo 'vlada v malem' v Bruslju. O

vseh sestankih se poroča FCO v času 24.-tih ur. Če je UKREP svojo nalogo dobro opravil, departmaji ne bodo odšli v Bruselj osamljeni ali bili izločeni v zadnji fazi pogajanj, kot rezultat nepričakovane intervencije drugega akterja.

3.3.2.3.3. Pogled na pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije

Koordinacijski sistem Velike Britanije ima globoke zgodovinske korenine in se je zaradi zahtev članstva v Evropski uniji le rahlo spremenil. V domači praksi je bilo nekaj manjših novosti ni pa bilo dramatičnih sprememb v strukturah in procesih nacionalne vlade nad ravniyo departmajev. Ocena celovite učinkovitosti ne obstaja, osnovna zaznava pa je, da deluje dobro. Koordinacijski sistem je vzpostavljen tako, da zagotavlja zmanjševanje in kjer je mogoče tudi odpravljanje razlik med departmaji. Večina nacionalne politike varstva okolja je v skladu z evropsko in približno 80% britanske politike se oblikuje v Bruslju. Nacionalna in evropska raven sta dopolnjujoči, vendar nista formalno in celovito integrirani. Povezave med obema ravnema se pojavljata v praksi oblikovanja politik. Nekateri predlogi EU, ki so usmerjeni na različne sektorske formacije Sveta, so zdaj podvrženi okoljskemu ocenjevanju v skladu s pobudo 'ozelenitve vlade'. 'Ozelenitev vlade' se je nanašala na povezave med nacionalno ravniyo in evropsko ravniyo politik, vendar je v svoji osnovi domačega izvora.

Kadar sistem Velike Britanije deluje ustrezno, je sicer 'tesen', vendar dovolj fleksibilen, da spodbuja in se odziva na spremembe v pogajanjih za dosje. Ko ministrstvo za okolje zagotovi vladno stališče o dosjeju, zahteva celovito sodelovanje tudi drugih departmajev.

Velika Britanija uživa ugled pri izvajanju pravnega reda varstva okolja. Dobra koordinacija omogoča zgodnjo določitev in usmerjanje pozornosti na vse ustrezne interese departmajev v EU pogajanjih. Britanski sistem je bil neuspešen le, če so bile nove zahteve v pogajanja vpeljane nenadoma in ob koncu igre. Britanski sistem je fleksibilen, dobro obveščen in uporablja strateški pristop, kadar je to potrebno (Schout in ostali, 2001:160).

Britanski sistem pa ima nekatere generične slabosti (Schout in ostali, 2001:160). Britanci so včasih predobro pripravljani. Biti prva država, ki ima oblikovano stališče, zmanjšuje prostor v pogajanjih za taktične preobrate ob koncu pogajanj, še zlasti, če je treba spremembe vladnega stališča za Svet v zadnji minuti potrditi preko Bele hiše. Britanski sistem je zelo močan v procesiranju prihajajoče zakonodaje in šibkejši pri prenašanju britanskega vpliva na Evropo. Del problema je nedvomno političen, saj nikoli ni bilo stabilnega domačega soglasja v korist globlje integracije. Nekoliko tog in mehaničen način, s katerim se Velika Britanija politično

pogaja, se zdi nenavaden v primerjavi s fleksibilnim in 'barantaškim' stilom, ki ga uporabljajo druge države. Pretirana, celo prevelika, koordinacija politik lahko v nekaterih primerih vodi Veliko Britanijo k čezmernemu izvajanju EU politik, kar postavlja britansko industrijo v nekonkurenčno prednost. Britanski sistem je visoko učinkovit v statičnem smislu, vendar nekoliko šibkejši v dolgoročnem strateškem načrtovanju in oblikovanju dnevnega reda.

Departmaji ostajajo primarna politična telesa britanske vlade, čeprav se je središče političnega razvoja premaknilo v Bruselj. Od leta 1973, ko je Velika Britanija postala članica EU, so se področja prilagajala ritmu EU tako, da so razmišljala in delovala evropsko, čeprav z rahlim nadzorom s strani centra. V Veliki Britaniji je razvoj ustvaril strukturo upravljanja na več ravneh, kateri se skuša prilagoditi tudi nacionalni koordinacijski sistem (Schout in ostali, 2001:155).

Cilj sistema Velike Britanije ni omejen le na preprečevanje konfliktov posameznih departmajev, temveč so 'stroji centralne vlade' vodeni na način, ki povečujejo nacionalne interese. Ne obstaja priročnik, kako se pogajati o evropskih dosjelih. Sistem skuša zagotoviti, da je za vsako EU dejavnost ali stališče dosežen sporazum o politiki Velike Britanije v ustreznem času, upoštevajoč določene britanske interese, ter pospeševanje ali/in varovanje tistih, ki so skladni s celotno vladno politiko in v skladu z realnimi cilji, pri čemer se upošteva tudi interese drugih držav članic Evropske unije. Dogovorjena politika se spremlja v pogajanjih in se uveljavi, ko je odločitev sprejeta v Bruslju (Schout in ostali, 2001:155).

V središču sistema sta kabinet in MZZ. Kabinet skuša držati 'prstan' različnih departmajev, ki tekmujejo drug z drugim. V osnovi so kabinet 'koordinirajoči možgani', ki obvladujejo celotno politiko britanske vlade. Ta naloga je bila razširjena v letu 1973 in je zajela tudi evropsko politiko. Večino dnevnega dela danes opravlja evropski sekretariat kabineta, ki ga sestavlja peščica uradnikov poleg desetih višjih uradnikov, od katerih nekateri prihajajo iz različnih departmajev v Beli hiši. Kljub svoji majhnosti ima evropski sekretariat številne naloge:

- pregled in upravljanje medministrske koordinacije:

kabinet stopi v ospredje, če gre za nerešljive konflikte med departmaji ali če je grožnja, da se bodo pojavili, že zelo velika. Konflikte se rešujejo s pomočjo neformalnih sredstev, vendar, kjer temu ni tako se sporazum skuša doseči s pomočjo enega od ustreznih odborov kabineta, ki ima podporo sekretariata. Če gre za globoka nasprotja med departmaji, skuša kabinet igrati vlogo poštenega posrednika. Kabinet je bil v svojem upravljanju z EU politikami zelo reaktiven vendar je s časom skušal vse bolj predvidevati in kjer je možno rešiti razlike v stališčih še preden se razrastejo. Cilj sestankov koordinacijskega odbora je dogovor o

vladnem stališču, ki je za Belo hišo obvezujoč in ga nosilni departma zagovarja v Bruslju. Ko je enkrat usmeritev dogovorjena, sekretariat posreduje razlagalno noto vsem, ki jih to zadeva;

- skladišče informacij o EU zadevah:

vodič kabineta je biblija evropskega dela, ker je celovit in avtoritativen. Vsebuje 70 sporočil in pokriva zadeve kot sta subsidiarnost in korespondenca s Komisijo;

- razvijanje in dajanje na dnevni red evropske točke celotnega kabineta;
- zagotavljanje, da so politične zadeve skladne z obstoječo vladno politiko:

posamezni departmaji so dolžni kopirati vse relevantne papirje sekretariatu, kar pomaga biti v koraku z EU pogajaji, in zaslediti potencialne ovire, še zlasti razlike oz. nasprotja med departmaji. Vsa korespondenca z Evropsko komisijo, glavni politični dokumenti, ki imajo evropsko dimenzijo, in zadeve s pomembnimi vplivi na horizontalne zadeve, kot je subsidiarnost, morajo biti vnaprej dogovorjene s sekretariatom;

- koordinacija glavnih, prekrivajočih se političnih zadev, kot so širitev ali medvladna konferenca in tudi horizontalne zadeve, kot so subsidiarnost, pristojnost EU, izvajanje in deregulacija;
- pregled nad sistemom nacionalne parlamentarne preiskave:

ko departmaji prejmejo predlog Komisije, se od njih zahteva, da oblikujejo razlagalni memorandum za parlament. To vsebuje namen predloga, ocenitev stroškov prilagajanja, identifikacijo morebitnih problemov izvajanja in test subsidiarnosti. Večina teh nalog je predmet detajlov vsebovanih v vodiču Kabineta (Schout in ostali, 2001:155-156).

S toliko centralne kontrole v kabinetu sta kabinet in predsednik vlade sposobna ohraniti močan nadzor nad oblikovanjem EU politik. V osnovi bi lahko večino teh nalog opravljale zunanje zadeve. Prednost sistema Velike Britanije je, da kabinet deluje kot pošteni posrednik. Spodbuja ga nujnost zakonodajnega časovnega okvira, kjer skušajo časovni horizonti biti kratki. Včasih pozovejo taktične skupine, da proučijo ključne strateške zadeve, kot je npr. širitev. FCO je odgovorno za razvoj britanske evropske politike kot vitalnega dela širše zunanje politike. Igra pomembno vlogo v pogajanjih na višji ravni (mednarodna medvladna konferenca, IGC – *International Governmental Conference*), koordinira predsedstva in podpira predsednika vlade na sestankih Evropskega sveta. Pomembnost FCO se je zmanjšala, ko so departmaji vpeljali svoje lastne, notranje EU koordinacijske kapacitete, pogajalske veččine ter neodvisne stike z institucijami EU.

Akterji delujejo v skladu s številnimi pomembnimi, vendar večinoma neformalno delujočimi načeli:

- kolektivna odgovornost: departmaji ne smejo odstopiti od dogovorjenega vladnega stališča. Dogovorjeno vladno stališče je njihovo stališče departmaja. V EU pogajanjih je kabinet čuvaj (ali arbiter) načela kolektivne odgovornosti. Praksa kabineta je vedno bila govoriti enoglasno, drugače mora določen posameznik odstopiti;
- ministrska odgovornost: uradniki so odgovorni ministru, ti pa parlamentu. V primerjavi z drugimi državami je odnos relativno hierarhičen in zelo dobro koordiniran v vertikalnem smislu. Vertikalni integraciji pomaga dejstvo, da je Velika Britanija relativno kohezivna unitarna država z relativno homogeno in visoko usposobljeno upravo. Notranji koordinacijski problemi so manjše narave;
- subsidiarnost pri oblikovanju politik: gre za splošno načelo oblikovanja politik na nacionalni ravni. Delo mora biti opravljeno na najnižji možni ravni, da se izogne tveganju preobremenjenosti. Le če zadeve ni mogoče uspešno opraviti na nižji ravni, se jih rešuje na višji;
- delitev informacij: departmaji delujejo po načelu »informiraj in svetuj«. Racionalno je obveščati ostale in se varovati sebičnih interesov departmajev z namenom, da se izogne vpeljavi novih ciljev v britanska stališča proti koncu pogajanj. Zagotovitev novih ciljev se pogostokrat izkaže za nemogočo ali pa so v zameno žrtvovani drugi cilji, kar je nezadovoljivo. Posledice predloga Komisije morajo biti jasne vsem departmajem;
- koordinacija 'rahlega dotika' (*Light Touch*): departmaji so tisti, ki delajo politiko. Eksperti na posameznih področjih (oz. njihove interne enote) imajo vodstvo v smislu razvijanja in izvajanja EU politik. Večina medministrske koordinacije se kaže na zelo neformalni ravni; odbori za arbitražo so uporabljeni zgolj v izrednih primerih, ko bi se sistem drugače zaustavil. Te neformalne kode in konvencije so okrepljene z drugimi, bolj formalnimi pravili (npr. kontrola porabe državne blagajne). (Schout in ostali, 2001:158-159).

Ko je predlog enkrat formalno izdan kot skupno stališče, je umeščen v nacionalni koordinacijski sistem s strani Stalnega predstavništva. Od tu gre s priporočili EPINT-a, kjer je to potrebno, k vodilnemu oddelku. Če je koordinacijski sistem deloval ustrezno, predlog ne vsebuje presenečenj. Včasih je naloga EPINT-a omejena na zagotavljanje, da celoten proces teče v skladu s časovnim načrtom, ki ga določa EU (t.j. da ustrežna enota v pravem času poda ustrezno informacijo v nacionalni koordinacijski sistem). Če se med oddelki pojavijo

konflikti, EPINT neposredno posreduje in predlaga oddelku novo ali dopolnjeno politično stališče. V takšnih primerih skuša biti pošteni notranji posrednik oddelka.

V tej fazi kritični oddelek opravi redno presojo vplivov na okolje kot del svoje formalne predložitve parlamentu (razlagalni memorandum, ki vključuje tudi test subsidiarnosti). Rok za oddajo razlagalnega memoranduma je zelo kratek (deset dni od prejema predloga). To postavlja tudi časovne omejitve obsegu kakršnegakoli ocenjevanja. EPINT pri oblikovanju memoranduma sodeluje z oddelki in tudi zagotavlja, da so o tem obveščeni vsi ustrezni oddelki oz. departmaji. V primeru nasprotujočega ali strateško pomembnega predloga mora biti memorandum vnaprej razjasnjen s strani UKREP oz. EPINT.

