

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Novak

**Strokovne podpore pri oblikovanju novega mednarodnega
sporazuma o podnebnih spremembah - primer IPCC**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nataša Novak

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

**Strokovne podpore pri oblikovanju novega mednarodnega
sporazuma o podnebnih spremembah - primer IPCC**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Zahvaljujem se svojemu mentorju, izr. prof. dr. Andreju Lukšiču, za vse koristne in strokovne nasvete pri nastajanju mojega diplomskega dela.

Zahvalo namenjam svojim staršem in Blažu za podporo, vero in optimizem. Prav tako se zahvaljujem predragemu dedku, ki je vedno verjel vame, me neizmerno spodbujal in brez njega ne bi bila tukaj, kjer sem.

Strokovne podpore pri oblikovanju novega mednarodnega sporazuma o podnebnih spremembah – primer IPCC

Podnebne spremembe predstavljajo eno največjih okoljevarstvenih, družbenih in ekonomskih groženj našega planeta. Ker so podnebne spremembe zelo kompleksen problem, politični odločevalci pa potrebujejo o podnebnih spremembah objektivne informacije sta leta 1988 Svetovna meteorološka organizacija (WMO – World Meteorological Organization) in Okoljski program Združenih narodov (UNEP – United Nations Environment Programme) ustanovila Medvladni panel o podnebnih spremembah. IPCC je medvladno znanstveno telo, katerega glavna naloga je zagotoviti svetu jasna in uravnotežena sporočila o razumevanju podnebnih sprememb ter političnim odločevalcem stroge in uravnotežene znanstvene informacije. IPCC ima kot strokovna podpora pomemben vpliv pri oblikovanju mednarodnih sporazumov o podnebnih spremembah. Vpliv IPCC na oblikovanje sporazumov o podnebnih spremembah zasledimo na klimatskih konferencah (COP), v okviru katerih se obravnava ključne ugotovitve sinteznih poročil IPCC. Na klimatskih konferencah predstavlja IPCC najbolj avtoritativen, znanstven in tehničen glas o teh vprašanjih, njegove ocene pa imajo velik vpliv na pogajalce okvirne konvencije Združenih narodov, UNFCCC, Kjotskega protokola, kot tudi na prihodnje sporazume o podnebnih spremembah.

Ključne besede: mednarodni sporazum o podnebnih spremembah, medvladne organizacije, Medvladni panel o podnebnih spremembah, IPCC, Kjotski protokol.

Scientific support in shaping the new international agreement on climate change – IPCC example

Climate change represents one of the greatest environmental, social and economic threats to our planet. Since climate change is a very complex problem, political decision-makers need objective information on the topic, because of that reason World Meteorological Organization (WMO) and Nations Environment Programme (UNEP) established in 1988 Intergovernmental Panel on Climate Change. The IPCC is a scientific intergovernmental body whose main role is to provide the world clear and balanced messages about understanding of climate change and rigorous and balanced scientific information to political decision makers. The IPCC has influence in shaping international agreements on climate change. IPCC findings have significant impact on climate conferences (COP), where key findings of the IPCC synthesis report are discussed. The IPCC represents the most authoritative scientific and technical voice on climate issues on climate conferences. Its assessments have a significant effect on the negotiators of the United Nations Framework Convention, UNFCCC, the Kyoto Protocol as well as on future agreements on climate change.

Key words: international agreement on climate change, intergovernmental organizations, Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Kyoto agreement.

KAZALO

1	UVOD.....	9
2	METODOLOŠKI OKVIR.....	11
	2.1 Namen in cilji diplomskega dela ter opredelitev raziskovalnega vprašanja	11
	2.2 Struktura diplomskega dela.....	12
	2.3 Raziskovalne metode in tehnike.....	13
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	14
	3.1 Medvladne organizacije (IGO).....	14
	3.1.1 Definiranje medvladnih organizacij (IGO).....	14
	3.1.1.1 Značilnosti in funkcije IGO	15
	3.1.1.2 Tipi medvladnih organizacij IGO.....	16
	3.2 Proces oblikovanja javnih politik.....	16
	3.2.1 Javna politika	16
	3.2.2 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik.....	16
	3.2.3 Igralci oblikovanja javnih politik in odnosi med njimi.....	19
	3.2.4 Javnopolitično oziroma policy omrežje.....	21
4	IPCC – MEDVLADNI PANEL O PODNEBNIH SPREMEMBAH.....	23
	4.1 Zgodovina in ustanovitev IPCC	24
	4.2 Organizacija in struktura IPCC	26
	4.2.1 Forum in njegova plenarna zasedanja.....	27
	4.2.2 Organizacija delovnih skupin	27
	4.3 Postopki in aktivnosti.....	28
	4.3.1 Postopki IPCC.....	28
	4.3.1.1 Volitve biroja.....	28
	4.3.1.2 Avtorji IPCC in priprave na IPCC poročila	29
	4.3.1.3 Postopek pisanja in pregledovanja poročil IPCC	30
	4.3.1.3.1 Priprava prvega osnutka.....	31
	4.3.1.3.2 Prvi pregled strokovnjakov	31
	4.3.1.3.3 Drugi pregled vlad oziroma oblikovalcev politik in strokovnjakov	32
	4.3.1.3.4 Priprava končnega osnutka	32
	4.3.1.3.5 Potrditev in sprejetje	32

4.3.1.3.6	Izdaja IPCC poročil.....	33
4.3.1.4	Financiranje IPCC	33
4.3.1.5	Organizacije opazovalke	33
4.3.2	Aktivnosti.....	34
4.3.2.1	Forum in zasedanja.....	34
4.3.2.2	Srečanja in dokumentacija.....	34
4.3.2.3	Poročila IPCC	35
4.3.2.3.1	Poročila o oceni.....	36
4.3.2.3.2	Posebna poročila	37
4.3.2.3.3	Povzetki za politične odločevalce.....	37
4.3.2.3.4	Metodološka poročila.....	38
4.3.2.3.5	Tehnično gradivo	38
4.3.2.3.6	Podporna gradiva	38
4.4	Delovne skupine.....	39
4.4.1	Delovna skupina I	39
4.4.2	Delovna skupina II.....	39
4.4.3	Delovna skupina III	40
4.4.4	Delovna skupina o nacionalnih zalogah toplogrednih plinov (TFI)	41
4.4.5	Delovna skupina za podatke in scenarije podpore za vplive ter podnebne analize (TGICA)	41
4.5	Nobelova nagrada za mir je veliko priznanje delu IPCC	41
5	IPCC KOT STROKOVNA PODPORA PRI OBLIKOVANJU NOVEGA MEDNARODNEGA SPORAZUMA O PODNEBNIH SPREMEMBAH.....	43
5.1	Igralci v IPCC areni podnebnih sprememb na globalni ravni.....	43
5.2	IV. in V. poročilo o oceni.....	46
5.2.1	IV. poročilo o oceni (AR4)	46
5.2.2	V. poročilo o oceni (AR5)	46
5.3	Srečanja, zasedanja in pregledi poročil IPCC	47
5.4	UNFCCC	47
5.4.1	Zasedanja UNFCCC	47
5.4.1.1	Konference o podnebnih spremembah (COP).....	49
5.4.2	Mednarodni sporazumi o podnebnih spremembah	51

5.4.2.1	Kjotski protokol.....	52
5.4.2.2	Priprava novega sporazuma o podnebnih spremembah	54
5.5	Kritike IPCC.....	56
6	SINTEZA RAZISKOVALNIH REZULTATOV IN SKLEPNE UGOTOVITVE.....	58
7	LITERATURA	64
	PRILOGI	70
	PRILOGA A: INTERVJU Lučka Kajfež Bogataj	70
	PRILOGA B: INTERVJU Andrej Kranjc.....	76

KAZALO SLIK

Slika 4.1:	Struktura IPCC	28
Slika 4.2:	Postopek priprave IPCC poročil	36
Slika 5.1:	Arena, ki se oblikuje na ravni IPCC	43
Slika 5.2:	Konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah (UNFCCC)	49

SEZNAM KRATIC

IPCC - Medvladni panel o podnebnih spremembah (Intergovernmental Panel on Climate Change)

IGO - Medvladne organizacije (Intergovernmental organizations)

NVO - Nevladne organizacije (Nongovernmental organizations)

WMO - Svetovna meteorološka organizacija (World Meteorological Organization)

UNEP - Okoljski program Združenih narodov (United Nations Environment Programme)

AR4 - Četrto poročilo o oceni (Fourth Assessment Report)

AR5 - Peto poročilo o oceni (Fifth Assessment Report)

OZN - Organizacija združenih narodov (Organization of United Nations)

SPM - povzetek za oblikovalce politik / politične odločevalce

CLAs - Vodilni avtorji koordinatorji

LAs - Vodilni avtorji

TFI - Delovna sila o nacionalnih zalogah toplogrednih plinov (Task Force on National Greenhouse Gas Inventories)

TGICA - Delovna skupina za podatke in scenarije podpore za vplive in podnebne analize (Task Group on Data and Scenario Support for Impacts and Climate Analysis)

DDC - Center za distribucijo podatkov (Distribution IPCC Data Centra)

1 UVOD

»Ne spravi te v težavo to, česar ne veš, temveč to, za kar si prepričan, da ni res«

(Mark Twain v Gore 2007, 209).

