

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tina Grgantov

**Transatlantski odnosi v luči reševanja problema podnebnih
sprememb**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tina Grgantov

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

Somentorica: asist. dr. Ana Bojinović Fenko

**Transatlantski odnosi v luči reševanja problema podnebnih
sprememb**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Babici

*Zahvaljujem se mentorju, dr. Damjanu Lajhu in somentorici, dr. Ani Bojinović Fenko za
potrpežljivost, vse tehtne komentarje in nasploh odlično sodelovanje!*

*Hvala najboljšim staršem za vso vzpodbudo in hvala ker verjameta vame! To je tudi za vaju!
Hvala najboljši sestri, brez katere mi ne bi uspelo! Hvala dedku za oporo!*

Hvala tudi vsem prijateljem, ki so mi stali ob strani in navijali zame!

TRANSATLANTSKI ODNOSI V LUČI REŠEVANJA PROBLEMA PODNEBNIH SPREMEMB

Podnebne spremembe so eden od najbolj aktualnih in perečih problemov, s katerim se sooča človeštvo današnjega časa. Med največje svetovne emitente toplogrednih plinov, ki povzročajo podnebne spremembe, spadata dve svetovni entiteti oziroma dva izmed najpomembnejših političnih akterjev na svetu, Evropska unija (EU) in Združene države Amerike (ZDA). Glede na to, da oba akterja proizvedeta največ svetovnih emisij toplogrednih plinov, bi od njiju vsekakor pričakovali, da imata vodilni vlogi tudi pri spopadanju s tem problemom. V pričujoči diplomski nalogi so podrobneje predstavljeni transatlantski odnosi na področju podnebnih sprememb v obdobju administracij dveh ameriških predsednikov, Billa Clintona in Georgea W. Busha. V nalogi poskušam ugotoviti ali so bili transatlantski odnosi na področju podnebnih sprememb boljši v času administracije Billa Clintona kot v času administracije Georgea W. Busha oziroma ali sta imeli EU in ZDA v času administracije Billa Clintona bolj podobne interese in stališča na področju podnebnih sprememb. Na podlagi analize sem ugotovila, da so bili njuni interesi na področju reševanja problema podnebnih sprememb v obeh omenjenih obdobjih precej različni. Glede na to, da podnebnih sprememb ne moremo rešiti sami, sta transatlantsko sodelovanje in odnos med dvema svetovnima velesilama pri tem vsekakor ključnega pomena.

Ključne besede: transatlantski odnosi, podnebne spremembe, Bill Clinton, George W. Bush

TRANSATLANTIC RELATIONS IN THE PERSPECTIVE OF TACKLING CLIMATE CHANGE

Climate changes are one of the most current and pressing problems which we are facing today. Among the world's largest emitters of greenhouse gases, which cause climate changes, are two global entities or two of the most important political players in the world, EU and the U.S. Given that both players produce the majority of the global greenhouse gas emissions, it would certainly be expected that they would have a leading role in the addressing of this issue. The present thesis in more detail presents the transatlantic relations regarding climate change and how climate change was addressed and tackled by both the EU and the U.S. during the administration of Bill Clinton and George W. Bush. The aim of the present thesis is to determine whether the transatlantic relations regarding climate change were better during the Bill Clinton's administration or during the administration of George W. Bush, respectively whether the EU and U.S. had more similar interest and attitudes towards climate change during the Clinton's administration. Based on the performed analysis, it appears that during the analyzed period, the attitude of the EU and the U.S. towards climate change differed. The fact that climate change can not be settled on personal, organizational or state level, transatlantic cooperation and relations between the two world superpowers certainly is of crucial importance.

Key words: transatlantic relations, climate changes, Bill Clinton, George W. Bush

KAZALO

1 UVOD	9
1.1 Opredelitev problema in cilji naloge	11
1.2 Hipoteza naloge	13
1.3 Metodologija	13
1.4 Struktura naloge	14
2 TRANSATLANTSKI ODNOSI	15
2.1 Evropska unija kot globalni akter	16
2.1.1 Razvoj Evropske unije	18
2.1.2 Institucije Evropske unije	22
2.1.2.1 Evropska komisija	23
2.1.2.2 Svet Evropske unije	24
2.1.2.3 Evropski parlament	25
2.1.3 Razvoj okoljske politike Evropske unije	26
2.1.3.1 Oblikovanje okoljske politike v Evropski uniji	29
2.2 Združene države Amerike kot svetovna velesila	33
2.2.1 Ameriški politični sistem	33
2.2.1.1 Predsednik	35
2.2.1.2 Kongres	36
2.2.2 Razvoj okoljske politike Združenih držav Amerike	38
2.2.2.1 Oblikovanje okoljske politike v Združenih državah Amerike	39
2.3 Pregled transatlantskega sodelovanja	41
2.3.1 Obdobje I. svetovne vojne	42
2.3.2 Obdobje II. svetovne vojne	44
2.3.3 Obdobje hladne vojne	46
2.3.4 Aktualno obdobje	49
3 PODNEBNE SPREMEMBE	50
3.1 Razvoj problema podnebnih sprememb	55
3.1.1 Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja	57
3.1.2 Kjotski protokol	58
3.2 Pregled spopadanja s podnebnimi spremembami	60
3.2.1 Odnos Združenih držav Amerike do podnebnih sprememb	60
3.2.2 Odnos Evropske unije do podnebnih sprememb	62
4 TRANSATLANTSKI ODNOSI NA PODROČJU OKOLJA	65
4.1 Transatlantsko sodelovanje v času administracije Billa Clintona	68
4.1.1 Nova transatlantska agenda	69
4.1.2 Združene države Amerike in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb	71
4.1.3 Evropska unija in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb	73
4.1.4 Transatlantski odnosi	76
4.2 Transatlantsko sodelovanje v času administracije Georgea W. Busha	78
4.2.1 Teroristični napad 11. septembra 2001	79
4.2.2 Združene države Amerike in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb	81
4.2.3 Evropska unija in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb	85
4.2.4 Transatlantski odnosi	88

5 ZAKLJUČEK	91
6 LITERATURA	98

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Povezave akterjev, vpletenih v oblikovanje okoljske politike na ravni EU	33
Slika 2.2: Povezave akterjev vpletenih v oblikovanje okoljske politike v ZDA	41
Slika 3.1 : Raven ogljikovega dioksida v atmosferi	52
Slika 3.2: Trend povprečne globalne temperature na površju Zemlje	52
Slika 3.3 Največji svetovni proizvajalci emisij toplogrednih plinov	53
Slika 4.4: Prioritete v transatlantskih odnosih	66

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Emisijski cilji držav	75
---	----

SEZNAM KRATIC

BDP	bruto domači proizvod	<i>Gross domestic product</i>
CFC	klorofluorogljikovodiki	<i>chlorofluorocarbons</i>
CH ₄	metan	
CO ₂ ,	ogljikov dioksid	
COP	Konferenca držav podpisnic Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja	<i>Conference of the Parties to the UN FCCC</i>
CDM	mehanizem čistega razvoja	<i>Clean development mechanism</i>
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj	<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>
ECCP	Evropski program za podnebne spremembe	<i>European Climate Change Programme</i>
EEA	Evropska agencija za okolje	<i>European Environment Agency</i>
EGS	Evropska gospodarska skupnost	
EP	Evropski parlament	<i>European Parliament</i>
EPA	Agencija za zaščito okolja	<i>Environmental Protection Agency</i>
EK	Evropska komisija	
ES	Evropska skupnost	
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo	
EU	Evropska unija	
Euratom	Evropska skupnost za atomsko energijo	<i>European Atomic Energy Community</i>
ETS	trgovanje z emisijami	<i>Emissions Trading System</i>
GATT	Splošni sporazum o carini in trgovini	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GD	Generalni direktorat	
H ₂ O	vodna para	
IPCC	Medvladni forum za podnebne spremembe	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IET	mednarodno trgovanje z emisijami	<i>international emission trading</i>
JAP	Skupen akcijski načrt EU-ZDA	<i>Joint EU-US Action Plan</i>

JI	mehanizem skupnega izvajanja	<i>joint implementation</i>
MEM	Srečanje glavnih onesnaževalcev	<i>Major Emitters Meeting</i>
N ₂ O	dušikov oksid	
NATO	Organizacija severnoatlantskega sporazuma	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NTA	Nova transatlantska agenda	<i>The New Transatlantic Agenda</i>
NVO	Nevladne organizacije	
O ₃	ozon	
PEGS	Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti	
PEU	Pogodba o Evropski uniji	
SO ₂	žveplov dioksid	
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika	<i>Common Foreign and Security Policy</i>
TABD	Transatlantski poslovni dialog	<i>Transatlantic Business Dialogue</i>
TAED	Transatlantski okoljski dialog	<i>Transatlantic Environmental Dialogue</i>
TGP	toplogredni plini	
UNCHE	Konferenca Združenih narodov o človekovem okolju	<i>United Nations Conference on the Human Environment</i>
UN FCCC	Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>
UNTS		<i>United Nations Treaty Series</i>
WTO	Svetovna trgovinska organizacija	<i>World Trade Organisation</i>
ZDA	Združene države Amerike	
ZN	Združeni narodi	

1 UVOD

Evropska unija (EU, tudi Unija) in Združene države Amerike (ZDA) sta največji svetovni entiteti in dva izmed najpomembnejših političnih akterjev na svetu. Druga druga sta najmočnejši in najbolj enakovredni zaveznici ter največji trgovski partner. Logična posledica je, da sta njuno sodelovanje in njun odnos strateškega pomena tako za EU kot za ZDA ter ključnega pomena tudi za preostali svet.

ZDA kot vojaško, ekonomsko in tehnološko prva ter najmočnejša država sveta nimajo le izjemnega vpliva na mednarodne odnose v vsej mednarodni skupnosti, temveč sta tudi njihova lastna varnost in gospodarski napredek bistveno odvisna, zlasti dolgoročno, od globalnih procesov in odnosov (Petrič 1994, 79). EU je na drugi strani prav tako pomemben globalni ekonomski akter ter kompetenten politični akter v mednarodnih odnosih. Njene države članice so ustanovile skupne institucije, na katere so prenesle del svoje suverenosti, tako da se odločitve o nekaterih vprašanjih skupnega interesa sprejemajo demokratično na evropski ravni. Danes je EU prisotna in deluje na večini področij mednarodnih odnosov in je svetovni politični akter z vse večjim vplivom.

Transatlantsko sodelovanje pomembno vpliva na globalno gospodarstvo in odnose. V transatlantskem sodelovanju med EU in ZDA prevladujejo skupne politične in moralne vrednote, skupna identiteta in cilji, zato se ti politični enoti poskušata na spremenjene politične okoliščine odzivati brez uporabe oborožene sile. EU in ZDA kot partnerja sodelujeta pri mnogih regionalnih in varnostnih vprašanjih. Danes se svet sooča z drugačnimi problemi kot pred nekaj leti. Tako smo priča mnogim družbenim problemom, ki preraščajo nacionalne okvire oziroma okvire držav in tudi njihovo reševanje presega posamezna prizadevanja držav. Onesnaženje zraka, zemlje, pomanjkanje pitne vode, številne poplave, segrevanje ozračja, naravne katastrofe in podobno so problemi, ki za prejšnja obdobja niso bili značilni in ki zadevajo vse države sveta. Gre v bistvu za probleme, ki ne morejo biti rešeni v formalnih institucionalnih okvirjih in znotraj teritorialnih meja držav. Globalni problemi namreč zahtevajo tudi globalno reševanje, s čimer pa mislim predvsem na sodelovanje in povezovanje vseh akterjev v mednarodnih odnosih.

Za enega najbolj aktualnih in perečih svetovnih problemov današnjega časa veljajo tudi podnebne spremembe. Okoljska politika in podnebne spremembe dolgo časa niso bili na agendi subjektov mednarodnih odnosov. Vendar se je skozi čas to spremenilo. V začetku sedemdesetih let 20. stoletja so na dnevni red počasi začeli prihajati okoljski problemi, ki so postajali vedno

pomembnejša politična tema. Spreminjanje podnebja je sicer naraven pojav, vendar pa se večina znanstvenikov strinja, da sedanje podnebne spremembe niso samo posledica naravnih vplivov, kot so spremembe sončnega sevanja, vulkanski izbruhi, ki lahko Zemljo zavijejo v oblak prahu, le-ta pa odbija sončno toploto nazaj v vesolje, in naravne spremembe samega podnebnega sistema, temveč so posledica predvsem človeških dejavnosti. Posledice podnebnih sprememb, če ostanejo nenadzorovane, so lahko katastrofalne in v prihajajočih desetletjih celo pogubne za človeštvo in naše okolje. Za reševanje izziva spreminjajočega se podnebja je na voljo že veliko predlogov, od tehnologij za rabo obnovljivih virov energije do mednarodnih dogovorov. Obstoječe rešitve, v nasprotju s prepričanjem večine ljudi, ne bodo uničile našega življenjskega standarda in naših gospodarstev, ampak jih utegnejo celo izboljšati. Ublažitev podnebnih sprememb je torej tehnično izvedljiva, saj imamo potrebno tehnologijo in ekonomsko dostopna sredstva, zgodnje ukrepanje pa bi zmanjšalo resnost in pogostost posledic podnebnih sprememb z izogibanjem potencialno velikih stroškov za našo družbo. S problemom se moramo tako spopasti čim prej in to na mednarodni ravni. Države se med seboj razlikujejo po sposobnosti zmanjševanja emisij glede na trenutno učinkovitost, bogastvo in tehnološke zmogljivosti, kakor tudi na razpoložljivost domačih virov fosilnih goriv in dostopa do nefosilnih virov. Različni akterji pa se hkrati razlikujejo tudi po njihovi zavzetosti do obravnavanja te problematike. Medtem ko ima na primer na eni strani EU razvito močno okoljsko zavest, pa ZDA okoljskim temam in reševanju podnebnih sprememb dolgo časa niso posvečale pretirane pozornosti. Glede na to, da oba akterja proizvedeta največ svetovnih emisij toplogrednih plinov, pa bi od njiju pričakovali, da sta zato najbolj aktivna na področju reševanja problema podnebnih sprememb in pri omejevanju emisij.

Kako aktualna tema so danes podnebne spremembe priča tudi dejstvo, da je v času nastajanja diplomske naloge v Kopenhavnu, od 7. do 18. decembra 2009, potekala globalna konferenca o podnebnih spremembah. Konferenca se je udeležila večina svetovnih političnih voditeljev, zato naj bi bila le-ta priložnost za sprejetje novega globalnega podnebnega dogovora.

Podnebne spremembe so kot problem vsekakor edinstvene, predvsem zaradi njihove obsežnosti in ker se v glavnem nanašajo na našo prihodnost. Zato mnogokrat prevladuje tudi mnenje, da nas to ne zadeva in da reševanje tega problem še ni tako zelo nujno in kritično. Na nek način se spopadamo z grožnjo, ki se zdi abstraktna in eluzivna, oziroma so njene morebitne posledice težko opredeljive. Ravno zaradi tega, ker grožnja globalnega segrevanja ni dotakljiva, očitna, takojšna, neposredna in vidna v teku vsakdanjega življenja, mnogi ne bodo storili

ničesar. Vendar pa bo čakanje, da postane vidna in še bolj silovita, pomenilo, da bo za zadostno ukrepanje prepozno.

1.1 Opredelitev problema in cilji naloge

ZDA so globalna sila, ki so si status velesile izborile v času med II. svetovno vojno in ga ohranile vse do danes. V vseh pogledih, politično, gospodarsko, finančno in znanstveno so ZDA najpomembnejša država na svetu, z globalnimi interesi in z zmožnostjo uveljavljanja svojih interesov na vseh koncih sveta. ZDA so svetovna velesila, ki se lahko na marsikatero grožnjo odzovejo same, prav tako pa tako rekoč ni mednarodnega vprašanja oziroma problema, ki bi ga lahko rešili brez angažiranja ZDA. Na drugi strani pa tudi EU postaja vse pomembnejši in močnejši globalni akter, ki razvija tesno sodelovanje s številnimi partnerji v svetu ter brez katere si ne predstavljamo reševanja prenekaterih mednarodnih vprašanj.

Pomembno pri njunem odnosu je dejstvo, da so ZDA na eni strani država, medtem ko na drugi strani EU to ni. Vseeno pa sta oba akterja primerljiva prav zaradi njune vloge velesil v svetu, prav tako pa sta si sorodna tudi po vrednotah, zavezanosti k demokraciji, človekovim pravicam in kulturi.

Za potrebe diplomske naloge bodo v nalogi transatlantski odnosi zajemali odnose med EU in ZDA. Izraz transatlantski,¹ se drugače le redko uporablja za pojmovanje tega odnosa, zaradi Atlantskega zavezništva (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO). Ker pa se je odnos med EU in ZDA tudi uradno formaliziral s Transatlantsko deklaracijo leta 1990² in kasneje še z Novo transatlantsko agendo³(NTA) leta 1995, se mi je zdelo smotno uporabiti ga za potrebe naloge.

V okviru širokega transatlantskega sodelovanja sem se v diplomski nalogi omejila najprej časovno in sicer na čas predsedovanja administracije Billa Clintona (prvi mandat 1992–1996 in drugi mandat 1996–2000) in čas predsedovanja administracije Georgea W. Busha (prvi mandat

¹ Glede na to, da z izrazom transatlantski pojmuje tudi odnose na obeh straneh atlantskega oceana, torej tudi na odnose med Evropo in Kanado, bi veljalo razmisliti o nadaljnji raziskavi transatlantskih odnosov na področju podnebnih sprememb, ki vključuje tudi Kanado. Kanada ima seveda popolnoma svojo in drugačno zgodovino odnosov z Evropo. Sama sem se zaradi omejitve dolžine naloge osredotočila le na odnose med EU in ZDA. Vsekakor pa tudi v literaturi v glavnem pod izrazom 'transatlantski odnosi' prevladuje opis odnosov med Evropo in ZDA.

² Transatlantsko deklaracijo – *Transatlantic Declaration on EC – US Relations* so 22. novembra 1990 sprejele Evropska skupnost in njene države članice in vlada ZDA.

³ Nova transatlantska agenda – *New Transatlantic Agenda*, sprejeta 3. decembra 1995 na vrhu med EU in ZDA v Madridu.

2000–2004 in drugi mandat 2004–2008). Nadalje sem pod drobnogled v času obeh administracij vzela transatlantske odnose in sodelovanje na področju podnebnih sprememb. Podnebne spremembe so ena izmed največjih groženj, s katerimi se sooča naš planet. Če bo povišanje temperature Zemlje preseгло ravni iz predindustrijske dobe za več kot 2°C, bodo podnebne spremembe verjetno postale nepopravljive, dolgoročne posledice pa bi lahko bile ogromne. Gre za problem, ki ne pozna teritorialne omejenosti in ki zajema ves svet in vse akterje v njem. Zato je za uspešno reševanje tega problema ključno njihovo sodelovanje. EU in ZDA sta največja emitenta toplogrednih plinov na svetu. Skupaj proizvedeta približno 60 odstotkov vseh emisij toplogrednih plinov. ZDA pa so nadalje država z enim največjih izpustov emisij ogljikovega dioksida (CO₂) na svetu. V skupnem seštevku zasedajo drugo mesto, takoj za Kitajsko. ZDA so sicer podpisale Kjotski protokol k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja⁴ (Kjotski Protokol), vendar ga niso nikoli ratificirale, saj ta ne postavlja enakih zavez za države v razvoju, kot je na primer Kitajska.

Glede na to, da gre pri podnebnih spremembah za globalni problem in da globalni problemi zahtevajo tudi globalno reševanje, me je v diplomskem delu zanimalo, kakšen pogled imata na problem podnebnih sprememb dva svetovna akterja, EU in ZDA, in kako ga obravnavata. Kot pravi Giddens (2009, 167), bodo imele podnebne spremembe učinke povsod in ne bodo sledile administrativnim mejam. Glede na to, da sta EU in ZDA odgovorni za največ emisij toplogrednih plinov, bi vsekakor od njiju pričakovali, da imata vodilni vlogi tudi pri spopadanju s tem problemom. Ali je temu tako, se sprašujem v diplomskem delu. Ključnega pomena pri reševanju problema podnebnih sprememb je sodelovanje med akterji, zato sem se v diplomski nalogi torej osredotočila predvsem na sodelovanje dveh največjih proizvajalcev toplogrednih plinov, ZDA in EU in preverila, kakšno je njuno sodelovanje na področju podnebnih sprememb.

Ker sem se v nalogi, kot rečeno, tudi časovno omejila, me je zanimalo predvsem, kako sta se s problemom podnebnih sprememb spopadli administraciji Billa Clintona in Georgea W. Busha in kakšno je bilo v tem času na področju podnebnih sprememb njuno sodelovanje oziroma odnos z EU. Zanimalo me je ali so bila stališča in interesi obeh akterjev do podnebnih sprememb enaka, podobna oziroma različna. Omenjeni administraciji sem v prvi vrsti izbrala predvsem zaradi predpostavke o njuni drugačni politiki, stališčih in odnosu do podnebnih sprememb, drugačni predvsem od politike, stališč in odnosa EU do podnebnih sprememb. Že

⁴ Kjotski protokol k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja – *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, sprejet 11. decembra 1997 v Kyotu, v veljavi od 16. februarja 2005.

zaradi preprostega dejstva, da je imela ZDA v teh dveh obdobjih enega demokratskega in enega republikanskega predsednika sklepam tudi, da je odnos in videnje EU s strani ZDA v teh dveh obdobjih drugačen. Nadalje sem omenjeni obdobji izbrala tudi zaradi dejstva, da so v obeh obdobjih potekala intenzivna pogajanja za sprejetje Kjotskega protokola, ki je eden najpomembnejših dokumentov na področju okolja. V tem obdobju se tako začne aktivno ukvarjati s problemom podnebnih sprememb na globalni ravni. V diplomski nalogi sem znotraj omenjenih administracij seveda primerjala tako odnos in stališča EU kot ZDA do podnebnih sprememb. Ne nazadnje pa naloga prav tako temelji na predpostavki, da glede na to, da gre za dve največji svetovni entiteti, so tudi njuni odnosi in njuno sodelovanje oziroma ne-sodelovanje ključnega pomena za cel svet.

1.2 Hipoteza naloge

V diplomski nalogi se bom osredotočila predvsem na transatlantske odnose na področju podnebnih sprememb, oziroma na to, kako različni pogledi dveh subjektov mednarodnih odnosov, EU in ZDA, na enega ključnih in aktualnih problemov današnjega časa vplivajo na njun odnos. V nalogi sem se, kot že rečeno, časovno omejila in sicer me zanima predvsem odnos v času administracije Billa Clintona in administracije Georgea W. Busha. Skozi nalogo me bo vodila naslednja hipoteza: *transatlantski odnosi na področju podnebnih sprememb so bili boljši v času administracije Billa Clintona kot v času administracije Georgea W. Busha. S terminom boljši ciljам predvsem na to, da so si bila stališča in interesi⁵ EU in ZDA na podnebne spremembe in na reševanje problemov, povezanih s slednjimi, bolj podobni in veliko bližji v času administracije Billa Clintona.*

1.3 Metodologija

V pričujoči diplomski nalogi uporabljам različne metode in tehnike družboslovnega raziskovanja. Pred začetkom pisanja naloge sem uporabila metodo zbiranja virov, ki je predpogoj za uporabo vseh nadaljnjih virov. Pri iskanju in zbiranju virov sem naletela na nekaj težav, saj glede na vsebino in področje tematike ter aktualnosti problema na to temo

⁵ Interes lahko najenostavneje opredelimo kot usmerjena pozornost nekega subjekta k določenemu predmetu, ki je lahko materialna stvar, duhovna vrednota, dogajanje ali kaka oseba. Preučevanje interesov je povezano predvsem s praktičnimi političnimi problemi (Bibič 1981, 157).

primanjkuje klasičnih virov. Prav tako diplomska naloga temelji predvsem na literaturi tujih avtorjev, saj v slovenskem jeziku na to temo primanjkuje znanstvenih analiz. V nadaljevanju sem uporabila predvsem metodo analize primarnih virov, kjer sem analizirala primarne vire EU, multilateralne mednarodne pogodbe in sporazume na področju transatlantskih odnosov in podnebnih sprememb in analizo ter interpretacijo sekundarnih virov, kot so analize znanstvenih monografij, zbornikov in člankov. Ker diploma obravnava dve posamezni politični entiteti, ki ju med seboj na različnih področjih primerjam in analiziram tudi njun odnos v različnih obdobjih, lahko rečem, da bo metoda študije primera kombinirana z metodo primerjalne-zgodovinske analize.

1.4 Struktura naloge

Diplomsko nalogo sem razdelila na štiri poglavja. V uvodnem poglavju najprej predstavljam transatlantske odnose in oba ključna akterja. In sicer najprej EU, kratek pregled njenega nastanka in njenega delovanja, razvoja okoljske politike EU in načina oblikovanja le-te. Nato sledi še predstavitev ZDA in njenega političnega sistema ter razvoj in način oblikovanja okoljske politike v ZDA. Temu sledi kratek pregled zgodovine sodelovanja in odnosov med Evropo in ZDA. V tretjem poglavju sem predstavila problem podnebnih sprememb ter njegovega razvoja in izpostavila tudi dva ključna dokumenta na področju podnebnih sprememb, in sicer Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja⁶ (UN FCCC) in Kjotski protokol. Sicer je bila UN FCCC podpisana še pod mandatom Georgea W. Busha starejšega, a predstavlja osnovo, na katerem so temeljila nadaljnja pogajanja in na koncu sprejetje Kjotskega protokola. V tem poglavju je nato predstavljena še zgodovina spopadanja s problematiko podnebnih sprememb v EU in ZDA, kot dveh največjih emitentov toplogrednih plinov na svetu. V četrtem poglavju predstavljam pregled transatlantskih odnosov na področju okolja, temu pa sledita še podpoglavji o transatlantskih odnosih na področju okolja v času administracije Billa Clintona in v času Georgea W. Busha. V času obeh administracij najprej izpostavljam po en ključni dogodek, ki je zaznamoval transatlantske odnose. V času administracije Billa Clintona je bilo to sprejetje NTA 1995, ki je predstavlja temelj sodelovanja med EU in ZDA. V času administracije Georgea W. Busha pa je to teroristični napad na stolpnici Svetovnega trgovinskega centra in Pentagon 11. septembra 2001, kateremu je nato

⁶ Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja – *United Nations Framework Convention on Climate Change*, sprejeta 9. maja 1992 v New Yorku, v veljavi od 21. marca 1994.

sledil intenziven zunanjepolitičen odziv ZDA (napad na Afganistan, napad na Irak, izstop iz Kjotskega protokola, sabotaza Mednarodnega kazenskega sodišča itd.), ki je močno zaznamoval transatlantske odnose. V nadaljevanju omenjenih podpoglavjih pa nato predstavljam še perspektivo EU in ZDA o dogajanju na področju okolja in transatlantskih odnosov v času obeh administracij ter transatlantske odnose na področju okolja v obeh obravnavanih obdobjih. Sledi zaključek in ovrednotenje postavljene hipoteze. V času nastajanja diplomske naloge je, kot že rečeno, prišlo do novega zelo pomembnega poglavja na področju podnebnih sprememb, konference v Kopenhavnu in prav zanimivo bo videti, če bo ponudila kakšne konkretne odgovore na vprašanje reševanja tega problema in kako bo vplivala na odnose med EU in ZDA.

2 TRANSATLANTSKI ODNOSI

Evropa in Amerika sta brez dvoma ena drugi najpomembnejši partner (Piening 1997, 93; Moussis 1999, 541; Weidenfeld 2006, 16; Cameron 2007, 90), transatlantsko sodelovanje pa je strateškega pomena tako za EU kot za ZDA. Obe sta ena drugi največji trgovski partner in skupaj, kot dva največja svetovna trga, predstavljata 57 odstotkov svetovnega BDP in dve petini svetovne trgovine. Transatlantsko sodelovanje pomembno sooblikuje globalno gospodarstvo.

Benko (1997, 22) za mednarodne odnose pravi, da ti »/.../ zajemajo ves prostor mednarodne skupnosti in vse subjekte, ki v njej obstajajo ne glede na to, ali imajo naravo subjektov mednarodnega prava ali ne.« Pomen odnosov je najenostavneje razložiti z uporabo sinonimov, kot so stiki, zveze oziroma dejavnosti, ki potekajo tedaj, ko gre za akcijo in reakcijo. Dejavnost ene strani oziroma države namreč še ne pomeni ustvarjanje razmer za ustvaritev odnosa ali odnosov, potreben je tudi odgovor druge strani, da do odnosa pride, ko je sprožena reakcija. Mednarodni odnosi ne zajemajo samo odnosov med državami, ampak tudi med drugimi subjekti v mednarodni skupnosti (Benko 1997, 28–37).⁷

Izraz 'transatlantski' se je redko uporabljal za opis odnosov med EU in ZDA, zaradi Organizacije Severnoatlantskega sporazuma (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO), ki

⁷ Mednarodni odnosi se lahko vzpostavijo na *posredni ravni*, to so tisti, ki se razvijajo med ustanovami držav in njihovimi za to določenimi in usposobljenimi organi. Država je na posredni ravni nosilec procesa institucionalizacije in usklajevanja subjektivnega delovanja ljudi in družbenih skupin. *Neposredni mednarodni odnosi* pa so človeška dejanja na eni strani nacionalnih političnih meja, ki vplivajo na človeško vedenje na drugi strani meja (Benko 1997, 35–6).

je bil primarni kanal za najpomembnejše izmenjave. Z nastankom EU je le-ta postala najpomembnejši zunanjetrgovinski in politični partner ZDA. Ta odnos se je formaliziral v Transatlantski deklaraciji leta 1990 pod administracijo Georgea W. Busha starejšega in se nadgradil pod administracijo Billa Clintona leta 1995 z NTA (Peterson in Pollack 2003, 1).

Piening (1997, 93) kot razlog za njuno sodelovanje poleg dejstva, da sta ena drugi največji čezoceanski partner, navaja predvsem njune zgodovinske vezi, ki ju vežejo še pred nastankom evropske skupnosti ter varnostno dimenzijo, saj so vse razen dveh evropskih članic NATO (Turčija in Norveška) tudi članice EU (Piening 1997, 93). Prav tako pa ju povezujejo tudi kultura, tradicija ter skupni gospodarski in politični interesi, ki se uresničujejo v mednarodnih organizacijah kot sta na primer OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj) in NATO (Moussis 1999, 541). Njun odnos je najpomembnejši geopolitičen odnos na svetu (Cameron 2007, 90), ki je pomemben za cel svet, ne le za partnerici (Piening 1997, 93). Oba bloka sta dominantna v svetovni trgovini in prispevata levji delež h gospodarstvu, razvoju in tehnični pomoči državam v razvoju. Obe strani sodelujeta na številnih območjih po svetu, od Irana in Ukrajine do Balkana in Sudana (Cameron 2007, 90). Nobena od njiju si praktično ne more privoščiti, da bi prezrla drugo (Piening 1997, 93).

2.1 Evropska unija kot globalni akter

EU je edinstveno gospodarsko in politično partnerstvo med 27 demokratičnimi evropskimi državami.⁸ Hänsch⁹ (v Piening 1997, ix) EU vidi kot svetovno trgovinsko silo, največjega vlagatelja ter najpomembnejšega donatorja razvojne in humanitarne pomoči.¹⁰ Predstavlja enega največjih trgov. Njen bruto domači proizvod (BDP) presega tistega v ZDA (*ibid.*), je dvakrat večji kot japonski, štirikrat večji od kitajskega in desetkrat od ruskega (Cameron 2007, 5). 501,2 milijonov prebivalstva (Evropska komisija 2010) pa jo po številu prebivalstva postavlja na tretje mesto, za Kitajsko in Indijo (Hänsch v Piening 1997, ix), njen notranji trg pa je, tudi zaradi tega, ključnega pomena za mnogo držav po svetu (Cameron 2007, 5).

⁸ Od 1. januarja 2007 so polnopravne članice EU: Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Velika Britanija.

⁹ Klaus Hänsch je bil v obdobju od leta 1994 do 1997 predsednik Evropskega parlamenta.

¹⁰ Leta 2006 je, kot največja dobaviteljica razvojne pomoči (Cameron 2007, 1; Zielonka 2008, 4), za ta namen izplačala več kot 2 milijardi €, kar predstavlja več kot 40 odstotkov uradne mednarodne pomoči (Zielonka 2008, 4).

Pri opredeljevanju EU v prvi vrsti prevladujejo opredelitve EU kot svetovne ekonomske sile z, tako Marsh in Mackenstein (2005, 52), zavidljivim gospodarskim položajem. Cameron (2007, 5) zanjo pravi, da veliko njene moči izhaja ravno iz njene ekonomske trdnosti. Skozi več kot petdeset let je z gospodarskim povezovanjem ter z enotno valuto še okrepila svojo pozicijo v svetu (Cameron 2007, 5). Euro je danes druga najpomembnejša mednarodna rezerva in trgovinska valuta na svetu, kar EU daje znaten vpliv po celem svetu (Zielonka 2008, 474). Igra ključno vlogo v mednarodnih trgovinskih pogajanjih in je največji izvoznik blaga in storitev (Cameron 2007, 1–6). Moussis (1999, 491) jo tako pojmuje kar »največja trgovinska entiteta«. S približno 40 odstotnim izvozom blaga ter s celovitim nizom gospodarskih, pravnih, diplomatskih in vojaških instrumentov ima EU možnost uveljaviti svoj vpliv v različnih delih sveta (Zielonka 2008, 474).

Pomembno je prepoznati prisotnost EU tudi na ostalih področjih izven gospodarstva. EU je namreč tudi na kritiziranem vojaškem področju dobro zastopana. Države članice obsegajo pomemben del zveze NATO, ki je vodilni evropski varnostni akter. Končni dejavnik, ki ga je potrebno upoštevati pri globalni prisotnosti EU, pa je tudi njen normativni vpliv. Oglaševanje lastnih vrednot v tujini je splošna praksa, ki se jo poslužujejo svetovne velesile ter imperiji skozi zgodovino (Marsh in Mackenstein 2005, 52–4). Evropske norme in predpisi postajajo postopoma sprejeti po vsem svetu (Zielonka 2008, 4), vrednote EU pa med drugim zajemajo mir in spravo, demokracijo, vladavino prava, spoštovanje človekovih pravic, svobode, enakosti in solidarnosti. EU je zastopana tudi v večini ključnih mednarodnih organizacijah in forumih, bodisi neposredno bodisi prek držav članic (Marsh in Mackenstein 2005, 52–4).¹¹

Poleg opredelitve EU kot ekonomske velesile, pa avtorji torej EU opredeljujejo tudi kot zelo pomembno globalno silo (Piening 1997, 1; Cameron 2007, 1), mednarodno pomemben subjekt (Piening 1997, 2), kot svetovno silo, katere aktivnosti imajo pomemben vpliv na ves svet (Hänsch v Piening 1997, ix) in kot svojevrstnega mednarodnega igralca (Zielonka 2008, 2). Prevladuje pa tudi opredelitev, v kateri avtorji, med njimi na primer Lajh (2004, 46), Marsh in Mackenstein (2005, 56) in Nugent (2003, 464–5), EU opredeljujejo kot strukturo *sui generis*. Nugent (2003, 465) tako EU označi za visoko kompleksen in edinstven sistem, za *sui generis* ali 'edino svoje vrste' (Nugent 2003, 464–5). Marsh in Mackenstein (2005, 56) ugotavljata, da se narava *sui generis* EU kaže tudi v različni pripravljenosti drugih mednarodnih akterjev, da jo priznajo kot enotnega akterja (EU kot tako in ne njenih držav članic). Omenjeno je razvidno v

¹¹ Na primer Velika Britanija in Francija sta dve od petih stalnih članic Varnostnega sveta ZN. V skupini G8 so štiri države članice EU. Srečanj G8 pa se udeležuje tudi predsednik EK (Marsh in Mackenstein 2005, 54).

tem, da ima EU v posameznih mednarodnih organizacijah različne pravice ali status.¹² Lajh EU opredeli kot »nacionalno strukturo *sui generis*, v kateri je del pristojnosti prenesen z nacionalne na nadnacionalno raven, na ustanove, ki niso podvržene nadzoru demokratičnih mehanizmov, kakršni so značilni za nacionalne države« (Lajh 2004, 46). EU je "postnacionalna in postdržavna izvorna oblika politične enote" ter "sistem brez države" (Brunkhorst v Fink Hafner 2004, 22).

2.1.1 Razvoj Evropske unije

Moderna država je opredeljena s teritorialnimi mejami, znotraj katerih vlada države opredeljuje zavezujoča pravila za vse prebivalce. Za EU Brunkhorst (v Fink-Hafner 2002, 22) pravi, da »ni niti država niti že znana oblika države v nastajanju, temveč izvorna oblika politične enote, ki ni le postnacionalna, temveč tudi postdržavna.« In vendar je EU na nek način, tako kot nacionalna država, tudi teritorialno opredeljena, saj teritorialne meje opredeljujejo vse pogodbe od Rimske pogodbe naprej. Vladanje v njej poteka kolektivno, a vendar za razliko od nacionalne države EU nima enotne centralne avtoritete, ki bi upravljala s sredstvi fizične prisile (npr. ni zvezne vojske, policije, zaporov). Vendar kljub temu, da ni »centralnega monopola politične moči in materialnih sredstev fizične prisile, /EU/ deluje kot pravna in politična skupnost« (Fink-Hafner 2002, 22).

Formalno so se evropski povezovalni procesi začeli leta 1950, ko je francoski zunanji minister Robert Schuman predlagal oblikovanje skupnega trga v dveh pomembnih gospodarskih panogah, jeklarski in premogovniški. Tako bi pospešil gospodarsko in politično integracijo med Nemčijo in Francijo ter med ostalimi evropskimi državami, ki bi to želele. Leta 1952 je tako nastala Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) (Moussis 1999, 30–1).¹³ Težnja po oblikovanju skupnega trga, ki bi zajel vse izdelke in ločene skupnosti za jedrsko

¹² Na primer Evropska skupnost ni bila nikoli uradno priznana v skladu s pravili GATT (Splošni sporazum o carini in trgovini), vendar ima status polnopravnega članstva v organizacijah EBRD (Evropska banka za obnovo in razvoj – *European Bank for Reconstruction and Development*) in WTO (Svetovna trgovinska organizacija – *World Trade Organisation*). V Združenih narodih (ZN) vse države članice EU uživajo vse pravice članstva, na drugi strani pa Evropska skupnost ostaja omejena na stalni status opazovalca, ki ji je bil dodeljen leta 1974. EU pa ostaja polnopravna članica Organizacije za prehrano in kmetijstvo ter polnopravna udeleženka nekaterih konferenc ZN (npr. leta 1995 na Svetovnem vrhu za socialni razvoj) (Marsh in Mackenstein 2005, 56).