Enota za trajnostni razvoj svetuje, da morajo biti vsi predlogi EU, ki imajo pomemben okoljski vpliv, okoljsko ocenjeni. Ocenjevanje potrebuje čas in zato je le malo verjetno, da jih formalno pregleda parlament. Končna odločitev o tem, ali se ocenjuje ali ne, ostaja v rokah oddelka, ki se pogaja o dosjeju. Nekateri predlogi EU dobijo oceno kot del pobude za ozelenitev vlade, ne pa večina. To še ne pomeni, da niso bili ocenjeni. Pomeni zgolj, da ocenitev ni deklarirana kot del procesa ozelenitve vlade (t.j. nekateri departmaji opravijo interne ocene za svoje lastne notranje potrebe). Na ravni delovnih skupin Sveta in COREPER-ja ima britanski sistem določena vladna stališča, pri katerih za reševanje konfliktov, če je to potrebno, uporablja Kabinet, kar naj bi preprečilo negotovost v pogajanjih departmajev z nenadno vpeljavo novih zahtev proti koncu igre. V teh formalnih stopnjah odločanja je Stalno predstavništvo prvotno odgovorno za to, da koordinacija teče.

3.3.2.3.4. Mehanizmi, ki se uporabljajo za učinkovito koordinacijo stališč

Koordinacija v Veliki Britaniji formalno ne zajema ravni Komisije in koordinacija te faze je zgolj neformalna, razen če se predvidevajo resne medsektorske posledice. Vsi se zavedajo pomembnosti zgodnje faze, ko se delovni načrt Komisije šele oblikuje. Čim prej dobiš možnost vpogleda v zadeve, večjo možnost vpliva imaš na razpravo. Pomembno je torej biti v liniji razmišljanja Komisije o prihodnjih predlogih in zgodnjih pripravah na predloge. Določena pozornost se posveča belim in zelenim knjigam. Kar zadeva dnevni red predsedstva in samo predsedovanje, velja poudariti, da Velika Britanija dejavnost predsedovanja smatra resno. V večini primerov je svoje predsedovanje uporabila za pospeševanje EPI v EU. Predsedstva so navadno koordinirana centralno s strani evropskega sekretariata Kabineta. Ciklus načrtovanja v sekretariatu se začne kar nekaj let pred prevzemom predsedstva. EPINT ima vodilno vlogo pri koordinaciji dela sveta za okolje ves čas predsedovanja.

3.4. Razvoj politike varstva okolja v Sloveniji in evropska koordinacija

3.4.1. Razvoj politike varstva okolja v Republiki Sloveniji

Slovenija je pri varstvu okolja sledila evropskim trendom, čeprav politika v posameznih državah na tem področju ni enotna in dosledna. Obremenitve okolja v Sloveniji se bistveno ne razlikujejo od težav, s katerimi se srečujejo države članice EU. Težave z zagotavljanjem kakovostne pitne vode so posledica onesnaženosti podtalnice zaradi uporabe pesticidov in gnojil, neurejenih odlagališč odpadkov in tudi onesnaženosti površinskih voda zaradi premajhnega obsega čiščenja odpadkov in problemov, ki izhajajo iz neustreznega reševanja tovrstnih vprašanj v preteklosti. V večjih mestih prihaja do pretirane onesnaženosti zraka, precejšnji problem predstavljajo komunalni odpadki.

V razvoju politike varstva okolja v Sloveniji lahko govorimo o sledečih obdobjih:

- pred letom 1970, ko gre za prve zametke politike varstva okolja,
- od leta 1970 do leta 1990, ki je obdobje demokratizacije slovenske družbe, obravnavanja problemov varstva okolja, sledenja mednarodnemu dogajanju na področju varstva okolja in porasta splošnega zavedanja o okoljskih problemih, čeprav politika varstva okolja ostaja še precej neučinkovita,
- od leta 1990 dalje, ko je v ospredju sistemsko reševanje okoljskih problemov, pritiskov in realizacije izzivov vključevanja v EU, kar ima svoj odraz tudi v učinkovitosti politike varstva okolja.

V letu pred prvo konferenco Združenih Narodov o okolju v Stockholmu je izšla zelena knjiga (1973), ki se šteje kot neke vrste označevalec organizirane okoljske politike v državi (Černe 2002:147). To je bil prvi dokument, ki je zbral in predstavil okoljske podatke na celovit način. Kljub tako pogumnemu začetku, je okoljska politika ostajala na bolj ali manj deklarativni ravni.

Leto 1980 je bilo posebno obdobje za razvoj okoljske politike. Podobno kot v drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope je bilo to tudi obdobje demokratizacije slovenske družbe. Politika v tem obdobju je bila dovolj odprta, da so se obravnavali tudi okoljski problemi. Varstvo

okolja je bilo eno od področij, ki je zaradi svojega položaja v družbi odprlo vrata razpravam tudi na drugih področjih. Konec leta 1980 lahko že govorimo o resničnem gibanju, ki je imelo v tistem obdobju določene rezultate, čeprav je bila politika varstva okolja neučinkovita. Problem neučinkovitosti je v obdobju od konca leta 1980 vezan tudi na fenomen, tipičen za socialistični sistem – dvotirni sistem med formaliziranim sistemom na eni strani in sistemom dejanske kontrole življenja v družbi na drugi strani. Tipično za to obdobje je bilo obredno ponavljanje visokih ciljev, katerih uresničitve na primeru varstva okolja v danem političnem in gospodarskem okviru ni bila možna (Černe, 2002:148-149).

V Sloveniji je bilo izdano prvo poročilo o stanju okolja v letu 1986 (Poročevalec 1990:1). Prelomnica v zasuku politike varstva okolja je sledila po problemski konferenci »Ekologija, energija, varčevanje«, ki je bila sklicana na pobudo tedanje Republiške konference Socialističnega združenja delavskega ljudstva (RK SZDL) v letu 1987, kjer je bilo izdano tudi poročilo o izvajanju sklepov problemske konference SZDL »Ekologija, energija, varčevanje« (v nadaljevanju: PK EEV)⁴⁴. Konferenca je neposredno ali posredno zlomila ali vsaj močno nalomila prepleten obroč dejavnikov, ki so pogojevali dotedanjo skromno učinkovitost politike varstva okolja in s tem odprla prostor razvoju politike varstva okolja sodobnega tipa. Okolje je opredelila kot ključni okvir razvoja. Modelu reševanja okoljevarstvenih problemov s »samoupravnim sporazumevanjem in dogovarjanjem« je postavila nasproti potrebo po krepitvi običajnih, v svetu uveljavljenih instrumentov politike varstva okolja (Černe, 1990:2). Po konferenci se je pričelo trdo iskanje dogovora o ciljnih varstva okolja in programih za njihovo doseganje. Uveljavljena je bila načelna usmeritev, da je edina prava pot za rešitev problemov v okolju sprememba razvojnega in potrošniškega vzorca, ki je bila pogojevana še vsaj z dvema spremembama, spremembo vrednostnega ter spremembo političnega in ekonomskega sistema (Černe, 1990:2). V času po PK EEV je Slovenija dobila vrsto mednarodno primerljivih okoljevarstvenih predpisov, pripravljen pa je bil tudi poseben zakonodajni program za približevanje zahtevam Evrope 92.

Pregled izvajanja nalog v času od 1986 do 1990 kaže na to, da so bili v tem obdobju bistveno izboljšani prvi, temeljni pogoji učinkovitega varstva okolja (Poročevalec, 1990:1). V ospredju so bile spremembe planskih aktov, zakonodaje, poudarek na usklajenem inšpekcijskem nadzoru, zbiranju podatkov pomembnih za varstvo okolja, in raziskovalni dejavnosti. Od leta 1986 so se vrstile dejavnosti za spremembe Zakona o varstvu zraka, pripravljene so bile rešitve za spremembe in dopolnitve Zakona o ravnanju z odpadki ter pripravljali se je Zakon o

⁴⁴ Poročilo o izvajanju sklepov Problemske konference SZDL »Ekologija, energija, varčevanje«. Dokument RK za varstvo okolja in urejanje prostora št.: 354-01-40/89/AP/AM. 16.06.1989. Ljubljana.

varstvu pred nevarnimi snovmi. Leta 1988 je Izvršni svet Skupščine socialistične Republike (SR) Slovenije sprejel Odlok o razvrstitvi območij v SR Sloveniji v območja onesnaženosti za potrebe varstva zraka. V pripravi so bile spremembe zakonodaje, s katero naj bi se uveljavila sodobna praksa obvezne ocene vplivov na okolje. Izvršni svet SR Slovenije je sprejel Odlok o mejnih količinah in koncentracijah škodljivih snovi, ki se smejo spuščati v zrak (emisije), ki je zaostрил normative iz leta 1978 in jih uskladił s sodobnimi evropskimi predpisi. Med pomembnejšimi nalogami v letu 1990 je bil sprejem zakona glede zagotavljanja sredstev za varstvo okolja, ki je zagotavljal materialno podlago za hitrejše izvajanje programov varstva okolja, predvsem za hitrejše odpravljanje žarišč onesnaževanja in ogrožanja okolja (Poročevalec, 1990:3). Zakon je vpeljal ekonomski pritisk na onesnaževalce z uvedbo povračil zaradi onesnaževanja okolja. S tem pritiskom je deloval razvojno spodbujevalno, saj je spodbujal okolju prijazno spreminjanje sestave gospodarstva ter posredno odprl prostor za razvoj varstva okolja v Sloveniji. Na splošno lahko rečemo, da do 90.- tih let ni bilo večjih izboljšav pri konkretni politiki varstva okolja.

Bistvenega pomena za varstvo okolja je bila sprememba pravnega, ekonomskega in družbenega okvira in vzpostavitev nove države. Prehod iz družbene k zasebni lastnini je spremenil značaj okoljskih problemov in tudi načine njihovega reševanja. Ključen dogodek za varstvo okolja je bil prav gotovo sprejem Zakona o varstvu okolja v letu 1993, ki je postavil sistemski okvir za delovanje. Uredil naj bi dokaj zapleteno in široko področje varstva okolja z nekaterimi skupnimi načeli, instrumenti in mehanizmi. Iz določb Zakona o varstvu okolja je mogoče razbrati strukturo predpisov, ki posredno ali neposredno urejajo varstvo okolja, kažejo pa se v skupinah, ki jih sestavljajo:

- okoljevarstveni predpisi,
- predpisi, ki urejajo posamezne sisteme,
- predpisi s področja naravnih dobrin in naravnih bogastev,
- predpisi s področja poseganja v prostor in gradenj,
- drugi predpisi s področja izvajanja gospodarskih dejavnosti,
- predpisi s področja zdravstvenega varstva ljudi, živali in rastlin, varstva pri delu in drugih oblik varstva pred nevarnostmi (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1994:21).

Zakon o varstvu okolja⁴⁵ iz leta 1993 določa in ureja nekatera temeljna družbena razmerja, ki imajo vpliv na naravo. Z njim je izvedena harmonizacija in integracija tistih skupnih vsebin, temeljnih načel in instrumentov, ki bi jih sicer urejali posamezni področni zakoni. Zakon

⁴⁵ Zakon o varstvu okolja, Ur.l.RS, št.32-1351/1993 (17.6.1993)

določa izhodišča in splošne pogoje za uporabo in izkoriščanje naravnih dobrin ter za zavarovanje naravnih bogastev. Vsebuje tudi temeljna načela v zvezi s pridobivanjem in uživanjem lastnine glede na njeno ekološko funkcijo. S svojimi temeljnimi načeli ter upravnimi, ekonomskimi, načrtovalskimi, strokovno tehničnimi ter organizacijskimi mehanizmi določa in ureja tudi varstvo raznovrstnosti in kvalitete posameznih naravnih prvin (tal, vode, zraka, rastlinskega in živalskega sveta) ter ureja varstvo okolja in naravnih prvin pred obremenitvami z odpadki, hrupom in drugim. Dejstvo je, da je pomanjkljiv predvsem z vidika mehanizmov izvajanja.

Slovenija se je odločila postati članica Evropske unije, kjer je varstvo okolja neločljiva sestavina zagotavljanja nemotenega pretoka ljudi, blaga, storitev in kapitala. Iz Strategije gospodarskega razvoja nedvoumno izhaja, da je bila vključitev v EU za Slovenijo edina perspektivna možnost, ki je zahtevala temeljito pripravo za pravočasno preprečitev morebitnih negativnih učinkov na okolje in za povečanje koristi, ki jih je pridruževanje ponujalo.

Med možnimi pozitivnimi in negativnimi učinki pridruževanja EU kaže poudariti naslednje:

- Slovenija mora svoj sistem varovanja okolja prilagoditi EU;
- prevzela je sistem okoljevarstvenih instrumentov, ki so uveljavljeni v EU, kar je pomembna priložnost za hitrejšo reševanje problemov pri konkretnem vzpostavljanju sistema varstva okolja;
- prilagajanje okoljski politiki EU je priložnost za uveljavitev sprememb v vzorcu proizvodnje in dobrin, pri čemer je treba vgraditi dodatne mehanizme, da se ne dovoli nekritičnega prenosa okolju škodljivih tehnologij in da se zagotovi ustrezno varstvo izjemno občutljivega prostora (biotska raznovrstnost, kras, velikost/majhnost, občutljivost za vplive izven državnih meja /morje, zrak/, poselitev);
- ohranjanje biotske raznovrstnosti predstavlja primerjalno prednost Slovenije kot države članice EU, zlasti pri pospeševanju in vzpodbujanju trajnostnega razvoja na podeželju;
- Slovenija kot država članica mora obvladovati pričakovane dodatne negativne vplive (npr. povečan tranzit, spremembe v navadah potrošnikov in proizvajalcev);
- EU pomeni tudi uvajanje komplementarnih mehanizmov varstva okolja. Tradicionalne metode nadzora se vedno bolj dopolnjujejo s sodobnejšimi mehanizmi, ki temeljijo na moči trga (uvajanje procesnih in proizvodnih standardov), dosledni preventivi ter uveljavljanju načela čim širšega sodelovanja ter deljene odgovornosti;
- članstvo v EU zahteva institucionalno krepitev (Nacionalni program varstva okolja, 1999:4).