Podnebne spremembe predstavljajo eno največjih okoljevarstvenih, družbenih in ekonomskih groženj našega planeta, saj človeške dejavnosti povečujejo količino toplogrednih plinov v atmosferi, še posebej ogljikovega dioksida, metana in dušikovega oksida. Ti plini krepijo učinek tople grede in posledično povzročajo segrevanje sveta (Evropska komisija; Plut 2004). V preteklosti se je podnebje spreminjalo zaradi naravnih vplivov, ki vključujejo spremembe sončnega sevanja, vulkanske izbruhe in podobno. Glavnino sprememb v zadnjih desetletjih pa lahko pripišemo človekovemu delovanju (The national academies press 2001; Podnebne spremembe 2010). Človeške dejavnosti, ki najbolj pripomorejo k podnebnim spremembam, so izgorevanje fosilnih goriv, agrikultura in spremembe površja, kot je krčenje gozdov. Ti dejavniki povzročajo visoke koncentracije CO₂ emisij, torej ključnega plina, odgovornega za podnebne spremembe, ter tudi ostale toplogredne pline. Da bi podnebne spremembe zmanjšali za polovico, bi morali količine emisij toplogrednih plinov izjemno zmanjšati (Scientific Facts on Climate Change 2009).

V diplomskem delu sem v prvem poglavju pojasnila vse relevantne teoretične pojme, in sicer medvladne organizacije, javno politiko, proces oblikovanja in izvajanja javnih politik, igralce oblikovanja javnih politik ter odnose med njim in javnopolitično oziroma »policy« omrežje.

Medvladne organizacije, imenovane tudi mednarodne vladne organizacije (v nadaljevanju IGO), so organizacije, sestavljene predvsem iz suverenih držav ali drugih medvladnih organizacij. IGO so sestavljene iz držav, ki jih ponavadi zastopajo predstavniki vlad (Rittenberg in drugi 2006, 8–9). Pojem IGO se nanaša na subjekt, ustanovljen s pogodbo, ki vključujejo dve ali več držav, da delajo v dobri veri o vprašanjih skupnega interesa (Intergovernmental organizations (IGOs) 2009). Glavni namen IGO je bila vzpostavitev mehanizma za svetovno prebivalstvo na področju miru in varnosti, pa tudi za reševanje gospodarskih in socialnih vprašanj. V današnji dobi

naraščajoče globalizacije in medsebojne odvisnosti držav IGO igrajo zelo pomembno vlogo v mednarodnih političnih sistemih in globalnega upravljanja.

V drugem delu sem se podrobneje osredotočila na medvladno organizacijo Medvladni panel o podnebnih spremembah (v nadaljevanju IPCC). Predstavila in pojasnila sem delovanje institucije IPCC, organizacijo oziroma strukturo, naloge in vlogo na globalnem področju podnebnih sprememb.

IPCC predstavlja medvladno znanstveno telo, katerega glavna naloga je zagotoviti svetu jasna in uravnotežena sporočila o razumevanju podnebnih sprememb. IPCC je v svetovnem merilu vodilno strokovno telo za izdelavo ocen o podnebnih spremembah in najnovejših, znanstveno-tehnoloških in socialno-ekonomskih informacij, pomembnih za razumevanje podnebnih sprememb. Tisoče znanstvenikov z vsega sveta prostovoljno prispeva pri delovanju IPCC. Osnovni del procesa delovanja IPCC so pregledi, saj z njimi zagotavljajo objektivno in končno oceno trenutnih informacij (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009). Kako strokovnjaki oziroma znanstveniki, ki so ključni akterji v instituciji, in poročila IPCC vplivajo na mednarodne akte oziroma sporazume na področju podnebnih sprememb, je eno izmed osrednjih vprašanj diplomskega dela.

V tretjem poglavju, ki predstavlja empirični del naloge, sem natančneje predstavila pomen in vlogo poročil IPCC. Opredelila in pojasnila sem, kakšen vpliv so imela poročila na oblikovanje preteklih mednarodnih sporazumov o podnebnih spremembah in na podlagi raziskovalnih ugotovitev skušala pojasniti, kakšen vpliv bodo imela poročila na prihodnji mednarodni sporazum o podnebnih spremembah.

V zaključku sem povzela ključne ugotovitve in sklepe ter skušala odgovoriti na omenjeno raziskovalno vprašanje. Ker je prihodnost podnebnih sprememb še negotova ter nov mednarodni sporazum še ni oblikovan in sprejet, prepuščam bralcu odprt zaključek oziroma smernice v razmislek.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen in cilji diplomskega dela ter opredelitev raziskovalnega vprašanja

Namen diplomske naloge je podrobneje opisati in prikazati delovanje medvladne organizacije IPCC na področju podnebnih sprememb na globalni ravni, saj predstavljajo podnebne spremembe vse večjo problematiko za celotno svetovno prebivalstvo. Natančneje sem predstavila in osvetlila pojem medvladne organizacije, kako potekajo procesi odločanja na področju podnebnih sprememb na globalnem nivoju, poskušala pa sem jih tudi v čim večji meri približati bralcem diplomskega dela. V okviru tega se poraja tudi več ciljev diplomske naloge. Področje svojega raziskovanja sem poskušala zožiti predvsem na raziskovanje vpliva medvladne institucije IPCC pri oblikovanju mednarodnih sporazumov o podnebnih spremembah. Sestavni del diplomskega dela je opredelitev delovanja in organizacije IPCC ter njeni učinki na procese oblikovanja podnebnih politik na globalni ravni. Z družboslovnima intervjujema sem poskušala podrobneje izvedeti delovanje, kako potekajo procesi v IPCC, kakšen vpliv ima institucija na posamezne države in katere države se za podnebno problematiko bolj zanimajo oziroma zavzemajo ter katere manj.

Poudariti je potrebno, da sem se v diplomskem delu osredotočila na dogajanje in procese, ki so potekali do decembra 2009 oziroma pred podnebno konferenco v Kopenhagenu, katere osrednji namen je bil oblikovati ključne smernice za obdobje po poteku Kjotskega protokola leta 2012.

Osrednje raziskovalno vprašanje je torej, kako medvladno telo IPCC vpliva na sprejemanje novega mednarodnega sporazuma o podnebnih spremembah.

2.2 Struktura diplomskega dela

Diplomska naloga je razdeljena na dva dela, teoretični in empirični.

V teoretičnem delu sem pojasnila temeljne pojme in teoretične razlage. Le-te pomagajo razumeti empirični del naloge. Najprej sem definirala in pojasnila delovanje medvladnih organizacij ter nadaljevala z razlago pojma javna politika, procesa oblikovanja javnih politik ter igralcev, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja politik. Na koncu teoretičnega dela sem poskušala pojasniti vlogo NVO v procesu oblikovanja javnih politik. Nadalje sem opisala ter opredelila medvladno telo Medvladni forum o podnebnih spremembah - IPCC, njeno delovanje in vlogo.

V empiričnem delu naloge sem se osredotočila na delovanje IPCC, opisala javnopolitično omrežje ter procese, ki potekajo v okviru tega omrežja. Podrobneje me je zanimal IPCC, kar sem natančneje izvedela z izvedbo družboslovnega intervjuja z gospodom magistrom Andrejem Kranjcem, ki opravlja funkcijo sekretariata klimatskega komiteja na Ministrstvu za okolje in prostor Republike Slovenije in na ta način izvedela perspektivo državnega funkcionarja, ki zastopa državo na zasedanjih IPCC. Za znanstveni vidik sem se obrnila na nekdanjo podpredsednico enega izmed delovnih teles IPCC, trenutno članico IPCC, slovensko klimatologinjo in redno profesorico na Biotehniški fakulteti v Ljubljani ter predstojnico Katedre za agrometeorologijo, Dr. Lučko Kajfež Bogataj, ki je med drugim tudi podrobneje opisala samo delovanje in vlogo IPCC.

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

V svojem diplomskem delu sem uporabila deskriptivno oziroma opisovalno analizo primarnih in sekundarnih virov, s katero sem obrazložila in pojasnila pojme ter dejstva o izbrani tematiki. Primarni viri obsegajo zakone, pravila delovanja in različne kodekse, medtem ko sekundarni viri obsegajo monografske publikacije, zbornike, različne članke, raziskave itd.

V prvem delu sem se osredotočila na študijo primera, tako da sem opredelila svojo enoto analize - medvladno telo »Mednarodni panel o podnebnih spremembah«. S študijo primera sem opredelila organizacijo, strukturo in delovanje medvladnega telesa. Prav tako sem opisala značilnosti ter kako pomembno oziroma ključno vlogo in vpliv ima v javnopolitični sferi podnebnih sprememb na globalni ravni.