¹³ ESPJ je bila ustanovljena s Pogodbo o ustanovitvi ESPJ, ki je bila podpisana 18. aprila 1951 v Parizu, v veljavo pa je stopila 25. julija 1952. K ESPJ so pristopile Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg (Moussis 1999, 31).

energijo, privede leta 1957 do ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti¹⁴ (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (*European Atomic Energy Community – Euratom*).¹⁵ Zlasti EGS je bila namenjena gospodarskemu povezovanju, med njenimi cilji pa so bili še: vzpostavitev skupnega trga, spodbujanje tesnejšega sodelovanja, odprava ovir pri trgovanju, zagotovitev nemotene konkurence in podobni gospodarski cilji. PEGS je tudi zagotovila štiri temeljne ekonomske svoboščine, na katerih temelji tudi poznejše združevanje: prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile (Piening 1997, 2).

Evropska skupnost (ES, tudi Skupnost)¹⁶ ni imela nobenih posebnih ambicij, da postane svetovna sila. Njena skrb je bila izgradnja evropske strukture, ki bi zagovarjala ter se zavzemala za mir in blaginjo med njenimi člani. Prva skupnost, ESPJ, je bila nenazadnje zasnovana kot mehanizem, s katerim bi bili prihodnji spori med Francijo in Nemčijo onemogočeni. Če bi bila bistvena vira (premog in jeklo) pod skupnim upravljanjem, nobena posamezna članica ne bi imela nadzora nad sredstvi, ki bi lahko začela vojno. Poznejše pogodbe, zlasti pogodba o EGS, so vzpostavile vrsto skupnih politik, katerih cilj je bilo spodbujanje gospodarske blaginje (Piening 1997, 2).

Leta 1965 so nato države članice podpisale Pogodbo o združitvi, ki združi ustanove vseh treh Evropskih skupnosti (ESPJ, EGS in Euratom) (Lajh 2004, 51). Vse tri skupnosti so torej dobile enotno Komisijo, enoten Svet, en Parlament in eno Sodišče, s čimer pa je postalo preglednejše tudi njihovo delovanje.

Decembra 1991 so se v Maastrichtu odločili, da enotni trg nadgradijo z gospodarsko in denarno unijo, politiko pravosodja in notranjih zadev ter skupno zunanjo in varnostno politiko, s čimer je ES postala EU. Evropske države so tako leta 1992 podpisale Pogodbo o Evropski uniji (PEU)¹⁷ ali Maastrichtsko pogodbo, ki vsebuje in dopolnjuje prejšnje pogodbe, skupnosti pa je povezala z novimi oblikami in politikami sodelovanja. Največji napredek je bil v

¹⁴ Ob ustanovitvi EGS se je sproščanje trgovinskih menjav nanašalo na članice ESPJ (Moussis 1999, 31). Leta 1973 se EGS nato pridružijo še Irska, Danska in Velika Britanija, leta 1981 Grčija in leta 1986 še Španija in Portugalska (Toplak 2003, 120–1).

¹⁵ *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti* (PEGS), sprejeta 25. marca 1957 v Rimu, v veljavi od 1. januarja 1958. Obstajata dve t. i. Rimski pogodbi, saj je bila poleg PEGS v Rimu sprejeta tudi Pogodba o ustanovitvi Euratom. Za PEGS se je uveljavilo poimenovanje Rimski pogodbi in tega uporabljam tudi v diplomski nalogi.

¹⁶ Izraz Evropska skupnost (*European Community*) se navadno uporablja in nanaša na dogodke pred letom 1993 oziroma pred podpisom Maastrichtske pogodbe, s katero se je ES transformirala v EU, oziroma s katero je nastala EU (Moussis 1999, 39; Piening 1997, 1). Uporablja se za pojmovanje EGS oziroma tudi kot skupen izraz za vse tri (od leta 2002 dve) skupnosti: ESPJ, ustanovljeno v Parizu 18. aprila 1951, EGS in Euratom, ustanovljeni v Rimu 25. marca 1957. Pariški pogodbi, s katero je bila ustanovljena ESPJ, je potekla veljavnost 23. 6. 2002. Vse naloge in pristojnosti ESPJ so bile prenesene na Evropsko skupnost (Piening 1997, 1–2).

¹⁷ Pogodba o Evropski uniji – *Treaty on European Union*, podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1992.

gospodarskem povezovanju, PEU pa je še bolj odprla prost pretok blaga, kapitala in delovne sile (Moussis 1999, 32–7). PEU deli EU na **tri stebre**, ki se med seboj ločijo na osnovi sprejemanja odločitev:

- Prvi in najbolj obsežen steber zajema tradicionalne politike ES, kot so trgovina, razvoj in kmetijstvo (Cameron 2007, 8–9), vključuje torej Evropsko skupnost (ESPJ, EGS in Euratom (Moussis 1999, 36);
- Drugi steber vključuje skupno zunanjo in varnostno politiko;
- Tretji steber pa zajema pravosodje in notranje zadeve ter vprašanja kot so imigracije, azil in meje.

Pri prvem stebru igra ključno vlogo Evropska komisija (EK), medtem ko sta drugi in tretji steber organizirana na medvladnem temelju, kar pomeni, da imajo odločilno vlogo države članice (Cameron 2007, 8–9).

16. in 17. junija 1997 so v Amsterdamu dopolnili PEU z Amsterdamsko pogodbo, s katero naj bi med drugim oblikovali bolj demokratično Evropo, ki a) poudarja še več spoštovanja človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah (Moussis 1999, 37), boj proti brezposelnosti, svobodo gibanja; b) uvaja nove cilje na področju pravosodja in notranjih zadev ter boja proti organiziranemu kriminalu in c) ustanavlja funkcijo Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Amsterdamski pogodbi je leta 2001 sledila še Pogodba iz Nice,¹⁸ ki je prinesla predvsem institucionalne spremembe, kot priprava za pristop novih držav iz centralne, vzhodne in južne Evrope.¹⁹ Uvedla je tudi nekaj sprememb na področju obrambne politike ter novo funkcijo ministra za zunanje zadeve EU (Hix 2005, 34).

Prenova EU je bila zaradi novih svetovnih izzivov in povečanja števila držav članic Unije nujno potrebna. Potem, ko je z zavrženima referendumoma v Franciji in na Nizozemskem leta 2005 v vodo padla ideja o evropski ustavi, so voditelji vlad in držav članic EU leta 2007 dosegli dogovor o pogodbi o reformi in podpisali t. i. Lizbonsko pogodbo,²⁰ ki naj bi Uniji omogočila učinkovito delovanje in okrepila njeno vlogo v svetu. Nova pogodba, ki je po uspešni ratifikaciji²¹ v veljavi od decembra 2009, tako ni ustava, ki bi nadomestila vse

¹⁸ Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001 v veljavo pa je stopila 1. februarja 2003 (Lajh 2004, 44).

¹⁹ S 1. majem 2004 je k EU pristopila še deseterica naslednjih držav: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

²⁰ Lizbonska pogodba – *The Treaty of Lisbon*, podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009.

²¹ Najprej se je zapletlo na Irskem, kjer so na referendumu maja leta 2008 pogodbo zavržili. Irci so pogodbo nato na drugem referendumu 2. oktobra 2009 le podprli, zapletlo pa se je še pri Češki, ki ni hotela ratificirati pogodbe. Ko ji je Unija obljubila, da bo izvzeta iz Listine o temeljnih pravicah, ki je del nove evropske pogodbe, je tudi češki predsednik ratificiral pogodbo (Europa 2009).

dosedanje pogodbe (kot je bilo to mišljeno s Pogodbo o ustavi za Evropo), temveč je nadomestila oziroma spremenila obstoječe pogodbe (PEU ter Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti).

Med ključnimi novostmi Lizbonske pogodbe je uvedba dveh novih vodilnih položajev in sicer: prvega stalnega predsednika Evropskega sveta in visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko oziroma zunanjega ministra EU. Predsednik Evropskega sveta,²² katerega naloge so opredeljene v 15. členu Lizbonske pogodbe, bo imel dve in polletni mandat, ki je lahko enkrat obnovljen, funkcija pa bo nezdružljiva s katero koli drugo nacionalno funkcijo (Mašanović 2009). Glede na to, da Evropski svet predstavlja organ, v okviru katerega se določajo temeljne strateške prioritete delovanja EU, naj bi ta sprememba doprinesla k večji kontinuiteti oblikovanja prihodnjih nalog in ciljev EU. Namen uvedbe funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko²³ je narediti zunanje delovanje EU bolj učinkovito, skladno in jasno. Omenjena pozicija združuje dve funkciji: Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko in Komisarja za zunanje odnose, njegova naloga pa je vodenje skupne zunanje in varnostne politike ter skrb za doslednost zunanjepolitičnega delovanja Unije (Lizbonska pogodba, 26. člen; prejšnji 13. člen PEU). Oseba na tem položaju je zadolžena za dajanje pobud in nadzor nad implementacijo splošnih zunanjepolitičnih in varnostnih ukrepov EU, izvzemajoč področje trgovine, razvojnega sodelovanja in širitvene politike (Mašanović 2009). Je tudi predstavnik EK (eden od podpredsednikov) in predseduje Svetu za zunanje zadeve (Europa 2009).²⁴ Pogodba določa, da Visoki predstavnik Unije zastopa EU v zadevah povezanih s skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), v imenu EU vodi politični dialog s tretjimi osebami in izraža stališča EU v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (Lizbonska pogodba, 27. člen). Pogodba narekuje tudi ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje, ki bo Visokemu predstavniku pomagala pri iskanju zunanjepolitičnega konsenza med državami članicami in implementaciji le-tega, ko bo ta dosežen (Mašanović 2009).

Z novo pogodbo EU dobiva tudi enotno pravno entiteto. Skupna pravna entiteta bo EU omogočala podpisovanje mednarodnih sporazumov. Odpadli so trije stebri EU, okrepila pa se je predvsem pristojnost EU v drugem in tretjem stebri. Lizbonska pogodba je prav tako

²² Evropski voditelji so sredi novembra 2009 na ta položaj imenovali Belgijca Hermana Van Rompuya.

²³ Zunanja ministrica EU je z novo Lizbonsko pogodbo postala Britanka Catherine Ashton, izvoljena pa je za dobo petih let.

²⁴ Svet ministrov za zunanje zadeve bo še naprej ločen od Sveta ministrov za splošne zadeve, ki mu bo še vedno predsedovalo rotirajoče predsedstvo (Europa 2009).

okrepila odločanje s kvalificirano večino na račun soglasja.²⁵ Okrepila pa se bo tudi vloga Evropskega parlamenta (EP), ki bo imel poslej 750 poslancev in predsednika (Europa 2009).

EU se je kot akter v mednarodnih zadevah enakomerno razvijala. Dandanes ji je splošno priznано, da igra pomembno vlogo na mnogih različnih področjih politike. Tako čedalje več organizacij, vlad in medijev bolj kot stališča 27 držav članic, zanima pogled EU na različna mednarodna vprašanja (Cameron 2007, 21).

2.1.2 Institucije Evropske unije

K uspehu EU je veliko pripomogel nenavaden način njenega delovanja. Nenavaden, ker države, ki sestavljajo EU, ostanejo neodvisne suverene države, vendar svojo suverenost združujejo, da pridobijo moč in svetovni vpliv. Združevanje suverenosti v praksi pomeni, da države članice del svojih pooblastil pri odločanju prenesejo na skupne institucije EU, ki so jih ustanovile, da se o posebnih zadevah skupnega interesa lahko demokratično odloča na evropski ravni. EU je torej edinstvena tudi v svoji organiziranosti.

Zanjo je značilna svojevrstna razdelitev zakonodajnih in izvršnih funkcij. Ti se med ustanovami prepletajo in niso strogo ločene, za razliko od političnih sistemov nacionalnih držav. Funkciji sta na poseben način razdeljeni med EK in Svetom EU (tudi Svet), EP je sprva imel vlogo predvsem posvetovalnega in nadzornega organa, s postopkom soodločanja pa je dobil tudi zakonodajno vlogo, vendar le na natančno določenih področjih (Ješovnik 2000, 57; Lajh 2004, 50).

V proces odločanja EU so vpletene njene tri glavne institucije, ki tvorijo tako imenovani 'institucionalni trikotnik': EK, Svet EU in EP.²⁶ Načeloma predlaga nove pravne akte EK, sprejmeta pa jih Svet in EP. V nekaterih primerih lahko Svet deluje samostojno. Trije glavni postopki sprejemanja odločitev v EU so: 1. *soodločanje*, ki se za sprejemanje zakonodaje EU uporablja najpogosteje in v katerem si zakonodajna pooblastila EP enakopravno deli s Svetom; 2. *posvetovanje*, ki se uporablja na področjih, kot so kmetijstvo, davčna politika in konkurenca. Na osnovi predloga EK se Svet posvetuje z EP, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom in

²⁵ Za kvalificirano večino bo potrebnih 55 odstotkov držav, ki hkrati predstavljajo najmanj 65 odstotkov prebivalcev EU, če pa Svet ne odloča na podlagi predloga EK, pa je potrebna večina 72 odstotkov držav in 65 odstotkov prebivalstva. Soglasje bo še vedno ostalo potrebno na najboljčutljivejših področjih, kot sta SZVP (Europa 2009).

²⁶ Poseben primer v institucionalni zgradbi EU je Evropski svet, ki je politično gledano, najbolj vplivno telo, saj ga sestavljajo najvišji predstavniki držav članic. Evropski svet je arhitekt izgradnje Evrope. Pripravlja politične načrte za nadaljnjo diskusijo in rešuje najpomembnejše probleme izgradnje (Moussis 1999, 54). Vseeno pa njegove odločitve niso pravno obvezujoče, ampak služijo bolj kot smernice ostalim institucijam in organom EU.

Odborom regij. EP lahko v okviru postopka posvetovanja predlog EK ali odobri ali zavrne ali pa zahteva spremembe; 3. *privolitev*, ki se uporablja predvsem za sporazume z drugimi državami (vključno s sporazumi o pristopu novih držav k EU) pomeni, da mora Svet pred sprejetjem nekaterih zelo pomembnih odločitev pridobiti soglasje EP. EP lahko predlog EK bodisi sprejme bodisi zavrne. Za sprejetje oziroma privolitev je potrebna absolutna večina glasov (Evropska komisija 2003, 6–11). V nadaljevanju na kratko predstavljam vse tri najpomembnejše institucije EU.

2.1.2.1 Evropska komisija

EK je izvršno telo Unije, ima pa tudi predstavniško vlogo, saj predstavlja EU v državah nečlanicah in v številnih mednarodnih organizacijah (Moussis 1999, 56–7). Praviloma nastopa v vlogi neodvisne strokovne institucije, ki daje mnenja in predloge (Ješovnik 2000, 67). EK je po organizaciji v marsičem podobna organizaciji neke vlade: izvršilno jedro (Kolegij komisarjev) se osredotoča na politične naloge, birokracija pa (generalni direktorati – GD) prevzema naloge, kot so priprava zakonodaje, administrativno delo in regulativne naloge. Tu pa je tudi omrežje (pol)avtonomnih služb, ki prevzamejo naloge nadzora in regulacije (Hix 2005, 40–1). EK sestavlja 27 komisark in komisarjev, po eden iz vsake države članice, vsak od njih pa je odgovoren za določeno politično področje. Skupaj se sestanejo kot Kolegij komisarjev, ki ga vodi predsednik EK, vsak komisar pa ima tudi svoj kabinet (Nugent 2003, 111). Komisarji delujejo po načelu kolektivne odgovornosti, torej v prid splošnemu interesu EU in ne interesom posameznih držav članic (Nugent 2003, 115). Glavnino dela opravijo GD, ki jih vodijo generalni direktorji, le-ti pa odgovarjajo ustreznemu komisarju (odvisno od političnega področja) oziroma komisarjem s predsednikom komisije na čelu. GD imajo tudi skupne službe,²⁷ ki so predvsem podporne narave (za splošno usklajevanje je tako zadolžen Generalni sekretariat EK, ki skrbi, da EK deluje kar se da uspešno in učinkovito) (Ješovnik 2000, 67; Nugent 2003, 111–22). Predsednik EK je ena najbolj prominentnih osebnosti na evropskem prizorišču. Je njen glavni predstavnik navzven, določa njeno smer razvoja, lahko pa tudi bolj specifične politike (Nugent 2003, 116–17).

Člane EK predlagajo vlade držav članic EU, toda ti ne morejo biti imenovani brez potrditve EP. EP z vsakim predlaganim kandidatom opravi razgovor, tudi s predvidenim predsednikom

²⁷ Med skupne službe EK spadajo na primer: Generalni sekretariat EK, Pravna služba, Služba za stike z javnostjo, Prevajalska služba, Statistični urad Evropskih skupnosti, Urad za izdajanje javnih publikacij Evropske skupnosti, Služba za uradna pojasnila in konference itd.

EK, nato pa glasuje o potrditvi EK kot celote. Ves čas mandata, ki traja pet let, je EK politično odgovorna EP, ki lahko sprejme nezaupnico, s čimer zahteva odstop celotne EK (Ješovnik 2000, 67–70).

EK je torej supranacionalna birokracija s temeljno nalogo vzpodbujanja nadaljnje evropske integracije (Hix 2005, 41). Njene pristojnosti so naslednje: je glavni predlagatelj in oblikovalec politik oziroma zakonodaje. Je glavni upravljalec, nadzornik, koordinator in preiskovalec v zadevah implementiranja politik in zakonodaje EU, torej glavni izvrševalec. Je varuh zakonodajnega okvira (skrbi za spoštovanje zakonodaje EU in lahko sproži ukrepe proti državam kršiteljicam in/ali podjetjem). Je zunanji predstavnik in pogajalec EU (sklepa trgovinske in druge sporazume ter vodi diplomatske odnose s tretjimi državami, predstavlja EU v mednarodni sferi, obravnava prošnje za članstvo v EU). V primeru konfliktov deluje posredniško in pomirjevalno, končno pa je 'vest' EU, saj spodbuja vesplošno kohezivnost in skupni interes (Nugent 2003, 126–47).

2.1.2.2 Svet Evropske unije

Imenujemo ga tudi Svet ministrov ali samo Svet in je glavni organ Unije za sprejemanje odločitev. Sestavljajo ga ministri držav članic, predsedovanje Svetu pa vsakih šest mesecev prevzame druga država,²⁸ minister predsedujoče države pa je s tem tudi predsedujoči srečanja Sveta (Moussis 1999, 62–3). Vsake seje Sveta se udeleži po en minister iz posamezne države članice, glede na temo na dnevnem redu Sveta (Nugent 2003, 153–4; Hix 2005, 63). Predsedstvo ima poleg tehničnih zadolžitvev (organiziranje in predsedovanje srečanj in sej Sveta) pomembne funkcije gradnje konsenza, zagotavljanja konsistentnosti razvoja politik ter predstavljanja Sveta pred drugimi institucijami in zunanjim svetom, ima pa tudi edinstveno priložnost določanja prioritete na dnevnem redu (Nugent 2003, 161–3; Hix 2005, 153–6). Vloga predsedstva Sveta je ob pomoči generalnega sekretariata uskladiti vse interese posameznih držav z interesi Unije (Moussis 1999, 62–3). Svet zastopa države članice, njegovo delo pa je razdeljeno med več vzporednih Svetov, ki so organizirani glede na področje obravnave (Ješovnik 2000, 59).²⁹

²⁸ EU je razvila specifičen sistem rotacije, po katerem vsakih 6 mesecev institutu predseduje druga država, države pa so organizirane v 'trojke', v vsaki predsedujoči trojki pa je vsaj ena velika država članica (Evropska komisija 2003, 20).

²⁹ Med devetimi sestavami Sveta so: Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC); gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN); pravosodje in notranje zadeve (JHA); zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošniške

Svet je zapletena institucija, saj vrši dvojno vlogo tako izvršnega kot zakonodajnega telesa. (Ješovnik 2000, 58–9; Nugent 2003, 153–4; Hix 2005, 31). Izvršilno funkcijo opravlja skupaj z EK, zakonodajno pa v primeru postopka soodločanja z EP (Ješovnik 2000, 58–9). Svet je tisti, ki odloča o zakonodajnih predlogih EK (pri čemer si pristojnost deloma deli z EP), lahko pa tudi predlaga svoje. Sklepa mednarodne sporazume med EU in drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami in razvija SZVP, ki temelji na smernicah, ki jih je začrtal Evropski svet. Največ pristojnosti ima pod drugim in tretjim stebrom. V okviru prvega stebra so njegove pristojnosti omejene na posvetovalno vlogo in izmenjavo informacij z ostalimi institucijami (EK in EP) (Nugent 2003, 151). Administrativno podporo ima v Odboru stalnih predstavnikov (COREPER), ki dejansko proizvaja zakonodajo (Hix 2005, 68).³⁰ Poleg tega se Svet zanaša na strokovno pomoč omrežij odborov in delovnih skupin ter Generalnega sekretariata, ki pripravlja delo Sveta in zagotavlja njegov nemoten potek (Nugent 2003, 158–60). Svet EU je nedvomno najpomembnejši forum EU, ker sprejema najpomembnejše odločitve pri upravljanju Unije in ker so v njem zastopani vsi nacionalni interesi (Ješovnik 2000, 58).

2.1.2.3 Evropski parlament

EU je razvila klasičen dvodomni sistem, v katerem EP predstavlja državljane Svet pa države. EU ima enega najbolj zapletenih zakonodajnih sistemov na svetu, saj obstajajo kar trije različni postopki odločanja, ki se razlikujejo v obravnavani zakonski materiji ter pristojnostih zakonodajnih teles (Hix 2005, 56–62).³¹

Prvotno je bila vloga EP izključno svetovalna, z leti pa je neprestano rasla in danes izvaja štiri funkcije: zakonodajno, proračunsko, politično in funkcijo spremljanja. Gre za edino neposredno izvoljeno institucijo EU,³² ki zastopa interese državljanov EU in je evropski forum brez primere (Moussis 1999, 59–61). Kakor vsi parlamenti, je tudi evropski sestavljen iz

zadeve (APSCO); konkurenčnost; promet, telekomunikacije in energijo (TTE); kmetijstvo in ribištvo; okolje; izobraževanje, mlade in kulturo (EYC) (Evropska komisija 2003, 16).

³⁰ V Bruslju ima vsaka država EU stalno predstavništvo, ki jo zastopa in brani njene nacionalne interese na ravni EU. Vodje predstavništev se tedensko sestajajo v okviru COREPER. Naloga tega odbora je pripraviti delo Sveta, z izjemo večine kmetijskih zadev, ki jih obravnava posebni odbor za kmetijstvo. Odboru COREPER pomagajo številne delovne skupine, v katerih se srečujejo uradniki predstavništev ali državnih uprav (Evropska komisija 2003, 20).

³¹ 'Soodločanje' za skupnostni steber EU (skupni trg), 'sodelovanje' za EMU, 'posvetovanje' za drugi in tretji steber. Pri prvem načinu ima glavno besedo EP, pri drugih dveh Svet (Hix 2005, 62, 90–1). Nugent (2003, 200–1), kot rečeno, navaja še četrti postopek 'privolitve', uporabljen v posebnih okoliščinah.

³² Državljanji držav članic EU volijo svoje predstavnike v EP od leta 1979 neposredno (Lajh 2004, 53).

političnih strank, ki jih je osem, če sem štejemo tudi poslansko skupino neopredeljenih (Ješovnik 2000, 71).³³ EP³⁴ ima znaten vpliv na sprejemanje zakonodaje EU, čeprav pri tem nima glavne besede, saj si pristojnosti deli s Svetom in EK. Najbolj je njegova moč narasla prav z uvedbo postopka 'soodločanja' z PEU (in kasneje z amandmaji Amsterdamske pogodbe), saj je za razliko od postopkov 'posvetovanja' in 'sodelovanja' pridobil možnost veta na zakonske podlage Sveta, imenovano tudi, kot pravi Nugent (2003, 201), 'privolitev'. EP ima največ pristojnosti glede EK, najmanj glede Sveta in praktično nič glede Evropskega sveta. Opravlja demokratični nadzor nad vsemi institucijami EU, zlasti EK. EP je pristojen za odobritev ali zavrnitev imenovanja komisarjev in ima pravico izreči nezaupnico EK kot celoti. EP obravnava splošna in proračunska poročila EK, ji postavlja vprašanja, odbori EP pa vršijo nadzor oziroma preiskujejo morebitne zlorabe (Nugent 2003, 197–212). Administrativno delo v EP opravlja Sekretariat parlamenta. EP je poleg vsega naštetega s Svetom pristojen tudi za proračun EU, ki ga lahko na koncu postopka sprejme ali zavrne v celoti (Evropska komisija 2003, 13).

Čeprav je njegova vloga pretežno posvetovalne narave, je v uresničevanju nekaterih pristojnosti bolj vpliven od parlamentov držav, kjer dominira izvršna oblast (Nugent 2003, 233–4). Lizbonska pogodba pa je, kot rečeno, okrepila vlogo EP, povečala pa tudi število področij, na katerih mora akt, ki ga predlaga EK, odobriti EP (Europa 2009).

2.1.3 Razvoj okoljske politike Evropske unije

Lobnik (1998, 6) okoljsko politiko opredeli kot »tisti del gospodarske, raziskovalne, kulturne, zdravstvene in razvojne politike, ki z naravnih in družbenih vidikov usklajuje odnose med človekovimi dejavnostmi in okoljem«. Njena temeljna cilja sta varovanje narave, ki je vir življenja in nacionalno bogastvo ter varstvo zdravja ljudi. Boh (2005) za okoljske politike pravi, da »sodijo v skupino skupnih evropskih politik, pri katerih ima nadnacionalna raven zelo pomembno vlogo«. Je ena najmlajših politik EU (Lenschow 2005, 306).

V prvem desetletju obstoja ES skupna okoljska politika še ni obstajala, okoljska vprašanja so bila vsesplošno nerazvita in niso bila predmet razpravljanja. Najprej so se okoljska vprašanja

³³ Poleg skupine neopredeljenih so tu še: Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov), Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov v Evropskem Parlamentu, Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo, Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze, Evropski konzervativci in reformisti, Konfederalna skupina Evropske združene levice – Zelene nordijske levice in Skupina Evropa svobode in demokracije (Evropski parlament 2010).

³⁴ 14. julija 2009 je bil za predsednika EP izvoljen Jerzy Buzek, ki bo to funkcijo zasedal 2 leti in pol (do januarja 2012).

začela razvijati na ravni držav članic. Pojav okoljskih vprašanj na mednarodni agendi zaznamuje Konferenca Združenih narodov o človekovem okolju (*United Nations Conference on the Human Environment* – UNCHE), ki je potekala leta 1972 v Stockholmu in po kateri so v velikem številu sodelujočih držav začeli oblikovati okoljska ministrstva (Vogler 2005, 837). Hkrati pa je UNCHE pomenila tudi vzpodbudo, da je istega leta tudi ES začela z oblikovanjem lastne okoljske politike, na srečanju šefov držav in vlad Skupnosti v Parizu (Brenthorton in Vogler 1999, 80–1). Na podlagi sklepov srečanja v Parizu je leta 1973 ES osnovala prvi Okoljski akcijski program (*Environmental Action Programme*) (Johnson in Corcelle 1997, 2), ki je določal temeljne smernice za oblikovanje aktivnosti Skupnosti na področju varstva okolja. V skladu s programom naj bi bile sprejete aktivnosti usmerjene zlasti v zmanjševanje onesnaževanja in obremenjevanja okolja, izboljšanje naravnega in urbanega okolja, reševanje problemov, ki jih povzroča prekomerno izkoriščanje nekaterih naravnih virov ter izobraževanje in ozaveščanje javnosti glede okoljskih vprašanj (Cameron 2007, 13). Politika za zagotavljanje visoke stopnje varstva okolja je tako postala eno najhitreje rastočih področjih zakonodaje ES (Vogler 2005, 836–7) in področje z vedno večjim zanimanjem vseh institucij ES (Johnson in Corcelle 1997, 2).

Po podpisu Enotne evropske listine (*Single European Act*) leta 1987 se je v Evropi začelo ponovno ocenjevati cilje okoljske politike, vključevati okoljske zahteve v ostala področja politike, kot so promet, energetika, regionalna politika, kmetijstvo in industrija, zajemati nova področja okoljske zakonodaje in povečevati njihovo skladnost ter namenjati večjo pozornost vprašanju podnebnih sprememb, ki je postopoma postal pomembna politična prioriteta. Evropa je nekatera orodja, kot so presoje vplivov na okolje, dostop do informacij in sistema ravnanja z okoljem prenesla iz ZDA (Kramer 2002, 10).

Leta 1990 je EU sprejela uredbo o ustanovitvi Evropske agencije za okolje (*European Environment Agency* – EEA), katere naloga je zagotavljanje zanesljivih in neodvisnih informacij o okolju. Njen glavni cilj je pomagati EU in državam članicam sprejemati ozaveščene odločitve o izboljšanju okolja, vključevati okoljske premisleke v gospodarske politike in spodbujati trajnost ter usklajevati Evropsko okoljsko informacijsko in opazovalno omrežje (EEA 2009, 2–5).

EU se je področja okolja lotila na podlagi strateških akcijskih programov, katerih namen je identificirati določene posebne ukrepe, ki so potrebni za varstvo okolja in zagotoviti priložnost za razpravo o širših usmeritvah okoljske politike. Medtem ko bi za prvih pet okoljskih programov lahko rekli, da so predstavljali le pravno zavezujočo politično izjavo o nameri

delovanja na področju varstva okolja, ki jo je odobril Svet, pa je šesti (2002–2012), trenutno veljavni akcijski program sprejet v obliki sklepa v procesu soodločanja in kot tak vključuje zaveze vseh treh institucij, EK, Sveta in EP. Šesti akcijski program se od prejšnjih razlikuje tudi v tem, da zavzema tematski in 'strateški' pristop k reševanju okoljskih vprašanj ter v tem, da novih ciljev in časovnih okvirjev za doseganje le-teh ne vključuje. Določa prednostne okoljske naloge in se osredotoča zlasti na štiri področja: podnebne spremembe, naravo in biotsko raznovrstnost, zdravje in kakovost življenja ter naravne vire in odpadke (Cameron 2007, 13).

Okoljska politika je poudarjena tudi v PEU, ki je Unijo zavezala k uravnoteženemu in trajnostnemu razvoju (Cameron 2007, 13) ter tudi v danes veljavni Lizbonski pogodbi. V Lizbonski pogodbi spada okolje pod naslov XX (v PEU pod naslov XIX) in zajema člene od 191 do 193 (v PEU od 174 – 176). Okolje je dandanes postalo obsežno področje v zakonodaji EU, z okoli 300 zakonodajnih aktov (Cameron 2007, 13).³⁵ PEU je okrepila zavezanost Unije varstvu okolja, saj je kot njeno nalogo opredelila, da z »vzpostavitev skupnega trga in ekonomske in monetarne unije ter izvajanje skupnih politik ali dejavnosti v vsej Skupnosti spodbuja,« med drugim, »trajnostno in neinflatorno rast ob spoštovanju okolja« (PEU, 2. člen). Tako je dvignila varstvo okolja na raven osnovnih ciljev Skupnosti. Hkrati je kot dejavnost Skupnosti posebej opredelila politiko na področju okolja (člen 3). Amsterdamska pogodba je še okrepila zahtevo za integracijo okoljske politike v ostale sektorske politike Skupnosti. Člen 6 PEU tako zdaj določa, da je treba »zahteve varstva okolja /.../ vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti, /.../ zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja«.

Različni dejavniki razlagajo uspeh razvoja okoljske politike Skupnosti. Prvi je vsekakor dinamizem EK, ki je svoje obveznost kot pobudnik politik vzela zelo resno in Svetu v pregled predala precejšnje število predlogov. Drugi je naraščajoče zanimanje javnosti v nekaterih državah članicah. Tretji pa je naraščajoče število naravnih katastrof, ki so še okrepile prepričanja o resnosti problema (Johnson in Corcelle 1997, 2). Države članice EU so se postopoma začele zavedati, da je njihova kolektivnost velika politična prednost, da se njihova pozicija v pogajanjih izboljša, če nastopajo pod skupnim vodstvom EU, kot če se pogaja vsaka država zase. Pogajanja, ki jih vodi okoljski del EK skupaj z Predsedstvom Sveta pa ne pomenijo, da so s tem nacionalni interesi držav članic ali skupni ekonomski interesi Unije

³⁵ Kar pa je še toliko bolj omenje vredno, ko pomislimo, da v PEGS potreba po varstvu okolja sploh ni bila omenjena. V obdobju, ko je bila sprejeta, se varstvo okolja nedvomno ni uvrščalo med politične prioritete. Posebne eksplicitne določbe o varstvu okolja so bile tako vpeljane šele z Enotnim evropskim aktom (EEA) leta 1987 (Kramer 2002, 10).

zanemarjeni (Kramer 2002, 10–11). Evropska zakonodaja EU je postopoma zajemala vedno več področij, postala bolj skladna in dala politični in pravni okvir za okoljske ukrepe v vseh državah članicah EU. Nacionalne politike na področju okolja so bile tako vedno bolj usklajene (Kramer 2002, 11).

Obsežna je tudi mednarodna razsežnost okoljske politike EU, ki se izraža v njenem aktivnem sodelovanju pri številnih mednarodnih konvencijah (tako multilateralnih kot regionalnih), pri katerih je ena izmed pogodbenih strank. Poleg tega sodeluje v številnih mednarodnih organizacijah, ki se ukvarjajo z okoljskimi vprašanji, sprejela je več sporazumov o znanstvenem in tehničnem sodelovanju na področju okoljskih raziskav s tretjimi državami, prav tako pa tudi dogovore o tehničnem sodelovanju, ki ima okoljski vidik, z nekaterimi državami v razvoju (Johnson in Corcelle 1997, 7–8).

2.1.3.1 Oblikovanje okoljske politike v Evropski uniji

Kot pomemben akter ima EU, kakor pravita Vogler in Stephan (2007, 392), »možnost ustvarjati politiko, imeti formalno in neformalno interakcijo z drugimi akterji v mednarodnem sistemu in uveljavljati vpliv na različne načine, vključno z uporabo političnih instrumentov«. Kot rečeno, je EU zelo specifičen subjekt mednarodnih odnosov, *sui generis* in tako je tudi proces njenega odločanja in oblikovanja politik zelo specifičen in vse prej kot enak procesom odločanja v državah. Tudi Lajh (2002, 205) pravi, da je tisto, kar določa EU kot 'drugačno', prav zlitje dveh oblik vladavine: »nacionalni kontekst javnopolitičnih potreb in zmožnosti njihovega oblikovanja je postavljen v skupen evropski okvir, ki proizvaja kolektivne odločitve, te pa se izvajajo (spet) v različnih nacionalnih okvirih«.

Postopek oblikovanja politik razlaga veliko število teorij.³⁶ Lajh (2002, 204–6) pravi, da je za EU značilna njena mnogonivojskost. Mnogonivojska vladavina v procese oblikovanja in

³⁶ Med njimi sta aktualni teoriji neofunkcionalizma (supranacionalizem) in intergovernmentalizma (medvladno sodelovanje) oziroma njegova novejša različica: liberlani inetrgovernmentalizem. Neofunkcionalizem za razliko od intergovernmentalizma poudarja šibko vlogo nacionalne države v evropskem procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, kjer ostali nacionalni igralci obidejo nacionalno vlado in neposredno dostopajo do evropske politične arene. Dihotomija intergovernmentalizma–supranacionalizma je oblikovala še alternativni pristop t.i. mnogonivojsko vladanje (multi-level governance). Pristop mnogonivojskega vladanja poudarja razpršitev moči med različnimi teritorialnimi ravnmi, ki so med seboj odvisne od resursov. Avtoriteta in vpliv na proces oblikovanja in izvajanja javnih politik je razpršena na več nivojev vlad oziroma oblasti. Kritika mnogonivojskega pristopa je med drugim tudi ta, da se prevladujoče osredotoča na 'multi-level' vidik (odnosi med teritorialnimi ravnmi vlad) in s tem zanemara 'governance' vidik (odnosi med javno in zasebno sfero) (Börzel 1997, 10–11).

izvajanja javnih politik vključuje številne tako državne³⁷ kot civilnodružbene igralce³⁸ z različnih ravni odločanja (nacionalne, nacionalne in subnacionalne) ter spreminja njihove tradicionalne vloge in hierarhične odnose. Oblikovanje skupnih evropskih politik je tako zelo razdrobljeno, kar pomeni, da poteka v različnih institucionalnih okvirih. Rezultati skupnih evropskih politik so zaradi horizontalne in vertikalne policentrične strukture EU odvisni od kompromisov in sporazumov med različnimi in številnimi igralci. Med njimi so ustanove z zakonodajno in izvršno močjo (EK, Svet, deloma tudi EP in Evropsko sodišče); ustanove s posvetovalnimi pristojnostmi (EP, Odbor regij in Ekonomsko socialni odbor) in javnopolitična omrežja³⁹ (sestavljena iz EK, nacionalnih vlad, regionalnih oblasti, interesnih skupin, lobijev). »Akteji, ki sodelujejo pri odločanju o skupnih evropskih politikah, so torej bodisi »evropski«, nacionalni, regionalni ali sektorski bodisi vladni ali parlamentarni, javni ali zasebni, kolektivni ali celo individualni« (Lajh 2004, 46–7).

Če se osredotočimo na oblikovanje okoljske politike EU, lahko v tem procesu prepoznamo naslednje pomembne akterje, ki s svojimi interesi oblikujejo okoljske politike. Tu so države članice, katerih interesi na področju okolja se seveda razlikujejo. Njihova podpora okoljski politiki na ravni EU je zelo različna. Johnson in Corcelle (1997, 8) razdelita države v tri skupine. Med 'ekološke' države, ki predstavljajo motor okoljske politik EU oziroma najbolj napredne države, ko gre za varstvo okolja, spadajo: Danska, Nizozemska in Nemčija. To so države, ki se zavzemajo predvsem za strožje ukrepe na področju varstva okolja. Druga skupina so t. i. 'nevtralne' države: Francija, Luksemburg, Italija in Belgija. Za njih je značilno, da navadno sprejmejo predloge EK brez pretiranega zanosa. Tretja kategorija pa so države, ki pogosto pokažejo določeno zadržanost do preveč omejevalnih ali preveč usklajevalnih rešitev EU v okoljskih zadevah. Med te države uvrščata Veliko Britanijo in Irsko.

Svoje nacionalne interese lahko države najlažje izrazijo v času predsedovanja Svetu EU, ki je glavni organ odločanja.⁴⁰ Agende za srečanje Sveta namreč sestavlja predsedujoča država

³⁷ Fink Hafner (2002, 16) za državne igralce pravi, da imajo monopol nad političnim odločanjem ter med njih prišteva izvršno in zakonodajno oblast, urednike ter tudi sodno oblast.