Slovenija naj bi svoje članstvo v EU uporabila kot spodbudo za učinkovito uresničevanje sodobne (trajnostne oz. sonaravne) okoljske politike. Zaradi opredelitve Slovenije, da postane polnopravna članica EU ter dejstva, da je bila povabljena k pogajanjem v prvi skupini držav, so bili njeni kratkoročni okoljevarstveni cilji tudi tisti, ki bi jih glede na ozke nacionalne okoljevarstvene zahteve najverjetneje dosegli kasneje. To dejstvo je bilo upoštevano pri določanju ciljev in ukrepov posebno za kratkoročno obdobje, kjer so se prednostno upoštevale obveze vezane na izpolnjevanje zahtev pravnega reda EU (*acquis communautaire*).

3.4.2. Administrativne posledice izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje

V Republiki Sloveniji zaenkrat ne obstaja posebna literatura, ki bi se ukvarjala z administrativnimi posledicami izvajanja evropske okoljske zakonodaje. Dejstvo je, da je Slovenija mlada država članica, kjer so se evropske zahteve na številnih področjih šele začele izvajati ali pa sploh še ne (kar je vezano na roke za izvajanje ali pa na posamezna prehodna obdobja). Pri analizi izvajanja izbrane evropske okoljske zakonodaje v Sloveniji, sem si pomagala z empiričnimi rezultati izvajanja evropske okoljske politike v izbranih državah in ugotovitve vezala na lastno poznavanje trenutnega stanja v državi. Pritisk prilagoditev na slovenske nacionalne strukture je odvisen od združljivosti administrativne ureditve in nadnacionalnih administrativnih vplivov. Slovenija ima svojo administrativno izročilo, ki je bolj ali manj ukoreninjeno in vpliva na raven pritiska zahtev prilagoditev. Ker o razvoju politike varstva okolja govorim že v zgornjem podpoglavju in v poglavju o širitvi Evropske unije pri zakonodajnem izzivu, naj tu omenim zgolj dejstvo, da je sistem socialističnega samoupravljanja izoblikoval poseben način urejanja družbenih razmerij, ki je bil znan kot družbeno dogovarjanje in samoupravno sporazumevanje in je imel pri varstvu okolja neugodne posledice. Po eni strani je bilo onesnaževalcem dopuščeno, da se sami dogovarjajo o načinu in stopnji varovanja in saniranja onesnaženega okolja, po drugi strani pa sistem ni mogel ali ni hotel zagotavljati strogega spoštovanja obstoječih predpisov in je zaradi ekonomskih, socialnih in drugih razlogov samemu sebi delil odpustke in ustvarjal splošno vzdušje, v katerem je bilo spoštovanje predpisov enostavno nesmiselno (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1994:13). Skladno s splošno neučinkovitostjo sistema socialističnega samoupravljanja je bil neučinkovit tudi podsistem varstva okolja. Posledica tega je bila tudi specifična pravna kultura državljanov bodisi posameznikov bodisi podjetij in tudi same države. Značilno je bilo splošno nespoštovanje ali ignoriranje pravnega sistema, k čemer so

pripomogli tudi državni organi s svojevrstnim razumevanjem pravnega sistema in svoje vloge v njem (Zakon o varstvu okolja s komentarjem, 1994:13). Bistvenega pomena za varstvo okolja je bila sprememba pravnega, ekonomskega in družbenega okvira in seveda vzpostavitev nove države. Prehod iz družbene k zasebni lastnini je spremenil značaj okoljskih problemov in tudi načine njihovega reševanja. Posebne izzive za varstvo okolja je gotovo predstavljal proces vključevanja v Evropsko unijo z obsežnim sklopom pravnega reda EU in zahtevami, ki jih ta postavlja pred države članice.

V nadaljevanju usmerjam pozornost na znane rezultate izvajanja štirih izbranih primerov evropske okoljske zakonodaje v Republiki Sloveniji in skušam analizirati konkreten vpliv nadnacionalnega odločanja na nacionalno administrativno ureditev, ki se kaže kot rezultat posledice izvajanja EU okoljske politike. V primeru pitne vode in dostopa do okoljskih informacij, kjer zaznavam zmerne pritiske prilagoditve, mi za razlago bolj ustreza institucionalna perspektiva, ki je usmerjena k akterjem. Tisto, kar je še posebej treba omeniti je dejstvo, da ima lokalna skupnost omejeno vlogo pri izvajanju in uveljavljanju okoljske zakonodaje. Na nekaterih področjih, kot so kemikalije, pa nima nikakršnih pristojnosti. Obstaja en nivo lokalne oblasti, ki ga sestavlja 193 lokalnih skupnosti, od katerih je enajst mestnih občin (Pododbor za promet, okolje in transevropska omrežja, 2003). Upravna usposobljenost in viri so v glavnem v pristojnosti centralne oblasti (regionalna raven zaenkrat še ne obstaja). Država del svojih nalog izvaja decentralizirano v 58.-tih upravnih enotah, ki pokrivajo območje ene ali več lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti imajo pri varstvu okolja omejene pristojnosti, ki se večinoma nanašajo na izvajanje lokalnih javnih služb varstva okolja (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, ravnanje s komunalnimi odpadki, odlaganje ostankov komunalnih odpadkov, javna snaga in čiščenje javnih površin, urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin, pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka). Določba 50. člena Zakona o varstvu okolja daje občinam oz. širšim lokalnim skupnostim možnost, da pripravijo in sprejmejo svoje programe varstva okolja, če to želijo in če se jim zdi smotno. Vsebina programov lokalnih skupnosti je povezana s tistimi zadevami, ki so v njihovi pristojnosti, in ukrepi, ki so jim na voljo skladno s predpisi. Tudi v zvezi s pripravo programov varstva okolja daje zakon posebno vlogo mestni občini. Nalaga ji obveznost priprave in sprejetja programa varstva okolja in operativnih programov. Programi lokalnih skupnosti ne smejo biti v nasprotju z nacionalnim programom (Zakon o varstvu okolja, Ur.l. RS, št. 32/93). To pomeni, da programi centralne ravni in lokalne skupnosti niso v hierarhičnem odnosu.

Krovni zakon za kakovost voda je Zakon o varstvu okolja, vse druge vsebine iz Okvirne direktive o vodah pa so pokrite z Zakonom o vodah.⁴⁶ Slovenija je imela pri pitni vodi nacionalno zakonodajo oblikovano že pred vstopom v EU kot tudi ustrezno administrativno ureditev. Vidna je bila precejšnja skladnost evropskih zahtev z obstoječimi nacionalnimi strukturami in postopki, zato v tem primeru lahko govorimo o zmerni prilagoditvi. Evropska zakonodaja je zahtevala spremembe znotraj jedra administrativnega izročila. V Sloveniji je glavni vir (84,4%) pitne vode podzemna voda (Pregledi izvajanja pravnega reda v Republiki Sloveniji, 2003), zato je ohranitev njene kakovosti kot tudi kakovosti same pitne vode še kako pomembna.

Slovenija je bila pred vstopom v EU z omenjeno direktivo deloma usklajena. Neusklajena je bila v delu, ki ni vključeval zasebnih vodovodnih omrežij. Normativi tudi niso vključevali radioaktivnosti (tricij in celotna dopustna doza – *total indicative dose*) natrija in bakterij – *Clostridium perfringens*. Usklajene niso bile najvišje dopustne koncentracije za acrilamid, epiklorhidin, PAH, trikloroetan in trikloroten. Prav tako ni bilo predpisano zagotavljanje kakovosti pri izvajanju analiz pitne vode (Pogajalska izhodišča, 1999:20). Slovenija je prenesla evropske zahteve Direktive o pitni vodi v svoj pravni red v celoti v letu 2000 in to brez posebnih težav, saj je kakovost voda, zlasti pitne vode za Slovenijo posebnega pomena. Kakovost pitne vode v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami članicami je relativno visoka. Ozaveščenost javnosti o tem dejstvu in želja po ohranitvi varstva zdravja ljudi je dodatni element, ki prispeva k izvajanju omenjene direktive.

Raven za izvajanje te direktive je v Sloveniji natančno določena (centralna raven in lokalne skupnosti (lokalne javne službe) kot tudi pristojni organi (Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano). Slovenija dosega vrsto standardov kakovosti, ki jih zahteva direktiva obenem pa ima vzpostavljen tudi učinkovit monitoring, ki zagotavlja skladnost z zahtevanimi standardi. Pristojnost za opravljanje monitoringa je jasno določena (Ministrstvo za zdravje). Laboratoriji so številčno ustrezni (eden na centralni in sedem na lokalni ravni) ter kadrovske in tehnično usposobljeni. Država opravlja ustrezno število postopkov, ki jamčijo za ustreznost rezultatov. Natančno so določeni tudi ukrepi v primerih preseganja standardov kakovosti, ki jih izvaja Ministrstvo za zdravje (Komisija za pitno vodo) in Inšpektorat za zdravje. Ker je direktiva pomembna za zdravje ljudi je pomembno informiranje javnosti kot tudi zahteve poročanja. Posodobljeni podatki o pitni vodi so zbrani na Inštitutu za varovanje zdravja in vsakemu upravljavcu

⁴⁶ Zakon o vodah, Ur.l.RS, št.67-3237/2002 (26.7.2002)

vodovoda ter dostopni javnosti. Inštitut za varovanje zdravja tudi letno poroča o kakovosti pitne vode.

Pravni red Republike Slovenije je bil pri Direktivi o prostem dostopu do okoljskih informacij že pred vstopom skorajda v celoti usklajen z zahtevami pravnega reda Evropske unije, razen v delu, ki se je nanašal na natančnejšo opredelitev razlogov za zavrnitev posredovanja informacij o okolju (Pogajalska izhodišča, 1999:4). Direktiva kaže posredovalen način urejanja. Nastopanje tako javnih oblasti kot tudi industrije naj bi bilo odgovorno javnosti. Veliko vlogo podpora tej direktivi so imele tudi okoljske nevladne organizacije. Delen prenos je bil opravljen že v letu 1998 (Progress Monitoring Report Year VI, 2003: 2). Zahteve te direktive so bile v nasprotju s slovensko tradicijo omejenega dostopa podatkov strankam, s katerimi so razpolagali državni organi, organi lokalnih skupnosti in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb, zato je bil s strani teh organov viden določen odpor na spremembe. Direktiva je bila v celoti prenesena v nacionalni pravni red v letu 2003 z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja.⁴⁷ Namen zakona, ki ga določa 2. člen, je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Za uresničitev namena tega zakona si morajo organi prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju. V 4. členu je opredeljena informacija javnega značaja, v 5. členu pa načelo prostega dostopa. Načelo prostega dostopa določa, da so informacije javnega značaja dostopne pravnim ali fizičnim osebam ter da ima vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja, tako da jo pridobi na vpogled ali pa pridobi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. Določene so tudi izjeme, ki jih opredeljuje 5. člen, in se nanašajo na izjeme, ko organ prosilcu lahko zavrne dostop do zahtevane informacije.

Zaradi demokratizacije odločanja in vključevanja najširše javnosti v zadeve varstva okolja Zakon o varstvu okolja⁴⁸ daje okrepljen položaj javnosti pri dostopu do okoljskih informacij (skupaj z že sprejetim Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja), v postopkih sprejemanja planov in programov ter konkretnih odločitev povezanih z okoljem, to je v postopkih izdaje okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja (Pličanič, 2004:637). Poseben položaj je dan tudi nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu varstva okolja (položaj stranskega udeleženca v postopkih izdaje okoljevarstvenega

⁴⁷ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Ur.l. RS, št. 24-900/2003 (7.3.2003)

⁴⁸ Zakon o varstvu okolja, Ur.l. RS, št. 41-1694/2004 (22.4.2004).

soglasja in dovoljenja), možnost sodelovanja v sprejemanju odločitev varstva okolja in oblikovanju okoljskih politik.

Slovenija je bila pred vstopom v EU pri presoji vplivov na okolje deloma usklajena s pravnim redom EU. Neusklajena je bila v delu imenovanja organov za svetovanje pri pripravi postopka za presajo vplivov na okolje. Direktiva o presoji vplivov na okolje je bila v celoti prenesena z Zakonom o varstvu okolja⁴⁹. Za izvajanje presoje vplivov na okolje je zadolženo Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje. Glede na to, da omenjeno direktivo označujejo tako intervencijski kot tudi elementi posredovanja, izvajanje te direktive ni težavno, kljub temu, da so zahteve za izvajanje te direktive določene na hierarhičen način in da se usmerja na postopkovne vidike sodelovanja javnosti, kar ustreza idealnemu tipu posredovanja, ki za Slovenijo ni značilen. Dejstvo je, da so se v Sloveniji presoje vplivov opravljale že v 80.-tih letih na zahtevo bank, ki so dajale kredite za določene naložbe. Presoja se je opravljala na zahtevo upoštevanja vplivov na okolje, deloma pa je bila vključena v prostorsko načrtovanje.⁵⁰

Obvezno sodelovanje javnosti (vključno z javno objavo postopka za presajo vplivov na okolje, javno predstavitvijo osnutka odločbe in poročila o vplivih na okolje, javnim zaslišanjem investitorja predlagane dejavnosti in javno objavo končne odločbe) je del postopka za presajo vplivov na okolje že od leta 1997, ko so se začele izvajati določbe 55. do 63. člena Zakona o varstvu okolja⁵¹. Javne predstavitve ali zaslišanja so bili različno obiskani, nekateri bolj, nekateri manj. V nekaterih primerih je bilo treba poročila o vplivih na okolje spremeniti na podlagi pripomb javnosti (Pododbor za promet, okolje in transevropska omrežja, 2000:4).