Dva družboslovna intervjuja sta mi pomagala natančneje opredeliti, kako potekajo procesi delovanja Medvladnega panela o podnebnih spremembah in kakšni so njegovi učinki na javnopolitično sfero. Prvi intervju sem opravila z Dr. Lučko Kajfež Bogataj, bivšo podpredsednico enega izmed delovnih teles IPCC, ki je še danes aktivna članica. Drugi intervju pa sem izvedla z gospodom Andrejem Kranjcem, sekretarjem klimatskega komiteja na Ministrstvu za okolje in prostor Republike Slovenije.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 Medvladne organizacije (IGO)

3.1.1 Definiranje medvladnih organizacij (IGO)

Medvladne organizacije, včasih imenovane tudi mednarodne vladne organizacije (v nadaljevanju IGO), so organizacije, sestavljene predvsem iz suverenih držav ali drugih medvladnih organizacij. Medvladne organizacije pogosto imenujejo tudi mednarodne organizacije, čeprav lahko mednarodne organizacije vključujejo tudi mednarodne nevladne organizacije, kot so neprofitne organizacije in multinacionalne korporacije (Intergovernmental Organizations (IGOs) 2009). Rittenberg in drugi (2006, 8-9) menijo, da so medvladne organizacije sestavljene iz držav, ki jih ponavadi zastopajo predstavniki vlad (Rittenberg in drugi 2006, 8–9). Na Harvardski šoli prava definirajo, da se izraz medvladne organizacije (IGO) nanaša na subjekt, ustanovljen s pogodbo, ki vključuje dve ali več držav, da delajo v dobri veri skladno z vprašanji skupnega interesa. V odsotnosti pogodbe IGO ne obstajajo v pravnem smislu. IGO se oblikujejo s pogodbami in so zato ugodnejše kot zgolj skupina držav, saj temeljijo na mednarodnem pravu in sposobnosti sklepanja izvršljivih sporazumov med seboj ali z državami (Intergovernmental organizations (IGOs) 2009). Glavni namen IGO je bila vzpostavitev mehanizma za svetovno prebivalstvo na področju miru in varnosti, pa tudi reševanje gospodarskih in socialnih vprašanj. V današnji dobi naraščajoče globalizacije in medsebojne odvisnosti držav prevzemajo IGO zelo pomembno vlogo v mednarodnih političnih sistemih in globalnega upravljanja. Od ustanovitve Združenih Narodov in NATA so IGO postale najpomembnejši akterji v mednarodni skupnosti. Poleg tega imajo mnoge IGO, kot so ZN in EU, možnost, da oblikujejo pravila in izvajajo moč svojih pristojnosti nad državami članicami, njihov globalni učinek pa se še naprej povečuje (Intergovernmental organizations (IGOs) 2009; NATO 2010).

IGO so pričele nastajati v 19. stoletju, kljub temu, da so pogodbe, zavezništva in večstrankarske konference obstajale že stoletja prej. Med prvim IGO so bile Centralna komisija za plovbo po Renu. Le-ta se je pričela z odpravo posledic Napoleonovih vojn in sledečo mednarodno Telegrafsko unijo, ki je bila ustanovljena maja 1865 s podpisom

konvencije Mednarodnega Telegrafa s strani 20-ih držav. Zelo velikega pomena je bil nastanek Društva narodov po drugi svetovni vojni. Društvo narodov je bil zasnovan kot institucija za spodbujanje kolektivne varnosti in ohranitve miru. Trenutno obstaja več kot 250 medvladnih organizacij po vsem svetu in število še vedno narašča. Naraščanje je mogoče pripisati globalizaciji, ki povečuje in spodbuja sodelovanje med državami in znotraj njih. Globalizacija je omogočila tudi večjo rast medvladnih organizacij kot posledica povečanja mednarodnih odnosov. To je razvidno predvsem na gospodarski, politični, vojaški, kot tudi na nacionalni ravni. Iz vidika gospodarstva pridobivajo medvladne organizacije materialne in nematerialne vire za gospodarsko blaginjo. IGO zagotavljajo tudi več politične stabilnosti v državi in med različnimi državami. Vojška zavezništva so se ustanovila tudi z oblikovanjem skupnih standardov za zagotovitev varnosti članov, da se ubranijo zunanjih nevarnosti. Nenazadnje je nastanek medvladnih organizacij spodbudil preoblikovanje avtorskih držav v demokracije, z namenom, da bi se oblikovale učinkovite vlade (Intergovernmental Organizations (IGOs) 2009).

3.1.1.1 Značilnosti in funkcije IGO

Medvladne organizacije sestavljajo države. Namenjene so lažjemu sodelovanju. Glavni namen IGO je zagotavljanje foruma za države, katerega lahko le-te uporabljajo za pogajanja v primeru konfliktov. IGO so uporabne za države iz več vidikov:

- » zagotavljanje foruma za razpravo, saj je tovrsten način medsebojne razprave cenejši za države;
- » pogosto služijo kot vir informacij; večja preglednost pomaga zmanjšati napačne predstave;
- » so pomoč v okviru povezav, ki olajšajo sodelovanje.
- » pomoč državam, omogočanje dolgoročne perspektive, zaradi katere so države manj zaskrbljene za takojšnje poravnave.

Večstranska narava IGO presoja skladno z nepristranskostjo in s tem povečuje njihovo učinkovitost (Brahm 2003-2007).

3.1.1.2 Tipi medvladnih organizacij IGO

IGO ponavadi organizira njihovo članstvo, ki definira tudi namen IGO. Na primer, Združeni Narodi so globalna organizacija, saj je vsem državam dovoljeno članstvo. IGO se razlikujejo od nevladnih organizacij (NVO) v tem, da nevladne organizacije tvorita najmanj dve osebi in ne narodi. Nevladne organizacije so zato običajno neodvisne od vlad, najpogosteje so neprofitne in prejemajo vsaj del prihodkov iz zasebnih virov. IGO pa so deležne finančne in politične podpore svojih članov (Intergovernmental organizations (IGOs) 2009).

3.2 Proces oblikovanja javnih politik

3.2.1 Javna politika

Pojem javna politika pomeni vse tisto, kar se vlada odloči, da bo ali ne bo naredila (Krašovec 2002, 5). Jenkins je kasneje izoblikoval natančnejšo opredelitev javne politike, in sicer kot »niz medsebojno povezanih odločitev, ki jih sprejme politični igralec ali skupina igralcev, nanaša pa se na izbor ciljev in sredstev, s katerimi naj bi te cilje dosegali« (v Krašovec 2002, 5). Krašovec na podlagi mnenj več avtorjev opredeli pojem javna politika kot kompleksen fenomen, vsekakor pa je javna politika oblikovana in sprejeta z namenom razširitve določenega javnega in družbenega problema. Oblikovanje javne politike je proces, v katerem ponavadi (so)deluje večje število igralcev (posameznikov, skupin, organizacij, institucij), ki sprejemajo večje število odločitev. Da je politika javna, je nujno sodelovanje političnih odločevalcev, predvsem vlade in parlamenta (v Krašovec 2002, 6).

3.2.2 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik

Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik proučuje znanstvena disciplina, imenovana analiza politik oziroma policy analiza (Fink Hafner 2002). Utemeljitelj discipline je Lasswell, ki jo je leta 1951 opredelil kot skrb za znanje »o« odločevalskih procesih v javni upravi in »v« njih (Fink Hafner 2007, 19–20).

V razvoju znanstvene discipline oblikovanja in izvajanja javnih politik zasledimo številne teoretske modele, ki pomagajo razjasnjevati empirične procese odločanja o javnih politikah, značilnosti teh procesov in njihove učinke. Različni teoretski pristopi pripomorejo k lažjemu razumevanju procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink Hafner 2002, 172). Poznamo več teoretskih pristopov:

- » Procesualni pristop je za razumevanje znanosti »o« policy procesu in znanosti »v« policy procesu zelo pomemben. Pristop temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz:
 1. identifikacija javnopolitičnih problemov;
 2. oblikovanje alternativnih rešitev;
 3. uzakonitev oz. legalizacija;
 4. izvajanja oziroma implementacija;
 5. vrednotenje oziroma evalvacija učinkov javne politike (Fink Hafner 2002, 17–18).
- » Institucionalni pristop se nanaša na mednarodno primerjalno raziskovanje in sisteme ter ugotavljanje političnih in družbenih učinkov uvajanja ali spreminjanja določenih političnih ustanov s sofisticiranimi politološkimi raziskovalnimi metodami, medtem ko je do 50-ih let prejšnjega stoletja politično znanost zadovoljevalo zgolj opisovanje institucij in političnih sistemov na podlagi uporabe pravnih in zgodovinopisnih raziskovalnih metod (Fink Hafner 2002, 173–174).
- » Elitistični model vključuje dva ključna pionirska avtorja, in sicer Gaetano Mosca in Vilfreda Pareto. Menila sta, da je zgodovina dokazala neizogibnost elitizma. Elitizem je oblika politike, v kateri elite med seboj tekmujejo za volilne glasove zaradi pridobivanja legitimnosti vladavine izvoljene elite. Elita je tista, ki oblikuje javnopolitični dnevni red, vsebino politik in javno mnenje o javnopolitičnih problemih na podlagi vrednot, ki prevladujejo znotraj elite (Fink Hafner 2002, 173–174).
- » Interesnoskupinski model se osredotoča na interakcije med skupinami in predstavlja ključni dejavnik v politiki. Javna politika je trenutno ravnovesje oziroma ekvilibrium, ki je dosežen po konfliktu med interesnimi skupinami, ki

imajo relativno različne zahteve o vsebini politike. Politika je potemtakem stvar upravljanja skupinskega konflikta v političnem sistemu (Fink Hafner 2002, 173–174).