³⁸ Civilnodružbeni igralci (tudi nedržavni ali nevladni) so: interesne skupine (na primer delodajalske, delojemalske organizacije, podjetja, organizirani interesi na področju kmetijstva, poklicne skupine, prostočasne in humanitarne organizacije, cerkve ipd.) neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor (množični mediji, posamezni uveljavljeni strokovnjaki in raziskovalci, inštituti, univerze) in državljani (Fink Hafner 2002, 16).

³⁹ Koncept javnopolitičnih omrežij preučuje medsebojne odnose med različnimi tipi vpletenih javnopolitičnih igralcev (državnih in nedržavnih igralcev), ki sodelujejo v javnopolitičnem procesu na različnih ravneh, torej se vključujejo v procese oblikovanja in izvajanja politik (Kustec Lipicer 2002, 68). Peterson (v Lajh 2002, 211) pa še pravi, da so javnopolitična omrežja posebej primerna za pojasnjevanje vsakodnevnega odločanja v EU.

⁴⁰ Tako je na primer Francija (ki je prva evropska država, ki je ustanovila svoje lastno okoljsko ministrstvo) v času svojega predsedovanja leta 1972 oblikovala prvi okoljski akcijski program. Danska je na primer zelo pritiskala na EU z uveljavitvijo davka na ogljikov dioksid na celotnem področju EU (Lenschow 2005, 313–4).

članica. V šestmesečnem mandatu predsedovanja ima tako možnost vplivanja na raspored dela v Svetu. Pomembno je tudi glasovanje. Večino okoljskih zadev ureja glasovanje s kvalificirano večino v Svetu. Ena država članica tako ne more blokirati predloga (Lenschow 2005, 313–4). Na institucionalni ravni potekajo srečanja okoljskega Sveta dvakrat ali trikrat na leto (Johnson in Corcelle 1997, 6).

Države, ki želijo vpeljati novo politiko, ne morejo mimo EK, katere primarna pravica je iniciativa oziroma dajanja predlogov nove zakonodaje Svetu. EK, ki ima tudi komisarja za okolje, ima znotraj svojih služb GD za okoljske zadeve. Oblikovanje politike je lahko izredno zapleteno prav zaradi medsektorskega značaja številnih okoljskih vprašanj in posledično potrebe po medsebojnem posvetovanju in pogajanju služb znotraj same EK. To včasih vodi v neskladnost in nepovezanost različnih GD EK. Medtem ko GD za okolje običajno prevzame vodilno vlogo, imajo trgovinski, kmetijski in ribolovni GD včasih različne oziroma drugačne interese (Vogler 2003, 68).⁴¹ Pri pripravi predlogov EK nadalje pomagajo številni posvetovalni odbori sestavljeni iz strokovnjakov iz držav članic (Johnson in Corcelle 1997, 6). EK ima priložnost, da razvije predloge, ki segajo čez status quo držav članic, v tem smislu je veliko več kot le promotor in povezovalec okoljskih politik nacionalnih držav. Ta vloga je EK postavila v naravno opozicijo državam članicam in Svetu. Vseeno pa se EK redno odziva na nacionalne zahteve evropske politike. Prav tako pa je z omejenim osebjem močno odvisna od strokovnjakov na nacionalnih ravneh in redno išče mnenje nacionalnih ministrstev, da si zagotovi izvedljivost svojih predlogov in da predvidi morebitne konflikte, ki bi lahko drugače ovirali odločevalski proces (Lenschow 2005, 313). Njena naloga je tudi implementacija evropske zakonodaje, kjer se zanaša predvsem na sodelovanje nacionalnih ali regionalnih vlad in administracij, ki so odgovorne za pravno in praktično implementacijo (Lenschow 2005, 312).

EP je svojo moč v procesu odločanja pridobil skozi leta. Proces soodločanja velja za večino okoljskih politik, s čimer je EP enakovreden partner Svetu. Tradicionalno je bil EP najbolj 'zelen' od vseh glavnih treh institucij, ki oblikujejo politike. Tako kot večina institucij ima tudi EP Odbor za okolje. EP daje svoje stališče na predlog, ki ga pripravi EK (Lenschow 2005, 315).

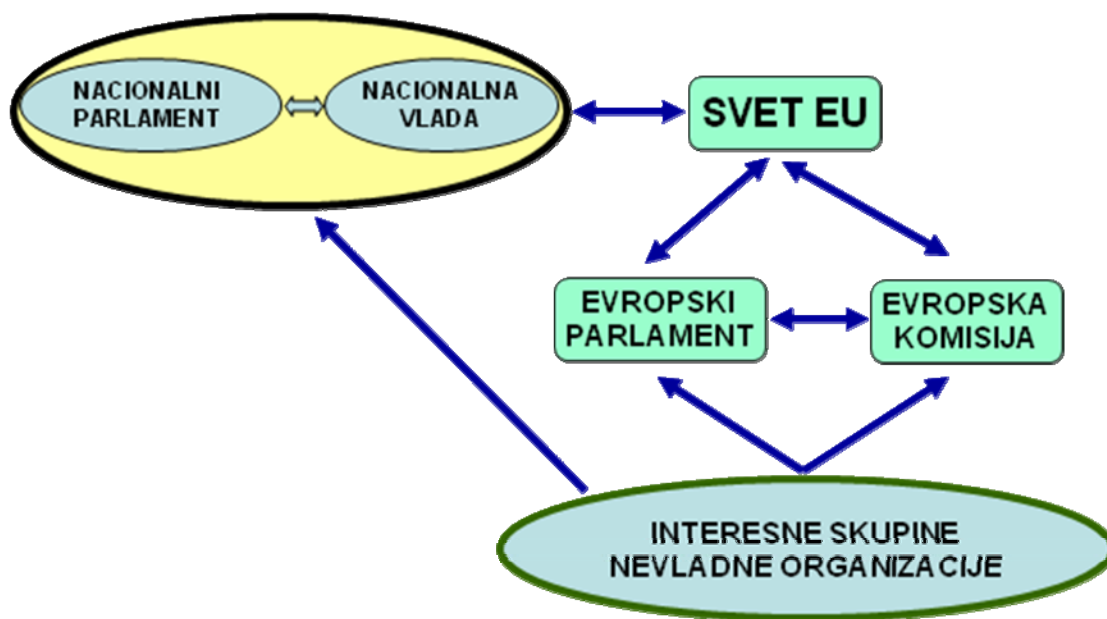
⁴¹ Razumljivo je, da obstajajo napetosti med trgovinskimi in okoljskimi interesi ter interesi za blaginjo živali, kar lahko včasih privede do nesoglasij med institucijami EU. Slednje se je zgodilo v sredini 90-ih let prejšnjega stoletja, ko je Svet za okolje poskušal, na podlagi interesov za blaginjo živali, prepovedati uvoz krzna, ki je plod krutih metod lova s pastmi v Kanadi in Rusiji. V tem ga je podprl EP, ki je grozil s sodnim postopkom proti EK, ki je bila predvsem pod vplivom trgovinskih interesov, ker ni pripravila potrebne zakonodaje (Vogler 2003, 68).

Pomembne pri oblikovanju okoljske politike so tudi interesne skupine. Nevladne organizacije (NVO),⁴² interesi biznisa in državljanov so večinoma prisotne v fazi oblikovanja politik, kjer delujejo kot skupine pritiska, mobilizirajo javnost ali države članice ter kot think-tanki ponujajo svoje znanje in informacije iz svojega področja (Lenschow 2005, 318–9). Dostop do politik imajo prek EP ter prek vpliva njihovih vlad na EU (Harris 2002, 394), prav tako pa interesne skupine redno zaposluje tudi EK, da vključi njihova strokovna znanja. V fazi oblikovanja odločitev NVO z javnimi kampanjami ali z direktnim kontaktom z vladami držav pomagajo zagotoviti zahtevano večino. Nacionalne NVO pa so pomembne tudi pri implementaciji, kjer lahko s pritožbami opozarjajo EK na luknje in pomanjkljivosti v implementaciji (Lenschow 2005, 318–9). Čeprav so tudi v EU močni industrijski interesi, pa so preference EU v večji meri podrejene pogajanjem s strokovnjaki agencij in civilno družbo. Okoljske NVO pa vsekakor delujejo kot protiutež močnim lobijem biznisa in kmetijstva (Harris 2002, 395).

Če poskušamo oblikovati sliko vseh omenjenih akterjev, ki se pri oblikovanju okoljskih politik na ravni EU med seboj povezujejo, njihovi interesi pa prepletajo, si lahko njihove povezave in sodelovanje predstavljamo kot kaže Slika 2.1. Kot kaže slika in kot rečeno lahko interesne skupine in NVO svoje interese poskušajo uveljaviti preko nacionalnih držav (njihovih parlamentov in vlad), EP ter preko EK. Nacionalne države svojo okoljsko politiko in interese na ravni EU najlažje izrazijo preko Sveta oziroma v času predsedovanja. EK podaja predloge nove okoljske zakonodaje Svetu EU. Pri pripravi predlogov EK sodeluje tako z NVO in interesnimi skupinami kot tudi EP, ki poda svoje stališče na predlog EK. Okoljsko zakonodajo na koncu sprejmeta Svet in EP. Kot je razvidno iz slike so akterji med seboj močno prepleteni.

⁴² Okoljske interese na ravni EU predstavlja 7 glavnih okoljskih NVO: 1. The European Environmental Bureau, 2. Friends of the Earth, 3. Greenpeace International, 4. The World-Wide Fund for Nature, 5. The Climate Network Europe, 6. The European Federation for Transport and Environment, 7. BirdLife International. Med temi ima EEB najdaljšo zgodovino v Bruslju (Lenschow 2005, 318).

Slika 2.1: Povezave akterjev, vpletenih v oblikovanje okoljske politike na ravni EU



2.2 Združene države Amerike kot svetovna velesila

ZDA so globalna velesila z razvejanimi interesi in stališči do vseh zunanje-političnih vprašanj ter vplivom, ki v svetovni politiki nima primerjave. Politična, gospodarska in vojaška moč ZDA ter način njihove uporabe lahko odločilno določajo svetovno dogajanje in svetovni red. ZDA lahko svojo moč usmerijo v krepitev multilateralizma, reševanje sporov, utrjevanje mednarodnega prava in izgradnjo enakopravnih odnosov z ostalimi državami, lahko pa jo uporabijo za utrjevanje lastne demokracije nad mednarodnimi organizacijami in drugimi državami ter za prilagajanje mednarodnih norm svojim interesom. Njen politični vpliv je podkrepljen z ogromno gospodarsko in vojaško močjo. Čeprav je svet danes multipolaren, se zdi, da ameriški primat še nekaj časa ne bo resneje ogrožen, kljub integraciji in širitvi EU, rasti Kitajske in Rusije ter pojavu novih sil v državah v razvoju, kot sta Indija in Brazilija. Kopstein in Steinmo (2008, 18) sta ZDA na primer poimenovala 'globalni hegemon'. Za vsako državo so zato odnosi z ZDA prednostnega pomena.

2.2.1 Ameriški politični sistem

Ameriški politični sistem je predsedniški sistem, za katerega je značilna poudarjena neodvisnost vseh treh vej oblasti ter obenem izrazita vloga predsednika države, ki je zelo

avtonomna institucija. Vlada v predsedniškemu sistemu ni politično odgovorna parlamentu, medtem ko na primer v parlamentarnem sistemu vlada politično odgovarja parlamentu in le ta lahko z nezaupnico vladi doseže prenehanje njene funkcije. Ameriški predsednik ni član parlamenta in je voljen neodvisno. Ameriški politični sistem je federativni sistem,⁴³ saj obsega več kot 82.000 vlad (Ferfila 2006, 334–5).

Stranke so ene izmed številnih političnih skupin, njihova značilnost pa je sodelovanje na volitvah s ciljem zmagati. V primerjavi z evropskimi ameriške stranke nimajo uradnega članstva. Glavna funkcija strank je njihova povezovalna vloga. Interese ljudi naj bi čim bolj prevedli v vladni jezik oziroma v vladne politike. Ameriški politični sistem je bil vedno dvostrankarski, le redko se je pojavila tretja stranka. V ameriški zgodovini lahko opazimo svojevrstno aritmetičnost izmenjavanja na oblasti. Vedno je bila ena stranka vodilna v daljšem časovnem obdobju. Poleg stalne prisotnosti Republikanske in Demokratske stranke se občasno pojavi še kakšna druga stranka, ki pa navadno po volitvah kmalu razpade. Njihov pomen je predvsem v odpiranju novih, svežih in perečih problemov. Sicer pa je osrednja značilnost oziroma posledica ameriškega dvostrankarstva to, da stranki ostajata na varni sredinski poziciji in se le redko opredeljujeta do posameznih vprašanj (Ferfila 2006, 342–5).

Ustava ZDA⁴⁴ ima samo sedem členov, vendar pa so ji dodali še 26 amandmajev. Uvod v obliki preambule izrecno omenja ljudstvo kot vrhovnega suverena tj. oblikovalca ustave. Po ameriški ustavi je oblast razdeljena na tri veje oblasti, zakonodajno, izvršilno in pa sodno, ki jih obravnavajo člani od 1 do 3. Federalno ureditev ZDA pa opredeli 4. člen. Zvezna ustava, zvezni zakoni in mednarodnopravni akti imajo v zveznih državah neposredno veljavo in prednost pred državnimi akti. Zvezne države so suverene in si suverenost tudi medsebojno priznavajo. ZDA sestavlja 50 zveznih držav, zvezno okrožje Kolumbija ter 14 neodvisnih ozemelj (večinoma otokov v Karibskem morju in Tihem oceanu). V tem sistemu so nosilci zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti kongres, predsednik ZDA in vrhovno sodišče ZDA.

⁴³ V takšni ureditvi imata dve ravni vlad formalno avtoriteto nad istim ozemljem in istimi ljudmi. Gre za sistem delitve oblasti med različnimi vladami (Ferfila 2006, 334). Federacija pomeni trdno povezanost med zvezno državo in njenimi deli. Temeljni pravni akt, na katerem temelji federacija, je zvezna ustava, ki ureja pristojnost zvezne države in delov, ki jo sestavljajo (imenujejo se lahko države, republike, kantoni, dežele itn.). Suverenost praviloma pripada le zvezni državi, njeni sestavni deli pa uživajo relativno samostojnost. Federacije so nastale bodisi zaradi tega, ker na skupnem državnem ozemlju žive različni narodi, bodisi zaradi različne zgodovinske usode posameznih delov današnjih federacij, bodisi zaradi izjemno velikega državnega ozemlja, ki ga brez obstoja zvezne države ne bi bilo mogoče učinkovito urejati. Med sodobnimi federacijami so velike razlike, ki se kažejo zlasti v različni stopnji samostojnosti enot, ki tvorijo zvezno državo.

⁴⁴ Ustava Združenih držav Amerike – *The United States Constitution*, sprejeta 17. septembra 1787 v Philadelphii, Pennsylvania, v veljavi od 21. junija 1788.

2.2.1.1 Predsednik

Na čelu izvršilne funkcije je predsednik, ki je izvoljen za štiri leta z možnostjo ene ponovitve mandata, izvolijo ga posebni elektorji, ki so sami neposredno izvoljeni in po ustavnem običaju glasujejo za kandidata svoje stranke – torej so volitve dejansko neposredne. Ameriška ustava zahteva le, da je predsednik rojen v ZDA ter da je star najmanj 35 let. Za vsakega predsednika, še zlasti pa za ameriškega, velja, da je nekakšen dvojni predsednik – domači in mednarodni. Je najpomembnejša politična oseba in eden izmed temeljev ameriškega političnega sistema ter simbol ameriškega ljudstva. Predsednik ZDA ima več funkcij kot ministrski predsednik v parlamentarnem sistemu. Ferfila (2006, 361–4) navaja naslednje najpogostejše funkcije predsednika:

1. Šef države (v ZDA sta vlogi predsednika države in predsednika vlade združeni, kot šef države je ameriški predsednik tako ceremonialni vodja kot tudi simbolni vodja).
2. Vrhovni poveljnik.
3. Oblikovalec zunanje politike (vodilna vloga predsednika v zunanji politiki se kaže v samostojnosti sklepanja mednarodnih pogodb, ki jih mora senat potrditi z dvotretjinsko večino in diplomatskem priznavanju predstavnikov tujih vlad).
4. Postavlja dnevni red svetovne politike v ZDA in v svetu.
5. Šef vlade.
6. Vodja zakonodaje (predsednik lahko kongresu prepreči sprejetje zakona, saj lahko da na zakonski predlog veto in ga z obrazložitvijo vrne kongresu,⁴⁵ kjer ga morata ponovno obravnavati oba domova, zakon pa mora biti izglasovan s kvalificirano večino glasov dveh tretjin vseh članov domov, da bi bil predsedniški veto v kongresu preglasovan).
7. Odgovoren za gospodarstvo.
8. Krizni menedžer (v nenadnih, nepredvidljivih in nevarnih situacijah je potrebno predsednikovo hitro odločanje. Kongres je kot vsak parlament počasen, velik, decentraliziran, medtem ko lahko predsednik zbere izvedenske skupine, jim daje ustrezne informacije in sprejme konsistentne odločitve).
9. Vodja stranke (je prvi strankin človek in sodeluje v kampanjah za strankine kandidate, imenuje strankarske ljudi na pomembne položaje ter imenuje ali vsaj soglaša z imenovanjem strankinega predsednika).

⁴⁵ Predsednik lahko zakonski predlog tudi podpiše in s tem postane zakon, v primeru pa da se nanj ne odzove pa postane zakon v desetih dneh.

10. Politik (njegova vloga politika je nekakšna rdeča nit vseh teh in drugih funkcij, ki jih opravlja na predsedniškem položaju).

Vse našteve vloge predsednika ZDA se seveda prepletajo in povezujejo. Predsednik ima svoj zakonodajni program, ki izhaja iz njegovega volilnega izhodišča in interesov njegove volilne koalicije. Med svojim mandatom ga skuša vsiliti kongresu kot njegov zakonodajni program. Na razpolago ima številne oblike vplivanja, od osebnih pritiskov do sestankov z vodji strank in kongresnih institucij (Ferfila 2006, 360–1). Odnos med kongresom in predsednikom je neodvisen, saj predsednika ne voli kongres, ga ne more odstaviti, hkrati pa tudi predsednik ZDA ne more biti član kongresa in ga ne more razpustiti. Seveda pa kljub tej neodvisnosti pomembno vplivata drug na drugega. Kongres sicer v celoti opravlja zakonodajno funkcijo, vendar ima pri tem predsednik pravico do suspenzivnega veta, s katerim lahko prepreči, da bi v kongresu sprejeti zakon začel veljati, ker je za uveljavitev zakona potreben njegov podpis. Vendar, če o takem zakonu kongres ponovno odloča in doseže dvotretjinsko večino, zakon začne veljati kljub predsednikovemu vetu. Kongres pa predsednika zavezuje s sprejetimi zakoni in s proračunom.

2.2.1.2 Kongres

Po 1. členu ameriške ustave ima ameriški kongres vse zakonodajne pristojnosti. Je dvodomen, kar pomeni, da je sestavljen iz senata, ki predstavlja zgornji dom in predstavniškega doma (*House of Representatives*), ki predstavlja spodnji dom. Poleg 100 senatorjev sedi v kongresu še 435 članov predstavniškega doma. Po dva senatorja iz vsake države nista izbrana z volitvami, pač pa jih imenujejo kongresi vsake države kot svoje predstavnike na zvezni ravni, kjer skrbijo predvsem za to, da bodo njihove države enakopravno obravnavane v zakonodajnem procesu. Zanimivost ameriškega kongresa je vsekakor ta, da sta oba domova skoraj enako močna (navadno je v dvodomnih parlamentih en dom pomembnejši od drugega) (Ferfila 2006, 353–5) in o večini zadev odločata enakopravno. Ravno pri sprejemanju zakonskih aktov sta oba domova kongresa enakopravna. Zakonski predlog stopi v veljavo, ko dobi podporo v obeh domovih ter ga razglasi predsednik. V primeru suspenzivnega veta s strani predsednika ZDA, pa mora, kot rečeno, zakonski predlog dobiti dvotretjinsko večino, da stopi v veljavo brez predsednikove odobritve (White House 2009).

Kongres predvsem izpeljuje zakonodajne postopke, skrbi za narodno obrambo, financira zvezne programe, nadzoruje davke, vodi postopke proti državnim uradnikom, napoveduje

vojne itd. Senat pa ima močnejšo nadzorno funkcijo (White House 2009). Poglavitna ustavna funkcija kongresa oziroma njegovih članov je oblikovanje politik. Predstavniški dom je v primerjavi s senatom bolj institucionaliziran, bolj hierarhičen in manj anarhičen. Razvil je tudi posebno institucijo, Odbor za pravila v predstavniškem domu (*House Rule Committee*), ki ne samo določa dnevni red, ampak tudi prouči predloge, ki pridejo iz odborov in komisij, predlaga možne amandmaje itd. Predstavniški dom se za razliko od senata ukvarja bolj z gospodarskimi zadevami in proračunom, medtem ko senat tesneje sodeluje s predsednikom pri imenovanjih, potrjevanju mednarodnih pogodb ter je bolj angažiran v mednarodnih zadevah. Vodja predstavniškega doma je govornik doma (*Speaker of the House*), ki ga postavi večinska stranka. Pomembnost njegove funkcije je tudi v tem, da po podpredsedniku nadomesti predsednika. Predsednik senata pa je po ustavi ameriški podpredsednik. Običajno pa podpredsednik prepusti senatne zadeve vodji senatne večine, ki potem skupaj z večinskim priganjalcem⁴⁶ vodi delo senata (določa njegov dnevni red, urnik dela, vpliva na delo odborov itd.) (Ferfila 2006, 353–8).⁴⁷

Senat velja za prestižnejšo ustanovo kot predstavniški dom, saj je manjši, ima več politične moči in daljše mandate. Senat ima pravico predlagati nove zakone, razen v zvezi s proračunom (postopek mora začeti predstavniški dom), vendar lahko spremeni ali zavrne vsak zakon, sprejet v predstavniškem domu. Senatorji so izvoljeni za obdobje šestih let. Volitve ne potekajo po vseh ZDA naenkrat, tako da se vsaki dve leti zamenja približno tretjina senatorjev. Za razliko od predstavniškega doma, kjer je število članov iz posamezne zvezne države odvisno od števila njenih prebivalcev, ima v senatu vsaka zvezna država le dve senatorski mesti ne glede na število prebivalcev posamezne zvezne države. Senatorji lahko na podlagi obtožbe (*impeachment*) predstavniškega doma z dvotretjinsko večino odstavijo kateregakoli državnika, tudi predsednika države. Naloga senata je sodelovanje pri oblikovanju zakonov, potrditi (lahko tudi odkloni) mora tista imenovanja s strani predsednika, ki morajo imeti odobritev senata. Njegove nadaljnje naloge so še imenovanje vladnih uslužbencev in sojenje o političnih postopkih ter ratificiranje mednarodnih pogodb, ki jih sklene predsednik (za ratifikacijo je potrebna kvalificirana dvotretjinska večina glasov vseh članov senata) (White House 2009).

⁴⁶ Oba kongresna domova imata vodjo večine in manjšine (*Majority Leader, Minority Leader*), poleg tega pa tudi večinskega in manjšinskega priganjalca (*Majority Whip, Minority Whip*). Priganjalec seznanja z delovanjem kongresa strankin aparat in članstvo ter disciplinira strankine vrste pri glasovanju (Ferfila 2006, 358).

⁴⁷ Trenutno ima mandat predsednice predstavniškega doma Nancy Pelosi, ki je prva ženska v ameriški zgodovini, ki je zasedla to mesto.

2.2.2 Razvoj okoljske politike Združenih držav Amerike

Tudi v ZDA se je, tako kot v EU, aktivna zaščita okolja začela razvijati v 60-ih letih 20. stoletja, kljub temu, da so bili različni ukrepi na področju upravljanja z vodo, zaščite narave in upravljanja z odpadki sprejeti že prej. Politični, zakonodajni in administrativni ukrepi so v naslednjih letih vodili do bolj organiziranih in načrtovanih ukrepov, ki so od takrat dalje, znani pod izrazom 'okoljska politika' (Kramer 2002, 3).

Ko so ZDA začele z razvojem aktivne okoljske politike, so bile suverena država, ki je posedovala vse ustavne, institucionalne, gospodarske in politične pogoje za oblikovanje in izvajanje skladne in dosledne okoljske politike doma in v tujini. Kljub temu pa so bila do leta 1960 vprašanja vode in zraka večinoma obravnavana na ravni posameznih držav ZDA. Naraščajoča zaskrbljenost javnosti glede onesnaževanja okolja je vodila v sprejetje vrste zakonov, ki uravnavajo onesnaževanje (Kramer 2002, 3–5).

V 70-ih letih 20. stoletja se je zelo povečalo število ekoloških skupin in njihov politični vpliv (na primer društvo za divjino, sklad za obrambo okolja, sklad za obrambo naravnih virov, Greenpeace, Earth First idr.). Te skupine so bile ključne pri pritiskanju na kongres, da je sprejel novo ekološko zakonodajo in okrepil veljavne zakone. Zakon o čistem zraku iz leta 1970 je zahteval 90 odstotno zmanjšanje emisij avtomobilskih plinov in strog nadzor nad industrijskim onesnaževanjem. Kongres je pozneje sprejel še vrsto drugih zakonov, ki uravnavajo onesnaževanje (na primer zakone o čisti in zdravi pitni vodi, preprečevanju onesnaževanja, nacionalni okoljevarstveni politiki, nadzoru strupenih snovi ter o ohranitvi in nadomestitvi virov) (Ferfila 2006, 398–401). Leta 1970 je takratni predsednik Richard Nixon vzpostavil tudi Agencijo za zaščito okolja (*Environmental Protection Agency* – EPA). Nanjo so bili preneseni ekološki programi, ki so bili prej razdeljeni na pet ministrstev. Gre za neodvisno agencijo, zunaj kateregakoli ministrstva, ki poroča neposredno predsedniku. Vodjo agencije imenuje predsednik, potrdi pa ga senat. »Agencija mora izvajati obsežno raziskovanje o delovanju različnega onesnaževanja na človeško zdravje in naravno okolje, saj tako dobi najboljšo podlago za oblikovanje pravil okoljevarstvenega vedenja podjetij, to pa se nato z zakonodajnim procesom prevede v standarde onesnaževanja, obvezne za vse« (Ferfila 2006, 399). Na splošno je okoljsko politiko ZDA v 70-ih letih 20. stoletja zaznamovala centraliziranost (sprejetje federalne zakonodaje na področjih onesnaževanja zraka in vode, varovanja narave itd.), ki so jo postopoma začeli napadati tisti, ki se bili bolj naklonjeni okoljski politiki na državni ravni, ter

ekonomisti in biznis. Leta 1980 je tako Reaganova administracija obveznosti EPA skrčila in vrnila večje obveznosti za regulacijo okolja nazaj državam (Kramer 2002, 3–5).

Na mednarodni ravni so na področju okolja v obdobju Georgea W. Busha starejšega sledila pogajanja za sprejetje in nato tudi sprejetje UN FCCC ter v Clintonovem mandatu še pogajanja za sprejetje Kjotskega protokola, o čemer pa pišem več v poglavjih o podnebnih spremembah in o transatlantskih odnosih v času administracije Billa Clintona. Okoljska politika pa je na sploh v zunanji politiki ZDA v primerjavi s trgovinskimi in gospodarskimi temami drugotnega pomena (Kramer 2002, 6).

2.2.2.1 Oblikovanje okoljske politike v Združenih državah Amerike

Pri oblikovanju okoljske politike v ZDA ima pomembno vlogo kongres, ki se ukvarja s skoraj vsemi zadevami okoljske zakonodaje in politike, zlasti kar zadeva nadzor onesnaževanja, okoljske subvencije, proizvodni standardi in rabe zemljišč (Kramer 2002, 4). Demokratični zakonodajalci v kongresu so navadno bolj naklonjeni okoljski zakonodaji kot njihovi republikanski kolegi. Ta vzorec se pojavlja v obeh domovih parlamenta, postal pa je zelo očiten po parlamentarnih volitvah leta 1994, ko so republikanci prevzeli nadzor nad obema domovoma kongresa (Sussman 2004, 352).

Čeprav predsednik po ustavi sodeluje pri mednarodnih sporazumih z drugimi državami, pa lahko zakonodajna veja to njegovo pristojnost omeji. V zunanji politiki ima senat vlogo 'svetovanja in soglasja' v zvezi s predsedniškimi pogodbenim delovanjem. Senat lahko bodisi z dvotretjinsko večino potrdi predsednikovo pobudo za doseg mednarodnega sodelovanja na področju globalnih okoljskih politik bodisi zavrne podporo predsedniku (Sussman 2004, 352). ZDA v mednarodnih okoljskih pogajanjih predstavlja Ministrstvo za zunanje zadeve (*State Department*) in Ministrstvo za trgovino (*Department of Commerce*). Malo pozornosti je namenjeno vzpostavitvi Ministrstva za okolje ali mednarodnemu predstavljanju EPA, kar dokazuje, da okoljske zadeve, v primerjavi s trgovinskimi in gospodarskimi temami, niso tako visoko na agendi v zunanji politiki ZDA (Kramer 2002, 6).

Pomembne pri oblikovanju domače in globalne okoljske politike pa so tudi interesne skupine. Okoljske skupine zajemajo tako dolgoletne ekološke organizacije (na primer Sierra Club), velike in dobro financirane skupine (na primer National Wildlife Federation), kot tudi multilateralna združenja (na primer Greenpeace in Friends of the Earth). Organizirani interesi, ki navadno nasprotujejo okoljskim gibanjem vključujejo biznis in industrijo. Biznis in

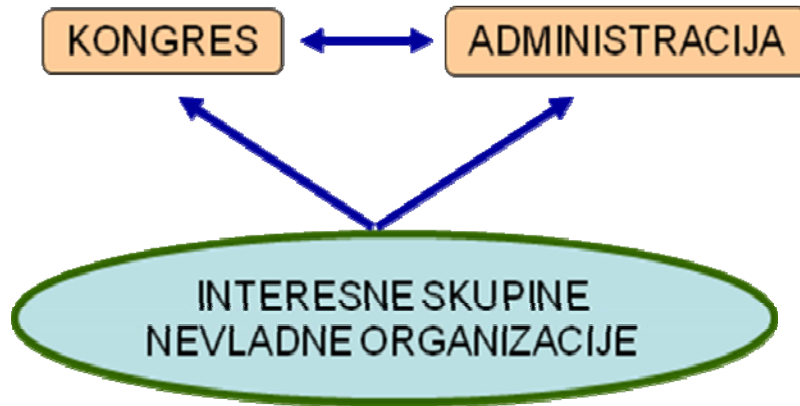
industrija nasprotujeta, da se v imenu varovanja okolja obremenjuje njune gospodarske interese, v zameno pa imata veliko sredstev in sposobnost zagotoviti znatna sredstva za politične kampanje (Sussman 2004, 352). Ker je za republikanske kandidate bolj verjetno, da bodo nasprotovali okoljskimi predpisom ter zavzeli razvojno stališče, ni presenetljivo, da biznis in industrija podpirata s svojimi prispevki kampanje prav teh kandidatov, medtem ko okoljske skupine praviloma podpirajo demokratične kandidate. Seveda pa imata biznis in industrija svoje zaveznike tudi med demokratskimi kandidati (Sussman 2004, 359). V ZDA imajo interesne skupine neštete vstopne točke do političnega procesa. Interesi biznisa lahko vplivajo na člane kongresa in Bele hiše. To pa ne pomeni, da je politika ZDA že v naprej določena (javnosti in nasprotne skupine bi lahko na primer uporabile pluralistični politični postopek za vzpostavitev novih politik), vendar pa pomeni, da je ameriška zunanja politika odporna na spremembe, ki ogrožajo obstoječe interese v družbi (Harris 2002, 394). Omeniti pa je potrebno tudi pomembnost javne podpore, ki je predpogoj, da bi bila vlada ZDA uspešna pri promociji globalnih okoljskih političnih pobud. Vsekakor je visoka raven skrbi za okolje državljanov dobrodošla novica za tiste, ki si prizadevajo za zaščito okolja (Sussman 2004, 352).

Globalno okolje je na sploh zanemarjeno področje politike ZDA. Če ga ocenjujemo z vidika celotnega zveznega proračuna, je delež porabe finančnih sredstev za okolje minimalen v primerjavi z ostalimi področji politike (Sussman 2004, 356). Sussman (2004, 353) pravi, da so pri ameriškem oblikovanju okoljske politike predvsem bolj kot meddržavni odnosi pomembnejši notranji dejavniki. Domača politika je tako ključni dejavnik pri pojasnjevanju, zakaj ZDA ponudijo ali ne ponudijo vodilne vloge na področju globalne okoljske politike.

Če poskušam narisati akterje prisotne pri oblikovanju okoljske politike in prepletanje njihovih interesov v ZDA, kar prikazuje Slika 2.2, opazimo, da je le-ta veliko bolj preprosta, kot tista, ki prikazuje oblikovanje okoljske politike na ravni EU. Iz slike je razvidno, da so interesne skupine in NVO intenzivno vključene v oblikovanje okoljske politike v ZDA. Te lahko svoje interese uveljavijo preko prispevkov kampanjam predstavnikom kongresa in ameriške administracije. Veliko pa je odvisno tudi od kongresa in predsednika oziroma njegove administracije ali so okoljski problemi visoko na njihovi agendi ali ne. Kot rečeno, so demokrati navadno bolj naklonjeni okoljskim temam, kar je za oblikovanje okoljske politike lahko ključnega pomena, saj ima Senat možnost, da določeno predsednikovo pobudo bodisi potrdi bodisi zavrne. Kot sem že omenila, pa je izrednega pomena tudi javna podpora. Javnost je lahko reševanju okoljskih problemov zelo naklonjena in to izrazi na volitvah svojih

predstavnikov s tem, da voli kandidata, ki v svojem programu poudarja reševanje okoljskih problemov.

Slika 2.2: Povezave akterjev vpletenih v oblikovanje okoljske politike v ZDA



2.3 Pregled transatlantskega sodelovanja

Pregled zgodovine transatlantskega sodelovanja je pomemben zato, da vidimo kakšni so bili odnosi med akterji v preteklosti, pred začetkom evropskega povezovanja ter da spoznamo dejavnike, ki so privedli do sodelovanja me EU in ZDA. Zaradi dolge zgodovine odnosov med Ameriko in Evropo, sem se odločila za krajši prelet njunega odnosa. Izpostavila sem nekaj ključnih dogodkov in dokumentov, ki so tako ali drugače vplivali na njun odnos in ju zbliževali oziroma oddaljevali. Dejanski odnos med EU in ZDA se je seveda začel z nastankom Unije oziroma z njenimi predhodnicami: ESPJ, EGS in Euratom, torej z začetki evropskega povezovanja.⁴⁸

Zgodovina evro-ameriškega partnerstva pa sega v sama začetna leta ZDA. Vse odkar so v Severno Ameriko prišli prvi kolonisti in ustanovili ZDA, so se med Evropo in Ameriko vzpostavljale vezi. ZDA so se razvile iz svetovnih idej, ki jih poseblja Evropa: človekove pravice, svoboda, enakost in demokracija. Amerika zato Evropo vidi kot kontinent od koder izvirajo njihove korenine in njihova identiteta. Prav tako pa je tudi Amerika imela pomembno vlogo pri oblikovanju in razvoju Evrope, njenih idej in politik. ZDA so Evropejcem

⁴⁸ Evropa in Amerika sta dejansko povezani vse od odkritja slednje. Amerika je nenazadnje nastala iz evropskih kolonij. 13 angleških kolonij je leta 1776 v Severni Ameriki razglasilo neodvisnost, kar je sprožilo vojno in evropsko intervencijo na ameriških tleh.

predstavljale deželo kjer je doma sodobnost in kjer je vsak državljan lahko dosegel ekonomski in socialni uspeh na podlagi svojega dela in sposobnosti (Weidenfeld 2006, 25–6).

Za obdobje od 19. stoletja pa do I. svetovne vojne so značilne izolacionistične zunanjepolitične težnje ZDA. Leta 1823⁴⁹ je tako takratni ameriški predsednik James Monroe predstavil svojo doktrino o zavračanju vsakršnega vmešavanja evropskih sil v ameriške notranje zadeve. Benko (1997, 115) pravi, da gre pri Monrojevi doktrini za posebno obliko ameriškega imperializma, Petrič (1994, 80–1) pa jo označi za specifično obliko izolacionizma,⁵⁰ glede na zadržanost do drugih držav v takratni mednarodni skupnosti. Monrojeva doktrina je prva, ki države Amerike loči od dogajanja v Evropi in evropskim silam prepove vmešavanje na ameriških tleh, hkrati pa tudi določa prihodnjo ameriško imperialno politiko ter začrta interesna področja ZDA na celi zahodni hemisferi. Monrojeva doktrina je izražala duh solidarnosti novim in neodvisnim republikami Latinske Amerike, ob tem pa je novim državam tudi zagotavljala, da bi jim v primeru intervencije Svete alianse ZDA pomagale pri obrambi (Ferfila 2002, 493–4). Kljub vsemu pa je bilo v tem obdobju pretrgano le politično sodelovanje, vse ostale oblike navezanosti pa so ostajale.

2.3.1 Obdobje I. svetovne vojne

Med leti 1890 in 1917, ko je vstopila v I. svetovno vojno, je Amerika postajala vedno bolj vpletena v evropske zadeve.⁵¹ Vstop v I. svetovno vojno 6. aprila 1917 na strani antantnih sil⁵² in poseg na evropsko ozemlje sta močno zaznamovala ameriško politiko in posledično tudi

⁴⁹ V tistem času so se srednjeameriške in južnoameriške španske kolonije počasi začele osvobajati. ZDA so osamosvojitve spremljale in podpirale, saj je gibanje za samostojnost potrjevalo njihovo lastno vero v neodvisnost. Leta 1822 je takratni predsednik ZDA James Monroe tudi uradno priznal nove države v Južni Ameriki. V tistem času so Rusija, Prusija in Avstrija oblikovale Sveto alianso (leta 1815 se jim pridruži še Velika Britanija in leta 1819 še Francija), katere cilj je bil zavarovati svet pred revolucijo in ohraniti monarhije in absolutistični sistem. To pa je bilo v nasprotju z ameriškim načelom, da imajo narodi pravico do samoodločbe. Dokler je Sveta aliansa omejevala svoje dejavnosti na Evropo ZDA ni skrbelo, ko pa je Sveta aliansa napovedala, da bo povrnila nekdanje kolonije Španiji, so postali Američani zaskrbljeni in tako je 2. decembra 1823 ameriški predsednik Monroe pred kongresom predstavil svojo tezo o zavračanju vsakršnega nadaljnega vmešavanja evropskih sil v ameriške notranje zadeve (Benko, 1997, 140–4; Ferfila 2002, 493–4).

⁵⁰ Izolacionistične težnje ZDA pa jim seveda niso preprečevale uporabe svoje vojaške in ekonomske moči ter izvajanja političnega pritiska tudi zunaj svoje celine vsakokrat, ko je šlo za jasno razvidne ameriške interese (Petrič 1994, 80–1).