Slovenija pri okoljskem ravnanju in presoji (EMAS – *Environmental Audit Management Scheme*) pred vstopom v EU z zahtevami uredbe ni bila usklajena. Dejstvo je, da je šlo za predpis, katerega neposredna veljava je nastopila z dnem članstva. Republika Slovenija se je že pred vstopom v EU obvezala, da bo poleg že obstoječih institucij za izvajanje pravnega reda na tem področju dodatno ustanovila pristojni organ za registracijo organizacij v sistemu EMAS ter za obveščanje in stike s Komitejem za okoljsko ravnanje in presajo pri Evropski uniji. V Republiki Sloveniji je že več let sprejet in uspešno uveljavljen mednarodni standard upravljanja z okoljem SIST ISO 14001, ki je sestavni del uredbe EMAS in je bil vpeljan v letu 1997. V tem primeru je bil pritisk prilagoditve nizek, saj je obstajala visoka stopnja

⁴⁹ Zakon o varstvu okolja, Ur.l.RS, št.41-1694/2004 (22.4.2004).

⁵⁰ »Pogovor z Dušanom Pichlerjem, vodjem pravnosistemskega sektorja na Ministrstvu za okolje in prostor, Ljubljana, 6.julij 2005«.

⁵¹ Zakon o varstvu okolja, Ur.l.RS, št.32-1351/1993 (17.6.1993)

skladnosti evropskih zahtev z domačo administrativno ureditvijo. Prilagoditev je bila vendarle zahtevana z ustanovitvijo pristojnega organa za registracijo organizacij v sistemu EMAS.

3.4.3. Koordinacijske kapacitete za oblikovanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije in za izvajanje načela okoljske politične integracije

Če pozornost usmerimo na administrativne strukture za okoljsko politično integracijo (EPI), ugotovimo, da jih je mogoče opazovati na dveh ravneh upravljanja:

- na ravni EU (kapacitete za integracijo v Evropski komisiji in Evropskem parlamentu) in
- na nacionalni ravni (kapacitete za politično koordinacijo med ministrstvi v vsaki fazi odločanja znotraj EU ter kapacitete v uradih za okolje, da nadzirajo EPI na drugih področjih politik) (Schout in ostali, 2001:1).

Ugotovimo lahko, da pozornost EPI ni podprta z ustrežno pozornostjo na administrativne kapacitete, kar ponuja razlago za zaostajanje praktičnega izvajanja EPI. V svoji nalogi pozornost posvečam predvsem nacionalni ravni, medtem ko raven EU omenjam le bežno.

Ustrežno razumevanje koordinacijskih kapacitet zahteva najprej podroben opis koordinacijskih izzivov. Bolj težavni ko so izzivi, več administrativnih kapacitet je potrebno.

EPI vsebuje dvojni izziv. Po eni strani zahteva, da strokovnjaki prevzamejo obveze politik Evropske unije, po drugi strani pa morajo sektorski strokovnjaki vključiti v svoje delovanje okoljsko razmišljanje. Strokovnjaki, ki delajo pri varstvu okolja, morajo upoštevati razvoj na drugih svetih. EPI je ambiciozna horizontalna raven. Kljub upanju, da bodo sektorski uradi prostovoljno vključili okoljske vsebine, je potreben skrben nadzor s strani okoljskih uradov. Integracija zahteva vodnika in spremljanje s strani okoljskih uradov, kar pomeni, da bo pritisk za EPI najverjetneje moral priti iz okoljskega sektorja. Analiza koordinacije evropskih zadev, ki jo je opravil Evropski inštitut za javno upravo na Nizozemskem (EIPA– *European Institute of Public Administration*) omenja, da bi bili koordinatorji za evropske zadeve najboljši za varovanje ciljev EPI, vendar so te enote vsakodnevno preobremenjene s koordinacijo stališč za delovne skupine Sveta (Schout in ostali, 2001:2). Nove administrativne kapacitete so potrebne tako v Komisiji, Evropskem parlamentu in državah članicah. Brez posvečanja pozornosti zahtevam za EPI Evropska unija tvega, da okoljski vidik postane šibak v pristopu k trajnostnem razvoju (Lizbonska strategija). Znotraj Komisije je v direktoratu za okolje enota

za trajnostni razvoj najbolj primerna za določitev integracije in sodelovanja s sektorskimi eksperti. V vsakem primeru je potrebno več osebja na nacionalni in EU ravni (Schout in ostali, 2001:2).

EPI zahteva jasno določitev prioritet. Komisija lahko igra določeno vlogo pri določanju prioritet EPI na drugih področjih politik, sodelovanje z nacionalnimi eksperti pri določanju prioritet pa lahko olajša vodstveno vlogo. Med nacionalnimi uradi in Komisijo je potrebna združitev kapacitet. Da bi se zmanjšal obseg dela na integraciji, se za urade za okolje svetuje preobrat od pasivne k aktivni informaciji. Pasivna informacija pomeni, da breme dela, ki je povezano s pridobitvijo informacij, zagotavlja povratni odziv, ki v veliki meri pade na ramena uradnikov okoljskih ministrstev. Aktivna informacija temelji na načelu, da vodilni uradniki, ki delajo na sektorskih politikah, razdelijo informacijo in zberejo povratni odziv. Sistem v Veliki Britaniji temelji na aktivni informaciji, sistem v Nemčiji pa na pasivni (Schout in ostali, 2001:3). Aktivna informacija vodi k bolj horizontalni politični koordinaciji že v zgodnji fazi, kar pomeni, da je treba v zgodnejših fazah rešiti tudi več problemov (koordinacija zadev). Države članice gradijo na kapacitetah, potrebnih za boljšo delitev odgovornosti cilja horizontalne integracije. Parlamenti (EP in nacionalni) morajo spodbujati EPI s tem, da izvajajo pritisk na administracijo. Zavest o tem, kako spodbujati integracijo v dnevni politični procesih v drugih sektorjih je v pomanjkanju. Nekje so parlamentarni postopki zelo pomembni, kot npr. na Danskem, Finskem in Švedskem (Schout in ostali, 2001:3).

V nalogi me zanimajo predvsem administrativne kapacitete, ki so jih vzpostavile nekatere države članice za koordinacijo in oblikovanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije in za obvladovanje načela okoljske politične integracije. Zanima me v kakšnem obsegu so te kapacitete učinkovite. Pri proučevanju kapacitet v glavnem analiziram koordinacijske mehanizme. Graditev mostov med različnimi področji politik zadeva izmenjavo informacij, odkrivanje in reševanje problemov kot tudi učinkovito spremljanje. Usmerjam se na kapacitete v državah članicah za koordinacijo vsake faze EU procesa odločanja. Bolj ko so izzivi težavni, bolj močni morajo biti koordinacijski mehanizmi. Za učinkovito oblikovanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije kot tudi za izvajanje načela okoljske politične integracije je treba institucionalno reorganizirati administrativne mehanizme, da se zagotovi bolj sistematično vključenost okoljskih ciljev v druge sektorske politike. Za izvajanje načela okoljske politične integracije je treba izboljšati koordinacijske kapacitete tako na ravni EU kot tudi na nacionalni ravni, saj je izvajanje okoljske politične integracije neučinkovito zaradi neustreznega delovanja administrativnih mehanizmov. Na ravni nekaterih držav članic je

treba izboljšati koordinacijske kapacitete za oblikovanje stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije (Nemčija), nekje pa je treba takšne koordinacijske mehanizme šele oblikovati (Slovenija).

3.4.4. EPI in slovensko politično ozadje

Slovenska vlada do danes ni razvila splošne strategije EPI ali sektorske strategije in tudi ne posebne strategije trajnostnega razvoja. Ne obstaja nacionalni integracijski proces, ki se usmerja na EPI v smislu, da istočasno pokriva več sektorjev. Politike in razprave o vidikih EPI so razdrobljene in pogosto povezane s specifičnimi političnimi vidiki kot je to tudi primer v Nemčiji (npr. zmanjšanje emisij toplogrednih plinov). V letu 1997 je bil ustanovljen Slovenski svet za trajnostni razvoj kot posvetovalno telo Vlade pri uresničevanju trajnostnega razvoja. Predseduje mu predsednik Vlade, njegov namestnik pa je minister za okolje. Obravnaval je tudi npr. Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS) (2001-2006), ki izhaja iz enakovrednega obravnavanja gospodarske, socialne in okoljske komponente in trajnostno uravnoteženega razvoja. Iz SGRS izhaja Državni razvojni program (DRP) kot izvedbeni programski dokument, ki na konkretnih primerih nadaljuje integracijo okoljske komponente v gospodarsko in socialno politiko. Svet naj bi tudi spodbujal načelo okoljske integracije, vendar je njegovo delo v začetni fazi. Istega leta je bil ustanovljen tudi Slovenski komite za vprašanja spremembe podnebja z namenom usklajenega delovanja za izvajanje državne politike, ki se nanaša na spremembo podnebja in pomeni uresničevanje ciljev Okvirne konvencije Združenih Narodov o spremembi podnebja (UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*) in Kjotskega protokola. Komiteju predseduje minister za okolje. Vlada je na predlog ministrstva za okolje (MOP), novembra 2000, sprejela Strategijo in kratkoročni akcijski načrt zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Strategija je bila tudi izhodišče za pripravo operativnega programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Medresorsko usklajen dokument opredeljuje ključne instrumente za doseganje kjotskih ciljev in obveznosti posameznih sektorjev pri izvajanju teh instrumentov (energetika, industrija, promet, kmetijstvo in gozdarstvo).

Ministrstvo za okolje in prostor je pristojno za pripravo in izvajanje okoljske politike kot tudi za nadzor. Usklajevanje sektorskih politik različnih sektorjev znotraj Vlade poteka v medministrskih delovnih telesih (svetih, komitejih) ter medresorskih komisijah, ki nadomeščajo formalni način usklajevanja v okviru vladnega Odbora za gospodarstvo,

katerega član je minister za okolje. Slovenija mora zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja nadaljevati z vključevanjem zahtev glede varstva okolja v opredelitev in izvajanje vseh drugih sektorskih politik. Obstajajo nekateri skupni programi in strategije, ki eksplicitno ne nosijo naslova »programi integracije«, čeprav je njihova osnovna ideja ravno uveljavljanje tega načela. Veliko napora je bilo vložena predvsem v povezave okolja in kmetijstva. Integracija okoljske politike v sektor kmetijstva poteka v okviru medresorskih komisij (npr. za pripravo kodeksa dobre kmetijske prakse v letu 2000). V letu 2001 je bil sprejet Slovenski kmetijsko-okoljski program (Ur. l. RS, št. 34/01), katerega namen je popularizacija kmetijske pridelave, ki bo ustrezala potrebam potrošnikov ter varovala zdravje ljudi, zagotavljala trajnostno rabo naravnih virov in omogočala ohranjanje biotske pestrosti ter značilnosti slovenske krajine. Medresorsko komisijo za pripravo kmetijsko-okoljskega programa je vodilo ministrstvo za kmetijstvo s tesnim sodelovanjem MOP. V letu 2000 je bila ustanovljena tudi vladna medresorska komisija za pripravo Strategije ohranjanja biotske raznovrstnosti, ki je bila sprejeta v letu 2001. Komisija nadaljuje z oblikovanjem in predlaganjem ukrepov in rešitev, ki omogočajo vključevanje ohranjanja in trajnostne rabe sestavin biotske raznovrstnosti v ustrezne sektorske ali medsektorske načrte, vključno s pripravo operativnega programa ohranjanja biotske raznovrstnosti.

Medresorska podkomisija za biotehnologijo, ustanovljena v letu 1999 ima povezovalno in usklajevalno vlogo sektorskih aktivnosti z vidika varnega upravljanja z biotehnologijo. Vključuje sektorje, nevladne organizacije, predstavnike industrije, Gospodarsko zbornico Slovenije, raziskovalne ustanove in obe univerzi.

Od leta 1996 deluje vladna Medresorska komisija za ravnanje z nevarnimi snovmi, v kateri sodelujejo vsi vladni in nevladni resorji, ki so v kakršnikoli povezavi s kemijsko varnostjo. Komisija je najprej pripravila celovito nacionalno oceno stanja ravnanja s kemikalijami. Na podlagi ugotovitev ocene stanja so bila izbrana nacionalna prednostna področja za pripravo nacionalnega programa za varno ravnanje s kemikalijami. V okviru komisije je potekalo tudi usklajevanje nacionalnega programa.

S priključitvijo področja energetike v okvir Ministrstva za okolje in prostor v letu 2000 je potekala intenzivna okoljska integracija tudi na tem področju, zlasti s pripravo zakonodaje in energetskega programa na temo proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov energije in za proizvodnjo iz fosilnih goriv, če je izkoristek pretvorbe zelo visok (Program izrabe lesne biomase). Najmanj integracije je moč zaslediti pri okolju in prometu, kar je deloma tudi rezultat administrativne šibkosti v smislu pomanjkanja ustreznega kadra.