- » Inkrementalni pristop predstavlja proces postopnega spreminjanja javnih politik z majhnimi spremembami. Pristop zagotavlja stabilnost in omejuje možne napake, do katerih bi lahko prišlo z radikalnejšim spreminjanjem javnih politik. Peters pa meni, da s tem pristopom ne prihaja do popravkov javnih politik na podlagi celostne analize alternativnih rešitev, ampak na podlagi zaporedja omejenih primerjav. Hogwood in Gunn sta prav tako mnenja, čim manjše kot so spremembe in čim dlje kot se ohranja izvirna paradigma javne politike ob uvajanju manjših sprememb, tem več rigidnosti je v javni politiki (Fink Hafner 2002, 181).
- » Racionalni model ali teorija javne izbire predstavlja enega izmed najbolj prepoznanih metodoloških pristopov v politologiji, vendar je treba poudariti, da teorija javne izbire ne označuje predmeta, ampak način, s katerim se predmet proučuje. Pri uporabi javna izbira ne mislimo na proces dogajanja v političnem življenju, temveč na način, kako se le-ta vede. Uporaba izraza javna izbira označuje le dejstvo, da se k navedenim vprašanjem pristopa z vidika ekonomskih analitičnih sredstev, kot so mejna koristnost, stroški, ponudba in povpraševanje, monopol ipd. (Fink Hafner 2002, 188–191).
- » Avtorja modela na podlagi teorije iger Gates in Humes pravita, da je osnovna usmeritev modeliranja razvijati splošne pojasnitve in neposredno s tem teorijo. Politološka opredelitev teorije iger, ki jo zagovarja Shubic, pa opredeljuje teorijo iger kot metodo za preučevanje odločevalskih procesov v konfliktnih razmerjih, v katerih igralci nimajo nadzora drug nad drugim. Teorija lahko vključuje konfliktno odnose, kooperativne ali obojne, odločevalske enote pa so lahko igralci, skupine, formalne ali neformalne organizacije in družba (Fink Hafner 2002, 208–210).

Najpogosteje uporabljen je procesualni model, ki temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Faze procesualnega modela so naslednje:

1. Identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih (policy) problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda. Ta faza je odločilnega pomena, saj se brez javne zaznave problema, opozarjanja odločevalcev nanj in uvrščanja zadeve na uradni politični dnevni red proces političnega odločanja ne začne. Ko se v javnosti razvije zavest o obstoju javnopolitičnega problema, je potrebno doseči tudi, da politični odločevalci ta problem zaznajo kot dovolj pomemben in primeren, da ga uvrstijo na dnevni red pristojnih političnih ustanov.
2. Oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema. V realnosti se navadno razmišljanje o načinu reševanja javnopolitičnega problema prepleta z opozarjanjem nanj.
3. Uzakonitev oziroma legalizacija izbrane javnopolitične rešitve. Katera alternativna rešitev bo uzakonjena, je privilegij političnih odločevalcev.
4. Uvajanje oziroma implementacija javne politike nastopi po uzakonitvi javne politike, za njeno uvajanje poskrbi država.
5. Vrednotenje oziroma evalvacija učinkov javne politike je pomembno, saj lahko izvajanje javnih politik prinese pričakovane zaželene ali nezaželene učinke. Na nezaželene učinke lahko prizadeti državljani, družbene skupine ali organizirani predstavniki opozorijo politične odločevalce. (Fink Hafner 2002, 17).

V empiričnem političnem odločanju se faze pogosto prepletajo, prav tako pa se vse sodobne države na primer srečujejo s problemom implementacije oziroma neizvajanja sprejetih javnih politik (Fink Hafner 2002, 18).

3.2.3 Igralci oblikovanja javnih politik in odnosi med njimi

V procese oblikovanja javnih politik v določeni javnopolitični areni so vključeni igralci, ki imajo formalno pravno obveznost (so)delovanja v njih. Poleg tega se vanje velikokrat vključujejo še drugi igralci. Ti skušajo s svojo vključitvijo v procese oblikovanja javnih politik, (so)oblikovati odločitve pristojnih odločevalcev in s tem javne politike. Igralce v grobem delimo glede na dva kriterija:

- » glede na raven oblikovanja javnih politik govorimo o lokalnih, nacionalnih in nadnacionalnih igralcih;

» bolj uveljavljena delitev igralcev je glede na sfero, iz katere prihajajo (Krašovec 2002, 8–9).

Igralci lahko prihajajo iz sfere državne ter civilne družbe. V okviru klasifikacije igralcev je treba upoštevati tudi njihovo medsebojno soodvisnost, kajti igralci državne narave pogosto potrebujejo igralce civilno družbene ravni, da jim slednji priskrbijo informacije, ki jih drugi nimajo (Kustec Lipicer 2007, 90).

Kot najpomembnejše igralce iz sfere države lahko izpostavimo parlament (parlamentarne politične stranke in njihovi poslanci, delovna telesa, strokovne službe parlamenta), vlado (ministri, državni sekretarji, vodje organov v sestavi ministrstev – imenovani državni uradniki), predsednika države, sodišča, državno upravo (državni podsekretarji, svetovalci, vodje služb in oddelkov – karierni državni uradniki), lokalne skupnosti in paradržavne ustanove (razne agencije in skladi).

Ker je osrednja tema diplomskega dela medvladna organizacija IPCC, bo v nadaljevanju poudarek predvsem na igralcih iz nadnacionalne sfere. Avtorja Howlett in Remesh poudarjata, da ne smemo pozabiti na igralce iz nadnacionalne sfere, saj današnji čas zaznamujejo integracijski in globalizacijski procesi (Krašovec 2002, 9). Krašovčeva (2002, 9) meni, da bi lahko tudi nadnacionalne igralce razdelili na državne in civilno-družbene ter tako še naprej obdržali dve skupini igralcev. Oblikovanje javnih politik vedno bolj (so)oblikujejo igralci iz nadnacionalne sfere: regionalne organizacije, mednarodne organizacije, transnacionalke, nevladne organizacije, nadnacionalna družbena gibanja, nacionalne države. Krašovčeva (2002, 10) meni, da skupine igralcev javnopolitičnih omrežij delujejo v različnih javnopolitičnih podarenah znotraj določene javnopolitične arene. Gre za manjše prostore, v katerih poteka del procesov oblikovanja javnih politik in Krašovčeva (2002, 10) obenem meni, da bi morali govoriti tudi o nadnacionalni javnopolitični podareni. Javnopolitične arene so: javna, strankarska, parlamentarna, vladna, uredniška in interesno skupinska.

Pri oblikovanju javnih politik praviloma sodeluje več javnopolitičnih podaren oziroma več vrst igralcev, med katerimi se vzpostavljajo odnosi (Krašovec 2002, 11). Odnosi in vezi variirajo glede na interese, ki jih zastopajo različna sredstva, glede na razpoložljive vire, s katerimi razpolagajo, in glede na načine oziroma strategije delovanja, torej glede na funkcije in mesta, ki jih v omrežju zasedajo. Posledično s tem lahko akterji medsebojno vzpostavljajo odnose kooperacije, sodelovanj, posvetovanj, ki naj bi

rezultirali v uveljavitvi specifičnih interesov in s tem najboljši alternativni za razrešitev konkretnega problema. Po drugi strani pa so njihovi odnosi lahko kompetitivni, konfliktni in tako z vidika moči neenaki, celo hierarhični. Z analizo odnosov lahko natančno določimo osrednjega akterja v omrežju, poiščemo razloge za njegovo pozicijo, analiziramo njegove odnose do drugih akterjev v omrežju ter hkrati opazujemo strategije novega delovanja, pristopa do drugih akterjev ter končno razberemo glavne interese, ki ga vodijo pri njegovem delu (Kustec Lipicer 2000).

3.2.4 Javnopolitično oziroma policy omrežje

Pri oblikovanju in izvajanju javnih politik ponavadi sodeluje več javnopolitičnih podaren oziroma več vrst igralcev, med katerimi se vzpostavljajo odnosi. Poznamo več vrst odnosov: prevlada, podređitev, sodelovanje, tekmovanje, konfliktnost ipd. Koncept javnopolitičnih omrežij oz. policy omrežij preučuje in pojasnjuje odnose med posameznimi javnopolitičnimi podarenami, sodelujočimi v procesih oblikovanja javnih politik (Krašovec 2002, 11). Policy omrežje je tudi skupna oznaka za sicer raznovrstna razmerja med organiziranimi interesi in državo (Fink Hafner 1998). Kustec Lipicerjeva (2007, 88) opredeljuje javnopolitično omrežje kot skupek vseh enot, povezanih z nekim določenim tipom odnosov, oblikovanih prek povezav med igralci, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Ključno pri opredeljevanju koncepta javnopolitičnih omrežij je zavedanje, da s konceptom spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik (Kustec Lipicer 2007, 89). Za vzpostavitev javnopolitičnega omrežja je nujna medsebojna odvisnost vpletenih javnopolitičnih podaren¹. Nekateri avtorji, kot npr. Van Warden, pa so mnenja, da je za vzpostavitev javnopolitičnega omrežja nujno le, da v njem sodeluje vsaj ena od državnih javnopolitičnih podaren oziroma vrst državnih igralcev. Koncept policy omrežij stremi k raziskovanju medsebojnih odnosov in lastnega položaja akterjev, ki oblikujejo neko policy omrežje. Van Warden prav tako poudarja, da je policy omrežje koncept, v bolj splošnem smislu ga je moč razumeti kot opisovanje javno-zasebnih odnosov (Van Warden 1992, 30–52).

¹ Daugbjerg pravi, da je med javnopolitičnimi podarenami potrebna vsaj minimalna stopnja sodelovanja.

Obstaja več vrst javnopolitičnih omrežij, zato ker obstaja več vrst odnosov med vpletenimi javnopolitičnimi podarenami. Van Waarden je opredelil do sedaj najpopolnejšo operacionalizacijo javnopolitičnih omrežij in na podlagi sinteze podatkov o sedmih razsežnostih javnopolitičnih omrežij opredelil vrste javnopolitičnih omrežij² (Krašovec 2002, 11–12).

² Vrste javnopolitičnih omrežij: statizem, ujeti statizem, klientalizem, tekmovalni pluralizem, parantela, železni trikotnik, tematsko omrežje, sektorski korporativizem, mikrokorporativizem, državni korporativizem in sponzorirani pluralizem. Zelo pogosto se Van Waardnovi opredelitvi dodajata še korporativni pluralizem in javnopolitična skupnost.