⁵¹ Tedanji ameriški predsednik Theodore Roosevelt je na novo interpretiral prepoved intervencije in Monrojevo doktrino spremenil v dolžnost ZDA do posredovanja, znana tudi kot Rooseveltov dodatek (*Roosevelt Corollary*) (Weidenfeld 2006, 30).

⁵² Antanto so tvorile: Velika Britanija, Francija, Rusija, Srbija (Benko 1997, 153), leta 1915 pa je pristopila še Italija.

politiko evropskih držav.⁵³ Ameriški predsednik Woodrow Wilson je kot glavni argument za vstop v vojno in s tem v evropske politike navajal, da le-ta ni temeljil na ameriških gospodarskih ali političnih interesih, temveč na grožnji temeljnim ameriškim vrednotam, kot so svoboda in pravica do samoodločbe in to na celini kjer so bile te vrednote vzpostavljene (Weidenfeld 2006, 29–30).⁵⁴ Že med vojno je, 8. januarja 1918 predsednik Wilson formiral 14 točk t. i. Wilsonovih točk, ki naj bi služile za povojno ureditev sveta, še najbolj Evrope oziroma predstavljale splošno sprejeta načela za mir (Garraty, 1998, 653). Po I. svetovni vojni so zmagovalke, na podlagi predloga ameriškega predsednika Wilsona ustanovile Društvo narodov, ki naj bi zagotavljalo kolektivno varnost in mednarodni mir. Društvo narodov nikoli ni delovalo v skladu s prvotnim idealom, saj ni imelo lastnih oboroženih sil, oslabilo pa ga je tudi dejstvo, da se ZDA in Rusija vanj niso vključile,⁵⁵ prav tako pa mu večina držav članic ni bila pripravljena prepustiti tolikšnega vpliva, ki bi mu omogočil učinkovito uresničevanje zamišljenega sistema kolektivne varnosti (Benko 1997, 161, 188–94; Garraty 1998, 655–6; Ferfila 2002, 516). Društvo narodov kot mednarodni organizaciji, ki zagotavlja kolektivno varnost in mir tako ni uspelo preprečiti II. svetovne vojne.

Leta 1928 je kot nadgradnja Društva narodov, na področju razorožitve, Amerika sprožila nove iniciative z Briand-Kelloggovim paktom,⁵⁶ v katerem se države podpisnice odpovejo vojni kot sredstvu za doseg nacionalnih ciljev, rešitvi mednarodnih sporov in orodju politike ter se zavežejo k mirnemu reševanju sporov (Benko 1997, 198–200; Weidenfeld 2006, 32). Briand-Kellogova pogodba je dopolnila sistem kolektivne varnosti v Evropi. Dokument je obvezoval države podpisnice, da ne uporabijo vojne kot instrumenta nacionalne politike. Ker je Pakt Društva narodov državam omejil pravico do vojne (*jus ad bellum*), ni pa je popolnoma

⁵³ ZDA so poskušale pred začetkom I. svetovne vojne ostati čim bolj nevtralne. V tem času je ameriški sekretar vlade William Jennings Bryan poskušal širiti ideje sprave, si prizadeval za svetovni mir, za protivojne pogodbe in za odpor proti imperializmu. Do začetka I. svetovne vojne je Bryan dosegel podpis take pogodbe sprave z 21 državami. Posebnost teh sporazumov je, da določa čas za razmislek oziroma t. i. '*cooling off*' obdobje za čas enega leta, med katerim se podpisniki, v primeru spora oziroma nesoglasij, ne vključujejo v sovražnosti oziroma ne začnejo vojnih operacij. Dober primer Bryanovega sporazuma je bilateralni sporazum med ZDA in Veliko Britanijo, v katerem sta se državi podpisnici zavezali, da bosta medsebojne spore obravnavali v miru in jih prepustili Stalni mednarodni komisiji, v času preiskave pa ne bosta začeli vojnih operacij. Ob izbruhu I. svetovne vojne pa se je Bryan zavzel za nevtralnost ZDA (Garraty 1998, 637).

⁵⁴ Na odločitev za vstop v vojno in izbiro strani pa so vplivale tudi tesne gospodarske in politične povezave z Veliko Britanijo in Francijo, katerima so ZDA že pred vstopom v vojno dajale posojila in dobavljale orožje. Zavedali so se, da lahko nemška zmaga spremeni marsikaj, na primer: izgubo investicij, trga in pomembnega partnerja v Evropi in njihovih kolonijah (Ferfila 2002, 516).

⁵⁵ Kasneje so bile iz Društva narodov zaradi agresivne politike izključene Italija (1937), Nemčija (1933) in Japonska (1933).

⁵⁶ Briand-Kelloggovo pogodbo so sprejeli leta 1928 v Parizu. Gre za dokument, ki sta ga ustvarila francoski zunanji minister Briand in zunanji minister ZDA Kellogg, v katerem se države popolnoma odrekujejo vojni kot sredstvu nacionalne politike. Pogodba naj bi bila prvotno bilateralna, Kellogg pa je predlog razširil na stopnjo multilaterale. Dokument je podpisalo 15 držav, kasneje do njegove veljave pa 65 držav (Benko 1997, 198–9).

prepovedal, so s tem dokumentom postavili specifične in učinkovite obveznosti držav (Benko 1997, 198). Kljub temu pa podobno kot Društvo narodov ni imel pomembnejše vloge pri omejevanju oboroževanja in pri preprečevanju spopada, ki je sledil, ker ni določal sankcij za kršitve pakta.

Kljub temu, da se je Amerika umaknila iz Evrope in da je politično sodelovanje v času med obema vojnama upadlo, pa so družbene, kulturne in predvsem gospodarske povezave čez Atlantik naraščale. Hkrati je med leti 1920 in 1930 Amerika doživela družbeni preobrat: ameriške ideje in produkti so začeli prevladovati v evropski kulturi. Hollywoodski filmi, zabavna industrija, ameriška glasba, ples in blago so preplavili Evropo in svet ter postavili tudi nove standarde za evropske produkte (Weidenfeld 2006, 31–3). Leta 1929 je svet prizadela gospodarska kriza in prevladala je težnja po izolacionizmu. Z evropske strani je vladal splošen strah, da bo sodelovanje z ZDA vodilo v rešitev krize na račun Evrope. Novi red v Evropi ni bil vzpostavljen, ker niti Evropa niti ZDA nista bili pripravljene na vizijo, ki jo je predstavila Amerika po I. svetovni vojni, in sicer o transatlantski družbi demokratičnih držav, ki bi se odpovedala rivalstvu, vojaškemu spopadam in se zedinila o skupni družbi (Weidenfeld 2006, 33–4).

2.3.2 Obdobje II. svetovne vojne

Leta 1941 so ZDA vstopile v II. svetovno vojno in močno okrepile že dokaj nemočne zaveznike (Francija je bila okupirana, Velika Britanija že skoraj izčrpana, Sovjetska zveza pa se je do takrat dokaj neuspešno borila na ogromni vzhodni fronti). Vojna je ZDA pomagala, da se je izvlekla iz gospodarske krize, ki jo je pestila vsa trideseta leta, od gospodarskega zloma 1929.

11. avgusta 1941 sta ZDA in Velika Britanija (predsednika Roosevelt in Churchill) oblikovali Atlantsko listino (*Atlantic Charter*), ki je orisala vizijo, podobno ameriški viziji iz leta 1917: vzpostavitev svobodne, neodvisne ureditve, ki temelji na pravici do samoodločbe naroda, zagotovitvi miru in varnosti ter liberalnemu, nediskriminatornemu svetovnemu trgovinskemu sistemu (Weidenfeld 2006, 34). Države so v II. svetovni vojni, v luči zasledovanja končnega cilja (zlom fašizma in nacizma), potisnile svoje družbeno-politične razlike v ozadje. Bolj ko je bilo očitno, da bo nacizem v Evropi premagan, večja so bila nasprotja med Američani in Sovjetsko zvezo ter težnje po prevladi nad ostalim svetom, ki so v končni fazi pripeljala do hladne vojne.

Po II. svetovni vojni so imele ZDA veliko razlogov za vpletenost v Evropo – globalne politike, varnost in gospodarstvo (Weidenfeld 2006, 36). Glavna značilnost odnosov med ZDA in zahodno Evropo v povojnem obdobju je bila njuna medsebojna odvisnost (Peterson in Pollack 2003, 1). Američani so se zavedali, da bi bila zaradi visoke gospodarske medsebojne odvisnosti hitra obnova Evrope ključnega pomena tudi za ameriško gospodarstvo. Amerika je tako po vojni prevzela vodilno vlogo pri rekonstrukciji Evrope (Weidenfeld 2006, 32), ki je bila zaradi II. svetovne vojne popolnoma razdejana, industrija je bila na tleh, poleg tega pa jo je ogrožala tudi Sovjetska zveza. Da bi jo obranili pred njenim morebitnim napadom, je bilo potrebno Evropi povrniti moči za samoobrambo, povojno stanje pa je bilo poleg tega kot naročeno za razvoj komunističnih idej. ZDA so nadaljevale s svojo politiko posredovanja v Evropi s Trumanovo doktrino⁵⁷ in Marshallovim načrtom za obnovitev Evrope⁵⁸ (obe iz leta 1947) in si prizadevale za hitro vzpostavitev socialne blaginje ter tako zagotoviti predpogoj za razvoj demokracije (Garraty 1998 771–5). Marshallovo vodilo pravi, da se morajo države same sporazumeti in dogovoriti, kako bodo obnovile svoja gospodarstva, na osnovi česar so kasneje nastale ESPJ, kot predhodnica EGS ter Euratom (Peterson in Pollack 2003, 3). Na področju obrambe in varnosti pa so ZDA skupaj z evropskimi državami in Kanado leta 1949 vzpostavile zahodno partnerstvo, Organizacijo Severnoatlantskega sporazuma (NATO).⁵⁹ Z nastankom zveze NATO so se zaprla predvsem pereča vprašanja varnosti in obrambe, ki so pestila Evropo in nastala je ugodna klima za gospodarsko in politično sodelovanje.

Za zgodnje povojno obdobje transatlantskih odnosov je bila torej značilna praktična in ekonomska prevlada ZDA (Peterson in Pollack 2003, 3), Trumanova doktrina pa je na drugi strani določila Ameriško politiko nasproti Sovjetski zvezi, v mednarodnem pomenu pa je razširila hegemonijo ZDA nad Zahodno Evropo. Po Lundestadu (v Peterson in Pollack 2003, 3) so bile, z vidika ZDA, za povojne transatlantske odnose značilne tri stvari:

⁵⁷ Ameriški predsednik Harry S. Truman se je zavzemal za materialno pomoč vsem demokratičnim vladam, ki so se borile proti komunizmu oziroma proti 'oboroženim skupinam', kot jih je imenoval.

⁵⁸ Marshallov načrt, uradno imenovan Program za obnovo Evrope (*European Recovery Programme*), pa je na drugi strani za Sovjetsko zvezo pomenil "ameriški načrt za podjarmljenje Evrope". Tako so se načrtu odpovedale vse države pod sovjetskim nadzorom (Holbrooke 1995, 40; Benko 1997, 231–2, 289–90). Pomoč ZDA sicer ni toliko temeljila na sočutju in resnični želji po pomoči, kot na nasprotovanju komunizmu, širitvi te ideje po Evropi ter širjenju Sovjetske zveze (Piening 1997, 94; Peterson in Pollack 2003, 3). Za štiri letno obdobje so ZDA Evropi zagotovile 17 milijard dolarjev pomoči ali 5 odstotkov BDP Amerike (Peterson in Pollack 2003, 3).

⁵⁹ Zveza NATO je 4. aprila 1949 nastala predvsem kot odgovor na grožnjo, ki jo je predstavljala politika Sovjetske zveze ter z namenom krepitve vezi z evropskimi demokracijami (Garraty 1998, 775). Severnoatlantski sporazum je v Washingtonu podpisalo 12 predstavnikov držav, med njimi ZDA, Kanada, Velika Britanija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Norveška, Portugalska in Islandija. Ključni je njegov 5. člen, ki predvideva kolektivno obrambo. Države članice obravnavajo napad na eno ali več članic zveze kot napad na vse članice. Z zvezo NATO je bil zgrajen politični in vojaški most čez Atlantik. Po razpadu Sovjetske zveze pa je zveza NATO postajala vedno bolj politično motivirana organizacija (Trapans 2003, 11).

- podpora ZDA v povojnem obdobju je bila bistvena za povojni uspeh evropske integracije;
- ta podpora je dostikrat temeljila na zgrešenih naivnih idejah o preobrazbi Evrope po ameriškem modelu;
- ameriška podpora Evropi je bila ves čas bolj ali manj stalna.

2.3.3 Obdobje hladne vojne

Nasprotja med ZDA in Sovjetsko zvezo ter težnje po prevladi nad ostalim svetom so privedle do hladne vojne. Vez,⁶⁰ ki se je vzpostavila med ZDA in Evropo v času hladne vojne⁶¹ je bila za transatlantske odnose izjemna situacija. Amerika in Evropa sta stopili v harmonijo, saj je z vzhoda prihajala grožnja splošnemu zahodnemu idealu svobode (Weidenfeld 2006, 10). V času hladne vojne sta imeli ES in ZDA skupne interese in norme. Skupna jima je bila zavezanost k demokratičnim institucijam, liberalnim vrednotam in človekovim pravicam. Obe sta imeli skupni interes do odprtega mednarodnega trgovinskega sistema, dostopa do svetovnih energijskih zalog z energijo in preprečevanja širjenja orožja za množično uničevanje (Cameron 2007, 95–6). Močna povezanost se je odražala tudi v obsegu trgovinskih izmenjav, vojaškega sodelovanja, mobilnosti študentov in turistov na obe strani Atlantika, oziroma enostavno v podobnosti okusa in vzorcih porabe. Družbi sta bili tako povezani, da je Karl Deutsch (v Kopstein in Steinmo 2008, 18) njun odnos označil za 'varnostno skupnost' (*security community*).⁶²

Ekonomska soodvisnost je tako predstavljala bistvo odnosa med ES in ZDA. ES in ZDA sta bili zgodovinsko povezani skozi trgovino in investicije vsaj od začetka 20. stoletja, njun odnos pa se je še poglobil po letu 1950 (Smith in Steffenson 2005, 345), ko je prišlo do institucionalizacije transatlantskih odnosov, z odprtjem Delegacije Evropske komisije v Washingtonu leta 1954. ZDA pa so prvo misijo pri EU odprle leta 1961.

⁶⁰ Z zgodovinske perspektive lahko rečemo, da so bili odnosi med ZDA in Evropo od nekdaj ambivalentni. Nanje je vplivala na eni strani želja po bližini oziroma na drugi strani želja po distanci, na eni strani občudovanje ter na drugi nenaklonjenost in odpor (Weidenfeld 2006,10). Transatlantska ambivalenca je bila v času hladne vojne začasno prekinjena.

⁶¹ Izraz hladna vojna se nanaša na dejstvo, da v tem spopadu med ZDA in Sovjetsko zvezo ni prišlo do uporabe 'vročega orožja'. Spopad med njima je potekal na diplomatsko-političnem področju, ekonomskem področju, uporabljena pa so bila tudi sredstva psihološkega in propagandnega vojskovanja (Benko 1997, 290-291).

⁶² S tem izrazom je Deutsch mislil na takratno stanje med ZDA in ES. Kakršenkoli konflikt bi nastopil med zahodnima zaveznicama, bi bil ta z gotovostjo rešen po mirni poti. Pristen vojaški konflikt med njima pa je postal nepredstavljen (Kopstein in Steinmo 2008, 18).

Pomembna za odnose med EU in ZDA pa je bila tudi Helsinška sklepna listina⁶³ iz leta 1975. Na helsinški konferenci je namreč njena pobudnica, Sovjetska zveza, iz pogajanj želela izriniti ZDA in s tem simbolično tudi z evropskega kontinenta. ZDA so v bran stopile države ES in ji omogočile njeno sodelovanje na konferenci v Helsinkih (Toplak 2003, 120). Pogajanja so potekala v iskanju kompromisov med zahodom in vzhodom, z željo po preprečevanju konfliktov in kriz na evropskih tleh, ki bi lahko eskalirale v odkrit spopad med obema blokoma. Sklepni dokument je razdeljen na tri poglavja oziroma 'košare': 1. varnostno-politično, 2. ekonomsko, ekološko in kulturno ter 3. področje človekovih pravic. Drugo poglavje pod 5. točko opredeljuje, da »je varovanje in izboljšanje okolja /... / ena od zelo pomembnih nalog za dobro počutje ljudi in gospodarski razvoj vseh držav ter da je veliko okoljskih težav, zlasti v Evropi, mogoče učinkovito rešiti le s tesnim mednarodnim sodelovanjem«. Za cilje sodelovanja na področju okolja pa med drugim navaja spodbujanje interdisciplinarnega pristopa do okoljskih problemov; usklajevanje okoljske politike, povečanje učinkovitost nacionalnih in mednarodnih ukrepov za varstvo okolja ter spodbujanje nacionalnih in mednarodnih prizadevanj za razvoj in izboljšanje opreme za nadzor, varovanje in izboljšanje okolja.

Odnosi med ZDA in Evropo so v 80-ih letih 20. stoletja potekali na podoben način kot že desetletja pred tem, z visokim poudarkom na politično-varnostni dimenziji, tesno pa ji je sledila tudi gospodarska dimenzija. Zveza NATO je bila tako še vedno zelo pomembna točka njunega odnosa.

Hladna vojna je okrepila moč in vpliv ZDA, ki ju imajo le-te še danes. Padec berlinskega zidu, kot simbola hladne vojne, pa je še okrepil status ZDA kot edine svetovne velesile. Z razpadom Sovjetske zveze se je posledično končala tudi neposredna grožnja varnosti Evrope, in ZDA ter Evropa sta svojo pozornost kmalu preusmerili na domače probleme in na domačo politiko (Weidenfeld 2006, 39–40).⁶⁴ Konec hladne vojne je prinesel tudi nove izzive in priložnosti za ekonomijo, politiko in varnost ter nove dimenzije v mednarodnih odnosih. Na mnogih področjih sta se EU in ZDA znašli v vlogi tekmic in ne v vlogi strateških partneric (Smith in Steffenson 2005, 347–48, 353). Cohen-Tanuagi (2008, 19–20) meni, da je konec hladne vojne razkril razhajanja v interesih med ZDA in Evropo, kar je potreba po enotnosti v času hladne vojne skrila. Hastings Dunn (2009, 7) pravi, da je konec hladne vojne in konec grožnje Sovjetske zveze povzročil strah, da bo konec hladne vojne pomenil tudi konec

⁶³ Helsinška sklepna listina – *Helsinki Final Act*, sprejeta in razglašena na Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi, 1. avgusta 1975 v Helsinkih.

⁶⁴ Evropa se je na eni strani spopadala z vprašanjem poglobljanja integracije, na drugi strani pa z širjenjem proti vzhodu. V ZDA pa je med letoma 1992 in 2000 prevladovala predvsem domača problematika, medtem ko je bila zunanja politika skorajda izključena iz ameriške politične arene (Weidenfeld 2006, 39–40).

zavezništva med ES in ZDA. Za Američane konec hladne vojne označuje začetek nove dobe, v kateri bi ameriški vpliv vodil svet v vedno večji mir, blaginjo in svobodo. Na drugi strani pa je za Evropejce konec hladne vojne povzročil ambivalenco do ameriške vloge v svetu in globoko skrb za prihodnost lastnega družbenega reda. Evropejci so zato na EU začeli gledati ne več samo kot na velik trg, ampak tudi kot na potencialno gospodarsko, politično in morda tudi vojaško protiutež ZDA (Kopstein in Steinmo 2008, 13). Te dileme v domačih politikah in družbah so se reflektirale tudi v sfero zunanje politike. V trenutku, ko se je zdelo, da je ameriška politika na svojem vrhu, je le-ta postala brezpredmetna, odvečna za Evropo. Evropejci so začeli dvomiti v potrebo po ameriškem ščitju, ki jih je tako dolgo varoval. Kar je bilo prej videti kot ameriško politično vodstvo, je bilo sedaj videno kot ameriški unilateralizem, in kar je prej veljalo za ameriško gospodarsko premoč, je bilo sedaj razumljeno kot grabežljivost (*ibid.*).

Po koncu hladne vojne in razpadu vzhodnega bloka so se pojavila tudi vprašanja o nadaljnjem delovanju zveze NATO, saj naj le-to po razpadu Varšavskega pakta,⁶⁵ leta 1991, ne bi bilo več potrebno (Trapans 2003, 47). Za njegovo ohranitev so obstajali vojaški razlogi (Ruska federacija je bila sicer vojaško oslABLJENA, vendar bi si lahko opomogla) in tudi politični razlogi, saj bi bile brez zveze NATO ZDA zunaj Evrope (Trapans, 2003, 62). Tako se je morala tudi zveza NATO prilagoditi in na novo določiti svoje naloge.⁶⁶ Zavezniške sile je bilo treba reorganizirati tako, da bi lahko bile kos izzivom novega varnostnega okolja. V svojem jedru je bil NATO vedno obrambno-vojaško zavezništvo,⁶⁷ postal pa je tudi poglavitni forum za politično sodelovanje evropskih članic z ZDA. Poleg tega pa so spremembe zveze NATO utrdile tudi: proces širitve, preoblikovanje vojaških struktur Zavezništva kar naj bi mu omogočilo prevzeti nove vloge na področju obvladovanja kriznih situacij, ohranjanja miru in podpora miru na evroatlantskem območju, ter krepitev vloge Evrope na področju varnostnih zadev. NATO je prav tako tudi forum za aktivno sodelovanje med državami članicami in

⁶⁵ Varšavski pakt ali Organizacija Varšavskega sporazuma je nastala leta 1955, kot protiutež zvezi NATO. Med njenimi podpisnicami so bile Sovjetska zveza, Vzhodna Nemčija, Poljska, Madžarska, Čehoslovaška, Romunija in Albanija.

⁶⁶ Po koncu hladne vojne je veljalo prepričanje, da se lahko zmanjšajo vojske v osrčju Evrope. S tem bi se razbremenila gospodarstva prebivalcev in vsi bi bili deležni koristi miru. Obrambni proračuni v vseh državah so se skrčili, tako da je tudi zavezništvo moralo prilagoditi svoje načrte sredstvom, ki so bila na voljo (Trapans 2003, 52).

⁶⁷ Med njegove temeljne naloge spadajo: ohranjanje ozemeljske celovitosti, politične neodvisnosti ter kolektivne obrambe svojih članic (NATO 2001).

partnerskimi državami na področjih, kot so načrtovanje civilnega delovanja v sili, pomoč pri nesrečah ter znanstveni in okoljski programi (NATO 2001).⁶⁸

2.3.4 Aktualno obdobje

V začetku 90-ih let so hitre zgodovinske spremembe v Evropi vdihnile novo življenje v odnose med ZDA in Evropo. ZDA so razumele, da je močna in združena zahodna Evropa potrebna bolj kot kdajkoli glede na politične in gospodarske spremembe v vzhodni Evropi (Moussis 1999, 541). Prav tako je Amerika opazila naraščajoči potencial partnerstva z EU ter si zato prizadevala za vzpostavitev neke strukture oziroma organiziranosti v odnosih med EU in ZDA (Cameron 2007, 92). 22. novembra 1990 sta tako ZDA in države članice ES sprejele skupno **Transatlantsko deklaracijo** (Moussis 1999, 541), ki je orisala prihodnost odnosov med EU in Ameriko. Deklaracija je potrdila uspehe dosežene od konca vojne, še posebno na področju demokracije, človekovih pravic in ureditvi prostega trga (Weidenfeld 2006, 133). Upoštevajoč, da so njuni odnosi odločilni dejavnik za politično stabilnost v spreminjajočem se svetu, sta obe strani potrdili svojo predanost nenehnemu in razvijajočemu se enakopravnemu sodelovanju. V ta namen sta se dogovorili, da se bosta medsebojno posvetovali o pomembnih temah v skupnem interesu in da bosta poglobljali medsebojni dialog v oblikovani institucionalni strukturi za stike (Moussis 1999, 541). Deklaracija ni določala formalnega dogovora, še manj je bila pogodba in ni obvezovala nobene od podpisnic do česarkoli več kot do rednejših srečanj in posvetovanj (Piening 1997, 109). Zavezovala ju je torej k rednim političnim srečanjem oziroma posvetovanjem na vseh ravneh – vrhovi, ministrska srečanja, uradniška srečanja, srečanja delovnih skupin, predvsem pa je Transatlantska deklaracija poudarjala nadaljnjo krepitev partnerstva s prizadevanji za podporo demokraciji, vladavini prava, spoštovanju človekovih pravic ter individualnih svoboščin, zaščiti miru in promociji mednarodne varnosti v sodelovanju z ostalimi narodi, prispevanju k pomiritvi konfliktov v svetu in okrepitvi vloge Združenih narodov (Transatlantska deklaracija, 2–3). Srečanja na vrhu predstavljajo najpomembnejšo obliko sodelovanja med EU in ZDA, ki se odvijajo vsako leto in kjer naslavlja konkretna vprašanja s področja bilateralnega sodelovanja med EU in ZDA,

⁶⁸ NATO je leta 1969 priznalo okoljske izzive, s katerimi se spopada mednarodna skupnost, in ustanovilo Odbor za preučevanje izzivov sodobne družbe, ki naj bi dal odgovore ne zaskrbljujoča okoljska vprašanja. Glavne teme s katerimi se ukvarja Odbor za izzive sodobne družbe so industrijska in okoljska tveganja in njihove posledice na zdravje ljudi. Delo odbora poteka predvsem preko tri do pet letnih študij in krajših projektov ter preko konferenc in delavnic (NATO 2001).

služijo pa tudi kot okvir za strateški dialog o globalnih vprašanjih, ki so pomembna za celotno mednarodno skupnost (Cameron 2007, 92).

Čeprav je predstavljala kompromis, je kmalu postalo jasno, da Transatlantska deklaracija pri svojih pogojih ni šla dovolj daleč (Piening 1997, 109), s svojo neobvezno strukturo sodelovanja je bila neprimerna osnova za resnično okrepljeno transatlantsko skupnost (Weidenfeld 2006, 134), poleg tega pa tudi ni uživala potrebne politične podpore (Cameron 2007, 92). Partnerstvo je potrebovalo bolj obvezujoče strukture.

Ideja o pravi pogodbi ni zamrla. Potreba za nadaljnji razvoj bilateralnega odnosa med EU in ZDA je postala ponavljajoča se tema (Piening 1997, 109). Leta 1995 je sledila NTA in Skupni akcijski načrt, ki dopolnjujeta Transatlantsko deklaracijo in najavljata nova področja sodelovanja med obema partnericama. Več o NTA in o transatlantskih odnosih pa analiziram v poglavju o transatlantskih odnosih v času administracije Billa Clintona, saj je bila le-ta sprejeta v času njegovega prvega mandata predsednika ZDA.

3 PODNEBNE SPREMEMBE

Učinek tople grede, globalno segrevanje in globalne podnebne spremembe, gre za okoljski pojav, tako pomemben, da potrebuje tri imena. Kakorkoli ga pojmujejo pa so podnebne spremembe nedvomno med najpomembnejšimi okoljskimi vprašanji tega stoletja (Trumbo in Shanahan 2000, 199). Podnebne spremembe⁶⁹ so po UN FCCC (1. člen) »spremembe v podnebjju, povzročene posredno ali neposredno s človeškimi dejavnostmi, ki spreminjajo sestavo zemeljskega ozračja in ki so poleg naravnih sprememb podnebja opazovane v primerljivih časovnih obdobjih.« Giddens (2009, 1) za podnebne spremembe pravi, da se nanašajo na dejstvo, da »toplogredni plini, ki jih ustvarja moderna industrija, povzročajo segrevanje zemeljskega podnebja s potencialno uničujočimi posledicami za prihodnost.« Cegnar (2005) je spreminjanje podnebja definirala kot »spreminjanje običajnega vremena v nekem kraju, spremenijo se lahko povprečne vrednosti pa tudi pogostost in jakost ekstremnih dogodkov.«

Koncentracija nekaterih plinov se v ozračju povečuje, kar povzroča segrevanje zemeljske površine in podnebne spremembe. Osnova skrbi pa je okrepljen učinek t. i. tople grede, ki ga

⁶⁹ Izraz 'podnebne spremembe' so v UN FCCC definirali ZN in se uporablja izključno za spremembe, ki jih je povzročil človek. Naravne spremembe opredeljuje izraz podnebne nestanovitnosti (spremenljivosti).

povzročajo nekateri plini. Te pline na splošno imenujemo toplogredni plini (TGP).⁷⁰ TGP delujejo kot izolacija Zemlje, saj zmanjšujejo uhajanje toplote nazaj v vesolje in zadržujejo toploto, s segrevanjem ozračja pa dosegajo t. i. naravni učinek tople grede.⁷¹ Problem pa je v tem, da predvsem dejavnosti ljudi (kurjenje fosilnih goriv t. j. premoga, nafte, naravnih plinov in sečnja gozdov)⁷² povečujejo njihovo koncentracijo⁷³ v atmosferi (Jäger in O'Riordan 1996, 8; Fokus 2005, 1). Industrija, promet in energetske dejavnosti so v zadnjem stoletju povzročile tolikšen porast koncentracije TGP v ozračju, da jih narava ne zmore odstranjevati dovolj hitro skozi naravne procese.

Koncentracija TGP se je začela povečevati pred dvema stoletjema z industrijsko revolucijo (Jäger in O'Riordan 1996, 8; Fokus 2005, 5; Giddens 2009, 18). Na Sliki 3.1 je prikazana naraščajoča raven CO₂ v atmosferi skozi zgodovino, kot so ga izmerili v observatoriju Manua Loa na Havajih. Kot je razvidno iz slike, se je raven CO₂, v primerjavi z letom 1960, močno povišala. Povišana koncentracija TGP pa, kot že rečeno, povečuje naravni učinek tople grede, zaradi česar se Zemlja segreva, podnebje pa spreminja.

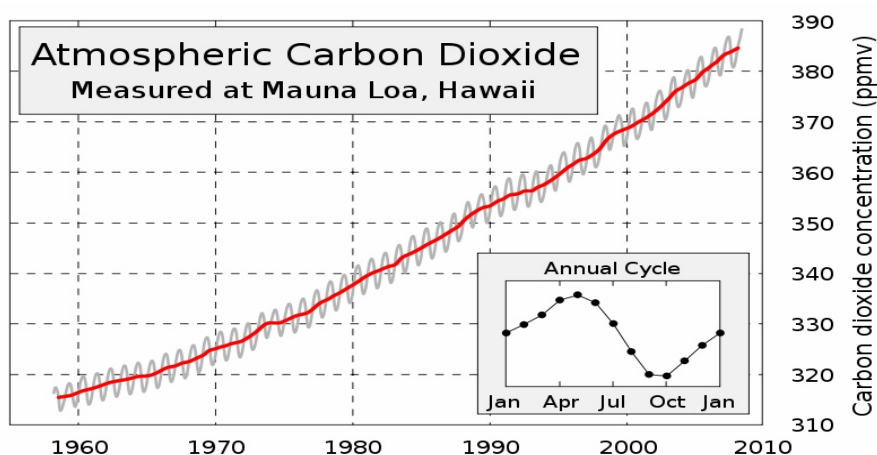
⁷⁰ Med pet glavnih TGP, ki se pojavljajo v naravi, spadajo: 1. *vodna para* (H₂O), ki je najbolj pogost TGP in največ prispeva k naravnemu učinku tople grede; 2. *ogljikov dioksid* (CO₂), ki se v ozračje sprošča pri naravnih procesih in pri kurjenju fosilnih goriv in drugih materialov. Povišano koncentracijo CO₂ v ozračju obravnavamo kot glavnega povzročitelja segrevanja podnebja (Jäger in O'Riordan 1996, 8) CO₂ pa tvori kar 80 odstotkov vseh TGP (Gore 2007, 28); 3. *metan* (CH₄) je zelo močan TGP (23 krat močnejši od CO₂). Nastaja z razpadanjem organskih snovi v okolju brez kisika. Glavni viri metana so mokrišča, riževa polja, živalski procesi presnove, razgradnja bioloških odpadkov itd; 4. *dušikov oksid* (N₂O) prihaja v glavnem iz prsti in oceanov ter iz nekaterih industrijskih procesov. Sprošča se s kurjenjem fosilnih goriv in organskih materialov, prav tako pa h koncentraciji N₂O v ozračju prispevata obdelovanje zemlje in gnojenje; 5. *ozon* (O₃) najdemo v zgornjem sloju ozračja, kjer igra pomembno vlogo pri zaščiti Zemlje pred ultravijoličnimi žarki. Nastaja pri fotokemičnih reakcijah (Fokus 2005, 3).

⁷¹ Brez tega učinka bi bila Zemlja mnogo hladnejša (do 30°C) in neprijazna za življenje (Jäger in O'Riordan 1996, 7).

⁷² Drevesa nase vežejo CO₂ in ga tako odstranijo iz ozračja. Ko jih posekamo in zažgemo se CO₂ vrne v ozračje. Poleg tega pa s sečnjo zmanjšamo sposobnost dreves, da nase vežejo CO₂.

⁷³ Človeške aktivnosti, ki povečujejo emisije TGP v atmosferi: 1. CO₂: izgorevanje fosilnih goriv, krčenje gozdov, kmetijstvo; 2. CH₄: reja živine, kurjenje biomase in lesa, kopanje premoga, krčenje gozdov; 3. N₂O: kmetijstvo, izgorevanje fosilnih goriv, uporaba katalizatorjev; 4. CFC: uporabljajo se v številnih proizvodih, kot so izolacijski materiali, klime in topila (Jäger in O'Riordan 1996, 7).

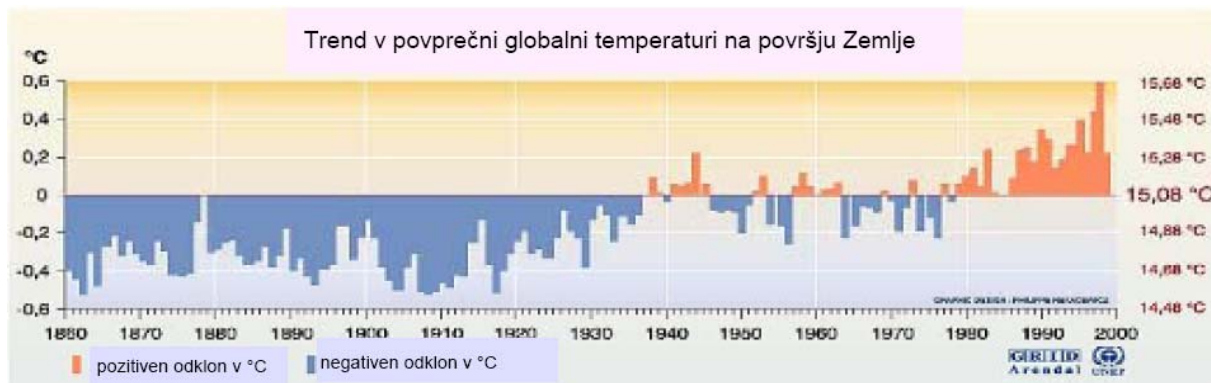
Slika 3.1 : Raven ogljikovega dioksida v atmosferi



Vir: Earth System Research Laboratory (2010).

Slika 3.2 nadalje prikazuje, da se je povprečna temperatura na površju Zemlje močno povišala. Povprečna temperatura na svetu se je od leta 1850, prvega datuma doslednih in natančnih meritev, povišala za 0,76°C. Če ne bomo ukrepali, se bo po mnenju mednarodnega foruma znanstvenikov ZN, v tem stoletju verjetno povišala za nadaljnjih 1,8 do 4,0°C ali celo za 6,4°C (Evropska komisija 2008, 3). Dejstvo je, da je svetovna temperatura nihala tudi v preteklosti ter da je tako nihanje odvisno tudi od količine CO₂ v ozračju. Vrednost CO₂ v zemeljski atmosferi od industrijske revolucije pa do danes se je na primer povečala za okoli 40 odstotkov. Raven CO₂ naj bi bila po raziskavah znanstvenikov najvišja v zadnjih 650.000 letih (Delo 2008; Giddens 2009, 18). Tako se je pričel boj za preprečitev povišanja temperature za 2°C, kar se obravnava kot kritična točka. Ta boj bomo najverjetneje izgubili, če se globalne emisije najpozneje do okrog leta 2020 ne stabilizirajo in do leta 2050 zmanjšajo na približno polovico ravni iz leta 1990 (Evropska komisija 2008, 3).

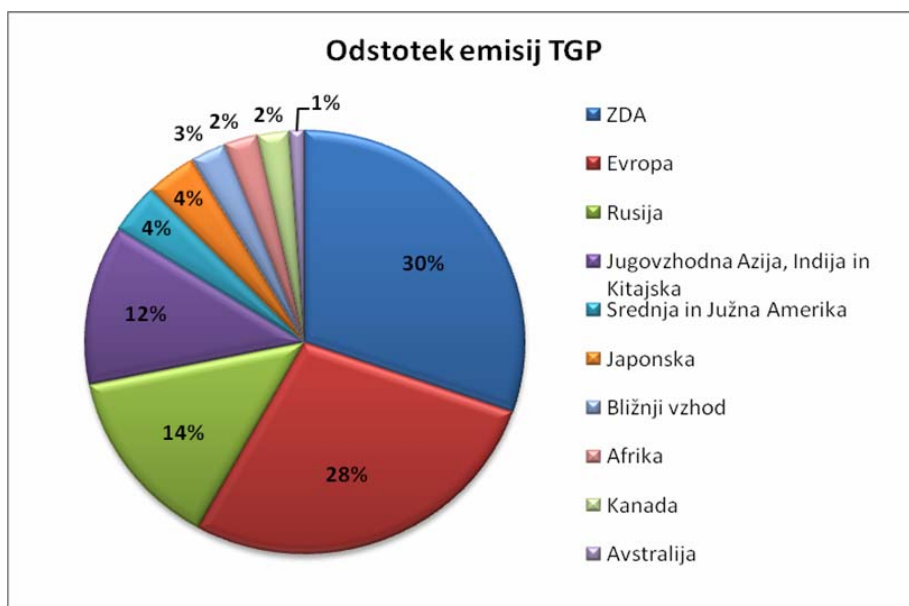
Slika 3.2: Trend povprečne globalne temperature na površju Zemlje



Vir: Fokus (2005, 4).

Zgodovinsko gledano so razvite države sveta povzročile večino antropogenih TGP. Kot kaže tudi spodnja Slika 3.3, so največje proizvajalke emisij TGP industrijske države. Med njimi ZDA s 30 odstotki in Evropa z 28 odstotki emisij TGP. Visoko na seznamu največjih onesnaževalcev je tudi Rusija s 14 odstotki ter Jugovzhodna Azija, Indija in Kitajska z 12 odstotki.