V smeri integracije okoljske politike in trajnostnega razvoja se v sodelovanju z Ministrstvom za finance uveljavlja okoljska reforma javnih financ. Okoljska javno finančna reforma obsega povezan in uravnotežen sistem postopnega zmanjšanja fiskalnih obremenitev oz. dajatev za delo in kapitalske transakcije ob hkratnem povečanju fiskalnih obremenitev (davkov, taks, trošarin) na rabo okoljskih dobrin (tla, voda, zrak, energija, surovine itd) oz. razvrdenja okolja. Poleg tega gre tudi za spremembo javno finančnih izdatkov oz. zmanjšanje teh izdatkov za ne-trajnostne namene/programme ob sočasnem povečanju izdatkov za (nove) namene/programme, ki so v skladu s kriteriji trajnostnega razvoja, za angažiranje še ne uporabljenih proračunskih virov sredstev za trajnostno razvojne projekte in programe ter za uveljavljanje trajnostno razvojnih kriterijev v sistem javnih naročil.

Okoljski davki so le eno od pomembnih sredstev za doseg učinkovitejšega delovanja nacionalnih gospodarstev in trajnostnega razvoja. Cilj uveljavitve okoljske reforme javnih financ ni zgolj enosmerno povečanje obstoječih in uveljavitev novih davkov na onesnaževanje okolja, temveč hkratio zniževanje obdavčitve dela, zato se v tej povezavi govori tudi o dvojni dividendi omenjenega koncepta reforme javnih financ.

Morda velja na tem mestu omeniti prednostne cilje Slovenije pri integraciji okoljevarstvenih zahtev v sektorske politike do leta 2013 kot jih omenja osnutek Strategije razvoja Slovenije. Omenja se nadaljevanje okoljske davčne reforme, zelena javna naročila, državne podpore in medijske promocije ustreznih državljskih in potrošniških praks (Strategija razvoja Slovenije, 2004:109).

Varstvo okolja se upošteva tudi pri načrtovanju prostorskega razvoja. Vsebine varstva okolja, ki so opredeljene v izhodiščih, ciljih in prioritetah strategije prostorskega razvoja⁵² se preko usmeritev za razvoj na regionalni in lokalni ravni celovito vključujejo v razvoj prostorskih sistemov – poselitev, gospodarska javna infrastruktura in krajina V strategiji so opredeljeni cilji prostorskega razvoja z namenom doseganja večje kakovosti prostora in razreševanja obstoječih in pričakovanih prostorskih problemov v Sloveniji. Razdeljeni so v 12 sklopov, med katerimi je cilj varstvo okolja, ki zajema:

- vključenost okoljskih sestavin varstva okolja v načrtovanje prostorskega razvoja dejavnosti,
- zagotavljanje komunalne opremljenosti obstoječih in novih zemljišč za gradnjo (vodovod, kanalizacija, čistilne naprave, sistem ogrevanja in klimatizacije),

⁵² Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, Ur.l.RS, št.800-01/89-1/26 (8.06.2004)

- racionalno ravnanje s komunalnimi in drugimi odpadki (Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja, 2005:9).

Eden od instrumentov integracije okoljskih vsebin v sektorske politike je izvajanje celovite presoje vplivov na okolje (CPVO). CPVO se izvaja za vse tiste plane, programe in politike, ki imajo pomemben vpliv na okolje. Mednje sodijo vsi plani, v katerih so predvideni projekti, za katere se zahteva presoja vplivov na okolje (PVO), plani na območjih Nature 2000, prostorski akti in sektorski programi na državni, regionalni in lokalni ravni (Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja, 2005:10).

Mnenja sem, da je v Sloveniji treba posvečati več pozornosti zgodnjim fazam oblikovanja politik z namenom, da se izognemo politikam ali dejavnostim, ki podcenjujejo pomen okolja in trajnostnega razvoja. Že zelo zgodaj bi bilo treba določiti skupne cilje, ki bi bili izvedljivi in od katerih bi bila splošna korist za vse, ki jih to zadeva. Stanje kaže na to, da bo treba ustanoviti nekatere nove strukture in skupine ter okrepiti že obstoječe, da začne potekati bolj intenzivna komunikacija med posameznimi sektorji na politični in administrativni ravni. Zelo pomembno je, da imajo ministrstva ustrezne oddelke, ki se ukvarjajo s temi vprašanji. V preteklem obdobju so bile vse države kandidatke vključno s Slovenijo usmerjene predvsem v dejavnosti vključevanja v Evropsko unijo (zlasti prenos in izvajanje pravnega reda EU). Izziv so predstavljale tudi potrebne institucionalne spremembe, kot je bila npr. ustanovitev Agencije Republike Slovenije za okolje (ARSO), ki naj bi pomagale k učinkovitejšemu izvajanju pravnega reda EU. V prihodnosti bo morala Slovenija kot država članica EU še bolj jasno določiti svoje politične prioritete, zlasti zaradi pomanjkanja finančnih in kadrovskih virov. Bolj ko bodo jasne, bolj se bo za njih lahko zavzemala v okviru velike družine držav članic in jih tudi skušala učinkovito uveljaviti. Obstoječe mehanizme je treba uporabljati na bolj ustrezen in učinkovit način in tu se takoj soočimo z vprašanjem, kako to narediti oz. kakšna organizacija in mehanizmi so kar najbolj ustrezni, da podprejo obstoječe procese na kar najbolj učinkovit način.

3.4.5. Splošne značilnosti slovenske EU koordinacije

Koordinacija evropskih zadev v pogojih članstva je zahtevala določene spremembe v obstoječih mehanizmih. Dejstvo je, da se po novem velika večina odločitev sprejema v Bruslju, kar je zahtevalo tudi prilagoditev ustreznih struktur. Sodelovanje v institucijah EU zahteva vključitev velikega dela slovenske administracije. Samo v Svetu deluje blizu 200

delovnih skupin, ki imajo letno preko 4000 zasedanj. Prav tako se Svet letno sestane v različnih formacijah na približno 70.-tih zasedanjih (informacija o koordinaciji evropskih zadev v Vladi RS 2003:2). Poleg sodelovanja v Svetu morajo predstavniki ministrstev sodelovati tudi v delu Komisije, kjer je obremenjenost podobna. Koordinacijski sistem zajema fazo delovanja v Svetu, ne pa tudi faze delovanja v Komisiji.

Slovenija se je pri zasnovi koordinacijskega sistema opirala na izkušnje obstoječih držav članic, zlasti tistih, ki veljajo kot najuspešnejše pri oblikovanju in doseganju svojih ciljev in so primerljive Sloveniji po svoji politični ureditvi. Dejstvo je, da ni enotnega recepta za organizacijo sistema, ki bi ga bilo moč enostavno prenesti iz katerekoli države članice, je bil pa poseben poudarek dan izkušnjam Finske.

Temeljna vodila pri oblikovanju ustreznih mehanizmov koordinacije so bila, da je treba za uspešno delovanje države že v začetni fazi oblikovati celovito in enotno stališče, ki je medresorsko usklajeno in skladno s temeljnimi cilji države, ki jih ta želi doseči v okviru Evropske unije. V delu je treba zagotoviti preglednost in t.i. institucionalni spomin ter v kar največji meri upoštevati že obstoječe notranje organizacijske oblike delovanja vlade. Pri tem je država upoštevala, da organizacija institucij EU in njihovega delovanja ni primerljiva z organizacijo slovenske državne uprave, da zakonodajni in drugi akti EU posegajo na različna področja (različne formacije Sveta) kar sodi v pristojnost več ministrstev, da je treba zagotoviti možnost sprejemanja hitrih odločitev v posameznih fazah odločanja in da je treba ohraniti veliko mero fleksibilnosti in zmožnosti sklepanja kompromisov v pogajanjih, kjer se velika večina odločitev sprejema s kvalificirano večino.

Temeljno pristojnost in odgovornost za pripravo stališč imajo pristojna ministrstva oz. vladne službe v skladu s pristojnostmi, določenimi s splošnimi predpisi. V navodilu⁵³ generalnega sekretarja Vlade RS, ki je kasneje prenehalo veljati je Ministrstvo oz. vladna služba morala upoštevati tehnična navodila in druge informacije, ki jih pripravi Služba Vlade RS za evropske zadeve v sodelovanju s Stalnim predstavništvom RS pri EU v Bruslju, če so bila posredovana. Pri pripravi stališča mora ministrstvo oz. vladna služba upoštevati določbe Poslovnika Vlade RS, ki se nanašajo na obveznost usklajevanja z ministrstvi in vladnimi

⁵³ Navodilo o postopkih in načinu priprave stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije, ki je bilo izdano na podlagi 53. člena Poslovnika Vlade RS in je začelo veljati 16. junija 2003. Dne 6.11.2004 so stopile v veljavo spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade RS (Ur.l.RS, št. 43-2438/2001 (31.05.2001), ki jih je vlada sprejela na svoji 92.seji dne 30.09.2004. V skladu s poslovniškimi določbami je bil generalni sekretar dolžan izdati navodila, ki so stopila v veljavo 15.11.2004. Navodilo iz leta 2003 je torej prenehalo veljati z uveljavitvijo Navodila za izvajanje določb poslovnika Vlade RS št 7, ki se nanaša na spremembo obravnave EU zadev.

službami, še zlasti Ministrstvom za finance in Službo Vlade RS za zakonodajo. Institucionalizirala se je tudi pomožna koordinacijska struktura v obliki 35.-tih delovnih skupin Vlade za pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU. Poleg tega je Vlada ustanovila delovno skupino za evropske zadeve kot strokovno telo za koordinacijo ključnih pogajanj in identifikacijo prednostnih nalog in ciljev, ki so v interesu Republike Slovenije. Delovna skupina pripravlja predloge stališč do ključnih vprašanj za potrditev na Kolegiju predsednika Vlade ali na Vladi.

Vlada je vzpostavila tudi enotni informacijski sistem (EU portal), ki je osnovno orodje za pretok zakonodajnih in drugih predlogov ter informacij, ki so v Slovenijo posredovane preko informacijskega sistema Sveta, kot tudi za objavljanje in spremljanje slovenskih stališč do teh dokumentov. EU portal je široko dostopen vsem ministrstvom in vladnim službam. V njem so gradiva razvrščena po pristojnih ministrstvih, delovnih skupinah kot tudi v skladu s kodifikacijo dokumentov, ki jo uporablja Svet. Narejena je povezava med gradivi EU in na njih navezanih stališčih ter poročilih slovenskih organov. EU portal naj bi omogočil spremljanje posamezne zadeve v celotnem času od osnovnega predloga do končnega sprejema na Svetu, hkrati pa služi kot arhivska zbirka. Predlog stališča oz. politične odločitve pristojno ministrstvo oz. vladna služba pripravi k posameznim osnutkom akta EU. Za zasedanja institucij EU se k dnevnemu redu zasedanj pripravijo izhodišča. Vsebina stališč in izhodišč se vnaša v obrazec EU portala, z vsebinami, ki so razvidne iz obrazca (Navodilo št.7, 2004).

Pri oblikovanju koordinacijskega sistema so bile upoštewane tudi zahteve po informiranju Državnega zbora, ki izhajajo iz sprememb ustave. Po zgledu večine držav članic je treba informirati Državni zbor pred vsakim Svetom tudi o stališčih, ki jih bodo pristojni ministri zagovarjali na posameznem Svetu. Osnova za informiranje je sprejeto gradivo Vlade za zasedanje Sveta, ki mora biti v Državni zbor posredovano vsaj dva dni pred obravnavo. To informiranje poteka ob petkih.

Sprejet je bil Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU)⁵⁴, ki ureja razmerja med Državnim zborom in Vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev Evropski uniji. Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. V rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU, obravnava predlog stališča Republike Slovenije oz. izrazi namero, da bo predlog obravnaval, sicer se šteje, da predlog postane stališče Republike Slovenije. Državni zbor lahko na predlog Vlade

⁵⁴ Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije, Ur.l.RS, št. 001-22-24/04 (2.4.2004)

ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve EU. Razpravlja o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej, razpravlja in zavzema stališča o spremembah pogodb, na katerih temelji EU, ter sprejema stališča o političnih usmeritvah za delovanje države v institucijah EU v prihodnjem obdobju.

Glede na to, da je koordinacija evropskih zadev v novih pogojih relativno nova jo težko ustrezno vrednotim, saj bodo njeni rezultati in pomanjkljivosti, vidne v daljšem časovnem obdobju.

3.4.5.1. Pogled na slovensko Ministrstvo za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor opravlja zadeve, ki se nanašajo na varstvo okolja in narave, na vode in vodno gospodarstvo, na geološke, seizmološke, meteorološke in druge geofizikalne pojave oziroma naravne pojave, na prostorsko načrtovanje, posege v prostor, na graditev objektov ter na premoženjsko pravne zadeve v zvezi z nepremičninami, na jedrsko varnost, na stanovanjske zadeve, na geodezijo in georientirane informacijske sisteme ter na inšpekcijsko nadzorstvo na teh področjih. Ministrstvo za okolje in prostor je trenutno sestavljeno iz treh direktorats (okolje, prostor in naložbe) ter sledečih organov v sestavi: Agencije za okolje, Uprave za jedrsko varnost, Geodetske uprave, Inšpektorata za okolje in prostor.

S strani Vlade RS je bil v letu 1997 sprejet sklep, da ministrstva za potrebe procesa vključevanja države v Evropsko unijo oblikujejo Službe za evropske zadeve. Službe so opravljale vse naloge vezane na proces vključevanja in koordinacijo ministrstev pri evropskih zadevah.