4 IPCC – MEDVLADNI PANEL O PODNEBNIH SPREMEMBAH

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change ali Medvladni panel o podnebnih spremembah (v nadaljevanju IPCC) je znanstveno medvladno telo, ki sta ga ustanovila Svetovna meteorološka organizacija (WMO – World Meteorological Organization) in Okoljski program Združenih narodov (UNEP – United Nations Environment Programme) (Intergovernmental Panel on Climate Change; About IPCC).

Sestavljen je iz:

- » Vlad: IPCC je odprt za vse države članice WMO in UNEP. Vlade sodelujejo v zasedanju IPCC, kjer se odloča o delovnih programih in se sprejemajo poročila. Sodelujejo tudi pri pregledu poročil IPCC.
- » Znanstvenikov: sodeluje na stotine znanstvenikov z vsega sveta, ki prispevajo k delu avtorjev, ocenjevalcev IPCC.
- » Ljudi: tako kot Združeni narodi, delo IPCC stremi k promociji človeškim razvojnim ciljem Združenih narodov (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Glavna naloga IPCC je zagotoviti svetu jasna in uravnotežena sporočila o razumevanju podnebnih sprememb. Pri tem je vodilo IPCC, da mora biti politično pomemben, vendar tistim, ki odločajo, oziroma politikom ne sme predpisovati, kaj naj le-ti storijo. IPCC je v svetovnem merilu vodilno strokovno telo za izdelavo ocen o podnebnih spremembah. Vodi ga odbor, sestavljen iz predsednika in treh članov, v njegovem okviru pa delujejo še tri delovne skupine s po dvema predsednikoma in šestimi podpredsedniki. Vse te funkcije so znanstvene in ne politične. Delovne skupine obravnavajo različne vidike podnebnih sprememb; prva obravnava fizikalne osnove, druga učinke, ranljivost in prilagajanje ter tretja blaženje, kar pomeni zmanjševanje emisij toplogrednih plinov. Merila za izbiro strokovnjakov za navedena mesta so znanstvene reference in čim bolj enakomerna regijska zastopanost v svetovnem merilu (Intergovernmental Panel on Climate Change; About IPCC).

IPCC v presledkih dolžine do šest let izdela in objavi svoje poročilo, vmes, odvisno od potreb, pa tudi krajša posebna poročila in tehnične dokumente. Za vse to uporablja najnovejše znanstvene, tehnične in družbeno-gospodarske informacije, pomembne za razumevanje podnebnih sprememb, pri tem pa sam ne dela svojih raziskav. Seveda

znanstveniki, ki sicer sodelujejo pri delu IPCC, take raziskave opravljajo v okviru svojih inštitucij. Sprejeto je pravilo, da sme IPCC pri izdelavi svojih poročil uporabljati le preverjene znanstvene izsledke, ki zdržijo vsako kritično presojo. To je zagotovljeno z dvojnim mednarodnim pregledom osnutkov poročil in s končnim pregledom in sprejemanjem dokumentov na plenarnih zasedanjih IPCC oziroma njegovih delovnih skupin. Pri pregledu prvega osnutka sodelujejo samo strokovnjaki, pri pregledu drugega pa eksperti in predstavniki vlad. Znanstveniki, ki so izbrani v IPCC, vse pridobljene pripombe in predloge pregledajo, ocenijo ter po svoji presoji vključijo v naslednji osnutek. Na končni obravnavi poročila na plenarnem zasedanju krajši povzetek obravnavajo od vrstice do vrstice, daljši dokument pa sprejemajo v večjih delih (Kajfež Bogataj 2008, 131–132).

4.1 Zgodovina in ustanovitev IPCC

Podnebne spremembe so zelo kompleksen problem, politični odločevalci pa potrebujejo objektivni, širši in uravnotežen vir informacij o podnebnih spremembah, možnih okoljskih in socialno ekonomskih posledicah, prilagoditvah ter možnostih blaženja. WHO in UNEP sta na podlagi tega in kot trud Združenih narodov za zagotavljanje čistega znanstvenega pogleda vladam po svetu o tem, kaj se dogaja na področju podnebja, leta 1988 ustanovila Mednarodni panel o podnebnih spremembah (IPCC; Intergovernmental Panel on Climate Change).

IPCC je znanstveno telo, ki izdaja poročila, medtem ko informacije temeljijo na podlagi znanstvenih dokazov in odražajo obstoječe vidike znotraj znanstvene skupnosti. Razumljivost znanstvenih prispevkov dosežemo s prispevki strokovnjakov z vsega sveta, s pomembnimi disciplinami, ki so primerno dokumentirane, z industrijsko literaturo, tradicionalnimi praksami in procesi dvostopenjskega pregleda strokovnjakov in vlad.

Zaradi medvladne narave lahko IPCC zagotavlja znanstvene tehnične in socialno ekonomske informacije političnim odločevalcem na politično relevanten in politično nevtralen način. S tem ko vlade sprejmejo poročilo IPCC in potrdijo povzetek svoje za politične odločevalce, priznajo legitimnost znanstvene vsebine dokumenta (Intergovernmental Panel on Climate Change).

V rednih časovnih obdobjih IPCC zagotavlja poročila in le-ta takoj postanejo standardne reference, ki jih širom sveta uporabljajo politični odločevalci, znanstveniki in študentje. Ugotovitve prvega poročila leta 1990 so igrale odločilno vlogo pri Konvenciji ZN o podnebnih spremembah (UNFCCC), ki je bila podpisana leta 1992 v Riu de Janeiru, v veljavo pa je stopila leta 1994 in predstavlja ključno mednarodno pogodbo o zmanjševanju podnebnega segrevanja in soočanja s posledicami podnebnih sprememb. Dokument predstavlja politični okvir za obravnavanje problematike o podnebnih spremembah. Drugo poročilo iz leta 1995 je zagotovilo ključna izhodišča za pogajanja pri Kjotskem protokolu leta 1997, prav tako tudi tretje poročilo iz leta 2001, kot tudi posebna in metodološka poročila, ki zagotavljajo pomembne nadaljnje informacije za razvoj UNFCCC in Kjotskega protokola. Od takrat dalje je IPCC redno podajal najobsežnejša znanstvena poročila o podnebnih spremembah svetovnega obsega, imenovana »Poročila o oceni« (Assesment Report). Še vedno ostaja največji vir informacij za pogajanja v okviru UNFCCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).

IPCC obstaja 21 let. V tem obdobju je izdal pomembne izdelke. Zadnje večje poročilo »Podnebne spremembe 2007« je pritegnilo veliko pozornosti znanstvenega razumevanja sveta o spremembah našega podnebja in povzročilo, da je organizacija konec istega leta prejela Nobelovo nagrado za mir (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Začetna naloga IPCC je opisana v resoluciji 43/53 ZN iz 6. decembra 1988, in sicer priprava celovitega pregleda in priporočil s spoštovanjem do znanja držav o podnebnih spremembah, o socialnih in ekonomskih učinkih podnebnih sprememb, priprava možnih odzivnih strategij in elementov vključenosti v možne prihodnje mednarodne konvencije o podnebjju. »Drugo poročilo o oceni« IPCC iz leta 1995 je zagotovil ključni vložek v način za sprejetje Kjotskega protokola leta 1997. »Tretje poročilo o oceni« je bilo izdano leta 2001 in četrto v letu 2007 (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Poleg »Poročila o oceni« IPCC pripravlja več posebnih poročil o različnih temah, ki so v zadnjem času pritegnila vse večje zanimanje, ter mnoge druge dokumente in prispevke o napredku v znanosti o podnebnih spremembah. Prav tako je IPCC pripravil metodologije in smernice, ki jih uporabljajo države pogodbenice v okviru UNFCCC za pripravo svojih nacionalnih evidenc o toplogrednih plinih.

Sodelovanje znanstvene skupnosti pri delu IPCC močno narašča, tako v smislu avtorjev vključenih v pisanje in pregledovanje poročil ter soodvisno z geografsko porazdelitvijo in temami, ki jih obsegajo poročila (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.2 Organizacija in struktura IPCC

IPCC je vodilno telo, čigar naloga je ocenjevanje podnebnih sprememb. Mandat določita WMO in UNEP, ki tudi opredelita aktivnosti, medtem ko je IPCC voden skladno s sprejetimi načeli Foruma. Delovni program IPCC določi panel kot tudi plenarne seje.

Telo je bilo ustanovljeno s strani Okoljskega programa OZN (UNEP) in Svetovne meteorološke organizacije (WMO) z namenom ozaveščanja sveta z jasnimi znanstvenimi pogledi o trenutnem stanju podnebnih sprememb in o potencialnih okoljskih in socialno-ekonomskih posledicah (Intergovernmental Panel on Climate Change).

IPCC je znanstveno telo, ki ocenjuje najnovejše znanstvene, tehnološke in socialno-ekonomske informacije, pomembne za razumevanje podnebnih sprememb. Tisoče znanstvenikov z vsega sveta prostovoljno prispeva pri delovanju IPCC. Osnovni del procesa delovanja so pregledi, saj z njimi zagotavljajo objektivno in končno oceno trenutnih informacij. V poročilih IPCC so prisotna tudi različna stališča, ki obstajajo znotraj znanstvenih skupnosti (Intergovernmental Panel on Climate Change).