Slika 3.3 Največji svetovni proizvajalci emisij toplogrednih plinov



Vir: prirejeno po Gore (2007, 250–1).

Največje onesnaževalke bi morale za to prevzeti tudi največ odgovornosti ter emisije začeti nadzorovati, omejevati in stremeti k ekonomiji z manj CO₂ (Giddens 2009, 4). Najtežje breme podnebnih sprememb pa nosijo države v razvoju, čeprav gre vzroke za podnebne spremembe iskati predvsem v dejavnostih razvitih držav (Fokus 2005, 1). Vendar pa posledicam ne bodo mogle uiti niti razvite države. Postopoma jih bodo zajele vedno bolj ekstremne vremenske razmere. ZDA imajo na primer več ekstremnih vremenskih pojavov kot drugi deli sveta in ti se bodo po vsej verjetnosti še stopnjevali (Giddens 2009, 22). Povprečna poraba energije je v državah, kot so na primer ZDA, Kanada in Avstralija, dvakrat večja od tistih v državah EU. ZDA proizvedejo kar 44 odstotkov emisij TGP industrijskih držav (Giddens 2009, 182), raven emisij držav v razvoju, merjena na prebivalca, pa je veliko manjša kot v primeru bogatih držav (Giddens 2009, 183). Kitajska je v zadnjih letih močno povečala svoje emisije CO₂, prehitela je

tudi ZDA in postala vodilni emitent CO₂.⁷⁴ ZDA pa še vedno držijo vodstvo v emisijah CO₂ na osebo. Povprečno je Američan odgovoren za 19,4 milijonov ton CO₂. Povprečne emisije na osebo v Rusiji so 11,8 ton, v EU 8,6 ton, na Kitajskem 5,1 tone in v Indiji 1,8 ton (Rosenthal 2008 in BBC News 2005). V zadnjih 20. letih je industrijski razvoj povzročil hitro rast emisij v Aziji, vendar so emisije na človeka v tej regiji še vedno relativno nizko na svetovni lestvici. Bistvenega pomena pri novem globalnem sporazumu o omejevanju emisij je zato sodelovanje Kitajske. Niti Kitajska niti ZDA namreč, kot že rečeno, nista sodelovali pri sedanji pogodbi o omejitvah emisij, Kjotskemu protokolu, ki preneha veljati leta 2012.

Med že opazne posledice podnebnih sprememb štejemo (Fokus 2008, 6–8):

- Padavine, ki so v 20. stoletju narasle za od 5 do 10 odstotkov v večini srednjih in visokih geografskih širin severne poloble in se zmanjšale do 3 odstotke v večini subtropskih območij.
- Segrevanje. V 20. stoletju je prišlo do konstantnega segrevanja tako zemeljske površine kot tudi oceanov. Globalno segrevanje se ni pojavilo povsod v enakem obsegu. V nekaterih regijah, kot na primer severozahod Kanade, Sibirija in Alpe, je bilo povišanje temperature mnogo večje od globalnega povprečja (v Alpah je doseglo skoraj 1°C).
- Dvig gladine morja, ki jo je povzročilo segrevanje skozi toplotno ekspanzijo morskih vod in taljenje ledu. Povprečni letni dvig gladine morja v 20. stoletju je bil med 1 in 2 mm.
- Ekstremni vremenski pojavi (poplave, ujme, hurikani, cunamiji, tropski cikloni ipd.), število z vremenom povezanih katastrof se je dvigovalo hitreje kot število nevremenskih dogodkov.
- Širjenje puščav.
- Posledice za kmetijstvo, ki je od vseh ekonomskih segmentov najbolj občutljivo na podnebje.
- Posledice za gospodarstvo (velika večina naravnih katastrof v zadnjem obdobju je bila posledica vremenskih ekstremov, ki vplivajo tudi na gospodarstvo).
- Zdravje ljudi. Bolj pogosti vročinski valovi in ostali vremenski ekstremi lahko vplivajo in povzročijo večje število smrti. Prenos virusov v poplavih in povečano število

⁷⁴ Kitajska proizvede 6,017, ZDA 5,902, Rusija pa 1,704 milijonov ton CO₂ (O'Sullivan 2009). Emisije na Kitajskem bodo najverjetneje še naprej naraščale, saj so vezane na močno gospodarsko rast države. Kitajska je močno odvisna od premoga in ima najhitrejšo rast v nekaterih svetovno najbolj onesnažujočih industrijski sektorjih: cement in aluminij. 20 odstotkov emisij Kitajske prihaja iz cementnih peči (Rosenthal 2008).

zajedavcev lahko vodi v epidemije; zaradi višjih temperatur uspejo preživeti razne žuželke (na primer komarji), ki lahko prenašajo različne bolezni.

- Globalne spremembe vegetacije (širjenje deževnega gozda, premik tundre, tajge ter zelenega gozdu do 600 km proti poloma).

Da bi se izognili katastrofalnim posledicam spreminjajočega se podnebja, je potrebno emisije TGP bistveno zmanjšati. Države so ugotovile, da morajo pri reševanju problema podnebnih sprememb sodelovati, saj bodo le tako lahko omejile skupne količine emisij ter s tem vplivale na zmanjševanje negativnih posledic podnebnih sprememb. Onesnažen zrak in podnebne spremembe namreč ne upoštevajo in ne poznajo meja, zato jih je potrebno obravnavati prek skupnih mednarodnih dogovorov.

Politiki po svetu so tako postali dojemljivejši za problem podnebnih sprememb in jih postavili na politično agendo. V zadnjih nekaj letih se je torej spremenilo to, da se večina politikov sedaj zaveda problema podnebnih sprememb in potrebe po njegovem reševanju. Vseeno pa je umestitev problema na dnevni red šele prvi korak. Drugi korak zahteva njegovo vključevanje v politične institucije in v vsakodnevne zadeve ljudi. Pogajanja o omejevanju globalnega segrevanja so potekala na srečanjih, ki so jih organizirali ZN, začeni v Riu leta 1992, nato so se nadaljevali s Kjotom leta 1997 in leta 2007 na Baliju, v poizkusu, da bi omejili emisije TGP. Pogajanja se še nadaljujejo, vendar so do zdaj dosegla le malo konkretnih rezultatov (Giddens 2009, 4).

3.1 Razvoj problema podnebnih sprememb

Na začetku so se znanstveniki osredotočali predvsem na proučevanje vpliva povečanih koncentracij CO₂ na podnebje. Svoja raziskovanja so okrepili predvsem v sredini petdesetih let z ustanovitvijo prvega večjega mednarodnega programa, z naslovom *International Geophysical Year*, ki je povezoval znanstvenike različnih disciplin in narodnosti v skupno omrežje. Leta 1958 je ameriški znanstvenik Charles Keeling v Mauna Loa na Havajih začel z merjenjem koncentracije CO₂ v atmosferi. Do sredine sedemdesetih so podatki iz raziskovanj nakazovali povečanje koncentracije CO₂. Hkrati pa so se znanstveniki začeli ukvarjati tudi z vprašanjem, kakšen vpliv bi imela povišana koncentracija tega plina na globalno podnebje. Leta 1972 je v

Stockholmu potekala UNCHE,⁷⁵ ki je tudi na političnem področju zbudila zavest o nacionalni odgovornosti držav za čezmejno onesnaževanje okolja (Jäger in O'Riordan 1996, 12–14).

Leta 1979 je v Ženevi sledila Prva svetovna konferenca o podnebnju, ki se je osredotočila predvsem na vprašanje, kako lahko podnebne spremembe vplivajo na človeške aktivnosti, spodbudila pa je tudi ustanovitev Svetovnega programa za okolje (*World Climate Programme*), katerega naloga je proučevanje podnebnih sprememb. Podnebne spremembe je prepoznala kot resen problem.⁷⁶

Sledile so še konference v Celovcu v letih 1980, 1983 in 1985. Najpomembnejša je zadnja, kjer so znanstveniki razpravljali o scenarijih za prihodnje emisije vseh pomembnejših TGP in dosegli soglasje o resnosti tega problema. Na tej točki je problem antropogenih podnebnih sprememb prešel tudi na politični dnevni red (Jäger in O'Riordan 1996, 13–14). Odprlo se je novo obdobje, obdobje začetka sodelovanja politike na področju podnebnih sprememb.

Junija 1988 je sledila konferenca v Torontu, ki sicer ni bila medvladna konferenca, kljub temu pa je podala prvi konkreten predlog o stopnjah zmanjševanja emisij CO₂. T. i. 'cilj iz Toronta' je poudaril potrebo po čimprejšnjem oblikovanju načrta za reševanje problema in pozval industrijske države k prostovoljnemu znižanju emisij CO₂ za 20 odstotkov glede na raven iz leta 1988 do leta 2005 (Jäger in O'Riordan 1996, 18).

Leta 1988 je vrh znanstvenega razvoja na področju podnebnih sprememb predstavljala ustanovitev Medvladnega foruma o podnebnih spremembah (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*), prvega organa za spremljanje podnebnih sprememb in njihovih posledic (Giddens 2009, 21), ki na področju urejanja podnebnih sprememb zahteva tudi vključevanje vlad in ne samo znanstvenih združenj (Jäger in O'Riordan 1996, 14–18). IPCC združuje znanstvenike iz celega sveta, njegova vloga pa je tristranska: »ocenjevanje dostopnih znanstvenih informacij, ocenjevanje potencialnih učinkov spreminjanja podnebja in oblikovanje strategij kot odgovora na spremembo podnebja« (Fokus 2008, 11). Leta 1990 je IPCC izdal prvo poročilo, v katerem je zapisano, da emisije TGP, povzročene s človekovim delovanjem, povečujejo učinek tople grede. Prav tako so opozorili na 25 odstotno povečanje koncentracij CO₂ v ozračju in na potrebo po znižanju emisij (*ibid.*).

Leta 1990 je sledila Druga svetovna konferenca o podnebnju, ki je tako kot prva potekala v Ženevi. Konferenca je potrdila ugotovitve IPCC, da človeške aktivnosti povečujejo

⁷⁵ Na konferenci so sprejeli Deklaracijo o človekovem okolju (ali Stockholmsko deklaracijo), v kateri so navedli 26 načel za ohranjanje okolja ter razglasili 5. junij za svetovni dan okolja. Po sklepu te konference je bil kasneje ustanovljen Program ZN za okolje (*UN Environment Programme*) (Skoberne 2001, 107).

⁷⁶ Zaključke konference so strnili v Deklaraciji svetovne konference o podnebnju (*The Declaration of the World Climate Conference*).

koncentracijo TGP v atmosferi, kar povzroča in povečuje efekt tople grede. Na tej podlagi je Generalna skupščina ZN ustanovila Medvladni pogajalski odbor (*Intergovernmental Negotiating Committee*) o UN FCCC, katerega cilj je bil oblikovati konvencijo. To mu je uspelo junija 1992 v Riu de Jaineru, kjer so UN FCCC tudi podpisali (Jäger in O'Riordan 1996, 18–20). Medvladni pogajalski odbor je bil tako leta 1995 razpuščen, nadomestila pa ga je Konferenca držav podpisnic UN FCCC ali Konferenca pogodbenic (*Conference of the Parties – COP*), ki je vrhovni organ konvencije in ga sestavljajo vladni predstavniki držav pogodbenic, ki se srečujejo enkrat na leto.

3.1.1 Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja

UN FCCC, ki jo je junija 1992 podpisalo 154 držav, do danes pa ratificiralo že 194 držav (UNTS 2010a), predstavlja mednarodni pravni okvir za boj proti spreminjanju podnebja. UN FCCC vse članice zavezuje k spremljanju in poročanju o emisijah TGP, pripravi in izvajanju ukrepov za boj proti podnebnim spremembam, prilagajanju na podnebne spremembe, razvoju in prenosu novih tehnologij in procesov, informiranju in ozaveščanju, podpori državam v razvoju ter poročanju. Gre za prvi mednarodno zavezujoč dokument, ki na mednarodni ravni obravnava vprašanje odziva na spreminjanje podnebja. ZDA in nekatere druge države so ostro nasprotovale kakršnimkoli zavezujočim emisijskim ciljem, tako da na koncu takšnih ciljev niso vključili. Vse sodelujoče države so se strinjale, da izračunajo svoje emisije in o njihovi ravni letno poročajo (Giddens 2009, 186–7). UN FCCC v 2. členu opredeljuje, da je:

končni cilj te konvencije in vseh z njo povezanih pravnih instrumentov, ki jih lahko sprejme srečanje pogodbenic, je v skladu z njenimi določili doseči ustalitev koncentracije toplogrednih plinov v ozračju na takšni ravni, ki bo preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem. Ta raven naj bi bila dosežena v časovnem obdobju, ki ekosistemom dovoljuje naravno prilagoditev spremembi podnebja, zagotavlja, da ne bo ogroženo pridobivanje hrane, in ki omogoča trajnostni gospodarski razvoj.

Okoljevarstveniki so na drugi strani podpisnice UN FCCC kritizirali prav zaradi tega, ker niso določili pravno zavezujočih ciljev in časovnic za zmanjševanje emisij TGP.⁷⁷ Na srečo pa status UN FCCC kot 'okvirne konvencije' pomeni, da ji lahko dodajo t. i. protokole, ki specificirajo cilje za zmanjšanje emisij oziroma posamezne ukrepe za zmanjšanje emisij TGP.

⁷⁷ Razlog je predvsem močno lobiranje lobija fosilnih goriv (naftna, premogovniška in avtomobilska industrija). Še več, države proizvajalke nafte so se bale, da bi močan dokument zmanjšal njihov prihodek iz prodaje nafte in zahteval nadomestilo (Fokus 2008, 12).

Države pogodbenice so razdeljene na države Aneksa I⁷⁸, države Aneksa II⁷⁹ in druge države⁸⁰. Od njenega podpisa, se podpisnice letno srečujejo na COP, kjer poskušajo oceniti napredek pri reševanju podnebnih sprememb, v začetku pa so bile konference namenjene predvsem pogajanjem za Kjotski protokol ter za vzpostavitev pravno zavezujočih obveznosti za razvite države za zmanjšanje njihovih emisij TGP.

3.1.2 Kjotski protokol

Na prvi COP v Berlinu 1995 so se pogodbenice odločile, da naloge, ki jih nalaga UN FCCC razvitim državam, niso zadostne ter so tako začele nov krog pogajanj za določitev strožjih in bolj natančnih zavez. Po več kot dveh letih pogajanj je bil sprejet Kjotski protokol na tretjem srečanju pogodbenic leta 1997 (Fokus 2008, 12).

Kjotski protokol je mednarodni sporazum, s katerim naj bi zmanjšali emisije CO₂ ter ostalih TGP.⁸¹ Namenjen je zaščititi okolja, zmanjšanju onesnaževanja zraka in ustvarjanju delovnih mest v sektorjih, ki uvajajo okolju prijaznejše vire energije (Cegnar 2005). Da bi postal pravno zavezujoč, ga je moralo ratificirati 55 pogodbenic, ki skupaj predstavljajo 55 odstotkov emisij CO₂ razvitih držav v letu 1990 (Kjotski protokol, 25. člen). Z rusko ratifikacijo je Kjotski protokol stopil v veljavo 16. februarja 2005 (UNTS 2010b).⁸²

Osrednji dosežek Kjotskega protokola je opredelitev obveznih in pravno zavezujočih kvantificiranih omejitev emisij TGP iz razvitih držav (Fokus 2008, 12). V prvem ciljnem obdobju 2008–2012 bodo države, ki so Kjotski protokol ratificirale, skušale emisije zmanjšati za 5,2 odstotka glede na raven emisij iz leta 1990. EU proizvaja okoli 21 odstotkov vseh emisij TGP, zavzela pa se je, da jih bo v povprečju zmanjšala za 8 odstotkov glede na leto 1990. Države članice, ki cilja ne bodo dosegle, bodo morale plačati globo (Cegnar 2005). Kjotski protokol je omejen na države, ki so opredeljene kot industrializirane, ključne države v razvoju

⁷⁸ Med države Aneksa I spadajo razvite države in države v prehodu (Avstralija, Avstrija, Belorusija, Belgija, Bolgarija, Kanada, Hrvaška, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Japonska, Latvija, Liechtenstein, Litva, Luksemburg, Monako, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Rusija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Ukrajina, Velika Britanija in ZDA).

⁷⁹ Države Aneksa II so države Aneksa I brez držav v prehodu, držav srednje in vzhodne Evrope oziroma razvite države, ki plačujejo stroške držav v razvoju (Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Islandija, Irska, Italija, Japonska, Luksemburg, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska, Švica, Velika Britanija in ZDA).

⁸⁰ Izraz 'druge države' se nanaša na države v razvoju.

⁸¹ Kjotski protokol poleg CO₂ upošteva še naslednje TGP: N₂O, CH₄, HFCS in PFCS (fluorirani in perfluorirani ogljikovodiki) ter SF₆ (žveplov heksaflorid) (Kjotski protokol, Aneks A).

⁸² Do februarja 2010 je Kjotski protokol ratificiralo že 190 držav (UNTS 2010b).

pa niso zajete. To dejstvo je povzročilo, da so ZDA, največji svetovni proizvajalec CO₂, zavrnila ratifikacijo sporazuma⁸³ in zato formalno ne prispevajo k ciljem Kjotskega protokola. Medtem ko se zdi, da bo EU verjetno izpolnila svoje cilje zmanjšanja emisij do leta 2012, pa rast emisij TGP ostaja močna v Braziliji, Kanadi, Kitajski, Indiji in ZDA (Smith in Mix 2008, 145).

Pravila o izvajanju Kjotskega protokola predvidevajo več načinov doseganja ciljev: z zmanjšanjem emisij TGP na lastnem ozemlju, s povečanjem ponorov (vezave) CO₂ in z uporabo (Kajfež Bogataj 2009, 17) t. i. fleksibilnih oziroma **prožnih mehanizmov** (*flexible mechanism*), ki jih za zmanjševanje emisij TGP uvaja Kjotski protokol. Namen prožnih mehanizmov je »pomagati razvitim državam doseči njihove cilje tako, da jim omogočajo zmanjševanje emisij tam, kjer je to cenovno najbolj ugodno. Hkrati s tem pospešujejo prenos tehnologij in pritok denarja v države v razvoju« (Fokus 2008, 13). Ti mehanizmi so trije: mednarodno trgovanje z emisijami (*International emission trading – IET*),⁸⁴ mehanizem čistega razvoja (*clean development mechanism – CDM*)⁸⁵ in mehanizem skupnega izvajanja (*joint implementation – JI*)⁸⁶ (*ibid.*). Glede uporabe le-teh Kjotski protokol predvideva, da mora država najprej večino svojih obveznosti z ukrepi izpolniti na svojem ozemlju, s pomočjo prožnih mehanizmov pa lahko izpolni le manjši del obveznosti. Dogovorjeno je, da so omenjeni mehanizmi lahko le dopolnilo k ukrepom, ki jih vsaka država izvaja na lastnem ozemlju (Kajfež Bogataj 2009, 17). Prav to določilo je bilo ena glavnih spornih točk v pogajanjih, saj so se na primer ZDA in Rusija zavzemale za neomejeno uporabo mehanizmov, medtem ko so se na primer države EU zavzemale za natančne omejitve njihove uporabe (Bodansky 2003, 62). Kritiki prožnih mehanizmov pa na drugi strani trdijo, da bi denar, porabljen na svetovnem trgu za trgovanje z emisijami (30 milijard dolarjev leta 2006), imel

⁸³ Avstralija je bila dolgo časa v družbi držav, ki Kjotskega protokola niso hotele ratificirati. Nazadnje ga je ratificirala 3. decembra 2007 (UNTS 2010b)

⁸⁴ IET omogoča dvema subjektoma (državama ali podjetjema), ki morata zmanjševati emisije, da s svojimi emisijami trgujeta. Emisije TGP prispevajo k spreminjanju podnebja ne glede na to, kje nastanejo, zato je vseeno, kje jih zmanjšamo. Učinek trgovanja naj bi tako bil nevtralen (Fokus 2008, 13).

⁸⁵ CDM je glavni mehanizem za premostitev razlik med razvitimi in razvijajočimi se državami, namenjen pa je investiranju razvitih držav v države v razvoju in nerazvite države. Njegov namen je pomagati državam v razvoju pri doseganju trajnostnega razvoja, med drugim z uvajanjem najsodobnejših tehnologij, nosilka projekta pa pridobi dobroimetje, imenovano potrjeno zmanjšanje emisij (*certified emission reductions*) (Fokus 2008, 13).

⁸⁶ JI predvideva, da država investitorica vložiti denar v državo gostiteljico, v kateri naj bi se kot posledica investicije zmanjšale emisije TGP. Glavni načeli JI sta dodana vrednost in izhodiščno stanje. Država investitorica naj bi v zameno za vloženi denar od države gostiteljice prejela 'emisijski kredit' za določeno količino toplogrednih plinov. Do te količine bi nato lahko povečala svojo domačo količino toplogrednih plinov (Fokus 2008, 13). Zagovorniki JI projektov poudarjajo, da bi razvite države s takim načinom mednarodnega sodelovanja dosegle zmanjšanje svojih emisij z znatno nižjimi stroški, hkrati pa bi ti projekti vzpodbudili tuje investicije v države v razvoju.

večji učinek, če bi bil namesto tega investiran v tehnologijo za zmanjšanje emisij (Smith in Mix 2008, 143).

Prva faza Kjotskega protokola (do leta 2012) je skromen, vendar pomemben prvi korak. Kratkoročno je njegov najpomembnejši prispevek vzpostavitev mehanizmov, ki jih bomo v prihodnje lahko nadgrajevali (Cegnar 2005).

3.2 Pregled spopadanja s podnebnimi spremembami

Rešitev podnebnih sprememb je zniževanje globalnih emisij TGP, zlasti CO₂ ter predvsem boljša uporaba naravnih virov. Fosilna goriva za pridobivanje električne energije, ogrevanje, hlajenje in promet moramo začeti uporabljati v manjših količinah in učinkoviteje. Zaustaviti je potrebno tudi krčenje gozdov, zlasti izginjanje tropskih gozdov, saj gozdovi med rastjo vsrkavajo CO₂, pri izsekavanju pa ga sproščajo (Evropska komisija 2008, 4–8). Prihodnost našega planeta je postala politična tema v mnogo državah v poznih 80-ih letih 20. stoletja (Jäger in O'Riordan 1996, 1). V nadaljevanju predstavljam, kakšna stališča so zavzele do problematike podnebnih sprememb ZDA in EU.

3.2.1 Odnos Združenih držav Amerike do podnebnih sprememb

Odnos ZDA do podnebnih sprememb bi lahko označili za zelo neodločen, počasi razvijajoč in šibek. Glede na velikost ameriškega prispevka h globalnim emisijam pa bi pričakovali, da bi ZDA lahko in morale narediti več za boj proti podnebnim spremembam (Smith in Mix 2008, 146). Vse do konca 60-ih let 20. stoletja zvezna vlada ni pretirano skrbela in se ni vmešavala v nadzor nad onesnaževanjem okolja. Onesnaževanje zraka in vode so imeli za zadevo državnih in lokalnih vlad, poleg tega pa niso videli potrebe posegati na to področje. Velika večina držav tako ni storila ničesar. Onesnaževanje okolja pa seveda prej ni veljalo za tako pereč problem tudi zaradi dejstva, da je bil obseg onesnaževanja bistveno manjši, kot je danes. Rast prebivalstva, urbanizacija, industrializacija, povečana proizvodnja in uporaba kemikalij so pomembno spremenile razmere. V 60-ih letih 20. stoletja je tako problem onesnaževanja okolja postal pomembna točka ameriške politike (Ferfila 2006, 396).

Zavedanje podnebnih sprememb in njihovih morebitnih problemov se je v ZDA prvič razširilo v poznih 80-ih letih prejšnjega stoletja. Med letoma 1986 in 1987 je strokovnjak za podnebje James Hansen začel z razlaganjem in širjenjem stališča, da bo globalno segrevanje

zaradi učinka tople grede v naslednjih 20 letih postalo zelo resno vprašanje. Njegovim prizadevanjem so nasprotovale predvsem velike industrijske korporacije ter naftne in avtomobilske družbe, ki so leta 1989 ustanovile Globalno podnebno koalicijo (*Global Climate Coalition*). Njen namen je bilo ovreči kakršenkoli predlog, ki bi bil potreben za boj proti učinku tople grede. Pri svojem pogledu na problem podnebnih sprememb je zaveznika našla v administraciji Georgea H. W. Busha, ki ni hotela sprejeti znanstvenih ugotovitev IPCC in je vztrajala pri stališču, da znanstvena negotovost ne dopušča sprejemanja zavezujočih obveznosti v UN FCCC. V nasprotju s tem pa na primer ZDA niso nikoli nasprotovale Montrealskemu protokolu (Smith in Mix 2008, 146).⁸⁷ Med leti 1970 in 1980 so bile ZDA močna in postopno vodilna država na področju okoljske politike, kar so ponazarjala tudi pogajanja za Montrealski protokol. Nasprotno pa se je zdela ES razdeljena, negotova glede pooblastil EK in držav članic ter prevelikega vpliva britanske in francoske kemične industrije. V letih, ki so sledila, so se ta stališča radikalno spremenila. Sedaj je EU tista, ki samozavestno prevzema vlogo okoljskega vodje in ZDA tiste, ki ovirajo mednarodno okoljsko sodelovanje na področju varstva habitatov, na področju biološke varnosti, in predvsem v odpovedi od Kjotskega protokola (Vogler in Bretherton 2006, 2).

V 80-ih letih 20. stoletja je kongres ZDA ob podpori obeh vladnih strank uvedel sistem prodajanja in odkupovanja žveplovega dioksida (SO₂), glavnega krivca za kisel dež. Ta sistem trgovanja je močno zmanjšal izpuščanje SO₂, obenem pa je omogočil novim podjetjem, da so z nadzorovanjem okolja kovala dobiček (Gore 2007, 252).⁸⁸

V ZDA je imela od leta 1989 bolj kot EPA v pogajanjih o podnebnih spremembah glavno vlogo Ministrstvo za zunanje zadeve ZDA (*U.S. Department of State*). Med administracijo Busha starejšega je bila podnebna politika v glavnem vodena neposredno iz Bele hiše, rezultat česar je, da ameriška politika do podnebnih sprememb še nikoli ni bila prva na njeni agendi. Namesto tega sta bili visoko na agendi predvsem gospodarstvo in energija, kar je odražalo močan input Sveta gospodarskih svetovalcev predsednika (*President's Council of Economic Advisers*), Ministrstva za finance (*Treasury Department*) in Ministrstva za energijo (*Energy Department*). V Evropi so bile na drugi strani delegacije za pogajanja pod vodstvom okoljskih ministrov, ki imajo pogosto svojo politično bazo in ki (tudi če ni iz stranke zelenih) bolj

⁸⁷ Montrealski protokol za zaščito stratosferske ozonske plasti t. i. Montrealski protokol iz leta 1987 je protokol k Dunajski konvenciji za zaščito ozonskega plašča (Smith in Mix 2008, 146).

⁸⁸ S podobnim prijemom lahko pospešimo zmanjšanje izpusta CO₂, kar EU že s pridom uporablja. V ZDA pa kongres še ni sprejel zveznega sistema trgovanja z izpusti CO₂ (Gore 2007, 252).

poudarjajo okoljske interese kot pa ekonomske. Šele pri domači implementaciji odločitev okoljskega ministrstva pa se priključijo tudi ostala ministrstva (Bodansky 2003, 66).

Vendar pa je George Bush starejši, tik pred svojim odhodom iz Bele hiše leta 1992, s podpisom pogodbe UN FCCC, 13. oktobra 1992, poskušal vsaj malo popraviti svoj zapravljen ugled na področju okolja. Seveda pa UN FCCC nima zavezujočih ciljev, kar je pomenilo, da so ga tudi skupine, kot so Globalna podnebna koalicija, lažje sprejele (Smith in Mix 2008, 146). Zaradi dejstva, da so ZDA največji svetovni proizvajalec TGP in največji svetovni porabnik energije, mora kakršnakoli rešitev problema podnebnih sprememb vključevati ZDA. Brez njih je vsakršno upanje o vključitvi Kitajske in Indije zaman (Smith in Mix 2008, 151).

3.2.2 Odnos Evropske unije do podnebnih sprememb

V obdobju od leta 1957 do leta 1972 bi lahko kot okoljske opredelili le majhno število ukrepov Skupnosti. Evropska okoljska dimenzija se je začela oblikovati sočasno s krepitvijo okoljske zavesti na globalni ravni v začetku 70-ih let prejšnjega stoletja, kar je leta 1972 spodbudila UNCHE. V 80-ih letih so se začela povečevati znanstveni dokazi o obstoju in resnosti problema podnebnih sprememb in v tem obdobju se je okrepila tudi evropska zavzetost za reševanje tega problema. Med leti 1980 in 1990 so okoljska vprašanja postala predvsem evropska in nato globalna. Danes je splošno skrb glede vpliva podnebnih sprememb na ledenike, morske sisteme, kopenske sisteme in biotsko raznovrstnost, kmetijstvo in zdravje prevzela EU. V Evropi so velike poplave v zadnji letih povzročile velike gospodarske izgube (Cameron 2007, 13–14). Vprašanja podnebnih sprememb, povezanih z večjim učinkom tople grede, prevladujejo na mednarodni okoljski agendi od začetka leta 1990. Glede na obveznosti razvitih držav do globalnega problema podnebnih sprememb, si odsotnost držav članic EU, od začetka pogajanj in razvoja UN FCCC, ter njihove finančne in ostale podpore IPCC ne bi mogli zamisliti (Bretherton in Vogler 1999, 84–5). EU je imela pomembno vlogo pri osnovanju Kjotskega protokola, sporazumih o biološki raznovrstnosti in naravnih odpadkih. Je pogodbenica več kot štiridesetih konvencij, vključno z UN FCCC in Kjotskim protokolom (Cameron 2007, 13–14).⁸⁹

⁸⁹ EU je pogodbenica tudi Konvencije ZN o biološki raznovrstnosti (*UN Convention on Biological Diversity*), Programa ZN o okolju Dunajske konvencije za varstvo ozonskega plašča (*The UN Environment Programme Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*), Montrealskega protokola in Baselske konvencije o nadzoru premikov nevarnih odpadkov in njihovega odlaganja preko meja (*Basel Convention on the control of trans-boundary movements of hazardous waste and its disposal*) (Cameron 2007, 13–14).

Pristojnosti ES/EU so na različnih področjih okolja zelo raznolike. Od tistih, ki so v izključnih pristojnostih Skupnosti,⁹⁰ tistih, ki so v izključni pristojnosti držav članic⁹¹ do t.i. deljene pristojnosti (*mixed competence*) (Bretherton in Vogler 1999, 85–7). V primeru deljene pristojnosti med Skupnostjo in državam članicam je tudi predstavljanje oziroma zastopanost pravno razdeljena med predsedstvo in EK (Bretherton in Vogler 1999, 89). Unija si po Lizbonski pogodbi na področju okolja deli pristojnosti z državami članicami (4. člen), torej le ta spada na področje deljene pristojnosti, kjer precejšen del pravic ostaja znotraj zakonodaje držav članic (Bretherton in Vogler 2006, 6). Pri vprašanjih, ki vključujejo energijo in obdavčitve pa pristojnost zadržijo države članice (Vogler 2003, 65–6). Kadar EU ukrepa na področju okolja, mora izpolnjevati jasne cilje: ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja; varovanje človekovega zdravja; spodbujanje premišljene in smotrne rabe naravnih virov; spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih vprašanj, zlasti v boju proti podnebnim spremembam. Podnebne spremembe so med največjimi okoljskimi, družbenimi in gospodarskimi izzivi, s katerimi se danes srečuje človeštvo. Z Lizbonsko pogodbo je boj proti podnebnim spremembam na mednarodni ravni postal poseben cilj okoljske politike EU. Pogodba je podporo mednarodnim ukrepom proti podnebnim spremembam dodala na seznam ciljev, ki opredeljujejo okoljsko politiko na ravni EU. Iz tega je razvidno, da ima EU vodilno vlogo v svetu na tem področju.

V primeru deljene pristojnosti so tudi pogajanja mešana, kar lahko povzroči predvsem težave pri usklajevanju in izvajanju okoljskih politik (Bretherton in Vogler 1999, 107). Na področju podnebnih sprememb torej EK nima vseh pristojnosti, zato potekajo mešana pogajanja, kjer sta prisotni tako delegaciji EK in držav članic, ki si razdelita obveznosti glede na njune pristojnosti. V tovrstnih pogajanjih se uporablja t. i. pristop vodilne države (*lead country approach*), kar vključuje vloške ključnih držav članic, ki imajo posebne interese in strokovno znanje. Če torej ni nobenega predloga s strani EK, formalna odgovornost pade na državo članico, ki predseduje Svetu in le-ta govori v imenu predsedstva z uporabo izraza: »v imenu Skupnosti in njenih držav članic«. Tako je bila na primer odločitev Sveta marca 1997 o stališču EU o Kjotski konferenci (COP 3) plod nizozemskega predsedstva (Bretherton in Vogler 1999, 94–5). Pri podnebnih spremembah pa je kljub omejeni pristojnosti Skupnosti, za mnoga vprašanja polno sodelovanje EK bistvenega pomena. Zato je Skupnost, poleg držav

⁹⁰ V izključni pristojnosti skupnosti je poudarjena predvsem vloga EK. Pod politike, ki so v izključni pristojnosti Skupnosti uvrščamo na primer skupno ribolovno politiko (Bretherton in Vogler 1999, 82–3).

⁹¹ V izključni pristojnosti držav članic je na primer SZVP. Potrebno je soglasje Sveta, vsaka posamezna država članica pa ima pravico veta. EK ima podrejeno in predvsem izvršilno vlogo, medtem ko EU zastopa predsedstvo, kateremu lahko pomaga predhodna oziroma naslednja država predsedstva (trojka) (Bretherton in Vogler 1999, 85).

članic, podpisnica UN FCCC in Kjotskega protokola. EK je prav tako igrala osrednjo vlogo pri oblikovanju strategij EU o podnebnih spremembah in pri oblikovanju sistema za trgovanje z emisijami, ki sta bistveni pri izpolnjevanju kjotskih obveznosti (Vogler 2003, 66).

EU navadno na mednarodnih okoljski konferencah, sestankih in pogajanjih zastopa Ministrstvo za okolje držav članic, direktorat za okolje EK, država članica, ki predseduje Svetu in EK (Kramer 2002, 11). V ZDA pa Ministrstvo za trgovino in zunanje ministrstvo, nikoli pa okoljski uradi na ravni držav ZDA.

Svojo okoljsko zavest in aktivnosti v boju proti podnebnim spremembam je EU iz domače arene prenesla tudi na globalno raven. Postala je pomemben in nepogrešljiv akter v globalni okoljski politiki. Bila je ena najbolj aktivnih pri pogajanjih o UN FCCC, kjer se je zavzemala predvsem za to, da bi razvite države sprejele časovno omejen cilj znižanja oziroma stabilizacije CO₂ ter pozivala k sprejetju zavezujoče konvencije o omejitvah emisij. Na tretjem srečanju COP so leta 1997 države podpisale Kjotski protokol, s katerim je EU, kakor pravi Cameron (2007, 14), »sprejela zelo pomembno vlogo (z močnim ameriškim nasprotovanjem), ki ji je dala pravi status vodje v očeh preostalega sveta«. Del razlage za poizkus EU, da prevzame vodilno vlogo na področju podnebnih sprememb so notranji pritiski številnih na okoljskem področju 'vodilnih držav'. Te države članice EU so vedno v ospredju okoljskih zadev in v postavljanju ciljev za zmanjšanje emisij TGP. Pravzaprav za vse države članice obstajajo utemeljene prednosti v približevanju globalnim okoljskim vprašanjem prek skupnega stališča, saj ima EU kadar deluje usklajeno v mednarodnih forumih enakovredno težo ZDA (Bretherton in Vogler 1999, 107).

V odzivih na podnebne spremembe so zelo pomembne nacionalne politike držav, ključnega pomena pa mora biti učinkovit multilateralni pristop – države morajo delovati skupaj, tudi države katerih interesi so drugačni. EU je prevzela vodilno vlogo v razvoju takega dogovora. Programi EU pa bodo delovali samo v primeru, če bodo države članice sposobne izvesti zahtevane strukturne spremembe (Giddens 2009, 14–15). Vse evropske države pa ne razumejo izziva podnebnih sprememb na enak način. Z njim se spopadajo na različne načine. Tako, kljub temu da znotraj EU velja konsenz o vprašanju podnebnih sprememb in potrebi po njegovem reševanju, hkrati obstaja tudi 27 različnih nacionalnih pogledov (da ne omenjam tistih, ki niso članice EU, kot so Norveška) na najboljšo rešitev tega problema (Smith in Mix 2008, 141). Nemčija je pomembna voditeljica podnebne politike in nosi velik del bremena. Kot največje gospodarstvo v Evropi, nemško 21 odstotno načrtovano zmanjšanje emisij CO₂ do leta 2012 v okviru Kjotskega protokola znaša skoraj tri četrtine celotnega 8 odstotnega zmanjšanja EU.

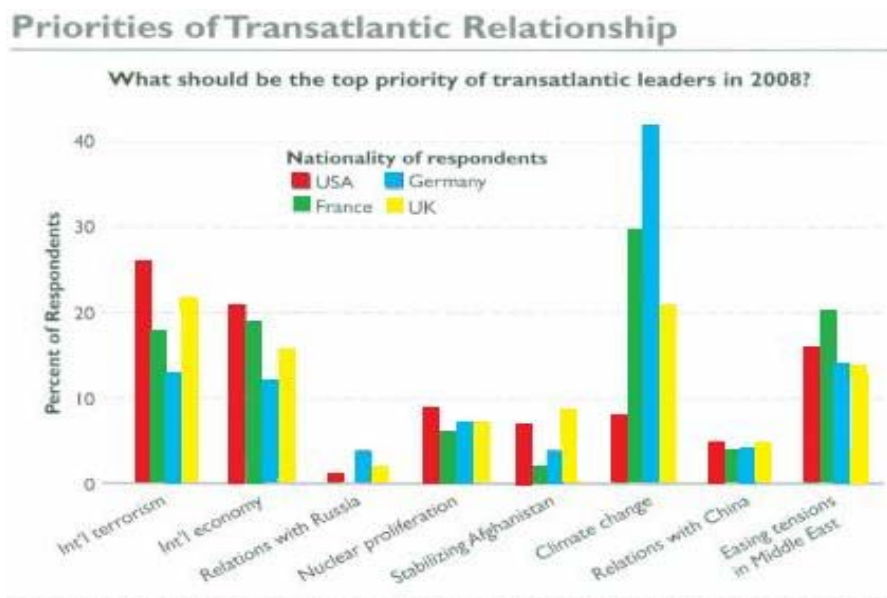
Tudi države kot so Francija, Švedska in Velika Britanija so na dobri poti, da izpolnijo ali celo presežejo zastavljene cilje Kjotskega protokola za zmanjšanje emisij CO₂, ostale države članice kot so Španija, Portugalska in Irska pa se od teh ciljev bolj oddaljujejo kot pa približujejo (Smith in Mix 2008, 141–3).