Danes sektor za evropske zadeve opravlja tako strokovne kot koordinativne naloge pri evropskih zadevah Ministrstva za okolje in prostor in sodeluje pri oblikovanju stališč ministrstva v organih Evropske unije, ki so po svoji naravi pogostokrat ne samo strokovna, ampak stališča nacionalnega pomena oz. interesa. Sektor za evropske zadeve je desna roka generalnim direktorjem, političnemu sekretarju in ministru.

Sektor generalno obvladuje notranje zadeve in resorna področja ministrstva, obenem pa ima znanje evropskega in mednarodnega prava ter vseh postopkov za delovanje institucij in organov Evropske unije. Iz sektorja se zaposlujejo uslužbenci za delo v Stalnem predstavništvu v Bruslju, kar pomeni poleg področnega znanja in poznavanja notranjih zadev tudi obvladovanje osnovnih diplomatskih in še zlasti pogajalskih veščin ter znanje tujih jezikov. Sektor opravlja sledeče naloge:

- strateško načrtovanje ministrstva za evropsko nastopanje,
- koordinacija in priprava stališč za zasedanje delovnih skupin Sveta,
- priprava stališč za zasedanja Sveta,
- svetovalne naloge glede na postopke delovanja institucij EU, vključno s kršitvami, predhodnimi postopki, notifikacijami ipd.,
- zbiranje informacij in distribucija le-teh ekspertom,
- korespondenca z Brusljem in še veliko drugega.

3.4.5.2. Pogled na Stalno predstavništvo v Bruslju

Stalno predstavništvo Republike Slovenije v Bruslju naj bi zaposlovalo 56 oseb, in sicer 40 diplomatov in 16 administrativnih ter drugih sodelavcev⁵⁵. Trenutno je zaposlenih 50 ljudi. Kadre za delo zagotavljajo pristojna ministrstva in druge institucije (za politični del predvsem Ministrstvo za zunanje zadeve, za ostale sektorje predvsem v okviru Odbora stalnih predstavnikov držav članic (COREPER I) pa sektorska ministrstva).

Slovenija je obstoječo misijo Republike Slovenije v Bruslju prilagodila tako, da so predstavniki novih članic po podpisu pogodbe sodelovali kot opazovalci pri delu določenih delovnih teles (delovne skupine za pripravo predlogov zakonodaje, sodelovanje v odborih) in kot opazovalci na sejah Odbora stalnih predstavnikov držav članic (COREPER I in COREPER II). Tudi ministri držav članic so bili vabljeni na seje svetov ministrov že šest mesecev pred vstopom države v EU. Formalno se je Misija RS preoblikovala v Stalno predstavništvo z dnem vstopa v EU (1.05.2004), po zaključku ratifikacij Pogodbe o pristopu v parlamentih držav članic in v Evropskem parlamentu ter v Državnem zboru.

Stalno predstavništvo pri EU je posebno predstavništvo države, ki ni primerljivo z drugimi diplomatskimi predstavništvi. Zaradi posebnih nalog, ki izhajajo iz strukture EU, zahteva (poleg svoje številčnosti) predvsem sodelovanje strokovnjakov na posameznih področjih, ki jih lahko zagotovijo le pristojna ministrstva.

Delo Stalnega predstavništva je organizirano tako, da je vsak diplomat zadolžen za celovito spremljanje zakonodajnega postopka EU (od začetka nastajanja predloga Komisije do

⁵⁵ Analiza kadrovske sestave stalnih predstavništev držav članic EU kaže, da je minimalno število zaposlenih na stalnih predstavništvih nad 70, da ima večina držav članic med 80 in 100 zaposlenih, nekaj držav tudi preko 100. V času predsedovanja Svetu EU se število zaposlenih na stalnem predstavništvu poveča za okrog 50-100%, odvisno od sistema vodenja predsedovanja. Če gre za centralni sistem vodenja predsedovanja iz prestolnice, se število zaposlenih na stalnem predstavništvu poveča za okrog 50% (več pa je potovanj na relaciji prestolnica-Bruselj). Če gre za decentralizirani sistem predsedovanja, se število zaposlenih na stalnih predstavništvih poveča tudi za 100% (je pa manj potovanj delegacij na relaciji prestolnica-Bruselj). Kadrovska sestava za predsedovanje se v celoti popolni vsaj pol leta pred nastopom predsedovanja.

končnega sprejema v Svetu ali v EP) na določenih področjih. Ta način omogoča vpogled v celotni postopek in zagotavlja institucionalni spomin, ki olajšuje končna pogajanja v Svetu. Funkcionalno pristojnost je mogoče dopolniti z institucionalno, kar pomeni, da je posamezni diplomat zadolžen za koordinacijo sodelovanja z določeno institucijo EU.

Stalno predstavništvo v Bruslju predstavlja stično točko med administracijo EU in administracijo države članice, zato je za njegovo delovanje značilen izrazito velik pretok gradiv, informacij in ostalih komunikacij, saj institucije EU komunicirajo z državami članicami preko tega predstavništva. Hkrati je v interesu članice, da je ta pretok čim hitrejši in zanesljiv. Stalno predstavništvo nudi tudi tehnično podporo velikemu številu politikov, funkcionarjev in strokovnjakov resornih ministrstev kot tudi drugih institucij iz držav članic, ki se občasno vključujejo v delo institucij EU. Iz tega razloga je treba zagotoviti dovolj veliko administrativno in logistično podporo, kar se odraža tudi v organizaciji stalnih predstavništev sedanjih članic. Iz organizacije njihovih stalnih predstavništev je razvidno, da število tehničnega osebja, zaposlenega v spremljevalnih službah, znaša okoli 40% skupnega števila zaposlenih (v Stalnem predstavništvu Slovenije je ta odstotek v začetku leta 2005 še vedno pod 10% kar je bistveno premalo). Delo posameznih teles pokrivajo strokovnjaki iz prestolnice z rednimi obiski.

Na okolju sta zaposlena dva strokovnjaka, ki zastopata interese Slovenije pri delu delovne skupine Sveta za okolje in delovne skupine Sveta za mednarodna okoljska vprašanja (WPIEI – *Working Party on International Environmental Issues*). Ministrstvo za okolje in prostor je svojega predstavnika poslalo na Misijo Republike Slovenije v Bruselj že v letu 1998, kar se je izkazalo za zelo pomembno, saj je država na ta način na okolju pridobivala številne koristne informacije in vzpostavila pomembne povezave in sodelovanje z institucijami EU in tudi stalnimi predstavništvi držav članic. Trenutno varstvo okolja pokrivata dva okoljska strokovnjaka. Praksa držav članic kaže, da imajo določena stalna predstavništva držav članic zaposlene celo po tri okoljske strokovnjake in tajniško pomoč⁵⁶. Svet za okolje zaseda štirikrat letno na rednih zasedanjih in do dvakrat letno na neformalnih zasedanjih v državah, ki trenutno predsedujeta Svetu EU v določenem letu. Delovne skupine Sveta za okolje zasedajo v povprečju štirikrat tedensko na celodnevni zasedanjih v Bruslju. Tudi na

⁵⁶ V času predsedovanja so potrebni za vodenje delovne skupine za okolje od dva do trije atašeji, poslovni sekretar, ki lahko opravlja tudi opravila atašeja, ter vsaj dva administrativna delavca, ki opravljata tajniška in logistična opravila tako za delovno skupino za okolje kot tudi delovno skupino za mednarodna okoljska vprašanja. V času predsedovanja je torej samo za področje okolja potrebno imeti na Stalnem predstavništvu od 4 do 5 ljudi in povečano ekipo v prestolnici. Za predsedovanje delovnih skupin za mednarodne zadeve okolja (podnebne spremembe, biološka varnost, biotska raznovrstnost in mednarodni vidiki okolja) je treba zagotoviti visoke državne uradnike in strokovnjake iz prestolnice.

zasedanjih Odbora stalnih predstavnikov (COREPER I) je okolje na dnevnem redu zelo pogosto, tedensko pa mesec dni pred zasedanji Sveta za okolje.

3.4.5.3. Pogled na pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije

Po prejemu gradiva Služba Vlade RS za evropske zadeve (SVEZ) določi v EU portalu pristojno ministrstvo oz. vladno službo za pripravo stališča. Pristojno ministrstvo oz. vladna služba se določi glede na delovno področje, ki jim je določeno z zakoni oz. drugimi predpisi. Ministrstvo oz. vladna služba pripravi stališče ob upoštevanju obrazca, ki ga je pripravila Služba Vlade RS za evropske zadeve (SVEZ). Ministrstvo mora v stališču določiti prioritete v zadevi, ki jo predlog obravnava ter okvir sprejemljivih odločitev, ki slovenskim predstavnikom omogočajo učinkovita pogajanja v postopkih odločanja Evropske unije. Pri tem je treba upoštevati splošno politiko države na posameznem področju. Stališče mora vsebovati osnovno oceno glede pravnih, ekonomskih in političnih posledic predloga ter podajati osnovni predlog. Če je zaradi narave gradiva potrebno, da so z gradivom in stališčem seznanjeni sindikati, organizacije delodajalcev in nevladne organizacije, mora pristojno ministrstvo oz. vladna služba s stališčem seznaniti navedene institucije in posredovati rok, v katerem morajo institucije posredovati mnenje. Po pridobitvi stališča se stališče dopolni, če je to potrebno.

Stališče se pripravi v prvi fazi postopka obravnave predlogov zakonodajnih in drugih aktov v Evropski uniji, v naslednjih fazah pa se ustrezno dopolni, upoštevajoč rezultate razprave v delovnih telesih Evropske unije v predhodni fazi, nove ugotovitve in druge spremenjene okoliščine. Stališče vodstvo ministrstva oz. vladne službe potrdi na EU portalu in ga na ta način posreduje Službi Vlade RS za evropske zadeve, ki ga po pooblastilu generalnega sekretarja Vlade objavi na EU portalu, če ministrstvo ali vladna služba ne predlaga, da gradivo obravnava Vlada Republike Slovenije ali Državni zbor, če gre za odločitve, ki sodijo v pristojnost Vlade Republike Slovenije oz. Državnega zbora. Stališča iz prejšnjega odstavka se obravnavajo v skladu s Poslovníkom Vlade RS oz. Poslovníkom Državnega zbora in drugimi predpisi, ki določajo razmerja Vlade do Državnega zbora. Če po preteku predvidenega roka noben član Vlade ali predstojnik vladne službe ni imel pripomb ali zahteval obravnavo na Vladi, to stališče postane stališče Republike Slovenije. Če je stališče takšne narave, da ga mora sprejeti Vlada, pristojno ministrstvo posreduje gradivo v obravnavo Vladi. Po sprejemu stališča na Vladi se le- to objavi na EU portalu. Če je stališče take narave,

da mora do njega zavzeti stališče Državni zbor, generalni sekretar Vlade po sprejemu na Vladi stališče posreduje Državnemu zboru, po obravnavi v Državnemu zboru pa se stališče objavi v EU portalu.

Pristojno ministrstvo in vladna služba lahko predlagata, da predlog stališča predhodno obravnava delovna skupina, če je gradivo take narave, da je za oblikovanje stališča potrebno mnenje drugih resorjev. Če se stališče obravnava v okviru delovne skupine, se le-to sprejme s soglasjem vseh sodelujočih ministrstev oz. vladnih služb. Če ni moč doseči soglasja, SVEZ sproži mehanizme usklajevanja, če uskladitev ni možna, pa o tem odloči Vlada.

Slovenski predstavniki, ki sodelujejo pri delu posameznih delovnih skupin Sveta Evropske unije, so dolžni zagovarjati stališče, ki je bilo predhodno potrjeno, kot uradno stališče in objavljeno na portalu in so dolžni tudi dostaviti poročila o sodelovanju na zasedanjih delovnih skupin Sveta, ki ga objavijo na EU portalu.

Še zlasti je pomembna celovita priprava informacije o stališčih za zasedanja obeh odborov stalnih predstavnikov (COREPER I, COREPER II). To informacijo pripravi Služba Vlade RS za evropske zadeve na podlagi gradiv pristojnih ministrstev in vladnih služb. Oblikovanje gradiva na enem mestu je nujno zato, ker stališča za ta zasedanja pripravlja več ministrstev hkrati.

3.4.5.4. Poskus izboljšanja koordinacije EU zadev

Slovenija se nahaja v obdobju, ki je tudi po izkušnjah prejšnjih širitev za vsako novo članico najtežje. Gre za obdobje po podpisu pogodbe do formalnega članstva in prvi dve leti članstva. Dejstvo je, da se slovenske strukture šele vzpostavljajo, hkrati pa je Slovenija vstopila v organizacijo, ki je sredi tekočega dela. Kot nova država članica se je srečevala s predlogi, ki so bili že dolgo v obravnavi oz. so bili tik pred sprejetjem. Leto 2004 je bilo predvsem leto učenja, prilagajanja in testiranja predlaganih rešitev. Predlagani sistem koordinacije bo vsekakor potreboval ocenitev v luči ustreznega izboljšanja in dopolnitev.

Uradna ocenitev delovanja trenutnega sistema koordinacije še ne obstaja, zato na tem mestu podajam svojo lastno oceno, ki vključuje pozitivne in negativne ugotovitve.