IPCC je medvladno telo, odprto za vse države članice OZN in WMO. Trenutno je prisotnih 194 držav. Vlade so vključene v delovanje IPCC tako, da lahko sodelujejo pri postopkih ocenjevanja in v okviru IPCC plenarnih srečanj, kjer se odloča o delovnem programu IPCC ter se sprejema in potrjuje poročila. Na plenarnih srečanjih sta prav tako izvoljena t. i. Biro in predsednik (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Zaradi znanstvene in medvladne narave IPCC pooseblja unikatno/enkratno priložnost, da zagotavlja političnim odločevalcem stroge in uravnotežene znanstvene informacije. Vlade s tem, ko potrdijo poročila IPCC, priznavajo avtoriteto znanstvene vsebine. Delovanje organizacije je politično relevantno, še vedno pa politično nevtravno in nikoli politično predpisujoče (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.2.1 Forum in njegova plenarna zasedanja

Forum je sestavljen iz delegacije vlad vseh držav članic, ki se sestanejo približno enkrat letno na plenarni ravni. Razprav se udeleži na stotine uradnikov in strokovnjakov iz relevantnih ministrstev, agencij in znanstveno-raziskovalnih inštitutov držav članic in sodelujočih organizacij. Večje odločitve, kot so volitve predsednika IPCC, biroja, biroja delovnih skupin, strukture, mandate delovnih skupin IPCC, delovnih skupin, kot tudi postopkovne zadeve, delovni načrt in proračun, sprejema Forum na plenarnih srečanjih. Forum se prav tako odloča glede opisa in obsega poročil, njegova naloga pa je potrjevanje poročil (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.2.2 Organizacija delovnih skupin

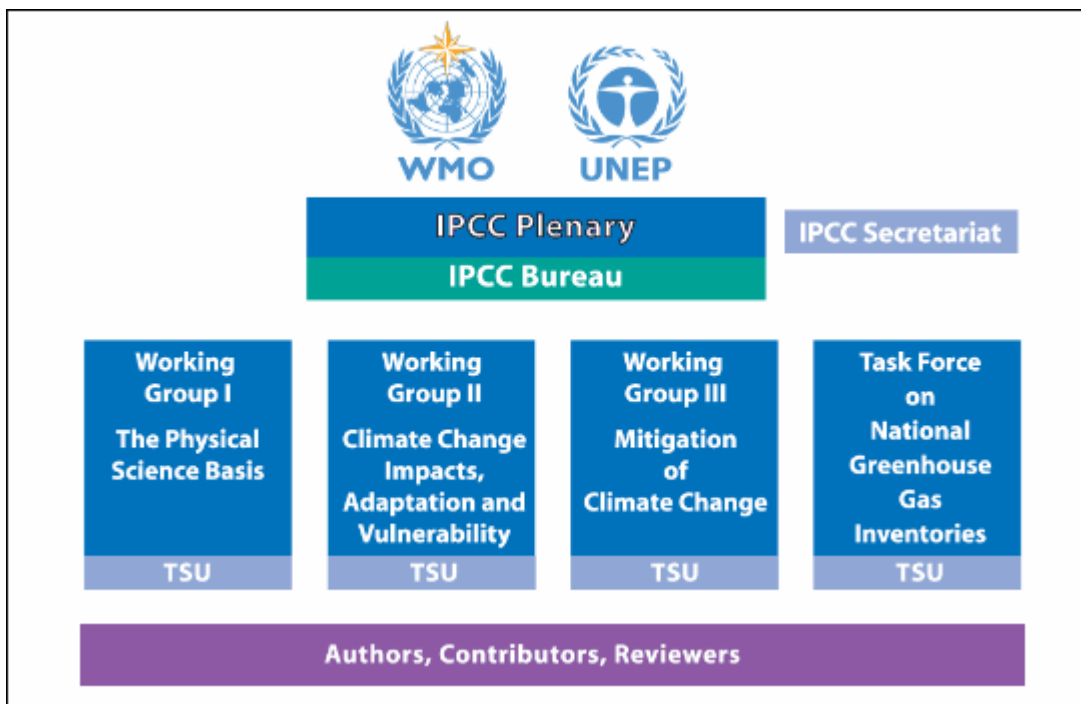
IPCC je velika in hkrati majhna organizacija. Tisoči znanstvenikov prostovoljno prispevajo k delovanju kot avtorji, sodelavci in ocenjevalci. Njihovo delo podpira centralni IPCC sekretariat, čigar vloga je načrtovanje, koordiniranje in nadzor vseh IPCC aktivnosti. Omenjeno vlogo opravlja tudi t. i. »tehnično podporna enota«. Sekretariat in »tehnično podporna enota« obsegata vsak pet do deset oseb.

IPCC je trenutno organiziran v tri delovne skupine:

1. delovna skupina se ukvarja s fizično znanstveno osnovo podnebnih sprememb;
2. delovna skupina se ukvarja z učinki podnebnih sprememb, prilagodljivostjo in ranljivostjo;
3. delovna skupina pa se ukvarja z ublažitvijo podnebnih sprememb.

Delovnim skupinam pomaga »tehnično podporna enota«, ki jo financira ter gostuje vlada države, ki se je prostovoljno javila (Intergovernmental Panel on Climate Change). IPCC obsega tudi t. i. »delovno silo o zalogah nacionalnih toplogrednih plinov« (Task Force on National Greenhouse Gas Inventories). Glavni cilj »delovnih sil« (Task Force) je razvoj in izpopolnitev metodologije za kalkulacijo in poročanje nacionalnih GHG emisij in njihovega zmanjšanja. Za specifične teme ali vprašanja se bodo morda za daljša ali krajša časovna obdobja ustanovila poleg »delovnih sil« (Task force) in »delovnih skupin« (Working groups) še »skupine za naloge« in »skupine za usmerjanje« (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Slika 4.1: Struktura IPCC



Vir: Intergovernmental Panel on Climate Change (2009).

4.3 Postopki in aktivnosti

4.3.1 Postopki IPCC

Celovitost, objektivnost, odprtost in transparentnost so glavna načela delovanja IPCC. Vse večja odločitve glede organizacije in njenega delovanja sprejemajo države članice v okviru plenarnih zasedanj. Forum je ustanovil jasne postopke za vse glavne aktivnosti organizacije (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.1.1 Volitve biroja

Biro je izvoljen iz strani Foruma. Njegov mandat odraža oziroma ustreza ciklu priprav na poročilo (pet do šest let). Mandat in delovni načrti so v domeni Foruma. Biro naj bi predstavljal uravnoteženo geografsko zastopanje (Intergovernmental Panel on Climate

Change).

4.3.1.2 Avtorji IPCC in priprave na IPCC poročila

Avtorje, ocenjevalce in druge strokovnjake izbere biro delovnih skupin iz seznama oseb, ki jih predlagajo vlade in druge organizacije, ki sodelujejo z IPCC. Če je posebno strokovno znanje opazno v publikacijah in delu, lahko biro tudi neposredno izbere strokovnjaka za sodelovanje pri oblikovanju poročil IPCC. Sestava skupin odraža široko paleto mnenj, strokovnosti in geografsko zastopanost. Delo vseh, ki sodelujejo, je prostovoljno (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Vodilni avtorji koordinatorji (CLAs) imajo nalogo koordinirati vsebino poglavja, za katerega so odgovorni. Ponavadi sta za vsako poglavje zadolžena dva vodilna avtorja koordinatorja, in sicer eden prihaja iz države v razvoju in drugi iz razvite države. Vodilni avtorji (LAs) delujejo v skupinah z namenom ustvariti vsebino poglavja, za katerega so bili določeni. Pogosto jih podpirajo in jim pomagajo številni avtorji, ki sodelujejo in poznajo več tehničnih informacij o temi poglavja (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Pregled je osnovni del procesa IPCC, saj z njim zagotavljajo objektivnost in zaključeno oceno trenutnih informacij. Pri večstopenjskem pregledu so pozvani tako strokovnjaki kot predstavniki vlad, da podajo mnenje o natančnosti in popolnosti znanstveno-tehnične in socialno-ekonomske vsebine ter mnenje o splošnem ravnotežju osnutkov. Proces cirkulacije oziroma pretoka med člani in vladnimi strokovnjaki je zelo širok. Na stotine znanstvenikov pregleduje osnutke in preverja trdnost oziroma veljavnost znanstvenih informacij. Uredniki poročila (navadno dve osebi za vsako poglavje) skrbijo, da so vsi komentarji upoštevani (Intergovernmental Panel on Climate Change). Vsa IPCC poročila mora potrditi Forum v času delovne skupine ali plenarnega zasedanja. Obstajajo tri ravni potrditve:

- » »Potrditev« (ang. approval) pomeni, da je bilo gradivo vrstico za vrstico pregledano, proučeno in potrjeno. Ta način se uporablja za povzetek političnih odločevalcev.