4 TRANSATLANTSKI ODNOSI NA PODROČJU OKOLJA

Odnos med ZDA in Evropo se je postopoma razvil v partnerstvo, ki sega daleč preko območja Atlantika in se ukvarja z reševanjem globalnih izzivov kot so širjenje orožja za množično uničevanje, radikalni ekstremizem, svetovna revščina, vzpon Kitajske, zdravstvena vprašanja ter podnebne spremembe (Smith in Mix 2008, 139).

ZDA so najpomembnejši partner EU in obratno. Njun odnos pa je bil v zadnjem času, deloma tudi zaradi vojne v Iraku, podvržen vedno večjim napetostim. EU in ZDA imata pogosto podoben pogled na grožnje, vendar se nato poslužujeta različnih načinov za spoprijemanje s to grožnjo (Cameron 2007, 90). Prav tako pa imata v zadnjih letih zelo različne interese in prioritete v njihovih politikah in v transatlantskih odnosih. Zelo očitna je tako na primer tudi razlika v postavljanju podnebnih sprememb za eno izmed prioritet transatlantskih odnosov, kar kaže tudi spodnja Slika 4.4. Javnomnenjska raziskava, ki jo je izvedla mednarodna javnomnenjska agencija TNS je pokazala, da so podnebne spremembe visoko na agendi v državah članicah EU, na primer Franciji, Nemčiji in Veliki Britaniji. V ZDA pa so krepko za njihov glavno prioriteto, bojem proti terorizmu.

Slika 4.4: Prioritete v transatlantskih odnosih



Vir: Loeliger (2008, 80).

Daniel Bodansky (2003, 59) za transatlantske odnose na področju okolja pravi, da so prava uganka. EU in ZDA so skupne številne značilnosti, na podlagi katerih bi pričakovali, da imata oblikovan skupen sporazum o okoljski politiki. Tako ZDA kot EU sta napredni gospodarstvi, s primerljivimi življenjskimi standardi in skupni zavezanosti k demokraciji. Glede na to bi pričakovali, da so tudi njuni okoljski standardi primerljivi. V realnosti pa bi njun odnos do okolja lahko opredelili kot konflikten in poln nasprotij. Smith in Mix (2008, 139) pravita, da EU in ZDA ta problem obravnavata predvsem z različno hitrostjo in na drugačen način. Tudi Wiedenfeld (2006, 163) pravi, da imata obe entiteti različen pristop do spopadanja s tem problemom. Bodansky (2003, 59) pa meni, da kljub vsem njunim podobnostim in uspešnem sodelovanju na nekaterih ostalih področjih, okoljska politika predstavlja »bolj jedro spora kot sodelovanja v transatlantskih odnosih«.

Glavni vir napetosti na področju okolja predstavlja neratifikacija Kjotskega protokola administracije Georgea W. Busha. Poleg te odločitve pa se EU in ZDA ne strinjata tudi glede vrste drugih okoljskih vprašanj, med njimi na primer: prepovedi EU uvoza hormonsko obdelane govedine iz ZDA, predpisov biotehnologije in gensko spremenjene hrane, nove zahteve za označevanje take hrane v EU, primerne uporabe načela preventive in ali ter kako ustvariti Svetovno okoljsko organizacijo (*Global Environmental Organization*) (Weidenfeld 2006, 162–3).

Kljub različnim pristopom spopadanja z okoljskimi vprašanji in njihovi različni držbi do Kjotskega protokola pa imata EU in ZDA dolgo zgodovino uspešnega sodelovanja na tem področju. Izmenjava pism o okolju med EK in ameriško vlado je osnovala ogrodje za transatlantsko sodelovanje na področju okolja. NTA in Skupen akcijski načrt EU-ZDA iz leta 1995 sta odprla dodatne možnosti za uskladitev in sodelovanje na področju okoljskih vprašanj (Weidenfeld 2006, 164). Kljub temu, da je odločitev ZDA, da odstopi od Kjotskega protokola, zaustavila transatlantsko sodelovanje, sta oba partnerja na poznejšem vrhu poudarila, da bo svetovni problem podnebnih sprememb ostal na agendi in da se mora iskanje primernih strategij rešitev nadaljevati. Eden od rezultatov tega vrha pa je tudi dogovor o ustanovitvi mehanizma za dialog. Prvo srečanje visokih predstavnikov EU-ZDA na temo podnebnih sprememb se je zgodilo aprila 2002 (*ibid.*).

Prevladujoč antagonizem med EU in ZDA pa vseeno postavlja varovanje okolja na kocko. Okoljski problemi jasno preraščajo vse lokalne in nacionalne omejitve in ne morejo biti rešeni na nacionalni ravni. Najbolj pereči okoljski problemi imajo mednarodne razsežnosti, kar pa naredi mednarodno sodelovanje za nujno. Evropsko-ameriška iniciativa bi tako na tem področju lahko ustvarila močnejši sistem mednarodnega nadzorstva, ki bi identificiral najbolj pereče okoljske probleme in promoviral sodelovanje na tem področju (Wiedefeld 2006, 164–5). Transatlantsko sodelovanje je pomembno tudi zaradi učinka, ki ga ima nacionalna okoljska politika na trgovinske odnose. Namreč, če omejitve in standardi niso skrbno preiščeni, lahko hitro postanejo trgovinske ovire. Mednarodno okoljsko sodelovanje tako predstavlja tudi pomemben del mednarodnega gospodarskega sodelovanja. Glede na nujno sodelovanje na tem področju, bi pomanjkanje obvez k reševanju okoljskih problemov in odsotnost ustrezne skupne strategije, pomenilo tudi močno skrb za dobrobit transatlantskih odnosov (Wiedefeld 2006, 165).

Spor glede podnebnih sprememb med EU in ZDA ni niti tako presenetljiv glede na skop poudarek okoljskih problemov in podnebnih sprememb pod administracijo Georgea W. Busha. Vendar pa se je razkol pri temah kot so bioinženiring, kemična industrija, trgovina in podnebne spremembe pojavil že v času administracije Billa Clintona, ki je bil bolj okoljsko naravnani kot njegov naslednik (Bodansky 2003, 59). Nestrinjanje glede podnebnih sprememb pa je pri ZDA in EU prisotno že vse od leta 1988, ko so se podnebne spremembe pojavile kot politično vprašanje. V prvi fazi pogajanj med leti 1988 do 1992 se je razprava med EU in ZDA osredotočila na to, ali vzpostaviti zavezujoče cilje in časovne razporede za zmanjšanje nacionalnih emisij TGP. EU je želela to storiti, ZDA pa so na drugi strani zagovarjale stališče,

da so cilji zgolj teoretični in da je najpomembnejše sprejetje in izvajanje nacionalnih politik in ukrepov za zmanjšanje emisij. Rezultati prve faze pogajanj so se pokazali leta 1992 z UN FCCC, ki vsebuje dve poglavji o ciljih in časovnih razporedih. V teh dveh poglavjih je predlog, da naj bi države svoje emisije vrnil na raven iz leta 1990 in sicer do leta 2000. Vendar pa ne gre za pravno zahtevo in UN FCCC tudi ne omenja kaj se zgodi po letu 2000. Leta 1992 so ZDA na vrhu v Riu s podpisom Busha starejšega podpisale UN FCCC (Bodansky 2003, 61). Spremembe administracije pa so prinesle tudi spremembe na področju politike podnebnih sprememb in posledično transatlantskih odnosov. V nadaljevanju podrobneje predstavljam dogajanja na področju transatlantskih odnosov in podnebnih sprememb v času predsednikovanja Billa Clintona in Georgea W. Busha.

4.1 Transatlantsko sodelovanje v času administracije Billa Clintona

Bill Clinton je 3. novembra 1992 zmagal na volitvah in zaprisegel kot 42. predsednik ZDA.⁹² Mesto podpredsednika je zasedel Al Gore, ki je bil že v tistem času glavni protagonist okoljskih vprašanj. Leta 1996 je ponovno kandidiral za predsednika in si prislužil še drugi mandat do leta 2000.⁹³ V začetku mandata Billa Clintona, od leta 1992 do 1994, je imela večino v kongresu (v obeh domovih) njegova demokratska stranka. Potem pa je večino prevzela republikanska stranka, in sicer vse do leta 2006, ko je večino zopet prevzela demokratska stranka. Clinton se je tako moral v času svojega predsednikovanja spopadati tudi z nasprotujočim kongresom. Sicer pa so devetdeseta leta obdobje, ko transatlantski odnosi niso najbolj cveteli, še več, veliko nesoglasij med Evropo in ZDA izvira ravno iz tega obdobja (Cameron 2007, 92).

Clintonovo administracijo bi lahko, gledano v celoti, označili za pro-evropsko (Cameron 2007, 92). Clinton je na višja mesta v svoji administraciji postavljaj ljudi, ki so imeli neposredne izkušnje z EU. Tudi Clinton sam je bil naklonjen evropskim idejam in rešitvam, vendar pa je bilo v njegovem času tudi kar nekaj sporov na področjih kot so globalno segrevanje, Mednarodno kazensko sodišče, velja omeniti tudi neuspeh pri ratifikaciji Pogodbe o celoviti prepovedi jedrskih poskusov (*Comprehensive Test Ban Treaty*) in neuspeh Pogodbe o

⁹² V volilni tekmi je premagal republikanskega kandidata Georgea W. Busha, ki se je potegoval za svoj drugi mandat ameriškega predsednika.

⁹³ Tokrat je v predsedniški tekmi premagal republikanskega kandidata Roberta Dolea.

prepovedi kopenskih min, zato bi bilo zmotno misliti, da so se problemi med EU in ZDA začeli, ko je januarja 2001 vodenje Bele hiše prevzel George W. Bush (Cameron 2007, 92).

4.1.1 Nova transatlantska agenda

EU in ZDA sta sicer svoje diplomatske odnose vzpostavili že leta 1953, vendar je bilo njuno sodelovanje tudi uradno formalizirano šele novembra 1990 s Transatlantsko deklaracijo. Temelj njunega odnosa pa predstavlja NTA, ki je bila podpisana 3. decembra 1995 med Billom Clintonom, predsednikom ZDA, španskim premierom in predsednikom Sveta EU, Filipom Gonzalesom in predsednikom EK, Jacquesom Santerom, v imenu EU. Za razliko od Transatlantske deklaracije, ki je bila, bolj ali manj, omejena na zavezo k bolj pogostim srečanjem in posvetovanjem, pa NTA že v samem začetku dokumenta poda 4 temeljna področja njunega sodelovanja:

1. Promocija miru, stabilnosti, demokracije in razvoja po vsem svetu.
2. Odziv na globalne izzive (vključno s terorizmom, mednarodnim kriminalom in okoljsko degradacijo).
3. Razširitev svetovne trgovine in spodbujanje tesnejših ekonomskih odnosov.
4. Gradnja mostov čez Atlantik – vzpostavljanje trdnejših vezi med partnericama in civilnima družbama na obeh straneh Atlantika (poglabljanje in širitev trgovinskih, družbenih, kulturnih, znanstvenih in izobraževalnih vezi).

NTA si je torej prizadevala narediti premik z ravni neformalne izmenjave informacij na konkretno vsebinsko sodelovanje na teh štirih širokih področjih. V povezavi z NTA je bil sprejet tudi Skupen akcijski načrt EU-ZDA (*Joint EU-US Action Plan – JAP*), v katerem so štiri področja sodelovanja prevedena od bolj teoretičnih ciljev v vrsto praktičnih ukrepov (Piening 1997, 109). V teh dokumentih sta EU in ZDA podrobno opisali naloge, ki se jih morata lotiti s sodelovanjem. Seznam nalog je med drugim vseboval: vzpostavitev miru v nekdanji Jugoslaviji, stabilizacijo ruskega gospodarstva, ustanovitev transatlantskega gospodarskega področja in okrepitev kulturnega sodelovanja. Na splošno sta se partnerici zavezali, da bosta združili in uskladili svoje delovanje v podpori miru, stabilnosti, demokraciji in gospodarskemu napredku povsod po svetu (Weidenfeld 2006, 134–5). Prvič je v NTA in v JAP vsebovan tudi podroben spekter varnostnih in svetovnih izzivov, za katere sta se zedinili, da se jih bosta lotili skupaj (Weidenfeld 2006, 152–5). V 2. točki NTA se EU in ZDA torej zavežeta k skupnemu boju proti izzivom mednarodnega kriminala, terorizmu in trgovanju z

drogami, množičnim migracijam, degradaciji okolja, nuklearni varnosti in boleznim. Poleg tega sta se zavezali, da bosta okrepili multilateralno trgovanje in vzpostavili transatlantski trg brez trgovinskih in investicijskih preprek (NTA, 3. točka). Rezultat te vzajemne agende je bila vzpostavitev Transatlantskega poslovnega dialoga (*Transatlantic Business Dialogue – TABD*),⁹⁴ ki je začrtal pot za kasnejše Transatlantsko ekonomsko partnerstvo (*Transatlantic Economic Partnership*) in je bil vzpostavljen na londonskem vrhu leta 1998 (Weidenfeld 2006, 149). Poleg TABD je med EU in ZDA potekal tudi transatlantski okoljski dialog (*Transatlantic Environmental Dialogue – TAED*), ki pa je prenehal s svojim delovanjem leta 2001. Vzpostavili so ga ameriški in evropski okoljevarstveniki na pobudo vlade ZDA in EK, da zagotovi potreben forum za uradnike in okoljevarstvenike. Vzrok za prekinitve njegove dejavnosti je bil neuspeh vlade ZDA, da zagotovi del potrebnih sredstev, ki so potrebna za njegovo delovanje (Spencer 2009, 4–12). Prekinitve dejavnosti TAED je vsekakor velika izguba, če pogledamo kako pomemben je TABD pri spodbujanju poslovnih dvostranskih dogovorov.

Pod točko o gradnji mostu čez Atlantik, sta se podpisnici zavzeli za napredek in pospešitev TABD, za razširitev sodelovanja v znanosti in tehnologiji ter predvsem za vzpostavitev trdnejših vezi med partnericama (NTA, 4. točka). Osrednji del sedanjega okvira NTA je letni vrh EU-ZDA med predsednikom ZDA in predsednikoma EK in Sveta ministrov. Ta dialog je podprt z mrežo institucionaliziranih izmenjav med vladnimi akterji na več ravneh državne uprave, ki se srečajo na vsaki dve leti ali četrletno. Proces NTA vključuje tudi transatlantski dialog med ameriškim kongresom in člani EP pa tudi interesnimi skupinami na obeh straneh Atlantika (Peterson in Steffenson 2009, 27). NTA predstavlja prvi poskus EU in ZDA pri določanju ciljev, ki so za obe pomembni ne samo v njunem bilateralnem odnosu ampak tudi v njihovi vlogi svetovnih voditeljev. Če bi obe strani uspeli implementirati vso ali vsaj večji del NTA, bi naredili velik korak k zmanjšanju medsebojne napetosti. Nadalje pa bi tako postali močnejši tudi na mednarodnem prizorišču, z zmožnostjo reševanja več ključnih svetovnih problemov (Piening 1997, 111–2).

NTA pa ima tudi nekaj slabosti, ena izmed teh je prav gotovo njena birokratska struktura. Pojavljajo se namreč dvomi o tem, ali je ta struktura lahko uspešna pri reševanju sporov in odprtih vprašanj med EU in ZDA, predvsem na področju trgovine (Cameron 2007, 93). Nadalje

⁹⁴ Poleg TABD so ostali dialogi še: Transatlantski potrošniški dialog (*Transatlantic Consumer Dialogue*) in TAED. Najnaprednejši je TABD, medtem ko so se ostali dialogi soočali s pomanjkanjem financiranja in zanimanja. Leta 2007 je bil v okviru Transatlantskega ekonomskega partnerstva ustanovljen Transatlantski ekonomski svet (*Transatlantic Economic Council*), ki ga skupaj vodita predstavnik ameriške administracije iz predsedniškega kabineta in član Evropske komisije (Cameron 2007, 93).

pa so kritiki NTA prepričani, da se ta nova oblika sodelovanja še ni uspela uveljaviti, glavni razlog pa vidijo predvsem v manjši povezanosti zahodnega sveta po koncu hladne vojne (Weidenfeld 2006, 135).

4.1.2 Združene države Amerike in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb

Z izvolitvijo Billa Clintona se je zamenjala tudi administracija in vodenje Bele hiše je prevzela administracija, ki je bila bolj naklonjena reševanju okoljskih problemov. Stališča nove administracije so se precej razlikovala od dotedanjih stališč ZDA. Kljub temu pa je administracija Clinton-Gore na področju podnebnih sprememb prinesla manj sprememb od pričakovanih, vendar vseeno več kot nič (Bodansky 2003, 62). Clintonova administracija je k uvedbi drznih ukrepov pozvala že leta 1993, ko je predlagala uvedbo davkov na izpuste CO₂, vendar je koalicija onesnaževalcev, ki so jo vodile premogovna, naftna in avtomobilska industrija, izsilila umik te pobude.

Republikanci so prevzeli večino v kongresu po volitvah leta 1994⁹⁵ in kar nekaj novo izvoljenih republikanskih kongresnikov je bilo mnenja, da je bila zaščita okolja področje, na katerem je zvezna administracija krepko prekoračila svoje pristojnosti. Trdili so, da je EPA, katere naloga je skrb za uveljavitev zakonov za zaščito okolja, pripravljena žrtvovati delovna mesta za zaščito okolja.⁹⁶ Kljub velikim naporom republikancev, da bi znižali standarde zaščite okolja, jim ni uspelo v kongresu potrditi ustrezne zakonodaje. Večina ameriške javnosti je podprla boljšo zaščito okolja, pa čeprav na škodo gospodarstva (Ferfila 2002, 209–10).

Leta 1995 je kongres ZDA sprejel tako imenovan Berlinski mandat, ki je označil, da so 'obveze' v UN FCCC neustrezne in da so potrebna dodatna pravna sredstva – Kjotski protokol. Naslednje leto so ZDA naredile še večji preobrat, ko so sprejele sklep, da naj bi nova pravna sredstva določala pravno zavezujoče cilje zmanjšanja emisij (sklep, kateremu je Busheva administracija nasprotovala v pogajanjih o UN FCCC leta 1992) (Bodansky 2003, 62). S tem so nadaljnja pogajanja prešla v resnejšo fazo.

Na čelu s podpredsednikom Al Gorom se je Clintonova administracija zavzela za sprejetje Kjotskega protokola (Smith in Mix 2008, 146). Jeseni leta 1997 je tako sprožila obsežno kampanjo za dvig javne podpore Kjotskemu protokolu ter za informiranje Američanov o

⁹⁵ To je bilo prvič v 40 letih, da je demokratska stranka izgubila večino v obeh domovih kongresa.

⁹⁶ EPA je na primer z zakonom o ogroženih vrstah za vrsto let zamaknila gradnjo jezov v Tennesseeju, prepovedala dejavnosti, ki bi ogrozile življenjski prostor redkih rastlinskih in živalskih vrst, prepovedala je tudi razvoj mokrišč (Ferfila 2002, 209).

znanstvenem konsenzu, da globalno segrevanje predstavlja resnično grožnjo za svet in da ga povzroča človek. Kampanja je potisnila vprašanje globalnega segrevanja v središče medijske pozornosti v ZDA in sprožila veliko razprav o znanstvenih dokazih o obstoju globalnega segrevanja, njegovih posledicah ter njegovih rešitvah (Krosnick in drugi 2000, 239). Krosnick in drugi (2000, 239) so v svojem članku ugotovili, da je večina ameriške javnosti glede vprašanja globalnega segrevanja podprla predstavljena stališča predsednika Clintona, stališča je podprla tudi demokratska stranka, medtem ko so jim bili republikanci manj naklonjeni.

V prizadevanjih za boj proti globalnemu segrevanju so se predstavniki držav sestali v Kjotu na Japonskem, in sicer v začetku decembra 1997 na podpisu mednarodne pogodbe za omejevanje emisij TGP. Glavni pogajalec za ZDA je bil podpredsednik Al Gore, zaprisežen zagovornik reševanja vprašanja podnebnih sprememb. Gore je pooblastil pogajalce ZDA, da ublažijo stališča do različnih vprašanj in v pogodbi odobril sedem odstotno zmanjšanje emisij ZDA. V odnosih med EU in ZDA je bil pomemben predvsem spor glede prožnih mehanizmov, katerim so bile na eni strani naklonjene ZDA, na drugi pa jim je nasprotovala EU. Kljub zavlačevanju s strani ZDA, je bilo splošno sprejeto dejstvo, da je za napredek potrebno obvezno zmanjšati emisije TGP. Industrijske države si morajo tako zastaviti cilje za zmanjšanje emisij, kar so kljub začetnemu obotavljanju in neodločnosti navsezadnje sprejele tudi ZDA (Giddens 2009, 187; Paterson 2009, 142–3). ZDA je torej uspelo vključiti prožne mehanizme, pristale pa so tudi na cilje zmanjšanja emisij. EU pa je na drugi strani pristala na vključitev prožnih mehanizmov v Kjotski protokol in uveljavila svojo (sicer okrnjeno) zahtevo po točno določenem količinskem zmanjšanju emisij TGP.

Kljub temu pa Clintonovi administraciji zaradi močnega nasprotovanja opozicije v kongresu ni uspelo ratificirati Kjotskega protokola. Še več, ameriški senat je 25. julija 1997 soglasno (z glasovi 95 proti 0) sprejel resolucijo Byrd-Hagel, ki pravi, da ZDA ne smejo podpisati nikakršnega sporazuma, ki bi omejeval emisije TGP, če ta sporazum ne vključuje enake obveznosti tudi za države v razvoju in nobenega sporazuma, ki bi imel slab vpliv na ameriško gospodarstvo. Za to resolucijo stoji močan industrijski lobi, ki je močno nasprotoval Kjotskemu protokolu. Organizirani so bili predvsem prek Globalne podnebne koalicije (Paterson 2009, 143). Konzervativno vodeni kongres je bil prav tako mnenja, da bi zaveza h Kjotskemu protokolu povzročila dvig ameriških cen energije in plina ter dala drugim državam, kot sta Indija in Kitajska, nepravično ekonomsko prednost. Po odločitvi kongresa, da ZDA ne bodo ratificirale Kjotskega protokola, če vanj ne bodo vključene tudi države v razvoju, se Clintonova

administracija ni trudila s predložitvijo pogodbe k ratifikaciji (Smith in Mix 2008, 147). Kljub temu je 12. novembra 1998 podpredsednik Al Gore simbolično podpisal Kjotski protokol.

Številne Clintonove pobude na področju okolja (predlog davka na energijo) so zavrnili v kongresu, kar je posledično zmanjšalo tudi njegove ambicije pri drugih dejavnostih za zmanjšanje emisij. Pogajalci v Kjotu so v praksi vedeli, da ZDA ne bodo mogle ratificirati Kjotskega protokola, vsaj ne v takratnih političnih razmerah, čeprav so ga prav one oblikovale oziroma bile njegov glavni arhitekt (Paterson 2009, 143–4).

Ker jim ni uspelo sprejeti sporazuma, so se sodelujoči odločili za prekinitev pogajanj in nadaljevanje v letu 2001. Kmalu po prekinitvi pogajanj je bil v ZDA za predsednika izvoljen George W. Bush mlajši, ki pa je hitro nakazal veliko nenaklonjenost do Kjotskega protokola in skeptičnost do vprašanja podnebnih sprememb. Njegova administracija tako v svojem mandatu ni uvedla nobenega postopka za obravnavo Kjotskega protokola (Smith in Mix 2008, 147).

4.1.3 Evropska unija in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb

EU je upravičeno razumljena kot svetovna voditeljica, ko gre za soočanje s podnebnimi spremembami. Prvi korak na področju podnebnih sprememb je EU naredila leta 1991, ko je EK izdala strategijo za omejevanje emisij CO₂ za različne sektorje. Ta strategija je vključevala direktivi o spodbujanju pridobivanja električne energije iz obnovljivih virov in prostovoljne zaveze za proizvajalce avtomobilov za zmanjšanje emisij CO₂ za 25 odstotkov (Evropska komisija 2009b). EU je bila osrednji akter pri oblikovanju in sprejetju UN FCCC, prvi medvladni okvir, ki je naslovil vprašanja podnebnih sprememb od leta 1992 do 1994 (Smith in Mix 2008, 139). Zavzemala se je za konvencijo z jasno zastavljenimi obveznostmi, usmerjeno predvsem v zmanjšanje emisij, ki bi veljala za vse razvite države. V UN FCCC so bile na koncu vključene obveznosti za vse razvite države. EU je pri svojem stališču o stabilizaciji CO₂ popustila, saj se je bala, da bi bila UN FCCC brez podpisa ZDA nesmiselna. Prav tako je vztrajala pri obravnavanju emisij vseh TGP in ne samo CO₂, pri čemer so vztrajale ZDA. Na koncu so UN FCCC sprejeli brez kakršnihkoli zavezujočih emisijskih ciljev. V naslednjih treh letih pa je EU, kakor pravita Smith in Mix (2008, 140), znova igrala ključno vlogo pri pogajanjih o Kjotskem protokolu.

Leta 1996 je EU sprejela cilj o omejitvi povišanja povprečne globalne temperature za največ 2°C na predindustrijsko stopnjo. K temu cilju se je zavezal tudi IPCC (Giddens 2009, 22). V pogajanjih za Kjotski protokol je EU zagovarjala znižanje emisij CO₂ za 15 odstotkov do 2010

glede na leto 1990. Kritizirala je ZDA ter njihovo nepripravljenost za reševanje problema globalnega segrevanja, oziroma pogojevanje sodelovanja z obveznim znižanjem emisij tudi za države v razvoju (Bodansky 2003, 64). Leta 1997 je bil nato kljub zapletom in napornim pogajanjem dosežen dogovor in sprejet Kjotski protokol. Cameron (2007, 14) pravi, da je EU »s Kjotskim protokolom sprejela zelo pomembno vlogo (kljub močnemu ameriškemu nasprotovanju), ki ji je dal pravi status vodje v očeh preostalega sveta«.

EU je temeljito zasnovala program za zmanjšanje emisij in se v okviru Kjotskega protokola zavezala k 8 odstotnem zmanjšanju do leta 2012 glede na raven iz leta 1990. Začela je izvajati konkretne ukrepe, da bi dosegla svoje cilje v zvezi z emisijami, ki upoštevajo raven gospodarskega in industrijskega razvoja vsake države članice posebej. Večina držav, ki so se leta 2004 pridružile EU, ima svoje lastne cilje, o katerih so se pogajale v okviru Kjotskega protokola še pred pridružitvijo EU.⁹⁷ V okviru skupnega cilja, 5,2 odstotnega zmanjšanja emisij do leta 2012, se obveznosti znotraj Kjotskega protokola posameznih držav razlikujejo (Smith in Mix 2008, 140–1). Takrat 15 držav članic EU in osem od desetih držav srednje in vzhodne Evrope, ki so se EU pridružile leta 2004 in 2007, so se zavezale za največje zmanjšanje (8 odstotkov) od vseh udeležencev Kjotskega protokola. Tabela 4.1 prikazuje različne emisijske cilje držav članic EU. Na eni strani sta na primer Nemčija in Danska zavezali k 21 odstotnemu zmanjšanju emisij TGP, na drugi strani pa države kot so na primer Portugalska, Grčija in Španija, kjer se z omejevanjem emisij niso pretirano ukvarjali in kjer so se emisije še povečale. Giddens (2009, 189) pravi, da so emisije v Španiji od leta 1990 povečale za 30 odstotkov. V ZDA, so se na primer emisije v istem obdobju povečale za 13 odstotkov. Kjotski protokol seveda ne vključuje držav v razvoju, ki pa v absolutnem smislu prispevajo največ svetovnih emisij (*ibid.*). Pri odločanju, kako doseči zmanjšanje emisij in kolikšno naj to zmanjšanje sploh bo, so si države EU-15, kot rečeno, zadale različne cilje in se posluževale tudi različnih metod (Smith in Mix 2008, 140–1). Kljub razlikam v omejevanju emisij TGP v državah članicah EU, pa bo EU zadano 8 odstotno zmanjšanje najverjetneje dosegla v roku, predvsem na račun držav, kot sta Nemčija⁹⁸ in Danska (Vogler in Bretherton 2006, 11).

⁹⁷ Slovenija, ki je Kjotski protokol ratificirala leta 2002, se je na primer zavezala k 8 odstotnem zmanjšanju emisij TGP v obdobju od leta 2008 do 2012 glede na izhodiščno leto 1986.

⁹⁸ Nemčija je na primer lahko ponudila velike obveznosti o znižanju ravni emisij iz leta 1990 na podlagi prestrukturiranja energetskih zalog iz premoga na zemeljski plina in zapiranja energetsko neučinkovitih naprav nekdanje Nemške demokratične republike (Vogler in Bretherton 2006, 11).

Tabela 4.1: Emisijski cilji držav

Avstrija	- 13 %	Italija	- 6,5 %
Belgija	- 7,5 %	Luksemburg	- 28 %
Danska	- 21 %	Nizozemska	- 6 %
Finska	0 %	Portugalska	27 %
Francija	0 %	Španija	15 %
Nemčija	- 21 %	Švedska	4 %
Grčija	25 %	Velika Britanija	- 12,5 %
Irska	13 %		
Evropska unija		- 8%	

Vir: Vogler in Bretherton (2006, 11).

Rezultat Kjotskega protokola je, da njegovi cilji ne dosegajo stopnje, ki bi bila potrebna, da bi resneje vplivali na globalno segrevanje. Cilji so namreč preizko zastavljeni in vsebujejo veliko anomalij (Giddens 2009, 188–9). EU je uspela prekiniti povezavo med gospodarsko rastjo in emisijami TGP. Medtem ko je EU med letoma 1990 in 2005 doživela gospodarsko rast, so se skupne emisije njenih 27 članic zmanjšale za 7,9 odstotkov. V petnajstih 'starejših' državah članicah (EU-15) je zmanjšanje emisij znašalo 1,5 odstotkov. To je spodbudno, vendar je za izpolnitev cilja EU-15, in sicer 8 odstotnega zmanjšanja emisij do leta 2012, treba storiti še veliko več. Najnovejše napovedi o prihodnjih emisijah kažejo, da je ta cilj mogoče izpolniti, če države EU dejansko izvedejo vse načrtovane ukrepe (Vogler in Bretherton 2006, 11–12).

Problema podnebnih sprememb so se začeli v Evropi vedno bolj zavedati in se hkrati zavzemati za sprejemanje nadaljnjih ukrepov na ravni Unije. Leta 2000 je tako EK, v sodelovanju z industrijo, okoljskimi organizacijami in drugimi interesnimi skupinami že oblikovala bolj celovit pristop in pripravila Evropski program za podnebne spremembe (*European Climate Change Programme – ECCP*), ki vključuje predloge potrebnih stroškovno učinkovitih ukrepov za zmanjševanje emisij. Njen cilj je ugotoviti, razviti in implementirati vse potrebne elemente za strategijo EU za izvajanje Kjotskega protokola. Program naj bi torej EU in njenim državam članicam pomagal, da izpolnijo svoje cilje v zvezi z emisijami v okviru Kjotskega protokola. ECCP je do zdaj pomagal pri razvoju približno 40 politik in ukrepov na evropski ravni, ki so usmerjeni v zmanjševanje emisij TGP. Ti dopolnjujejo ukrepe, ki se izvajajo v posameznih državah članicah EU. Ukrepi na ravni EU vključujejo energetske standarde za zgradbe in zakone o omejevanju uporabe nekaterih industrijskih plinov, ki bistveno prispevajo h globalnemu segrevanju (Evropska komisija 2008, 11–12).

Vodilno vlogo v svetu pri reševanju podnebnih sprememb je tako prevzela EU. Kot eden največjih emitentov pri reševanju podnebnih sprememb že več let postopoma krepi svoje ukrepe za povečanje energetske učinkovitosti, omejitev emisij iz tovarn in avtomobilov ter spodbujanje varčevanja z energijo (Evropska komisija 2008, 10).

4.1.4 Transatlantski odnosi

Pomemben dogodek za transatlantske odnose in cel svet v času mandata Billa Clintona je bila vsekakor ustanovitev EU s PEU leta 1992. EU naj bi predstavljala 'politično Evropo', o kateri so že od vsega začetka razmišljali ustanovni člani EGS. Transformacija Evrope od ekonomske organizacije do multinacionalne politične entitete brez primere je povzročila potrebo po gradnji evropske identitete, ki bi evropskim državljanom dala občutek odgovornosti za skupno prihodnost in postavila EU na svetovni oder (Cohen-Tanuagi 2008, 217).

Kljub očitnemu izboljšanju evro-ameriških odnosov v obdobju po hladni vojni pa so se razlike in napetosti kopičile med obema stranema Atlantika. Vzrok je bilo več ne strateških zadev, kot na primer: trgovinska in gospodarska regulacija, globalno segrevanje, razvojna pomoč, mednarodno pravo in družbeno sporna vprašanja, kot so človekove pravice in smrtna kazen (Cohen-Tanuagi 2008, 214).

Leto 1990 je bilo zlato obdobje gradnje transatlantskih institucij. Novi kanali za dialog med EU in ZDA, so bili vzpostavljeni z vrsto političnih dogovorov, vključno s Transatlantsko deklaracijo ter NTA. Raznolika paleta novih transatlantskih institucij, ki delujejo v 'NTA okviru', je spodbujala izmenjavo in politično sodelovanje na številnih področjih ter zблиžanje vladnih in nevladnih akterjev v rednih srečanjih. Vrsta dogovorjenih političnih ciljev vključuje spodbujanje gospodarske liberalizacije in demokracije (predvsem v srednji in vzhodni Evropi) (Peterson in Steffenson 2009, 26). NTA je vključevala t. i. proces krepitve zaupanja glede reševanja bilateralnih trgovinskih vprašanj, skupaj z obsežnim sporazumom o spodbujanju globalnega miru in stabilnosti, delovanja v smeri skupnih dogovorov na globalne izzive in širjenja svetovne trgovine (Edwards 2005, 48–9).

Na področju podnebnih sprememb je začetek Clintonovega mandata zaznamovala ratifikacija UN FCCC pod administracijo Georgea W. Busha starejšega. Leta 1992 je IPCC poročal, da bi globalno segrevanje lahko imelo zelo negativne posledice na svetovne ekosisteme. V zgodnjih 90-ih letih se je nadaljevala skromna medijska pokritost globalnega segrevanja in še naprej izrazito pomanjkanje soglasja med znanstveniki (Krosnick in drugi

2000, 241). Če je podnebne spremembe na eni strani priznavala EU, pa je bilo v ZDA prisotnega še kar nekaj skepticizma. Clintonova administracija se je kljub temu zavzela in aktivno vključila v pogajanja o Kjotskem protokolu, kjer pa je ključno vlogo vseeno igrala EU. EU ima za razliko od ZDA močno okoljsko zavest in v njej je že od vsega začetka prevladovalo mišljenje, da je za okolje v prvi vrsti odgovoren človek. Reševanja podnebnih sprememb se je zato lotila zelo ambiciozno.

V odnosih med EU in ZDA je, v času pogajanj o Kjotskem protokolu, glavni konflikt vsekakor predstavljalo nestrinjanje glede multilateralne pogodbe, ki bi določala pravno obvezujoče obveznosti za države za zmanjšanje emisij TGP (Paterson 2009, 143). Kljub zavlačevanju s strani ZDA, je bilo splošno sprejeto dejstvo, da je za napredek potrebno obvezno zmanjšati emisije (Giddens 2009, 187). Kljub temu pa so bili odnosi med ZDA in EU bolj kot ne konfliktni. EU je težila k temu, da bi novi sporazum zahteval znatno zmanjšanje emisij, medtem ko so bile ZDA pripravljene sprejeti le obvezo o stabilizaciji emisij. Kjotski protokol je torej kompromis med tema dvema stališčema. ZDA so sprejele težji cilj, kot so si želele – sedem odstotno znižanje pod ravnjo iz leta 1990, ampak so hkrati dosegle določeno fleksibilnost pri doseganju tega cilja, vključno s pet letnim zavezanim obdobjem, trgovanjem z emisijami in možnostjo kredita za odstranjevanje CO₂ iz atmosfere s pogozdovanjem in povečevanjem kmetijskih površin (Bodansky 2003, 62).

Prav tako je, kakor pravi Bodansky (2003, 64), v pogajanjih glede podnebnih sprememb Clintonova administracija zastopala mnenje, da smo lahko brez skrbi, saj lahko tehnologija reši problem podnebnih sprememb. EU je bila na drugi strani mnenja, da ne glede na tehnologijo potrošimo preveč in moramo spremeniti način življenja. Razlika med evropskim in ameriškim pristopom je bila najbolj očitna tudi v debati o mednarodnem trgovanju z emisijami. ZDA so zavzele bolj oportunistični pristop in sicer, da bi raje kupile zmanjšanje emisij na tujem, kot pa da bi dosegle znižanje emisij doma (zmanjšanje emisij bi bilo namreč ceneje v Indiji ali na Kitajskem). Na drugi strani pa EU obravnava trgovanje z emisijami kot moralno vprašanje in se zavzema za to, da bi ljudje v bogatih industrijskih državah morali spremeniti način življenja, ne pa da se jim dovoli, da si z denarjem kupijo svojo rešitev (*ibid.*).

Večina pogajanj po Kjotskem protokolu se je nanašala na pravila o delovanju prožnih mehanizmov. ZDA so želele, da so ti mehanizmi neovirani, da bi države lahko dosegle cilje na kar se da enostaven in poceni način (na primer, da bi se lotile projektov za zmanjšanje emisij v drugih državah, vključno z državami v razvoju), s pridobitvijo kreditov od držav s presežkom (tako kot Rusija, katere ekonomski zlom je povzročil, da so emisije začele pojemati) in s

prizadevanjem, da bi gozdovi in kmetijske aktivnosti odstranile CO₂ iz atmosfere. EU si je na drugi strani prizadevala za omejitve pri uporabi prožnih mehanizmov in zagovarjala zahtevo po tem, da bi morale industrijske države, še posebno ZDA spremeniti svoj oportunistični pristop in začeti z domačim zmanjševanjem emisij CO₂. Te razlike v pogledih na reševanje vprašanja podnebnih sprememb pa so bile kljub vsemu drugotnega pomena. ZDA nato, kljub naklonjenosti Clintonove administracije, Kjotskega protokola niso sprejele, kar predstavlja velik vir napetosti v odnosih med EU in ZDA. Na Konferenci v Haagu leta 2000 so vsa pogajanja propadla zaradi pomanjkanja časa, administracija Georgea W. Busha pa je na koncu zavrnila Kjotski protokol. Tudi, če bi se pogajanja v Haagu končala uspešno, bi bilo sprejetje Kjotskega protokola v senatu ZDA zelo težko (Bodansky 2003, 62).