Pozitiven pomen pripisujem vsakodnevni delu s Stalnim predstavništvom Republike Slovenije v Bruslju, kjer varstvo okolja pokrivata dva okoljska atašeja. Dnevni stiki in navodila s strani Stalnega predstavništva olajšujejo delo znotraj ministrstva in pomagajo k ustrezni pripravi stališč za delovne skupine Sveta. Pozitiven pomen pripisujem tudi enotnemu informacijskemu sistemu Vlade, saj omogoča obvladovanje evropske in slovenske

dokumentacije v postopkih odločanja pred organi in institucijami EU. Mnenja sem, da sistem potrebuje določene izboljšave, zlasti poenostavitve v luči zagotovitve preglednosti in institucionalnega spomina. Dejstvo je, da je imel informacijski sistem številne tehnične pomanjkljivosti, ki so se odpravljale v tekočem delovanju.

Samo pripravo stališč na ravni države kot tudi znotraj ministrstva ocenjujem za solidno, vendar ugotavljam, da obstaja veliko pomanjkljivosti pri ocenah posameznega predloga, ki se nanašajo predvsem na ekonomske in finančne posledice kot tudi na sodelovanje s sindikati, organizacijami delodajalcev in nevladnimi organizacijami. Predvidevam, da tovrstna težava leži na pomanjkanju ustreznega števila strokovnjakov ali institucij, ki bi opravljali analize na tem področju. Prav tako velja pozornost posvetiti sistemu ustreznega vključevanja nevladnih organizacij v oblikovanje stališč, pri čemer bi morali biti postopki in kriteriji natančno določeni.

Za negativno lahko ocenim medsektorsko usklajevanje posameznih stališč. Do neučinkovitosti delovanja na tem področju pogostokrat prihaja zaradi časovnih pritiskov in tudi administrativnih razlogov, saj pogostokrat ni osebe, ki bi se ukvarjala z določeno problematiko. Oceno delovanja delovnih skupin podajam na podlagi delovanja delovne skupine 27 – okolje, pri čemer ugotavljam, da se je delovna skupina sestala zgolj trikrat, saj so sklici zaradi časovnih pritiskov težavni. Mnenja sem, da bi strukture delovale učinkovitejše, če bi za usklajevanje stališč, ki spadajo v pristojnost več posameznih ministrstev vključno s tistimi katerih vsebine so horizontalne narave, poskrbelo koordinacijsko telo na ustrezni vladni ravni (npr. kabinet predsednika vlade). Za neučinkovito ocenjujem tudi vključevanje Državnega zbora. Državni zbor je na stališča pri varstvu okolja v EU portalu podal zelo malo svojih mnenj. Prav tako razprave o stališčih ministrov za Svete na odboru za evropske zadeve Državnega zbora ne prispevajo k oblikovanju nacionalnih stališč do posameznih problemov, ampak gre zgolj za 'debatni' krožek in razprave o določenih odprtih spornih nacionalnih vprašanjih in problemih. Vključenost Državnega zbora in njegov način delovanja bi bilo treba določiti bolj natančno, predvsem pa določiti evropsko delo v luči obstoječih odborov in Odbora za evropske zadeve.

4. Zaključek

V svojem raziskovalnem delu sem se ukvarjala z vprašanjem, ali je politika varstva okolja v Republiki Sloveniji z vključitvijo v Evropsko unijo postala bolj uspešna in učinkovita in ali je pritisk vključevanja vplival tudi na učinkovitejšo organizacijo institucij varstva okolja. Na osnovi analize, ki sem jo izvajala na podlagi koncepta uspešnosti in učinkovitosti politike varstva okolja ter pomena in analize učinkovitosti koordinacije ugotavljam, da je politika varstva okolja z vključitvijo postala bolj uspešna in delno tudi bolj učinkovita. Uspešnost in učinkovitost merim na podlagi uresničevanja zahtev procesa vključevanja v EU. Pritisk vključevanja je bil najbolj izrazit na zakonodajnem področju, kar je bilo povezano s hitrim prenosom in učinkovitim izvajanjem zahtev pravnega reda EU. Ta pritisk je vplival tudi na pritiske prilagoditev obstoječega administrativnega sistema in s tem na učinkovitejšo organizacijo institucij. V nekaterih državah kandidatkah so bile možne celo spremembe same administrativne ureditve.

Pri varstvu okolja so bili v procesu vključevanja določeni in doseženi cilji, za katere se je država zavezala, da jih bo izpolnila in so narekovali program dela na posameznem področju, pri čemer se je država uspešno soočala s pravnimi, finančnimi in institucionalnimi izzivi vključevanja. Spremljanje realizacije zastavljenih ciljev, tako s strani države kot tudi Evropske komisije, je bil pritisk pri njihovem doseganju in uveljavljanju. Ugotavljam, da je bila politika varstva okolja v luči realizacije zastavljenih ciljev uspešna in da je bila ta uspešnost večja kot bi bila v primeru, če vključevanja ne bi bilo, saj je hitrost delovanja narekoval osnovni cilj vključitve, ki brez realizacije zastavljenih ciljev ne bi bil mogoč. Država je prenesla v nacionalno zakonodajo pravni red Evropske unije v danem časovnem obdobju in na ta način okrepila zakonodajo na področjih, kjer ta pred vključitvijo ni bila izdelana ali pa je bila šibka. Pri varstvu okolja je bil prenos uspešen, sistematičen in je spodbudil sprejem številnih zakonov in podzakonskih aktov, s čimer je zakonodaja postala bolj celovita, urejena in pregledna. Večja pozornost je bila posvečena tudi izvajanju, kar je narekovalo sprejem številnih operativnih programov, ki jih je zahteval pravni red Evropske unije. Vpliv je bil viden tudi pri institucijah, saj je učinkovito izvajanje zahtevalo ustrezno administrativno ureditev, določitev ali vzpostavitev pristojnih organov in drugih teles ter krepitev obstoječih institucij varstva okolja.

Proces vključevanja je vplival na uspešnost politike varstva okolja in to uspešnost z nalogami vključevanja izboljšal. Nacionalna zakonodaja je bila v celoti usklajena s pravnim redom Evropske unije je pa dejstvo, da skladnost sama po sebi ni nujen in zadosten pogoj za okoljsko učinkovitost. Vidik učinkovitega izvajanja zajema vprašanje ali se institucija dejansko ukvarja z okoljskim problemom, ga skuša razrešiti ali izboljšati in tudi z vprašanjem ali je z učinkovitim izvajanjem odpravljena okoljska degradacija in izboljšano stanje okolja. Ugotovim lahko, da številni problemi varstva okolja še vedno obstajajo, da pa je stanje izboljšano v primerjavi s preteklim obdobjem, saj se varstvu okolja posveča znatno večja pozornost kot v preteklosti. V tem smislu lahko govorimo o pritisku k povečanju učinkovitosti kot reševanju problema, ki je bila delno dosežena. Gotovo je bila dosežena učinkovitost v luči doseganja ciljev, ki jo pojmem kot uspešnost, čeprav drži, da samo reševanje problema in tudi doseganje ciljev ne vodi nujno tudi do rešitve problema. Slovenija je država, kjer se načelu okoljske politične integracije do sedaj ni posvečalo prevelike pozornosti in bodo za izvajanje tega načela potrebne določene spremembe v organizacijskih strukturah kot tudi sami medministrski koordinaciji.

Vključevanje države v Evropsko unijo je narekovalo reorganizacijo obstoječih institucij in vzpostavitev novih ter tudi ustrezne administrativne krepitve. Zelo pomembno je, kako institucije nastopajo in s tega vidika tudi lahko merimo njihovo učinkovitost. Obenem je članstvo zahtevalo vzpostavitev koordinacijskih mehanizmov za zastopanje slovenskih stališč v institucijah Evropske unije. Koordinacijski sistem učinkovite priprave stališč je šele oblikovan in se nadgrajuje.

Na podlagi primerjalne metode raziskovanja, ki sledi pogojem prilagoditve v kontekstu različnih struktur in politik, sem v izbranih državah analizirala vpliv štirih izbranih politik. Pravni red EU pogosto vključuje konkretne administrativne zahteve za uspešno izvajanje in sproža znatne pritiske administrativnih prilagoditev v državah članicah, kar je odvisno od narave posameznih nacionalnih administrativnih struktur in postopkov. Slovenija je primer nove države članice, ki pri učinkovitem izvajanju pravnega reda EU in pripravi stališč, še nima zadostnih izkušenj. Sedanja ureditev varstva okolja kaže, da se Slovenija po načinu urejanja nagiba k intervencijskemu načinu (vzorec »zapoveduj in nadziraj«), čeprav so vidni tudi posamezni posredovalni elementi. Njene normativne strukture so prej koncentrirane kot dekoncentrirane. Pritiski prilagoditev so različni in imajo lahko za posledico dejansko administrativno spremembo na nacionalni ravni. Analiza je temeljila na literaturi institucionalizma, ki poudarja, da je administrativna prilagoditev odvisna od ustreznosti prileganja med evropskimi zahtevami in obstoječimi nacionalnimi strukturami. Izkazalo se je,

da je ta pristop preveč statičen in je za razumevanje nacionalnih odgovorov na pritiske prilagoditev treba upoštevati splošno institucionalno dinamiko, ki jo določa državna in pravna tradicija. V primerih, kjer evropska politika zahteva bistvene institucionalne spremembe, ki jih ni mogoče doseči s prilagoditvami logike ustreznosti, lahko pričakujemo odpor administrativnim reformam. Nemški odzivi na Direktivo o dostopu do okoljskih informacij in Direktivo o presoji vplivov na okolje ustrezajo tej kategoriji. V primeru nizkih pritiskov prilagoditev, kar pomeni visoko stopnjo skladnosti evropskih zahtev z nacionalno administrativno ureditvijo, ni pričakovati odpora majhnim prilagoditvam, ki se vendarle lahko zahtevajo. Britanski in slovenski primer enostavne prilagoditve uredbe EMAS ustreza temu primeru. V primerih zmernih pritiskov prilagoditev, ki ostajajo v nacionalnem obsegu ustreznosti, smo ugotovili, da nam pri razumevanju pomaga institucionalistični vidik, ki je usmerjen k akterjem. To je razvidno iz primerov Direktive o pitni vodi v Nemčiji in Sloveniji, uredbe EMAS v Nemčiji ter Direktive o presoji vplivov na okolje v Veliki Britaniji in Sloveniji. Dejstvo je, da so različni administrativni sistemi sposobni odzivov na zahteve prilagoditev tudi glede na značilnosti političnih sistemov, ki so različni. V primeru Nemčije je sposobnost prilagoditve nizka, v VB visoka in temu primerno je nizka ali visoka tudi strukturna in politična sposobnost vpeljave administrativnih reform. V primeru Slovenije je treba upoštevati dodaten vidik, ki je izhajal iz vpliva izpolnitve zahtev procesa vključevanja in se je kazal kot pritisk, ki je vplival na proces prilagoditve. Jasno je namreč bilo, da če država ne bo izpolnila obljubljenih zahtev, ki so bile pogoj za njen vstop v EU, in se temu ustrezno prilagodila, vstop ne bo mogoč. Viden je bil pritisk EU na hitrost prilagajanja, ki je vplival tudi na posebno dojemljivost nacionalne vlade za vpliv evropskih institucij. V luči izpolnjevanja zahtev, ki so bile »vstopnica« za države kandidatke v EU, so bile nacionalne vlade bolj odprte za evropske vplive in je obstajala celo nevarnost nekritičnega posnemanja tujih modelov, kar je veljalo za večino držav kandidat, ki niso poznale moderno urejene državne uprave. Administrativni sistem v Sloveniji je bil v luči zahtev članstva, odprt za zahtevane prilagoditve, ki so bile odločilne za vstop v EU.

Vključitev Republike Slovenije v Evropsko unijo je vplivala na učinkovitejšo in tudi drugačno organizacijo institucij, ki je povezana z novim načinom delovanja države v pogojih članstva. Slovenija je s prenosom dela svoje suverenosti prenesla v Bruselj tudi način vsakodnevnega delovanja, oblikovanja stališč in vplivanja na odločitve v institucijah Evropske unije, kar v državi narekuje ustrezne koordinacijske mehanizme in način delovanja, ki pred vključitvijo ni obstajal ali ni bil prilagojen novemu sistemu. Oceno učinkovitosti obstoječih koordinacijskih mehanizmov za pripravo stališč v pogajanjih z Evropsko unijo na

primeru Slovenije je trenutno še težko podati, se pa že kaže problem hitrega usklajevanja stališč, ki spadajo v pristojnost več kot enega resorja. Dejstvo je, da koordinacijski mehanizmi obstajajo, analize pa kažejo, da bi jih bilo treba za lažje delovanje pogostokrat izboljšati ali spremeniti. Koordinacijski mehanizmi postajajo vse bolj pomembni, čim bolj so politike medsebojno povezane. Predvsem so pomembni z vidika obvladovanja in preseganja nasprotij med politikami. Zlasti težavno je izvajanje in uveljavitev načela okoljske politične integracije, da se zagotovi sistematično vključenost okoljskih ciljev v druge sektorske politike. Integracija zahteva, da uradniki različnih strok medsebojno dobro sodelujejo pri oblikovanju skupnih stališč. Mnogokrat je problem neučinkovite integracije tudi problem neučinkovite komunikacije in v tem smislu lahko ustrezen koordinacijski sistem, ki spodbuja medsebojno komunikacijo vpliva na izboljšanje načela okoljske politične integracije.

Učinkovito koordinacijo je sicer mogoče doseči z določitvijo ustreznih organizacijskih struktur, osebno pa sem mnenja, da je koordinacija na koncu odvisna od politične volje in birokratske politike, kar pomeni, da se morajo zainteresirani akterji boriti za svoj vpliv. To dejstvo se tudi vedno bolj kaže skozi pogajanja v evropski areni, kjer vse bolj stopa v ospredje vprašanje, kako in na kakšen način naj majhna država kot je Slovenija učinkovito zastopa svoje nacionalne interese in z njimi vpliva na oblikovanje evropske politike.