- » »Sprejetje« (ang. adoption) je proces sprejemanja in potrjevanja poglavja za poglavjem. Uporablja se za sintezna poročila in pregled poglavij v metodološkem poročilu.
- » »Sprejetje« (ang. acceptance) pomeni, da gradivo ni bilo pregledano vrstico za vrstico, tudi ne poglavje za poglavjem, ampak vseeno predstavlja celovit, objektivni in uravnotežen pogled na problematiko (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.1.3 Postopek pisanja in pregledovanja poročil IPCC

Sopredsedniki delovnih skupin so odgovorni za implementacijo delovnega programa, pravil ter pravočasnega pregleda. Poročila pripravljajo sodelujoči vodilni avtorji, ki so odgovorni za vsebino poglavij, ki so predmet sprejetja panela oziroma odbora. Običajno delajo v skupinah, saj se tako zagotovi, da so sestavni deli poglavij združeni v enoten in visoko kakovosten slog. Glavni oziroma vodilni avtorji lahko določijo tudi druge/dodatne avtorje za pomoč pri delu in za specifične znanstveno-tehnične informacije. Avtorji delujejo na podlagi obstoječe in mednarodno razpoložljive literature, ki vključuje tudi ročne zapise in mora biti dostopna pregledu IPCC. Vir, kakovost in veljavnost prej še nepregledanih publikacij, kot so podatki o zasebnem sektorju, morajo avtorji kritično pregledati, nato pa morajo biti kopije na voljo vsem ocenjevalcem. V poročilih morajo biti podani in jasno opredeljeni različni pogledi z ustreznimi argumenti. Strokovna srečanja in delavnice se lahko uporabijo tudi za podporo pri pripravi poročil (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

Pregled je osnovni element priprave poročil in je sestavljen iz treh načel:

1. IPCC poročila naj predstavljajo najnovejše znanstvene, tehnične in socialno-ekonomske ugotovitve in naj bodo čim bolj izčrpna.
2. Širok proces naj vključuje čim več strokovnjakov iz vseh delov sveta.
3. Postopek pregleda mora biti objektivni, odprt in pregleden. Pregled običajno poteka v treh fazah:
 - » strokovni pregled prvega osnutka poročila;

- » oblikovalci politik opravijo strokovni pregled drugega osnutka poročila in osnutka povzetka;
- » vlada pregled revidiran osnutek povzetka za oblikovalci politik.

Čas trajanja pregleda običajno traja osem tednov. Uredniki v procesu pregleda zagotovijo, da imajo vsi vsebinsko strokovni komentarji in komentarji vlade primerno pozornost ter svetujejo avtorjem, kako ravnati v primeru spornih vprašanj (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

4.3.1.3.1 Priprava prvega osnutka

Proces pisanja se običajno začne s srečanjem vseh glavnih oz. vodilnih avtorjev koordinacije in glavnih oz. vodilnih avtorjev (CLA/LA sestanek). Takrat glavni oz. vodilni avtorji koordinacije in glavni oz. vodilni avtorji pripravijo osnutke prvega reda. Med seboj si lahko delijo tako imenovani osnutek ničtega reda in jih posredujejo izbranim strokovnjakom v neformalni pregled. Drugo CLA/LA srečanje je namenjeno pregledu komentarjev neformalnega pregleda in pripravi osnutka prvega reda (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

4.3.1.3.2 Prvi pregled strokovnjakov

Osnutki prvega reda se razpošljejo strokovnjakom, ki imajo veliko znanstvenega znanja oziroma znanja iz priprave publikacij s posebnih področij in poročil ter strokovnjakom, nominiranim s strani vlad in drugih organizacij. Strokovnjaki pregledovalci naprosijo za mnenje o točnosti in popolnosti znanstvene, tehnične in socialno-ekonomske vsebine ter za mnenje o splošnem ravnovesju osnutka. »Tehnično podporna enota« najprej zbere komentarje s pregleda, nato pa jih vodilni oz. glavni avtorji pregleda in glavni oz. vodilni avtorji pregledajo na tretjem CLA/LA srečanju in v okviru sestankov o poglavjih. Na podlagi komentarjev vodilnih oz. glavnih avtorjev pregleda in glavnih oz. vodilnih avtorjev ter s pomočjo urednikov pregledovalcev pripravijo osnutke pregleda (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

4.3.1.3.3 Drugi pregled vlad oziroma oblikovalcev politik in strokovnjakov

Osnutki drugega reda in prvi osnutki povzetka za politične odločevalce so porazdeljeni med ključne točke za vlade oziroma oblikovalce politik, avtorje in pregledovalce, ki so bili vključeni v strokovni pregled. Komentarje se ponovno zbere in pregleda na četrtem CLA/LA srečanju in v okviru srečanj o poglavjih (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

4.3.1.3.4 Priprava končnega osnutka

Vodilni oz. glavni avtorji pregleda in glavni oz. vodilni avtorji s pomočjo urednikov pregledovalcev pripravijo končni osnutek poročila za sejo delovne skupine, ki pa prav tako upošteva komentarje oblikovalcev politik in strokovnjakov. Opisani morajo biti tudi drugačni, po možnosti nasprotujoči znanstveni, tehnični in socialno-ekonomski pogledi, predvsem, če so relevantni za politično debato. Glavni osnutek je delo in zasluga vseh avtorjev, pregledovalcev, sodelujočih in urednikov pregledovalcev. Pregledan osnutek za politične določevalce se političnim odločevalcem ponovno razpošlje oziroma posreduje v glavni in končni pregled (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

4.3.1.3.5 Potrditev in sprejetje

Končni osnutek, ki je predložen delovni skupini na seji, vsebuje popolno znanstveno, tehnično in socialno-ekonomsko oceno. Povzetek za oblikovalce politik je na seji delovne skupine pregledan in potrjen vrstico za vrstico (ang. line by line). Vodilne oz. glavne avtorje pregleda lahko prosijo za tehnično podporo, s čimer zagotovijo konsistentnost med osnovnim poročilom in povzetkom za politične odločevalce. Proces odobritve je odprt za vse vlade. Da je povzetek za politične odločevalce, ki je potrjen s strani delovne skupine, potrjen kot IPCC poročilo, mora biti potrjen in sprejet tudi s strani panela oziroma odbora. Čeprav Panel ne more spremeniti besedila, je pomembno, da se ga pregleda in komentira vsakršno nestrinjanje (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

4.3.1.3.6 Izdaja IPCC poročil

Večina IPCC poročil je objavljenih javno. Omejeno število treh kopij se zagotovi za strokovnjake iz držav v razvoju in iz držav v tranziciji. Povzetki poročil so prevedeni v šest glavnih in uradnih jezikov Združenih narodov. Poročila v celoti v angleščini in v vseh prevodenih jezikovnih različicah pa so prav tako na voljo na CD zgoščenkah in na spletni strani IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.1.4 Financiranje IPCC

IPCC se financira iz stalnih oziroma rednih prispevkov materinskih organizacij WMO, UNEP, UNFCCC in iz prostovoljnih prispevkov držav članic. WMO gostuje sekretariat IPCC, v katerem sta prisotna po en član iz WMO in UNEP. Sekretariat Forumu zagotavlja informacije o pridobljenem prispevku in nastalih izdatkih. To je zaobjeto v dokumentu o programu in izdatkih.

Prispevki iz skrbniškega sklada IPCC se uvrščajo v upravljanje »Finančne regulacije WMO«. Iz skrbniškega sklada se financirajo aktivnosti IPCC, še posebej pa prisotnost strokovnjakov iz držav v razvoju pri delu IPCC in izdajanje ter prevajanje poročil IPCC. Vlade zagotavljajo nadaljnjo podporo za aktivnosti IPCC, še posebej pri gostovanju »tehničnih enot«, podpirajo participacijo strokovnjakov iz svojih držav pri aktivnostih IPCC, gostovanje sestankov itd. (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.1.5 Organizacije opazovalke

Predstavniki organizacij opazovalk so prav tako prisotni pri sejah IPCC in delovnih skupin IPCC. Kot organizacija opazovalka je lahko prisotno vsako neprofitno telo ali agencija, nacionalna ali mednarodna, vladna ali medvladna. Pogoj je usposobljenost glede področja, s katerim se ukvarja IPCC. Proces traja šest do osem mesecev, in čigar vstop je odvisen od potrditve Forumu. Organizacije, ki že imajo status opazovalca, sklenjen z WMO, UNEP ali UNFCCC, se štejejo kot opazovalke IPCC, če tako zahtevajo in če ga IPCC potrdi. IPCC trenutno šteje 26 organizacij opazovalk med telesi

in organizacijami Združenih narodov ter 48 opazovalcev, ki ne spadajo pod Združene narode (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2 Aktivnosti

4.3.2.1 Forum in zasedanja

Forum se sestane približno enkrat letno na plenarni ravni vladnih predstavnikov. Zasedanja se udeleži več sto uradnikov in strokovnjakov iz ministrstev, agencij in raziskovalnih institucij držav članic ter participajočih organizacij. Na plenarnih zasedanjih Foruma se sprejemajo glavne odločitve, kot so npr. volitve vodstva IPCC, predsedstva IPCC in »biroja delovnih sil« (Task Force Bureau), struktura in mandat delovnih skupin ter delovne skupine, proceduralne zadeve, delovni načrt in proračun IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Panel odloča tudi o obsegu in pregledu IPCC poročil ter sprejema poročila. Sekretariat IPCC, ki je lociran na sedežu WMO, načrtuje, nadzira in upravlja vse aktivnosti IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2.2 Srečanja in dokumentacija

IPCC organizira veliko število srečanj z različnimi cilji in ravni participacije:

- » od plenarnih srečanj IPCC in njegovih delovnih skupin, katere zastopajo predstavniki vlad in sodelujočih organizacij
- » do srečanj biroja/panela IPCC in delovnih skupin ter katerekoli druge skupine, ki jo je ustanovil IPCC,
- » kot tudi delavnice, strokovna srečanja in srečanja vodstva za pripravo poročila IPCC. V podporo odločevalskim procesom, analizi rezultatov in izboljšanju interakcije med znanstveniki in uporabniki se srečajo tudi so-sponsorji IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2.3 Poročila IPCC