Pod administracijo Billa Clintona sta obe strani imeli splošno kompatibilne cilje, kljub temu, da so bili odnosi med EU in ZDA velikokrat konfliktne narave. Vedno je obstajal občutek, da bo prišlo do nekakšnega dogovora. Z izvolitvijo Georgea W. Busha pa se je stanje močno spremenilo. Busheva administracija je imela bistveno drugačen pogled na podnebne spremembe kot EU (Bodansky 2003, 67).

4.2 Transatlantsko sodelovanje v času administracije Georgea W. Busha

Na predsedniških volitvah leta 2000 je po zelo kontroverzni tekmi⁹⁹ zmago slavil republikanski kandidat George W. Bush, ki je v predsedniški tekmi premagal demokratskega kandidata Ala Gora¹⁰⁰ in tako postal 43. predsednik ZDA. V času njegovega mandata je imela večino v kongresu njegova republikanska stranka, vse do leta 2006, ko je večino prevzela demokratska stranka.

Transatlantski odnosi so v obdobju administracije Georgea W. Busha dosegli najnižjo točko v obdobju po hladni vojni (Hastings Dunn 2009, 4). Njegova kontroverzna izvolitev in nediplomatski odnos do evropskih stališč sta v prvih nekaj mesecih njegovega mandata močno

⁹⁹ Tekma za predsedniški stolček je bila ena najtesnejših v zgodovini ZDA, saj nobenemu od kandidatov ni uspelo zbrati zahtevanih 270 elektorskih glasov za zmago. Na večer volilnega dne je Al Gore uspel zbrati 255 elektorskih glasov, George W. Bush pa 246, volilni izidi na Floridi, v Novi Mehiki in Oregonu pa so bili še nejasni. S 25 elektorskimi glasovi je bila Florida odločilna za določitev zmagovalca. Po prvem štetju je bil zmagovalec Bush (za okoli 1800 glasov od 6 milijonov oddanih volilnih lističev). Na večer volilnega dne je imel Gore 48,3 odstotkov Bush pa 48 odstotkov oddanih volilnih glasov. Ameriška ustava za predsedniško zmago namreč eksplicitno zahteva večino elektorskih glasov in ne glasov ljudstva. 12. decembra 2000 je po vseh zapletih floridski predsedniški dom parlamenta izvolil Busheve elektorje. Al Gore je nato 13. decembra priznal volilni poraz. 18. decembra so nato predsedniški elektorji podelili 271 elektorskih glasov Bushu in 266 elektorskih glasov Goru. (Ferfila 2002, 558–9).

¹⁰⁰ Al Gore je bil podpredsednik v administraciji Billa Clintona.

povečali napetosti na obeh straneh Atlantika (Kopstein in Steinmo 2008, 214). Razlike med EU in ZDA so v obdobju predsedovanja administracije Georgea W. Busha prišle še bolj do izraza in vrzel med Američani in Evropejci je v njegovem mandatu še narasla. Prepad med EU in ZDA v času Georgea W. Busha je predvsem posledica odmika od multilateralne diplomacije in številnih obstoječih tedaj še nerešenih mednarodnih pogodb, kot so: Kjotski protokol, Statut Mednarodnega kazenskega sodišča, Pogodba o anti-balističnih raketah (*Anti-Ballistic Missile Treaty*), Pogodba o celoviti prepovedi jedrskih poskusov (*Comprehensive Test Ban Treaty*) in Konvencija o biološkem orožju (*Biological Weapons Convention*) (Rubin 2008, 102). Prav tako pa so bile vir napetosti med obema stranema Atlantika tudi strateške zadeve, kot so: trgovinska in gospodarska regulacija, globalno segrevanje, mednarodno pravo in razvojna pomoč (Kopstein in Steinmo 2008, 214).

4.2.1 Teroristični napad 11. septembra 2001

Obdobje Bushevega predsedovanja je zaznamoval predvsem en dogodek, in sicer teroristični napad na stolpnici Svetovnega trgovinskega centra in Pentagon 11. septembra 2001. Temu pa je nato sledila še vrsta dejanj in potez Busheve administracije, med njimi tudi napada na Afganistan leta 2001 in Irak leta 2003, ki so močno zaznamovali transatlantske odnose.

Ferfila (2002, 561) je teroristične napade 11. septembra 2001 označil za »začetek novega poglavja ameriške in svetovne zgodovine«. Američani so verjeli, da je 11. september spremenil svet, Evropa pa je verjela, da je spremenil Ameriko (Cohen-Tanuagi 2008, 20). Prvi evropski odziv je bil poenoten, empatičen in s popolno podporo ZDA. Spremenjen je bil tudi 5. člen NATO pogodbe, jasno je bilo izraženo, da bi bil vsak nadaljnji napad na katerokoli članico NATO razumljen kot napad na vse članice (Peterson in Pollack 2003, 7). Tako se je sprva zdelo, da je 11. september ponovno združil ZDA in EU v boju proti novemu in skupnemu sovražniku. Po nekaj mesecih pa je postalo jasno, da se ZDA v vojni proti terorizmu ne bodo obrnile na svoje zaveznike (Peterson in Pollack 2003, 130–1). Kot pravi Weidenfeld (2006, 18) je v ZDA po napadih še narasel unilitarizem, zavračali so multilateralna pogajanja na različnih političnih področjih, vključno z okoljem, ekonomijo, in varnostno politiko.

7. oktobra 2001 so ameriške in angleške sile začele napad na Afganistan, kjer naj bi bila oporišča in središča za usposabljanje teroristov, ki so bili vpleteni v septembrski napad. Predvsem je bila na udaru teroristična mreža Al Kaida in njen vodja Osama Bin Laden. Uničenje teroristične organizacije Al Kaida in talibanskega režima v Afganistanu so podprle

skoraj vse evropske države, z Veliko Britanijo na čelu, organizacija NATO,¹⁰¹ napad je prav tako podprla tudi Rusija, ključna pa je bila podpora Pakistana, ki je za napad na Afganistan odprl svoje ozemlje ter zračni prostor (Ferfila 2002, 563–4).

Amerika je začela vedno bolj zagovarjati vojaška sredstva v vojni proti terorizmu ali t. i. osi zla (Irak, Iran, Severna Koreja) v nasprotju z Evropo, ki je zagovarjala diplomatska sredstva (Peterson in Pollack 2003,7). Leta 2003 so ZDA skupaj z Veliko Britanijo in kljub nasprotovanju Francije, Nemčije, Rusije, ZN in večine svetovnega mnenja začele napad na Irak. Napad na Irak je bil zadnji kamenček pri razpadu transatlantskega zavezništva, razdvojil in sprl je Varnostni svet ZN ter sprožil ameriški bojkot francoskega blaga. Kupchan (2008, 139) na primer trdi, da so odnosi med ZDA in Evropo dosegli dno po ameriški invaziji na Irak, Atlantska skupnost pa se je soočila z eno največjih kriz po II. svetovni vojni. Tudi Weidenfeld (2006, 18–19) je mnenja, da je vojna v Iraku med Evropo in ZDA povzročila velik in pomemben padec v njuni medsebojni naklonjenosti in podpori. Oba dogodka, 11. september in iraška vojna, sta močno zaznamovala evropsko-ameriške odnose.

Bush je imel tako zelo težko prvo leto predsednikovanja. V dobrega pol leta po prevzemu oblasti so se gospodarski kazalci v ZDA, glede na Clintonovo obdobje, hitro slabšali. Kljub temu pa je Busheva podpora po 11. septembru nihala med 80 in 90 odstotki, kar je ena izmed najvišjih podpor predsedniku v zgodovini ZDA (Ferfila 2002, 564–5).¹⁰² Tudi podpora evropskih zaveznikov je bila po napadih 11. septembra zelo velika. Podprli pa so jih tudi pri napadu na Afganistan. Velika sprememba pa se je zgodila z napadom na Irak, ki so ga ZDA kljub močnemu nasprotovanju večine svojih svetovnih zaveznikov napadle leta 2003.

Večina vlad, ki pridejo na oblast, je odločena, da razvije svojo politiko, ki se jasno razlikuje od njihovih predhodnikov in administracija Georgea W. Busha ni bila nobena izjema (Peterson in Pollack 2003, 129). Pri prvem mandatu Georgea W. Busha se je tako zdelo, da je njegov pristop temeljil predvsem na vodilu 'vse, razen pristopa Clintona' (Rubin 2008, 109). Njegov drugi predsedniški mandat pa je bil, glede številnih perečih vprašanj – predvsem Irana, izraelsko-palestinskega mirovnega procesa in Severne Koreje, vsekakor boljši kot prvi. Predvsem ameriško poudarjanje diplomacije nasproti uporabe vojaške sile in prehod k bojevanju s prepričevanjem so imeli pozitiven učinek na odnose med Evropo in ZDA (Rubin 2008, 100).

¹⁰¹ NATO je prvič v svoji zgodovini uporabil 5. člen svoje ustanovne pogodbe, ki pravi, da napad na eno državo članico pomeni napad na vse članice. Vendar so ZDA, kljub ponujeni pomoči, napada izvedle skorajda same. Več mednarodnega sodelovanja pa je bilo pri vzpostavljanju nove povojne afganistanske vlade in gospodarski ter politični pomoči državi (Ferfila 2002, 654).

¹⁰² Podobno visoko podporo je imel le še Franklin Roosevelt ob koncu II. svetovne vojne (Ferfila 2002, 565).

Na boljši položaj transatlantskih odnosov, glede na leto 2003, pa je pomembno vplivala tudi zamenjava vodilnih političnih akterjev na obeh straneh Atlantika. Povišanje Condoleeze Rice v državno sekretarko, zamenjava Donalda Rumsfelda z Robertom Gatesom na ameriški strani (Hastings Dunn 2009, 22) so sovpadale z zamenjavo Bushevih glavnih zaveznikov v Evropi – Tonya Blaira¹⁰³ v Veliki Britaniji, Joseja Maria Aznarja v Španiji in Silvia Berlusconija v Italiji (Kupche 2008, 139). Prav tako pa sta odšla glavna nasprotnika vojne v Iraku, Gerhard Schröder v Nemčiji in Jacques Chirac v Franciji. Njuna naslednika – Angela Merkel in Nicolas Sarkozy – pa veljata za veliko bolj pro-ameriška kot njuna predhodnika (Kupche 2008, 139; Rubin 2008, 101; Hastings Dunn 2009, 22). Voditelji na obeh straneh Atlantika so si vneto prizadevali preprečiti nadaljnje razpoke v mednarodnih odnosih (Hastings Dunn 2009, 22).

4.2.2 Združene države Amerike in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb

Podnebne spremembe so vsekakor ena od ključnih razlogov za poslabšanje odnosov med EU in ZDA v času predsedniškega mandata Georgea W. Busha. Poleg posredovanja ZDA v Iraku je podnebna politika najbolj poznan primer transatlantskega razkola od II. svetovne vojne (Paterson 2009, 140–1). Pri razkolu na področju podnebnih sprememb je Evropa prešla v dvom, ali so ZDA dovolj odgovoren član mednarodne skupnosti. Ta predpostavka pa je predstavljala veliko grožnjo ameriški vlogi svetovnega voditelja (Rubin 2008, 103).

Čeprav Bush v svoji predvolilni kampanji okolju ni posvečal pretirane pozornosti, pa je kmalu po prevzemu oblasti sprejel ravno nasprotno odločitev. Najprej se je odrekel regulaciji emisij CO₂ iz elektrarn. Kot razlog je navedel zaščito potrošnikov, ki bi jih zaradi tega lahko zajeli valovi energetske krize. Njegov drugi ukrep je bil preklic ukrepa Clintonove administracije o zmanjšanju vsebnosti arzenika v pitni vodi. Kot razlog je tu navedel, da naj bi bilo potrebno opraviti še več raziskav glede stroškov majhnih lokalnih skupnosti pri uvajanju novih standardov (Ferfila 2002, 560–1). Višek njegovega predsedovanja predstavlja 27. marec 2001, ko je napovedal, da v kongres ne bo predložil Kjotskega protokola niti ne bo začel z razvijanjem strategij za izpolnitev obveznosti ZDA v okviru Kjotskega protokola. Njegova administracija je izrazila dvom do znanstvenih spoznanj glede obstoja podnebnih sprememb ter da je njihov povzročitelj človek, poudarjala je velikost stroškov omejevanja emisij za gospodarstvo ZDA ter dejstvo, da bi sprejetje ukrepov za boj proti globalnemu segrevanju

¹⁰³ Bela hiša je vsekakor pogrešala zavezništvo premiera Blaira, predvsem ker je njegov naslednik Gordon Brown držal distanco do administracije Georgea W. Busha (Kupche 2008, 139–40).

Ameriki škodovalo predvsem na področju mednarodne konkurenčnosti (Giddens 2009, 188; Paterson 2009, 140–1). Opozarjala pa je tudi na nepravičnost, češ da morajo nekatere države ukrepati, medtem ko drugim, hitro rastočim državam v razvoju, kot sta Kitajska in Indija, ni treba (Paterson 2009, 140–1). Kot svetovno gospodarstvo, pa bi lahko cena za sprejetje ukrepov za spopadanje s podnebnimi spremembami – glede na to, da bi ZDA morale privoliti v znatno zmanjšanje emisij – vplivala tudi na širšo svetovno ekonomijo (Giddens 2009, 188). Medtem ko je Bush pri trditvah, nanašajoč se na znanost o podnebnih spremembah, okoli leta 2005 popustil, pa so ostale trditve še vedno ostale trdni argumenti ZDA (Paterson 2009, 140–1).

Največ kritik je Kjotski protokol v ZDA prejel na račun t. i. prožnih mehanizmov. Kritika ne prihaja samo od močnega desnega lobija, kjer bi take napade lahko pričakovali, ampak tudi s strani številnih uglednih akademikov na področju podnebnih sprememb. Kritiki se osredotočajo predvsem na CDM z utemeljitvijo, da ima CDM potencial, da bi preplaval trg s poceni krediti in s tem spodkopaval verodostojnost obveznosti, ki so jih sprejele industrijske države. Na začetku je Busheva administracija mislila, da bo z ne ratifikacijo Kjotskega protokola tega preprosto zaustavila. Po njihovem mnenju je Kjotski protokol propadel zaradi preprostega razloga, in sicer zato, ker ZDA niso njegov del (Paterson 2009, 145).¹⁰⁴

Teroristični napad 11. septembra 2001 je po mnenju Bodanskyga (2003, 67–8) le še potrdil in utrdil prepričanje administracije Georgea W. Busha, da so Kjotski protokol in ostala okoljska vprašanja drugotnega pomena ter da so transatlantski odnosi zgrajeni predvsem na ekonomskih in varnostnih interesih ne pa na podnebnih spremembah. Mnogi so pričakovali da bo 11. september spremenil pristop Busheve administracije do multilateralnih tem, kot so podnebne spremembe, vendar je napad na WTC in Pentagon spremenil veliko manj, kot so ljudje pričakovali. Busheva administracija ni postala nič bolj multilateralno naravnana, ampak je pravzaprav po 11. septembru postala vedno bolj naklonjena unilateralnemu pristopu in ukrepanju.¹⁰⁵ Odločitev za zavrnitev Kjotskega protokola je bila tako na primer sprejeta brez posvetovanja s ključnimi zavezniki in je temeljila v glavnem na domačih politikah. Na evropski strani je 11. september sicer začasno utišal njeno kritiko ZDA, stališče EU do Kjotskega protokola pa je ostalo nespremenjeno. Prav tako pa je tudi kritika sčasoma ponovno oživela (Bodansky 2003, 65–7).

¹⁰⁴ Situacija spominja na Društvo narodov – ZDA so oblikovale sporazum, kateremu se kasneje niso pridružile in kateri je bil nato, brez glavnega političnega akterja, obsojen na propad.

¹⁰⁵ Amerika je tudi k vojni proti terorizmu pristopila kot voditeljica, ki naj jo druge države podpirajo in ji asistirajo. Tako se je odločila, da ne poišče podpore Varnostnega sveta ZN, da uporabi vojaško silo za napad na Afganistan, da sodi članom talibanov in Al Kaide raje na nacionalnem kot mednarodnem sodišču ter da leta 2003 napade Irak. ZDA na noben način niso hotele sprejeti multilateralnih načel odločanja (Bodansky 2003, 67).

Doma je Busheva administracija za reševanje podnebnih sprememb naredila izjemno malo. Najbolj znana je bila njegova napoved za zmanjšanje intenzivnosti emisij na enoto BDP, za 18 odstotkov med letoma 1990 in 2012, kar pa se je izkazalo za običajno stopnjo znižanja intenzivnosti v ameriškem gospodarstvu. Nobenih politik ni bilo potrebnih za doseg tega cilja in absolutne emisije bi se še naprej povečevale (Paterson 2009, 142).

Če je bilo sodelovanje na področju podnebnih sprememb v času Busheve administracije slabo na zvezni ravni, pa imajo ZDA vrsto inovativnih pristopov na državni in lokalni ravni. Najbolj znan je primer Kalifornije, ki je vzpostavila državno Okoljsko akcijsko skupino (*Climate Action Team*) za oblikovanje strategije o zmanjšanju emisij TGP, ki bi temeljila na tehnologiji in regulaciji. Številna kalifornijska podjetja, kot sta DuPont in IBM, so se prostovoljno dogovorila za določitev ciljev zmanjšanj emisij. Država namerava zmanjšati avtomobilske emisije, ki so največji vir TGP, za 30 odstotkov do leta 2016. Če bi ZDA zmanjšale svoje emisije na prebivalca na kalifornijsko raven, bi bila raven ameriškega onesnaževanja bistveno nižja, kot je načrtovana v Kjotskem protokolu (Smith and Mix 2008, 148–9).¹⁰⁶ Tudi glede trgovanja z CO₂ v okviru Kjotskega protokola, katere sprožitev je zavrnila Busheva administracija, je zato vse večje zanimanje na sub-zvezni ravni med koalicijo ameriških mest ZDA in v zasebnem sektorju (Vogler in Bretherton 2006, 7).

V času svojega drugega mandata je Bush omilil svoje stališče do podnebnih sprememb. Napredek v razpravah o podnebnih spremembah v ZDA pa je prinesel tudi demokratičen prevzem kongresa v letu 2006 (Smith in Mix 2008, 149). ZDA so pod Bushem julija 2005 z Avstralijo, Japonsko, Kitajsko, Korejo in Indijo (oktobra 2007 se jim je pridružila še Kanada) ustanovile Azijsko-pacifiško partnerstvo za čisti razvoj in podnebje (*Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate*). Večina izmed njih je ratificirala tudi Kjotski protokol in trdila, da ne bodo ogrozile njegovega procesa. Vseeno pa to lahko razumemo kot poskus oslabitve kolektivnih ukrepov na področju podnebnih sprememb. Partnerstvo poudarja predvsem tehnološko sodelovanje, ne podaja pa nikakršnih obveznosti za omejitev emisij (Vogler in Bretherton 2006, 18; Paterson 2009, 141–2).

¹⁰⁶ Kalifornija pa ni edina država. Tudi 12 drugih držav je uvedlo zgornje meje za avtomobilsko onesnaževanje. 435 ameriških županov je na primer podpisalo tudi *U.S. Mayors Climate Protection Agreement*, s katerim so zavezali svoja mesta k doseganju emisijskih ciljev Kjotskega protokola (Smith and Mix 2008, 148–9).

V ZDA so najbolj ekološko osveščene države severovzhodnega dela ZDA, države zgornjega severozahoda ter poleg že omenjene Kalifornija še Washington in Oregon. Omenjene so vodilne pri oblikovanju zakonodaje in ostalih aktivnosti povezanih z zaščito okolja. Iniciative glede zaščite okolja so v ZDA do sedaj vedno nastajale na ravni zveznih držav, kasneje so se počasi premaknile na federalno raven.

Septembra 2007 je na podnebno konferenco v Washington George W. Bush povabil 15 največjih onesnaževalcev (*Major Economies Meeting* – MEM).¹⁰⁷ Srečanje predstavlja pomemben mejnik v pristopu ZDA do podnebnih sprememb. Na njem je namreč predsednik Bush priznal pomembnost tega vprašanja in pozval vodilne svetovne proizvajalce emisij k sodelovanju in postavitvi dolgoročnih skupnih ciljev zmanjšanja emisij v okviru naslednika pogodbe Kjotskega protokola za leto 2012. Vendar pa sta predstavitvi Georgea W. Busha in državne sekretarke Condoleeze Rice ponovno pokazali velik razkorak med razmišljanjem oblikovalcev politike v ZDA in večine ostale mednarodne skupnosti, saj so ZDA še naprej nasprotovale kakršnikoli zavezujočim mednarodnim pogodbam, ki vsebujejo minimalne zahteve in pa kaznim za neizpolnjevanje teh zahtev. Raje kot predlagati konkretne številke je administracija Georgea W. Busha predlagala, da bi si vsaka država zastavila lastne cilje, ki jih zasleduje prostovoljno ter da bi države v razvoju nosile enako odgovornost kot razvite. Z vidika evropske politike ta dogodek predstavlja pomemben premik v pozitivno smer za ZDA, hkrati pa dokazuje, da je politika ZDA do podnebnih sprememb še vedno v veliki meri izolirana in na drugi poti, kot je pogled Evrope (Smith in Mix 2008, 147).

Na četrtem¹⁰⁸ vrhu MEM ob G8 vrhu julija 2008 na Hokkaidu na Japonskem so članice obravnavale predlog o 50 odstotnem znižanju emisij CO₂ do leta 2050. Vendar pa je ob tem predlogu ostalo še veliko nejasnosti (predvsem katero raven emisij je potrebno razpoloviti), vseeno pa je predstavljal velik napredek (Paterson 2009, 144), saj so se ZDA prvič javno zavzele za izvajanje teh ciljev (Giddens 2009, 220). Kljub temu pa ZDA niso pristale na sprejetje kakršnihkoli zavezujočih obvez, čeprav priznavajo koristnost MEM procesa ter podpirajo njegovo delovanje. Kljub napredku v zadnjem letu mandata Georgea W. Busha pa ZDA ostajajo zadržane pri svojih zavezah in ne želijo sprejeti zavezujočih ciljev v nobenem drugem formatu kot zgolj v okviru MEM, kjer sodelujejo tudi države v razvoju in s pogojem, da bosta zraven Kitajska in Indija.

¹⁰⁷ Z uporabo izraza 'glavni onesnaževalci' je Busheva administracija poskušala pokazati na to, da so si države v razvoju, kot sta Indija in Kitajska in ZDA v smislu njihovih podnebnih vplivov podobne. Kar pa ne upošteva zgodovinske odgovornosti razvitih držav, predvsem ZDA, za veliko večino emisij, ki so trenutno v ozračju. Države, ki obiskujejo srečanja MEM so: Japonska, Francija, Nemčija, Italija, Velika Britanija, Kitajska, Kanada, Indija, Brazilija, Južna Koreja, Mehika, Rusija, Avstralija, Indonezija in Južna Afrika, sodelujejo pa tudi predstavniki ZN, predsedstva EU in EK (Greenpeace 2008).

¹⁰⁸ Prvi uradni MEM je potekal v Washingtonu septembra 2007, drugi na Havajih januarja 2008, tretji v Parizu aprila 2008 in četrti julija 2008 na Japonskem (Greenpeace 2008).

4.2.3 Evropska unija in vprašanje reševanja problema podnebnih sprememb

EU na drugi strani ni pokazala največjega navdušenja nad kandidaturo in kasnejšo izvolitvijo Georgea W. Busha mlajšega za ameriškega predsednika. V EU je imel sloves nerazgledanega kavboja, zagovornika smrtne kazni in osebe brez zanimanja za okolje. Vsi ti predsodki so se kasneje, z delovanjem njegove administracije izkazali za resnične, predvsem s kritiziranjem Kjotskega protokola, sabotžo Mednarodnega kazenskega sodišča, zavrnitvijo podpisa in ratifikacije Sporazuma o nadzorovanju oborožitve in nadaljevanjem nacionalne raketne obrambe. Globalne institucije so bile v času njegove administracije prezrte in zaničevane. Nova administracija je pokazala malo zanimanja za interakcijo z EU, zato ni bilo nobeno presenečenje, ko je leta 2002 Busheva administracija unilateralno sprejela odločitev o zmanjšanju števila vrhov z EU na enega na leto (Cemron 2007, 94–5).

11. september je v EU sicer najprej dvignil veliko mero sočutja, v nadaljevanju pa je s potezami Busheve administracije, EU 11. september, kot pravi Cohen-Tanuagi (2008, 218), videla »kot posledico ameriške zunanje politike, še posebno njenega vmešavanja na Bližnjem vzhodu in dolgoročne podpore Izraelu.« Amerika se je počutila izdano s strani nevhvaležnih zaveznikov, posebno Francije, medtem ko se je Evropa počutila prezrto in ogroženo s strani unilateralnih dejanj prezirljive in nevarne velesile. 11. september pa je prav tako pokazal pokazal, da ostajajo podnebne spremembe na mednarodni ravni drugotnega pomena. Odločitev Busheve administracije, da odstopi od Kjotskega protokola je EU označila za oslabitev transatlantskega odnosa ter hkrati poudarjala, da zato tako dejanje ni v interesu ZDA. Odgovor Busheve administracije je bil, da so transatlantski odnosi zgrajeni bolj na ekonomskih in varnostnih interesih kot pa na podnebnih spremembah. In 11. september je na koncu, kot se zdi, dal prav Bushu. Kljub evropskemu poudarjanju podnebnih sprememb je Evropa vseeno podpirala ZDA in skupaj z njo odgovarjala na grožnjo mednarodnega terorizma. Na dolgi rok pa je vseeno zavrnitev Kjotskega protokola (medtem, ko to ni bilo dovolj, da povzroči transatlantski zlom) prispevala, da so odnosi vreli, vse skupaj pa je do pravega transatlantskega razkola privedel napad na Irak (Bodansky 2003, 67–8).

Nasprotno od Busha, ki je bil sovražen do Kjotskega protokola in skeptičen do same znanosti o podnebnih spremembah (Paterson 2009, 143), pa je EU sprejela in podpirala znanstveni konsenz o problemu podnebnih sprememb in potrebo po njegovem reševanju. Prav tako pa je bila glavna protagonistka Kjotskega protokola. Zavzela je nesporno stališče voditelja na področju podnebnih sprememb, kar ji je uspelo prav z zapolnitvijo praznine, nastale z

ameriškim umikom iz Kjotskega protokola in z odločitvijo, da kljub njihovu umiku nadaljuje svoje delo in prizadevanja na področju podnebnih sprememb. Posledica njene diplomatske dejavnosti je bilo sprejetje Kjotskega protokola (vse takratne članice EU so ga ratificirale 31. maja 2002) in njegova postavitve za eno od prednostnih nalog EU. Še posebno se je EU izkazala s tem, ko je prepričala Rusijo k pridružitvi h Kjotskemu protokolu, s čimer je stopil v veljavo. Kot vse kaže bodo države z obveznostjo zmanjšanja svojih emisij v okviru Kjotskega protokola svoje obveznosti dosegle. EU pa je veliko truda vložila tudi v delovanje kjotskih mehanizmov, kot sta trgovanje z emisijami in zlasti CDM (Paterson 2009, 141).

Odstop Busheve administracije od Kjotskega protokola oziroma pogajanj o podnebnih spremembah je povzročil praznino, ki pa so jo predstavniki EU samozavestno zapolnili (Bodansky 2003, 67). EU pa se kljub temu zaveda, da ne more iti povsem svojo pot, saj ZDA proizvedejo približno četrtino vseh globalnih emisij TGP. Tako pogodba o podnebnih spremembah brez ZDA na dolgi rok ne more uspeti (Bodansky 2003, 68).

Leto 2005 velja za prelomno leto za EU na področju podnebnih sprememb, saj je oktobra 2005 EU pripravila drugi Evropski program o podnebnih spremembah (ECCP II). Daleč najpomembnejša politika (oblikovana sicer še v okviru ECCP, vendar je bila deležna ponovnega pregleda pod ECCP II), je sistem trgovanja z emisijami (ETS),¹⁰⁹ saj je le-ta¹¹⁰ največji sistem trgovanja z emisijami TGP na svetu (Evropska komisija 2008, 11–12). EU je začela trgovati z emisijami 1. januarja 2005,¹¹¹ v trgovanje pa je vključenih na tisoče (težkoindustrijskih) podjetij z zelo visoko porabo energije (jeklarne, elektrarne, naftne rafinerije, papirnice, steklarne, cementarne itd.). Države članice EU so podjetjem brezplačno razdelile emisijske kupone za CO₂. Podjetja, ki zaradi čiste proizvodnje, vlaganja v čistilne naprave itd., ne bodo porabila vseh svojih kuponov, jih bodo lahko na trgu prodala tistim podjetjem, ki bi utegnili onesnaževati več (Kaker 2006, 5). Tako se je razvil trg CO₂. Po trenutnih ocenah je program EU trgovanja z emisijami zmanjšal emisije EU-15 za več kot 3

¹⁰⁹ Drugi ukrepi ECCP so usmerjeni k izboljšanju učinkovitosti porabe goriva v avtomobilih in energetski učinkovitosti stavb (boljša izolacija lahko stroške ogrevanja zmanjša za 90 odstotkov); povečevanju rabe obnovljivih virov energije, kot so veter, sonce, plimovanje vode, biomasa (organski materiali, kot je les, ostanki mletja, rastline, živalski iztrebki itd.) in geotermična energija (toplota vročih vrelcev ali vulkanov); in zmanjšanju emisij metana na deponijah (Evropska komisija 2009b).

¹¹⁰ ETS je prvi tovrsten sistem na svetu. Trenutno se uporablja že v 30 državah (poleg 27 držav članic EU tudi na Norveškem, Islandiji in v Lihtenštajnu) ter vključuje več kot 10.000 obratov v energetskih in industrijskih panogah. Ti so skupaj odgovorni za skoraj polovico emisij CO₂ in 40 odstotkov skupnih emisij TGP v EU (Evropski parlament 2008). Medtem ko je bil ETS vzpostavljen kot sredstvo, s katerim bi Unija izpolnila svoje obveznosti Kjotskega protokola, je bil zasnovan tudi kot odprt sistem, v skladu z mednarodnim trgovanjem emisij – eden od treh fleksibilnih mehanizmov Kjotskega Protokola (Vogler in Bretherton 2006, 7).

¹¹¹ Program ETS je prvi mednarodni sistem za trgovanje z emisijami CO₂, ki je postal tudi glavni dejavnik hitrega širjenja trgovanja z ogljikom po vsem svetu. Trgovanje z emisijami pomaga zagotoviti, da se zmanjšanje emisij doseže s čim nižjimi stroški (Evropska komisija 2008, 12).

odstotke. Predvsem uspešen je CDM, saj so bila konec leta 2007 trgovanja z CO₂ trikrat večja, kot je bilo predvideno za konec obdobja Kjotskega protokola (2012), kar je ustvarilo val naložb v projekte v državah v razvoju (Paterson 2009, 141). Sistem ETS je bil vzpostavljen predvsem zato, da bi državam članicam pomagal izpolniti njihovo zavezo zmanjšanja emisij TGP (Evropski parlament 2008). ECCP II se torej osredotoča predvsem na krepitev programa ETS z bojem proti emisijam tudi v letalskem in cestnem prometu, razvojem tehnologije in skladiščenjem CO₂ ter financiranjem ukrepov za prilagajanje na podnebne spremembe. Kot pravi Paterson (2009, 141), ETS predstavlja temelj politik EU o podnebnih spremembah.

Januarja 2007 je EK objavila nadgrajeno strategijo za boj proti globalnemu segrevanju, kjer je potrdila svojo dolgoletno politiko boja proti podnebnim spremembam (Giddens 2009, 193). Predstavila je novo Evropsko energetske politiko (*Energy Policy for Europe*), ki jo je spomladi 2007 odobril tudi Evropski svet in ki jasno določa, da je reševanje problema podnebnih sprememb glavna prednostna naloga EU. Za omejitev globalnega segrevanja na 2°C se bodo morale globalne emisije TGP nehati zviševati v 10 do 15 letih, nato pa jih bo do leta 2050 treba zmanjšati na približno polovico ravni iz leta 1990. EU si za doseg te ciljev prizadeva za sklenitev novega svetovnega sporazuma. Zavezala se je, da samostojno zmanjša emisije TGP za 20 odstotkov do leta 2020 (v primerjavi z ravno emisij leta 1990), z zavezo za 30 odstotno znižanje, če bi zmanjšanju sledile tudi ostale razvite države (Smith in Mix 2008, 140), oziroma če se bodo ustvarjanju multilateralne sporazuma, ki bo nasledil Kjotski protokol, pridružile tudi ostale industrijske države (Paterson 2009, 141). EU načrtuje, da bo to zmanjšanje dosegla z ukrepi, napovedanimi v novi celoviti energetske in podnebni politiki, skupaj z že uvedenimi ukrepi. Države v razvoju, kot sta Kitajska in Indija, bodo prav tako morale začeti omejevati zviševanje svojih emisij. Do leta 2050 naj bi nato emisije TGP zmanjšali za 50 odstotkov glede na raven iz leta 1990. EU prav tako namerava ohraniti povezovanje svojih notranjih ciljev z mednarodnimi mehanizmi za nadomestilo emisij in ustvarjanje mednarodnih naložb za zmanjšanje emisij TGP v drugih državah, še zlasti državah v razvoju (*ibid.*). Pri zmanjševanju emisij pa EU upošteva tudi BDP. Države članice, ki imajo relativno nizek BDP in potrebujejo visoko ekonomsko rast, bodo lahko povečale svoje emisije TGP v primerjavi z osnovo iz leta 2005 (Giddens 2009, 194).

Oktobra 2007 je EU ustanovila Mednarodno akcijsko partnerstvo o ogljiku (*International Carbon Action Partnership*), ki vključuje številne države ZDA. Zasnovano je, da zagotovi, da so sistemi trgovanja z emisijami v sorazmerju med seboj, kot tudi priložnosti in mesta, kjer si države lahko izmenjajo svoje izkušnje dobre prakse (Paterson 2009, 146).

4.2.4 Transatlantski odnosi

Petersen in Pollack (2003, 1–2) izpostavita dva dogodka v letu 2001, ki sta zaznamovala in napovedovala spremembe v transatlantskih odnosih:

1. Izvolitev Georgea W. Busha za predsednika ZDA. Četudi je bilo v vladi veliko izkušenih diplomatov s področja transatlantskih odnosov, so se začele nakazovati nekatere razlike med dotedanjo Clintonovo administracijo in evropskimi zavezniki na področju protiraketne obrambe, podnebnih sprememb, odnosov z Rusijo in Balkanom.
2. Po napadu 11. septembra 2001 so se transatlantski odnosi osredotočili na vojno proti terorizmu. Sprva sta se ZDA in Evropa poenotili v tej borbi, hitro pa so nastale razpoke in napetosti, ki so dosegle vrh po ameriškem napadu na Irak leta 2003. Še več napetosti in razlik pa je ta napad povzročil znotraj evropskih držav.

Predsednik Bush in njegova ekipa sta takoj dala vedeti, da bo ameriška politika temeljila na njenih interesih, vojaški moči in kar najmanj na multilateralnih sporazumih. To pa je že bil vir nesporazumov in sporov med EU in ZDA. Ostale točke nesporazumov pa so bile še:

1. Protiraketna obramba – Bush je želel celovit sistem ter razveljavil dotedanji veljavni protiraketni sporazum iz leta 1972, katerega je Evropa imela za ključnega in dobrega;
2. Mednarodno kazensko sodišče – Američani so objavili, da rabsodbe v primeru ameriških vojakov ne veljajo. To priznanje so zahtevali tudi od drugih držav;
3. Kjotski protokol – Busheva administracija je objavila, da se umika iz tega sporazuma (Peterson in Pollack 2003, 5–6).¹¹²

Odnos EU do ZDA se je spremenil predvsem zaradi krize v Iraku. Leta 2002 je večina v EU še podpirala zunanjo politiko ZDA. Leta 2003 pa so se z napadom na Irak vzniknile protivojne demonstracije po Evropi (Cameron 2007, 97–8).¹¹³ Vendar pa spomnimo, da je bilo vzdušje po terorističnih napadih 11. septembra popolnoma drugačno. Temeljilo je na enotnosti in solidarnosti. Sodobnost je bila napadena in zahod se je odzval s primerno enotnostjo in podporo (Hastings Dunn 2009, 6). Transatlantsko zavezništvo je tako doživelo trk dveh vizij mednarodnih odnosov. Ameriška vizija je temeljila na spremembi režima z vojaško močjo, unilateralizmu in pravici do vnaprejšnjega napada na potencialne sovražnike (*preemptive strike*).

¹¹² Objava o umiku Amerike iz Kjotskega protokola je prišla tik pred obiskom takratnega nemškega kanclerja Gerhada Schröderja, ki je bil velik zagovornik sporazuma (Peterson in Pollack 2003, 6).

¹¹³ Zanimivo je, da so se največje protivojne demonstracije odvile v Veliki Britaniji, Španiji in Italiji, državah, ki so izkazale največjo podporo Ameriki za vojno v Iraku.

Na drugi strani pa je prevladovala evropska zaveza multilaterizmu in diplomaciji, tudi ko bi to pomenilo ohranitev sovražne, ampak stabilne diktature (Cohen-Tanuagi 2008, 218).

Odkar je George W. Bush stopil na položaj predsednika ZDA, so le-te zavrnile oziroma blokirale veliko število mednarodnih pogodb, organizacij in sporazumov. Hkrati pa je EU postajala vedno bolj odločna v svetovnem vladanju in je razširjala svoje članstvo čez severozahodni del kontinenta. Na sporna vprašanja od neproliferacije, vojnih zločinov, gensko spremenjene hrane do podnebnih sprememb, so EU in njene države članice nepopustljivo vztrajale pri multilaterizmu (Drezner 2008, 192).

V začetku svojega mandata je predsednik Bush, za razliko od EU, pokazal veliko mero skepticizma do obstoja podnebnih sprememb ter da je njihov povzročitelj človek. Za tem mnenjem je stal tudi močan industrijski lobi in v glavnem jih je najbolj skrbelo to, da bi Kitajska dosegla konkurenčno prednost pred ZDA, saj države v razvoju niso bile vključene v zahtevo po znižanju emisij (Giddens 2009, 188). Uradno jih je torej najbolj skrbela nedorečena vloga vodilnih držav v razvoju (Kitajske in Indije) pri zmanjševanju izpustov TGP. V resnici pa so branile svoje ekonomske interese. Vendar pa gre ZDA priznati, da ogromno vlagajo v raziskave nefosilnih virov energije in pripravo novih tehnologij, proporcionalno mnogo več kot Evropa (Kajfež Bogataj 2007).