5. Literatura in viri

1. *Accession Partnership Slovenia* (1998). Brussels: European Commission.
2. Andrassy, Juraj (1990) *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.
3. Andy, Stern (1995) *Environment in Europe: New Policies and the Greening of Industry for the Conference organised by the Club de Bruxelles on 23&24 February 1995*. Brussels: Club de Bruxelles.
4. Arah, Metka (1995) *Evropska unija: Vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.
5. Baumol, W.J. in W.E. Oates (1979) *Economics, Environmental Policy and Quality of Life*. Prentice/Hall, Inc.
6. Benko, Vlado (1987) *Mednarodni odnosi*. Maribor: Založba Obzorja.
7. Bossaert, Danielle, Christoph Demmke, Koen Nomden in Polet Robert (2001) *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
8. Bela knjiga (1995) *Priprava pridruženih srednje in vzhodnoevropskih držav za vključitev v notranji trg unije*. Bruselj: Evropska komisija.
9. Benko, Vlado (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Bowonder, B. (1987) Integrating Perspectives in Environmental Management: *Environmental Management* 11 No. 3, 305-315.
11. Brown, J.B. in sod. (1987) Global Sustainability: Towards Definition. *Environmental Management* 11 (6), 713-719.
12. Bučar, F. (1981) *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
13. Bugarič, Bojan (2004) Evropeizacija državne uprave: Vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V *Evropsko pravo: Zbirka gradiv šole evropskega prava*, 587-596. Ljubljana: založniška hiša Primath.
14. Caldwell, Keith Lyndon (1990) *International Environmental Policy*. Durham and London: Duke University Press.
15. Carter, Neil (2001) *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. United Kingdom: Cambridge University Press.

16. Charlesworth, Andrew in Holly Cullen (1994) *European Community Law*. London: Pitman Publishing.
17. Consolidated version of the Treaty establishing the European Community (2002) Official Journal of the European Communities, (C325) 33.
18. Černe, Fedor (1985) Nemoč moči – o nekaterih vzrokih majhne učinkovitosti pri obvladovanju problematike onesnaževanja okolja v SR Sloveniji. *Informativni bilten* (4), 13-18.
19. Černe, Fedor (1987) Magistrsko delo: *Metodološki pristop k razreševanju problematike onesnaževanja okolja*. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo.
20. Černe, Fedor (1990) *Zapis na rob sedanji politiki varstva okolja*. Inštitut za geografijo Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
21. Černe, Fedor (1993) Doktorska disertacija: *Preizkus različnih konceptov upravljanja z okoljem na primeru problematike onesnaževanja tal v občini Celje*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta.
22. Černe, Fedor (2002) EU Accession: Environment between a Threat and a Chance. V Bogomil Ferfila (ur.), *Slovenija in Evropska unija*, 141-155. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Dinan, Desmond (2000) *Encyclopedia of the European Union*. London: Lynnee Rienner Publishers, Boulder.
24. *Državni program za prevzem pravnega reda EU* (1998). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.
25. *Economic Instruments for Environmental Protection* (1989). Paris: OECD.
26. Elliot, Lorraine (1998) *The Global Politics of the Environment*. London: Macmillan Press LTD.
27. *Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments* (1991). Paris: OECD.
28. *Environmental Policy in the European Community* (1990). Luxembourg: Office for Official Publications.
29. *Environmental Policy Integration in Europe: State of play and an evaluation framework* (2005). EEA Technical report No. 2. Copenhagen: European Environment Agency.
30. *Evropska skupnost na prehodu v Evropsko unijo* (1993). Ljubljana: Center za mednarodno sodelovanje in razvoj.
31. George, Stephen in Ian Bache (2001) *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press.

32. Groot de, W.T. (1989) Environmental Research in the Environmental Policy cycle. *Environmental Management* 13(6) , 659-662.
33. Haas, Ernst B. (1968) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
34. Haas, Ernst B. (1970) The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization* 24, 607-646.
35. Henning, D.H. in W.R. Mangun (1989) *Managing the Environmental Crisis*. Durham and London: Duke University Press.
36. Hix, Simon (1999) *The political system of the European Union*. The European Union Series. London: Macmillan Press Ltd.
37. Hoffmann S. (1964) The European Process at Atlantic Cross purposes. *Journal of Common Market Studies* 3, 85-101.
38. Ilešič, Tomaž, Petra Jug, Miha Pogačnik, Miro Prek in Primož Vehar (2000) *Pravni vidiki pridružitvenega procesa: Sklenitev, vsebina in razlaga Evropskega sporazuma o pridružitvi*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
39. *Informacija o koordinaciji evropskih zadev v Vladi Republike Slovenije* (2003). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
40. Ješovnik, Peter (2000) *Evropska unija: Zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.
41. Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
42. Knill, Christoph in Andrea Lenschow (1998) Change as 'Appropriate Adaptation': Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany. V *European Integration online Papers* (EIOP) Vol. 2 No. 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998.001.htm> (27.5.2005).
43. Knill, Christoph in Andrea Lenschow (2003) Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. V *European Integration online Papers* (EIOP) Vol. 7 No. 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm> (27.5.2005).
44. Krasner, Stephen (1983) *International Regimes*. London: Cornell University Press.
45. Kutting, Gabriela (2000) *Environment, society and international relations: Towards more effective international environmental agreements*. London: Routledge.
46. Lester, J.P. (1989) *Environmental Politics and Policy – Theories and Evidence*. Durham and London: Duke University Press.

47. Levy, M.A. (1993a) Political Science and the Questions of Effectiveness of International Environmental Institutions. *International Challenges* 13, 17-35.
48. Massey, Andrew (2004) *Modernisation as Europeanization: The impact of the European Union on public administration*, Policy Studies, Vol 25, No. 1.
49. Metcalfe, L.M. (1994) International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, vol.60, 271-290.
50. McCormick, John (1999) *Understanding the European Union: A concise introduction*. The European Union Series. New York: Palgrave.
51. McCormick, John (2001) *Environmental policy in the European Union*. The European Union Series. New York: Palgrave.
52. Mitchell, R.B (1994) Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance. *International Organisation* 48(3), 425-458.
53. Mitrany, David (1943) *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organisations*. London.
54. *Mnenje Evropske komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji* (1997) Agenda 2000. Bruselj: Evropska Komisija.
55. *Moja Evropa: Priročnik za življenje in delo v Evropski uniji* (2004). Ljubljana: Gospodarski vestnik.
56. Moussis, Nicolas (1999) *Evropska unija (pravo, ekonomija, politike)*. Ljubljana: Zbirka Evropa.
57. *Nacionalni program varstva okolja* (1998). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
58. *Navodilo o postopkih in načinu priprave stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije* (2003). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
59. *Navodilo za izvajanje določb poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 7* (2004). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
60. *Navodilo za izvajanje določb poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 8* (2004). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
61. Nijkamp, P. (1980) *Environmental Policy Analysis: Operational Methods and Models*. John Wiley & Sons Ltd., 1- 46.
62. Nugent, Neill (1994) *The Government and Politics of the European Union*. The European Union Series. London: The Macmillan Press Ltd.
63. Nugent, Neill (1999) *The Government and Politics of the European Union*. The European Union Series, Chapter 18. London: The Macmillan Press Ltd.
64. *Okolje v Sloveniji 1996* (1998). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.

65. *Okoljska pristopna strategija Slovenije za vključitev v Evropsko unijo* (1998). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
66. *Partnerstvo za pristop* (1998). Bruselj: Evropski Svet.
67. Pentland, Charles (1973) *International Theory and European Integration*. London.
68. Peterson, John in Elizabeth Bomberg (1999) *Decision-Making in the European Union*. The European Union Series. New York: St.Martin's Press.
69. Pličanič, Senko (2004) Pravo okolja in EU. V *Evropsko pravo: Zbirka gradiv šole evropskega prava*, 629-639. Ljubljana: založniška hiša Primath.
70. Pododbor za okolje, promet, energijo in transevropska omrežja (2003) *Okolje*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
71. *Pogajalska izhodišča za poglavje 22 – Okolje* (1999). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
72. Poročilo o stanju okolja v SR Sloveniji (1990). *Poročevalec*, letnik XVI, št. 5/I in 5/II. Ljubljana: Skupščina SR Slovenije.
73. *Spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade Republike Slovenije* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št.114.
74. Pregledi izvajanja pravnega reda v Republiki Sloveniji (Peer Reviews) (2002) *Kakovost zraka, industrijsko onesnaževanje, kemikalije in gensko spremenjeni organizmi*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
75. Pregledi izvajanja pravnega reda v Republiki Sloveniji (Peer Reviews) (2003) *Kakovost voda in industrijsko onesnaževanje*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
76. *Priročnik za izvajanje pravnega reda EU* (1999) Evropska komisija. Bruselj.
77. *Progress Monitoring Report, YEAR IV* (2000) Country Report Slovenia. Brussels: Milieu, Environmental Law Consultancy.
78. *Progress Monitoring Report, YEAR VI* (2003) Country Report Slovenia. Brussels: Milieu. Environmental Law Consultancy.
79. Radey, B. (1992) *Vrste ekonomskih inštrumentov varstva okolja in njihova uporaba: projekt Naravni viri kot razvojni dejavnik – interdisciplinarni raziskovalni projekt trajnega razvoja*. Ljubljana: Zavod RS za makroekonomske analize in razvoj.
80. *Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo* (1998, 1999, 2000, 2001). Bruselj: Evropska Komisija.
81. *Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja* (2005). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.

82. *Review and proposals for institutional strengthening of the Ministry of the Environment and Physical planning and its associated agencies* (1998). Ljubljana: PHARE in Ministrstvo za okolje in prostor.
83. *Rezultati pregleda usklajenosti zakonodaje: Slovenija* (1999). Bruselj: Evropska komisija.
84. Roter, Petra (1996) *Stranpoti režimske teorije*. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
85. Rosamond, Ben (2000) *Theories of European Integration*. The European Union Series. New York: St. Martin's Press.
86. Scharpf, Fritz W. (2001) *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, V *Scandinavian Political Studies*, Vol 24 No. 1.
87. Schout Adriaan, Martin Unfried, Andrew Jordan (2001) *Environmental Integration and Coordination of European Policies: The national and European administrative Challenges in perspective*. EIPA: Final Report, Zaaknummer 2000.04.045.
88. Sherman, D.J. in P. Gares (1982) *Environmental Strategies: A Case Study of Systematic Evaluation*. *Environmental Management* 6 No. 5, 421-430.
89. *Skupna deklaracija o praktični ureditvi novega postopka soodločanja* (Člen 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti), Uradni list Evropskih Skupnosti, 1999/C, 148/01.
90. *Slovenija in Evropska unija, o pogajanjih in njihovih posledicah* (2003) Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.
91. *Strategija razvoja Slovenije – Osnutek za javno razpravo* (2004). Ljubljana, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
92. *Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, ekonomski in socialni del* (1998). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
93. Susskind, L. in J. Cruikshank (1987) *Breaking the impasse*. New York: Basic Books.
94. Susskind, L. (1994) *Environmental diplomacy: negotiating more effective global agreements*. Oxford: Oxford University Press.
95. *Šesti okoljski akcijski program EU* (2002). Bruselj: Evropska komisija.
96. Šmidovnik, J. (1985) *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: DDU Univerzum.
97. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (2002) *Slovenija v novem desetletju: Trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006*. V Bogomil Ferfila (ur.), *Slovenija in Evropska unija*, 157-165. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
98. *Vodnik za zблиževanje z okoljsko zakonodajo SEC(97)160(1997)*. Bruselj: Evropska komisija.

99. *Temeljni akti Evropskih skupnosti* (2002). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
100. Underdal, A. (1992) The Concept of Regime Effectiveness, V *Cooperation and Conflict* 27(3), 227-240.
101. *Ustanovna listina združenih narodov in Statut meddržavnega sodišča* (1977) Združeni narodi. New York: Urad za javne informacije.
102. *Vodnik za postopek soodločanja*. Bruselj: Svet EU.
103. Wallace, Helen in William (2000) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University press.
104. Wettestad, J. in S. Andersen (1991) *The Effectiveness of International Resource Cooperation: Some preliminary findings*. Lysaker/Norway: The Fridtjof Nansen Institute.
105. Young, O.R. (1982) *Resource Regimes*. Los Angeles: University of California Press.
106. Young, O.R. (1992) The Effectiveness of International Institutions: Hard cases and critical variables. V Rosenau J. in E. Czempiel (ur.) *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University press.
107. *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja* (2003) Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 24.
108. *Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev* (1994) Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 71.
109. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev* (2001). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 30.
110. *Zakon o ratifikaciji evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki sodelujejo v okviru Evropske unije na drugi strani* (1997). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 44.
111. *Zakon o sodelovanju v postopkih priprave stališč med Vlado in DZ* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 34.
112. *Zakon o varstvu okolja s komentarjem* (1994). Ljubljana: Gospodarski Vestnik.
113. *Zakon o varstvu okolja* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št.41.
114. *Zapisniki treh delov bilateralnega pregleda usklajenosti pravnega reda z EU* (1999). Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor.
115. *Zapisnik o opravljenih pregledih usklajenosti zakonodaje* (1999). Bruselj: Evropska Komisija.