Če povzamemo, obe strani Atlantika se razlikujeta predvsem glede svojih prepričanj o najboljšemu možnem načinu reševanja podnebnih sprememb (Smith in Mix 2008, 151). Okoljski pristop administracije Georgea W. Busha kaže na drugačen pristop in druge prioritete od prioritete EU. Predvsem je to očitno, ker ZDA ne zagovarjajo načela preventive oziroma previdnostnega načela.¹¹⁴ Ravno nasprotno, Američani več poudarka namenjajo znanstvenim dejstvom in okoljskim raziskavam, saj so mnenja, da lahko učinkovito okoljsko strategijo razvijemo šele in samo po dokazani povezavi med človeškim delovanjem in okoljsko škodo. Tako razmišljanje je tudi eden od razlogov, da so se ZDA odločile za neratifikacijo Kjotskega protokola (Weidenfeld 2006, 163–4).¹¹⁵

¹¹⁴ Načelo preventive (*precautionary principle*) se uporablja tako na področju podnebnih sprememb kot tudi ostalih okoljskih področjih. Nanaša se le na eno stran nevarnosti, in sicer na možnost škode. Giddens (2009, 58) načelo preventive opredeljuje kot princip »kjer zakonodajalci sprejmejo ukrep za zaščito pred potencialno škodo tudi, če so vzroki zanjo nejasni in tudi, če ne vemo, ali bo ta škoda na koga ali kaj pomembneje vplivala.« Uporabi se lahko za odobritev interventnega ukrepa za preprečitev določenega stanja, ki nastane (na primer ukrepanje proti globalnemu segrevanju). Pogosteje pa se sklicuje na načelo preventive, da utemeljimo ravno nasprotno – neukrepanje (na primer, ko skupine nasprotujejo uvedbi gensko spremenjenih pridelkov v prepričanju, da je bolje ohraniti status quo, kot da bi tvegali s posegi v naravo) (Giddens 2009, 57–8).

¹¹⁵ Čeprav so Američani dvomili v t. i. načelo preventive v mednarodnih instrumentih, pa pri svojih domačih ukrepih, ki imajo mednarodno tendenco (na primer zaščita stratosfere in kitolov), velikokrat uporabljajo preventivni pristop (Bodansky 2003, 65).

Na drugi strani pa glede na PEU, evropska politika znotraj EU temelji na načelu, ki zagovarja zgodnje ukrepanje in dejanja, da bi preprečili škodo in nezaželene posledice na okolje in človeško zdravje. Sklicujoč na ta princip lahko EU v postavljanju okoljske politike ukrepa drugače, predvsem pa hitreje kot ZDA (Weidenfeld 2006, 163). Čeprav definicije previdnostnega načela v PEU in danes veljavni Lizbonski pogodbi ni, pa 191. člen (2) Lizbonske pogodbe (174. člen (2) PEU) pravi, da okoljska politika »temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve.« Podpora ekonomske skupnosti je za varovanje okolja bistvenega pomena. Evropa tako teži k čim večji okoljski zavednosti v poslovni dejavnosti in implementaciji standardov, ki temeljijo na principu 'onesnaževalec plača'. Giddens (2009, 67) pravi, da koncept onesnaževalec plača pomeni, »da bi morali tiste, ki povzročajo onesnaževanje (z ogljikovimi emisijami na vrhu seznama), obremeniti v razmerju s škodo, ki jo povzročajo.« Poslovni svet bi moral in mora prevzeti del odgovornosti in dolžnosti za okoljsko politiko. EU je prepoznala svojo globalno odgovornost kot ena od svetovnih gospodarskih velesil in ima voljo, da to obveznost tudi opravlja (Weidenfeld 2006, 163).

EU se je navadila na svojo vodilno vlogo na področju podnebnih sprememb in na tem področju uživa hegemonijo, medtem ko imajo ZDA še veliko dela, da bi se kvalificirale za hegemon na tem področju (Paterson 2009, 145). Z evropske perspektive ZDA pravzaprav niso tako pomembne. Transatlantski odnosi na področju podnebnih sprememb niso niti približno osrednjega pomena pri EU, ti so predvsem na področju varnosti, trgovine in drugih področjih. Se pa EU vsekakor zaveda, da morajo biti ZDA vključene v reševanje tega problema, saj so eden izmed največjih emitentov na svetu in zato ključni igralec pri globalnem zmanjšanju emisij TGP. EU je uspelo uporabiti podnebne politike za izgradnjo pomembnih diplomatskih, naložbenih in trgovinskih odnosov, zlasti s Kitajsko in Indijo, dvema največjima prejemnikoma naložb CDM (Paterson 2009, 147).

Z evropske perspektive je administracija Georgea W. Busha zatajila, oziroma ni izpolnila pričakovanj na mnogih področjih, še zlasti pa na področju podnebnih sprememb. Vendar pa je bil tudi na tem področju, ki ga je predsednik Bush uspešno zanemarjal v svojem prvem mandatu, v njegovem drugem mandatu dosežen napredek, predvsem s privolitvijo v multilateralna pogajanja o nasledniku Kjotskega protokola in s podporo ukrepom za zmanjšanje porabe fosilnih goriv (Kupchan 2008, 139). Kljub bolj spravnemu tonu v njegovem drugem mandatu je še vedno ostal dokaj nepopularen v Evropi. Njegova grenka zapuščina: pičel pristop

k boju proti podnebnim spremembam, vojna v Iraku, zavrnitev pogajanj z Iranom, politika ravnanja z zaporniki; vse to je, kljub koncu njegovega mandata, še vedno ustvarjalo jezo in pustilo praznino v odnosih med Evropo in ZDA (Kupche 2008, 140). Po vseh pričakovanjih, glede na njuno skupno zgodovino, bi morali ZDA in Evropa stati skupaj kot dva močna partnerja v boju proti globalnim izzivom. Vendar pa sta sodelovanje in koordinacija, včasih zaščitna znaka transatlantskega odnosa, popustili (Weidenfeld 2006, 160). Ne glede na vsa njuna razhajanja pa ostaja jasno, da norme, vrednote in kultura še vedno zelo močno povezujejo EU in ZDA (Peterson in Pollack 2003, 140) ter da sta oba akterja skoraj ob vsaki mednarodni krizi zmožna delovati skupaj in se zavzemati za skupen cilj in proti skupnemu sovražniku (Weidenfeld 2006, 136). Kljub vsemu, pa so bili ob koncu mandata Georgea W. Busha transatlantski odnosi več kot pripravljeni na nov veter.

5 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi je bila moja naloga analizirati transatlantske odnose na področju podnebnih sprememb v obdobju administracij dveh ameriških predsednikov, Billa Clintona in Georgea W. Busha in ugotoviti ali so bili transatlantski odnosi na področju podnebnih sprememb res boljši v času administracije Billa Clintona kot v času administracije Georgea W. Busha, kakor sem predvidevala v postavljeni hipotezi v uvodu diplomske naloge. S terminom boljši odnosi med EU in ZDA, sem ciljala predvsem na njune podobne interese in stališča. Na podlagi analize sem ugotovila, da so bili njuni interesi na področju reševanja problema podnebnih sprememb v obeh omenjenih obdobjih precej različni. Pristop, ki ga ZDA ubirajo pri naslavljanju odzivanja na podnebne spremembe, se precej razlikuje od pristopa ostalih držav in mednarodnih akterjev in s tem tudi od pristopa EU. Zgodovinsko gledano so bile ZDA sicer vedno zelo aktivno vključene v mednarodna pogajanja na temo zaščite okolja, vendar na koncu praktično nikoli niso nobenega od dogovorov ratificirale. ZDA na splošno niso izrazile pretiranih ambicij na področju podnebnih sprememb.

Podnebne spremembe veljajo za enega najbolj aktualnih in največjih svetovnih izzivov današnjega časa, s katerimi se soočamo. Današnja znanost kaže na to, da so podnebne spremembe največkrat posledica človekovih aktivnosti. Globalne podnebne motnje pa že povzročajo velike škode, večje število poplav, suš, vročinskih valov, požarov, tropskih neviht ipd. Gre za problem z globalno razsežnostjo, njegova rešitev pa odločujoče vpliva na vse

države sveta in celotno človeštvo. Glede na to, da sta EU in ZDA odgovorni za največ emisij TGP, bi vsekakor od njiju pričakovali, da imata vodilni vlogi tudi pri spopadanju s tem problemom. Ugotavljam, da vsekakor EU in ZDA sta ključna akterja pri reševanju problema podnebnih sprememb, vseeno pa je njuno sodelovanje manjše in njuni interesi na tem področju manj skladni, kot sem pričakovala.

Bill Clinton, ki je leta 1992 prevzel mesto predsednika je bil glede na njegovega predhodnika, Georgea W. Busha starejšega, bolj okoljsko usmerjen demokrat. Za podpredsednika je imenoval Ala Gora, ki velja za protagonista okoljskih vprašanj in podnebnih sprememb in ki je za svoja prizadevanja na področju podnebnih sprememb leta 2007 skupaj z IPCC prejel tudi Nobelovo nagrado. Za razliko od Clintona je bil njegov naslednik George W. Bush okoljsko bolj zadržan, konzervativno usmerjen republikanec in brez vsakršnih interesov do reševanja problema podnebnih sprememb. Če so se torej ZDA na eni strani, za reševanje problema podnebnih sprememb zavzemale oziroma je bilo to v njihovem interesu v času administracije Billa Clintona, pa je bila zgodba popolnoma drugačna v času administracije Georgea W. Busha, ki v začetku svojega mandata podnebnih sprememb sploh ni priznaval in je močno dvomil o njihovem obstoju in obsegu njihovih posledic. Administracija Georgea W. Busha na tem področju ni bila zainteresirana za večje premike. EU na drugi strani v obstoj in resnost problema podnebnih sprememb ni dvomila in v obeh omenjenih obdobjih so bili njeni interesi usmerjeni predvsem v njegovo reševanje. Postopoma je EU prevzela vodilno vlogo na področju reševanja podnebnih sprememb in je upravičeno razumljena kot svetovna voditeljica, ko gre za soočanje s podnebnimi spremembami.

V obeh obravnavanih obdobjih je bila dinamika reševanja vprašanja podnebnih sprememb različna, kar je vplivalo tudi na odnose med EU in ZDA. Administraciji Billa Clintona je bilo v mandatu v interesu reševanje problema podnebnih sprememb, kar je razvidno iz njenega zavzemanja za sprejetje Kjotskega protokola in aktivne prisotnosti na vseh pogajanjih, kjer se je trudila za njegovo sprejetje. Kljub temu pa so ZDA še vedno na prvo mesto postavljale svoje interese, prav nasprotno od EU. EU je namreč na eni strani težila k temu, da bi novi sporazum zahteval znatno zmanjšanje emisij, medtem ko so bile na drugi strani ZDA pripravljene sprejeti le obvezo o stabilizaciji emisij. Prav tako je bila Clintonova administracija, za razliko od EU, naklonjena reševanju tega problema s tehnologijo, medtem ko je bila EU mnenja, da moramo ne glede na tehnologijo spremeniti način življenja in omejiti emisije. ZDA so bile tudi naklonjene mednarodnemu trgovanju z emisijami in sicer, če bi lahko emisije ceneje zmanjšali v Indiji ali Kitajski kot v ZDA, potem naj bi ZDA lahko kupile to zmanjšanje emisij na tujem,

raje kot da bi naredile skrčenje emisij doma. Na drugi strani pa se je EU pri trgovanju z emisijami zavzemala za to, da bi ljudje v bogatih industrijskih državah morali spremeniti način življenja, ne pa da se jim dovoli, da bi si z denarjem kupovali svoje rešitve. EU in ZDA se nista strinjali tudi glede prožnih mehanizmov, katerim so bile na eni strani naklonjene ZDA, na drugi pa jim je nasprotovala EU. ZDA je na koncu uspelo vključiti prožne mehanizme, pristale pa so tudi na cilje zmanjšanja emisij. EU pa je na drugi strani pristala na vključitev prožnih mehanizmov v Kjotski protokol in uveljavila svojo (sicer okrnjeno) zahtevo po točno določenem količinskem zmanjšanju emisij TGP. Kljub temu pa Clintonovi administraciji na koncu Kjotskega protokola, zaradi nasprotovanja opozicije v kongresu, ni uspelo ratificirati. Prav tako so bile tudi številne ostale Clintonove pobude na področju okolja hitro zavrjene v kongresu, kar je posledično zmanjšalo tudi njegove ambicije pri drugih dejavnostih za zmanjšanje emisij. Pod administracijo Billa Clintona, kljub temu, da so bili EU-ZDA odnosi velikokrat konfliktne narave, sta vsaj obe strani imeli splošno kompatibilne cilje. Vedno je obstajal občutek, da bo prišlo do nekakšnega dogovora. Z izvolitvijo Georgea W. Busha pa se je stanje močno spremenilo.

V obdobju Georgea W. Busha lahko za transatlantske odnose na področju podnebnih sprememb rečemo, da so se znašli na mrtvi točki, oziroma so zastali. Administracija Georgea W. Busha je imela bistveno drugačen pogled na podnebne spremembe kot EU, saj je na začetku mandata kljub splošnemu konsenzu številnih znanstvenikov in svetovne javnosti, da so podnebne spremembe resen problem ter da je nujno potrebno njegovo reševanje, v njih še vedno dvomila ter najavila, da odstopa od Kjotskega protokola. So pa ZDA kljub temu nadaljevale s svojo udeležbo na zasedanjih Kjotskega protokola kot opazovalec, ostale so tudi stranka UN FCCC ter igrale vlogo v razpravah. ZDA so pod Bushem zagovarjale stališče, da morajo del bremena za reševanje globalnega segrevanja prevzeti tudi hitro rastoča gospodarstva. Zavezati se morajo k trdnim ciljem zmanjšanja izpustov TGP in k strategiji za doseganje teh ciljev. ZDA bi se k zmanjšanju izpustov CO₂ zavezale le, če bi podobne zaveze sprejele tudi omenjena gospodarstva, s Kitajsko in Indijo na čelu, saj sicer po mnenju Busheve administracije učinkovitega mednarodnega sporazuma ne bi bilo mogoče doseči. Prav tako je Bush poudarjal velikost stroškov omejevanja emisij za gospodarstvo ZDA ter dejstvo, da bi sprejetje ukrepov za boj proti globalnemu segrevanju Ameriki škodovalo predvsem na področju mednarodne konkurenčnosti. Teroristični napad 11. septembra je nato le še okrepil njegovo prepričanje, da so okoljski problemi drugotnega pomena. V času svojega drugega mandata je nato Bush malo omilil svoje stališče do podnebnih sprememb, napredek v razpravah o

podnebnih spremembah pa je prinesel tudi demokratičen prevzem kongresa v letu 2006. EU je na drugi strani z odstopom ZDA od Kjotskega protokola prevzela nesporno pozicijo voditelja na področju podnebnih sprememb. Nadaljevala je s svojimi prizadevanji in se v svojem podnebno-energetskem paketu zavezala k zmanjšanju izpustov TGP do leta 2020 v primerjavi z letom 1990 za 20 oziroma 30 odstotkov, če bi tudi druge industrijsko razvite države sprejele primerljive zaveze. EU je s svojo zavezo potrdila, da ima v svetu vodilno vlogo v boju proti podnebnim spremembam in da z lastnim ukrepanjem spodbuja tudi druge dele sveta k podobnemu ravnanju.

Strinjam se s Petersonom in Pollackom (2003, 128), ki pravita, da se odnos med EU in ZDA nenehno razvija in spreminja v skladu z mednarodnim razvojem in političnimi spremembami na obeh straneh Atlantika. Lahko rečemo, da so transatlantski odnosi določeni predvsem z dogodki in tokovi na ravni visoke politike, ki močno vplivajo na vsakršno politično sodelovanje, tudi na področju podnebnih sprememb. Obdobje hladne vojne je bilo tako obdobje njenega najtesnejšega sodelovanja. V obdobju administracije Billa Clintona sem kot pomemben dogodek v nalogi izpostavila tudi sprejem NTA, ki si je prizadevala narediti premik z ravni neformalne izmenjave informacij med EU in ZDA na konkretno vsebinsko sodelovanje na štirih širokih področjih (promocija miru, stabilnosti, demokracije in razvoja po vsem svetu; odzivanje na globalne izzive; prispevati k širitvi svetovne trgovine in tesnejšim ekonomskim odnosom; poglobljanje in širitev trgovinskih, družbenih, kulturnih, znanstvenih in izobraževalnih vezi). Gre za prvi poskus EU in ZDA, da bi identificirali in se spopadli s cilji, ki sta jih obe označili za pomembne, ne samo v njunem bilateralnem odnosu, ampak tudi v njuni vlogi svetovnih voditeljev. Do tesnega sodelovanja med EU in ZDA je znova prišlo po terorističnem napadu 11. septembra, ki je povzročil močno podporo in nudenje zavezništva ZDA s strani EU. Nato pa so nadaljnji ameriški ukrepi, prav nasprotno, privedli do največjega razkola v zgodovini transatlantskih odnosov. Z ameriškim napadom na Irak leta 2003 so transatlantski odnosi dosegli dno. Busheva administracija je prevzela tendenco izdajanja ultimativ in zaničevanja tradicionalne diplomacije ter dialoga, transatlantske odnose pa so merili predvsem na podlagi pripravljenosti vojaške pomoči držav in skupne angažiranosti v boju proti terorizmu. Z ameriško invazijo na Irak sta se EU in ZDA soočili z eno največjih kriz po II. svetovni vojni.

Transatlantske odnose na področju okolja je močno zaznamoval Kjotski protokol. Najprej v obdobju administracije Billa Clintona, ki so ga zaznamovala pogajanja EU in ZDA o Kjotskem protokolu in v katerem so bili interesi ZDA in EU usmerjeni v reševanje problema podnebnih

sprememb. V obdobju administracije Georgea W. Busha pa so se interesi ZDA in EU na področju okolja popolnoma spremenili. V interesu EU je bila čimprejšnja ratifikacija Kjotskega protokola, Busheva administracija pa je od njega odstopila. Podnebne spremembe so vsekakor ena od ključnih razlogov za poslabšanje odnosov med EU in ZDA v času predsedniškega mandata Georgea W. Busha. Poleg posredovanja ZDA v Iraku je podnebna politika najbolj poznan primer transatlantskega razkola od II. svetovne vojne. Teroristični napad 11. septembra 2001 pa je le še utrdil prepričanje administracije Georgea W. Busha, da so Kjotski protokol in ostala okoljska vprašanja drugotnega pomena ter da so transatlantski odnosi zgrajeni predvsem na ekonomskih in varnostnih interesih ne pa na podnebnih spremembah. Mnogi so namreč pričakovali da bo 11. september spremenil pristop Busheve administracije do multilateralnih tem, kot so podnebne spremembe, vendar je napad na WTC in Pentagon spremenil veliko manj, kot so ljudje pričakovali. Busheva administracija ni postala nič bolj multilateralno naravnana, ampak je pravzaprav po 11. septembru postala vedno bolj naklonjena unilateralnemu pristopu in ukrepanju. EU je na drugi strani svoje interese na področju reševanja problema podnebnih sprememb le še okrepila in ZDA zanjo pravzaprav niso tako pomembne. Transatlantski odnosi na področju podnebnih sprememb niso niti približno osrednjega pomena pri EU, ti so predvsem na področju varnosti, trgovine in drugih področjih. Se pa EU vsekakor zaveda, da morajo biti ZDA vključene v reševanje tega problema, saj so eden izmed največjih emitentov na svetu in zato ključni igralec pri globalnemu zmanjšanju emisij TGP.

Na vsakokratno klimo transatlantskih odnosov pa je vsakokrat vplivala tudi tedaj aktualna politična oblast, tako v ZDA kot tudi v EU, kot sem predvidevala že v uvodnem poglavju diplomskega dela.¹¹⁶ V obdobjih, ki sem jih primerjala v diplomski nalogi je vsekakor obstajala velika razlika v stilu vodenja ZDA in v njihovih interesih, kar je nato tudi vplivalo na odnose z EU. Busheva administracija je na primer veliko manj pozornosti namenjala EU kot Clintonova administracija, in bila tudi veliko manj multilateralno naravnana. Predsednik Bush in njegova ekipa sta takoj dala vedeti, da bo ameriška politika temeljila na lastnih interesih, vojaški moči in kar najmanj na multilateralnih sporazumih. Podnebne spremembe jih niso zanimale. Iz vsega napisanega je razvidno, da se je s spremembo v administraciji spremenil tudi odnos med obema zaveznicama, s tem pa tudi sodelovanje na področju podnebnih sprememb. Tako lahko potrdim zastavljeno hipotezo v uvodnem poglavju naloge, da so bili transatlantski odnosi na področju podnebnih sprememb v času administracije Billa Clintona boljši in interesi med EU in ZDA

¹¹⁶ Tako lahko na primer otoplitev transatlantskih odnosov po napadu na Irak, pripišemo tudi volilni zmagi Merklove in francoskega predsednika Nicolasa Sarkozyja, ki sta bila oba bolj pro-ameriška kot njuna predhodnika (Peterson in Steffenson 2009, 40).

bolj skladni kot v času administracije Georgea Busha. Čeprav so tudi v času administracije Billa Clintona med EU in ZDA obstajale razlike v nekaterih njenih pogledih na podnebne spremembe, pa sta vseeno našli skupen jezik, se pogajali o Kjotskem protokolu in ga bili ne nazadnje tudi pripravljeni podpisati, kar je nedvomno vplivalo tudi na transatlantske odnose.

Kljub temu, da to ni bila osrednja naloga moje diplomske naloge, pa sem skozi analizo ugotovila, da ZDA in EU ter njune transatlantske odnose povezujejo predvsem skupne vrednote, kot so demokracija, vladavina prava, spoštovanje človekovih pravic in tržno gospodarstvo. Te vrednote so jima bile skupne tudi v času največjega razkola v transatlantskih odnosih v času vojne v Iraku. Zgodovinsko gledano, so odnosi med EU in ZDA razvijajo uspešno, s tendenco krepitve, zlasti na področjih, kjer obstajajo skupne vrednote in skupni interesi. Ti interesi seveda niso vedno identični, niti samoumevni, zato to sodelovanje potrebuje politično podporo in konkretne vzpodbude na obeh straneh Atlantika. Na podlagi analize sem ugotovila, da je transatlantsko sodelovanje strateškega pomena tako za EU kot za ZDA. Gre za dva največja in najpomembnejša akterja v mednarodnih odnosih, njun vpliv in vpliv njunega medsebojnega odnosa pa občuti ves svet. Obe partnerici sta zainteresirani za stabilen in perspektiven razvoj njunega sodelovanja, ki pomembno vpliva na razvoj globalnih odnosov v svetu. Čeprav so najpomembnejša dimenzija njunega sodelovanja prav gospodarski odnosi, je spekter sodelovanja izredno širok in zajema področja pravosodja in notranjih zadev, okoljskih vprašanj, energije in energetske varnosti, varnostne politike, mednarodnega prava, aktualnih mednarodnih vprašanj itd. Vse bolj postaja očitno, da je uspeh obeh partnerjev v soočanju z globalnimi izzivi in grožnjami vse bolj odvisen od uspešnosti transatlantskega sodelovanja.

V času nastajanja diplomske naloge je v Kopenhavnu od 7. do 18. decembra 2009 potekala 15. COP, od katere se je zelo veliko pričakovalo, saj z letom 2012 poteče Kjotski protokol, prav tako pa je bila to prva COP, ki so se jo udeležile ZDA pod novo administracijo Baracka Obame.¹¹⁷ Na konferenci je sodelovalo 192 držav pogodbenic UN FCCC, končni dokument podnebnega vrha, Kopenhavenski dogovor (*Copenhagen Accord*) pa je daleč od pričakovanj. Dogovor ni pravno zavezujoč in ne vključuje konkretnih števil pri zavezah za zmanjšanje izpustov TGP. Določa le, da je treba globalno segrevanje ozračja omejiti pod 2°C glede na predindustrijsko obdobje, države pa so pozvane, da do februarja 2010 naznanijo svoje zaveze za omejitev izpustov do leta 2020 (Delo 2009). Čeprav so bile možnosti za doseg pravo

¹¹⁷ Barack Obama je že kot senator podpiral okoljska vprašanja ter se že v svoji predvolilni tekmi oddaljil od Bushevega pristopa in se zavzel za zavezujoče cilje za zmanjšanje emisij v ZDA. V kampanji je predstavil celovit okoljsko-energetski predlog, v katerem se je zavzel za zmanjšanje ogljikovih emisij do leta 2050 za 80 odstotkov v primerjavi z letom 1990 ter za aktivno ameriško angažiranje v procesu ZN (Paterson 2009, 144).

zavezujočega dogovora majhne, se je vseeno pričakovalo, da bo dosežen ambiciozen politični dogovor s ciljem, da se v začetku leta 2010 preoblikuje v pravno zavezujoč dokument.

Nasploh dandanašnje obdobje reševanju vprašanja podnebnih sprememb ni najbolj naklonjeno. Danes so na vrhu agende večine političnih voditeljev predvsem finančna vprašanja in reševanje gospodarske krize. Tako se zdi, da so podnebne spremembe zopet zdrsnile z vrha agend večine svetovnih velesil. Čeprav je potreba po transatlantskem sodelovanju, kakor pravi Weidenfeld (2006, 165), očitna za oba partnerja, pa se sodelovanje med obema partnerjema pojavi samo na tistih področjih kjer je jasno vidna ekonomska korist. Dejanska konstruktivna kooperacija pa, na žalost, še vedno čaka na vrsto.

6 LITERATURA

BBC News. 2005. *Climate Change: The big emitters*. Dostopno prek: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/3143798.stm> (20. november 2009).

Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2000. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bodansky, Daniel. 2003. Transatlantic environmental relations. V *Europe, America, Bush: Transatlantic relations in the twenty-first century*, ur. John Peterson in Mark A. Pollack, 59–68. New York in London: Routledge.

Boh, Tomaž. 2005. *Okoljske politike med lokalno ravno in EU*. Dostopno prek: <http://www.ung.si/si/raziskave/seminarji-gostujoci/2005-2006/povzetek-2005-12-22/> (28. januar 2010).

Bibič, Adolf. 1981. *Interesi in politika: od kritike politične države k samoupravnemu pluralizmu*. Ljubljana: Delavska enotnost.

Bretherton, Charlotte in John Vogler. 1999. *The European Union as a Global Actor*. London in New York: Routledge.

Börzel, Tanja A. 1997. What's so Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIOP)* 1 (16): 1–30. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (29. januar 2010).

Cegnar, Tanja. 2005. *O podnebnih spremembah*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje. Dostopno prek: http://www.arso.gov.si/podnebne_spremembe/poročila_in_publicacije/ (5. oktober 2009).

Cameron, Fraser. 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. London in New York: Routledge.

Cohen-Tanuagi, Laurent. 2008. The Atlantic Divide in Historical Perspective: A View from Europe. V *Growing Apart? America and Europe in the Twenty-First Century*, ur. Jeffrey Kopstein in Sven Steinmo, 210–25. New York: Cambridge University Press.

Delo. 2008. Rekordne vrednosti CO₂, 17. julij. Dostopen prek: <http://www.delo.si/clanek/59961> (5. oktober 2009).

--- 2009. Konferenca v Københavnu končana, (19. december). Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/95246> (23. december 2009).

Earth System Research Laboratory. 2010. *Trends in Atmospheric Carbon Dioxide*. Dostopno prek: <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/> (25. november 2009).

Edwards, Geoffrey. 2005. The Pattern of the EU's Global Activity. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 39–63. Oxford in New York: Oxford University Press.

Eilperin, Juliet. 2009. U.S. weighs backing interim international climate agreement. *The Washington Post*, 13. november. Dostopno prek: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/12/AR2009111209127.html?sub=AR> (21. november 2009).

EEA – Evropska agencija za okolje. 2009. *Evropska agencija za okolje. Kdo smo; Kaj delamo; Kako delamo*. Dostopno prek: http://www.eea.europa.eu/sl/publications/evropska-agencija-za-okolje/at_download/file (5. oktober 2009).

EEB – European Environmental Bureau. 2009. *How the EEB Works*. Dostopno prek: http://www.eeb.org/how_the_EEB_works/Index.html (7. februar 2010).

Evropska komisija. 2003. *How the European Union works: A citizen's guide to the EU institutions*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/06/en.pdf (9. september 2009).

--- 2005. *Review of the Framework for Relations Between the European Union and the United States: Independent study*. Directorate General External Relations, Unit C1 (Relations with the United States and Canada). Dostopno prek: http://www.gla.ac.uk/media/media_36177_en.pdf (13. september 2009).

--- 2008. *Boj proti podnebnim spremembam; EU utira pot*. Luxemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/70/sl.pdf> (21. november 2009).

--- 2009a. *Climate change*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/climate_change.pdf (25. november 2009).

--- 2009b. *European Climate Change Programme*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm> (22. november 2009).

--- 2010. *Eurostat*. Dostopno prek: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1> (4. marec 2009).

Evropski parlament. 2008. *Podnebni sveženj 2020: Sistem trgovanja z emisijami*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/064-32904-182-06-27-911-20080627STO32878-2008-30-06-2008/default_sl.htm (21. november 2009).

--- 2010. *Politične skupine*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=4&language=SL> (22. november 2009).

Europa. 2009. *Lizbonska pogodba. Evropa gre v 21. stoletje*. Dostopno prek: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sl.htm (4. december 2009).

Ferfila, Bogomil. 2002. *ZDA*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2006. *Svet na dlani*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink-Hafner, Danica. 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2004. *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fokus: društvo za sonaraven razvoj. 2005. *Spreminjam navade, ne pa podnebja!* Podnebne spremembe, priročnik. Dostopno prek: <http://www.focus.si/files/Publikacije/prirocnikCC.pdf> (1. oktober 2009).

Garraty, John Arthur. 1998. *The American Nation: a history of the United States*. New York: Longman.

Giddens, Anthony. 2009. *The politics of climate change*. Cambridge, Malden: Polity Press.

Greenpeace. 2008. *Bush's Major Emitter Meeting at Toyako: A dead end for climate change, July 2008*. Dostopno prek: <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/G8-MEM.pdf> (12. december 2009).

Gore, Albert. 2007. *Neprijetna resnica: Svetovna nevarnost ogrevanja ozračja in kako lahko ukrepamo*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Hastings Dunn, David. 2009. Assessing the Debate, Assessing the Damage: Transatlantic Relations after Bush. *The British Journal of Politics and International Relations* (11) 1: 4–24.

Helsinška sklepna listina – *Helsinki Final Act*, sprejeta in razglášena na Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi, 1. avgusta 1975 v Helsinkih. Dostopno prek: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf (8. februar 2010).

Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Holbrooke, Richard. 1995. Amerika, evropska sila I. *Tretji dan* 24 (4): 40–3.
- Jäger, Jill in Tim O'Riordan. 1996. The history of climate change science and politics. V *Politics of climate change: a European Perspective*, ur. Tim O'Riordan in Jill Jäger, 1–31. London in New York: Routledge.
- Ješovnik, Peter. 2000. *Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike*. Koper: Visoka šola za management.
- Johnson, Stanley P. in Guy Corcelle. 1997. *The environmental policy of the European communities*. London, The Hague, Boston: Kluwer law international.
- Kaker, Blanka. 2006. *Trgovanje z emisijami toplogrednih plinov*. Slovenski inštitut za kakovost in meroslovje (SIQ), Ljubljana. Dostopno prek: <http://www.sist.si/slo/z2/2006-06trgovanje.pdf> (21. november 2009).
- Kajfež Bogataj, Lučka. 2007. *Ključ za skrb za okolje v rokah velikih*. Intervju za MMC o podnebnih spremembah. Dostopno prek: http://www.rtvsllo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=12&c_id=161300 (4. april 2009).
- 2009. *Kaj nam prinašajo podnebne spremembe?* Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Dostopno prek: www.zrss.si/doc/OKO__Podnebne_spremembe.doc (3. november 2009).
- Kjotski protokol k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja – *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, sprejet 11. decembra 1997 v Kyotu, v veljavi od 16. februarja 2005. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (6. oktober 2009).
- Kopstein, Jeffrey in Sven Steinmo. 2008. *Growing apart? America and Europe in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press.
- Kramer, Ludwig. 2002. *Development of environmental policy in United States and Europe: Convergence or Divergence*. European University Institute: working paper. Dostopno prek: http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/02_33.pdf (6. februar 2010).
- Krosnick, Jon A, Allyson L. Holbrook in Penny S. Visser. 2000. The impact of the fall 1997 debate about global warming on American public opinion. *Public Understanding of Science* (9): 239–60. Dostopno prek: <http://pus.sagepub.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/cgi/reprint/9/3/239> (10. september 2009).
- Kupchan, Charles A. 2008. The Transatlantic Turnaround. *Current History* 107 (707): 139–40.

Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 67–83. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lajh, Damjan. 2004. Spreminjanje institucionalnega ravnotežja in demokratični primanjkljaj v Evropski uniji. V *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, ur. Danica Fink-Hafner, 43–65. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2005. Vloga subnacionalnih igralcev v procesu oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Moro Haček, 203–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lenschow, Andrea. 2005. Environmental Policy: Contending Dynamics of Policy Change. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 305–27. New York: Oxford University Press.

Lipschutz, Ronnie D. 2004. *Global Environmental Politics: Power, Prospectives, and Practice*. Washington D.C: CQ.

Lizbonska pogodba – *The Treaty of Lisbon*, podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (4. december 2009).

Lobnik, Franc. 1998. Okoljska politika. *Narava in okolje: varstvo in razvoj v Republiki Sloveniji* (1): 6–7.

Loeliger, Fatima. 2008. The Transatlantic Agenda: US-European Relations in a Globalized System; An interview with Frank-Walter Steinmar. *Harvard International Review* 30 (3): 78–80.

Marsh, Steve in Hans Mackenstien. 2005. *The International Relations of the European Union*. Harlow (England) in New York: Pearson/Longman.

Mašanović, Božo. 2009. Kaj prinaša Lizbonska pogodba? Predsednik evropskega sveta in visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. *Delo*, 19. november. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/93028> (4. december 2009).

Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.

NATO. 2001. *NATO informativne strani: Kaj je NATO?* Dostopno prek: http://www.nato.int/docu/other/svm/facts/what-is_slo.htm (10. februar 2010).

Nova transatlantska agenda – *The New Transatlantic Agenda*, sprejeta in razglašena na vrhu med EU in ZDA, 3. decembra 1995 v Madridu. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf (13. april 2009).

Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.

Okvirna Konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja – *United Nations Framework Convention on Climate Change*, sprejeta 9. maja 1992 v New Yorku, v veljavi od 21. marca 1994. Dostopno prek: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (5. oktober 2009).

O'Sullivan, Laurence. 2009. *Largest Producers of Greenhouse Gas Emissions: The Countries Most Responsible for Climate Changing Emissions*. Dostopno prek: http://climate-change.suite101.com/article.cfm/largest_producers_of_greenhouse_gas_emissions (20. november 2009).

Paterson, Matthew. 2009. Post-Hegemonic Climate Politics? *The British Journal of Politics and International Relations* 11 (1): 140–58.

Peterson, John in Mark A. Pollack, ur. 2003. *Europe, America, Bush: Transatlantic relations in the twenty-first century*. New York in London: Routledge.

Petrič, Ernest. 1994. Dolgoročni vidiki ameriške zunanje politike. *Teorija in praksa* 31 (1–2): 79–87.

Piening, Christopher. 1997. *Global Europe: The European Union in World Affairs*. Boulder in London: Lynne Rienner.

Pogodba o Evropski uniji – *Treaty on European Union*, podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (3. oktober 2009).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisana 25. marca 1957 v Rimu, v veljavi od 1. januarja 1958. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (4. oktober 2009).

Rosenthal, Elisabeth. 2008. China Increases Lead as Biggest Carbon Dioxide Emitter. *The New York Times*, 14. junij. Dostopno prek: http://www.nytimes.com/2008/06/14/world/asia/14china.html?_r=1 (23. december 2009).

Rubin, James P. 2008. Building a New Atlantic Alliance; Restoring America's Partnership with Europe. *Foreign Affairs* 87 (4): 99–110.

Smith, Julianne in Derek Mix. 2008. The Transatlantic Climate Change Challenge. *The Washington Quarterly*. Dostopno prek: http://www.twq.com/08winter/docs/08winter_smith.pdf (20. september 2009).

Spencer, Tom. 2009. *The Trans-atlantic Environment Dialogue (TAED): a short history*. Dostopno prek: <http://www.envirosecurity.org/CCSC/Spencer.pdf> (8. februar 2010).

Sussman, Glen. 2004. The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership. *International Political Science Review* 25 (4): 349–69.

Toplak, Cirila. 2003. *Združene države Evrope: zgodovina evropske ideje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Transatlantska deklaracija – *Transatlantic Declaration on EC –US Relations*, 22. novembra 1990 so jo sprejele Evropska skupnost in njene države članice in vlada ZDA. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/external_relations/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf (13. april 2009).

Trapans, Jan Arved. 2003. *Severnoatlantsko zavezništvo včeraj in danes*. Ljubljana: Združenje Atlantski svet.

Trumbo, Craig W. in James Shanahan. 2000. Social research on climate change: where we have been, where we are, and where we might go. *Public Understanding of Science* 9 (3): 199–204.

United Nations Framework Convention on Climate Change. Dostopno prek: <http://unfccc.int/2860.php> (11. april 2009).

United States Senate. Dostopno prek: <http://www.senate.gov/index.htm> (11. april 2009).

UNTS – *United Nations Treaty Series*. 2010a. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Dostopno prek: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXVII~7&chapter=27&Temp=mtdsg3&lang=en (6. februar 2010).

--- 2010b. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Dostopno prek: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&lang=en (6. februar 2010).

Ustava Združenih držav Amerike – *The United States Constitution*, sprejeta 17. septembra 1787, v Philadelphii, Pennsylvania, v veljavi od 21. junija 1788. Dostopna prek: <http://www.usconstitution.net/const.html> (11. april 2009).

Vogler, John. 2003. The External Environmental Policy of the European Union. V *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, 2003/2001*, ur. Olav Schram Stokke in Øystein B. Thommessen, 65–71. London: Earthscan Publications. Dostopno prek: http://www.fni.no/YBICED/03_05_vogler.pdf (28. januar 2010).

--- 2005. The European contribution to global environmental governance. *International Affairs* 81 (4): 835–50.

Vogler, John in Charlotte Bretherton. 2006. The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change. *International Studies Perspectives* 7 (1): 1–22.

Vogler, John in Hannes R. Stephan. 2007. The European Union in Global environmental governance: Leadership in the making? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 7 (4): 389–413.

Weidenfeld, Werner. 2006. *Partners at Odds: The Future of Transatlantic Relations – Options for a New Beginning*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

White House. 2009. *Our government: The Legislative Branch*. Dostopno prek: <http://www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch> (11. april 2009).

Zielonka, Jan. 2008. Europe as a global actor: Empire by example? *International Affairs*(84) 3: 471–84.