Glavna dejavnost IPCC je v rednih časovnih presledkih izdajati »Poročila o oceni«, ki obsegajo opis stanja o podnebnih spremembah. Zadnje izdano poročilo se je imenovalo »Podnebne spremembe 2007«, četrto ocenjevalno poročilo IPCC-ja. Do sedaj so bila izdelana štiri velika poročila, zadnje (četrto) leta 2007. Poročila so sestavljena iz treh delov, ki jih pripravljajo tri delovne skupine IPCC. Prvi del predstavlja sedanje znanje fizikalnih osnov spremljanja podnebja, drugi del podrobno analizira že opažene in pričakovane učinke podnebnih sprememb ter ranljivost in možnost za prilagajanje nanje, medtem ko tretji del obravnava možnosti za blaženje podnebnih sprememb, kar v bistvu pomeni priložnost za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov. Prispevki vsake izmed treh skupin tvorijo skoraj tisoč strani dolg osnovni dokument ter krajši povzetek. Prvo tako poročilo je bilo izdelano leta 1990 in je bilo odločilno za sprejem Okvirne konvencije ZN o spremembi podnebja leta 1992 na svetovnem vrhu v Riu de Janeiru. Drugo poročilo je bilo objavljeno leta 1996 in je pripomoglo k sprejemu Kjotskega protokola. Vsako naslednje poročilo postreže z večjo gotovostjo glede človekovega vpliva na spreminjanje podnebja. IPCC na koncu izda tudi skupno poročilo, ki je povzetek poročil vseh treh delovnih skupin je namenjeno predvsem odločevalcem (Kajfež Bogataj 2008, 31–33).

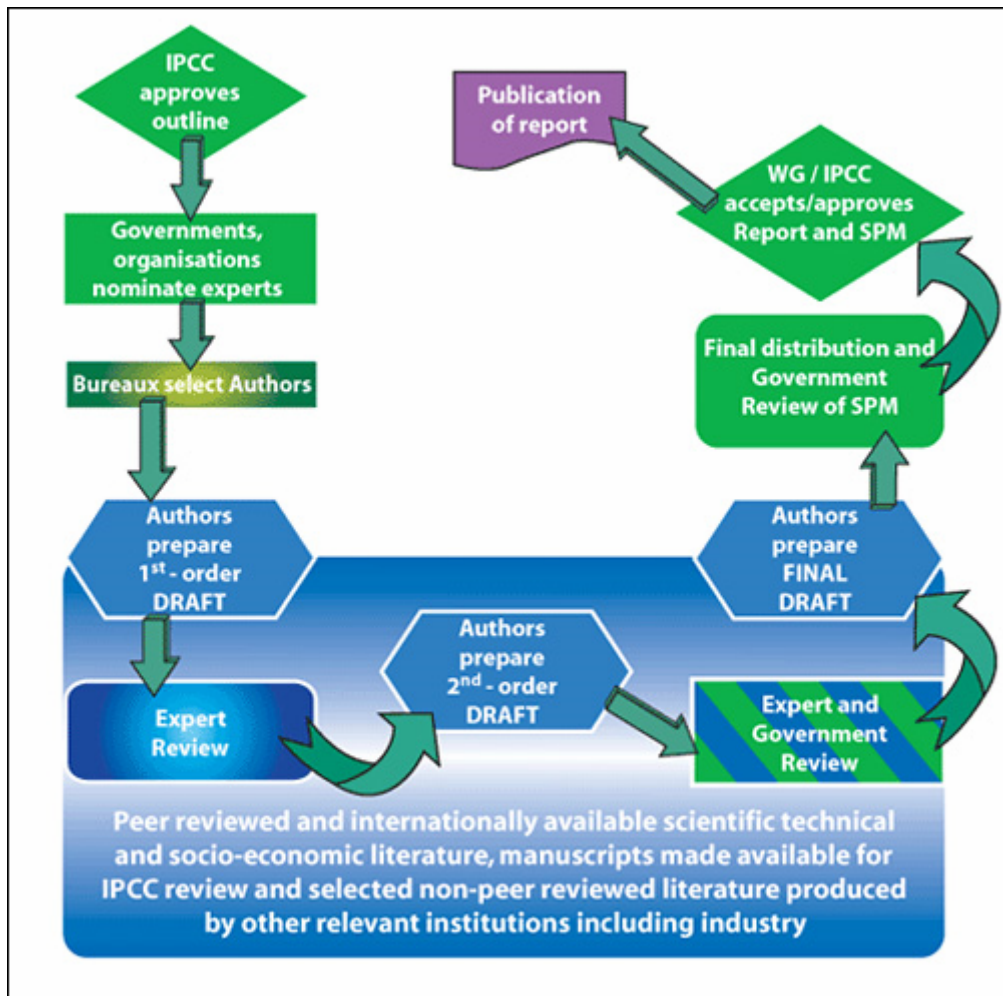
V letu 2007 je IPCC objavil tri podrobne analize, ki so bile osredotočene na najnovejša znanstvena dognanja na področju podnebnih sprememb, njihove potencialne vplive in načine, kako jih omiliti. Končno strnjeno poročilo, objavljeno novembra 2007, združuje vse tri vidike (Kajfež Bogataj 2008, 31–33).

IPCC pripravlja tudi t. i. »posebna poročila«, »metodološka poročila«, »tehnične zapise« in »gradivo za podporo«, pogosto kot odgovor na prošnje iz konference držav pogodbenic UNFCCC ali iz drugih okoljskih konvencij (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Priprava vseh poročil IPCC in objav sledi strogim postopkom, ki so dogovorjeni skladno s Forumom. Delo vodi predsednik IPCC, delovne skupine in sopredsedujoča delovna skupina. Stotine strokovnjakov iz vsega sveta prispeva k pripravi poročil kot avtorji in pregledovalci. Sestava ekip odraža paleto mnenj, strokovnega znanja in

geografske zastopanosti. Pregled s strani vlad in strokovnjakov je bistveni element priprave poročil IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Slika 4.2: Postopek priprave IPCC poročil



Vir: Intergovernmental Panel on Climate Change (2009).

4.3.2.3.1 Poročila o oceni

V skladu z mandatom in kot je potrjeno v različnih odločitvah, ki jih je odobril Forum, IPCC v rednih časovnih presledkih pripravlja celovita »Poročila o oceni« o znanstvenih, tehničnih in socialno-ekonomskih informacijah, ki so pomembna za razumevanje človeškega povzročanja podnebnih sprememb, o možnih vplivih podnebnih sprememb in možnostih za njihovo blažitev ter prilagajanje. Izdana so bila štiri »Poročila o oceni«,

in sicer leta 1990, 1995, 2001 in 2007. »Četrto poročilo o oceni« »Podnebne spremembe 2007« je sestavljeno iz štirih delov, ki so dostopni na spletni strani.

»Poročila o oceni« so običajno objavljena v več delih, eden od vsake delovne skupine IPCC in sintezno poročilo, ki je predmet odločitve Foruma. Del vsake od delovnih skupin je sestavljen iz posameznih poglavij, neobveznih tehničnih povzetkov in povzetkov za politične odločevalce. Sinteza poročila predstavljajo sintezna gradiva v »Poročilu o oceni«, katera sčasoma združujejo z informacijami, ki prihajajo tudi iz posebnih poročil. Napisana so v ne-tehničnem slogu, primernemu za politične odločevalce. Sestavljena so iz dolgega poročila in povzetka za politične odločevalce (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2.3.2 Posebna poročila

Posebna poročila so bila pripravljena v okviru tem, kot so letalstvo, regionalni vplivi podnebnih sprememb, prenos tehnologije, scenariji emisij, raba zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva, zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida, in v razmerju med varovanjem ozonskega plašča ter svetovnega podnebnega sistema. So predmet istega pisanja, pregleda in postopka odobritve kot »Poročila o oceni« (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2.3.3 Povzetki za politične odločevalce

Vsaka ocena in posebno poročilo IPCC ima povzetek za oblikovalce politik (SPM), ki so široko distribuirani. Besedilo SPM je na plenarnem zasedanju predmet razprave in sprejetja vrstice za vrstico. SPM mora biti skladna z dejanskimi materiali iz celotnega poročila. Vodilni soavtorji poročila sodelujejo pri seji, da zagotovijo pojasnila in dosežejo skladnost med povzetki za oblikovalce politik in celotnim poročilom (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2.3.4 Metodološka poročila

Metodološka poročila zagotavljajo praktične smernice za pripravo evidenc toplogrednih plinov. Te so namenjene za izpolnitev zahtev in za poročanje držav pogodbenic UNFCCC. Nedavno so bile objavljene smernice IPCC 2006 o »Zalogah nacionalnih toplogrednih plinov« (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2.3.5 Tehnično gradivo

Tehnični dokumenti so pripravljani v okviru tem, za katere je mednarodni znanstveni in tehnični vidik bistvenega pomena. Temeljijo na podlagi gradiva, ki izvira iz »Poročila o oceni IPCC« in »posebnih poročil«. Najnovejše tehnično gradivo »O podnebnih spremembah in vodah«, je bilo izdano leta 2008 (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.3.2.3.6 Podporna gradiva

Delavnice in strokovna srečanja so lahko v podporo pri procesu priprave ocene za pripravo IPCC poročila ali za svetovanje Forumu o tem, ali naj pripravi posebno poročilo. IPCC je lahko tudi so-pokrovitelj delavnic, če je njegova dejavnost koristna za delo IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Nadaljevanja IPCC delavnic in srečanj strokovnjakov so običajno objavljena kot IPCC pomožna gradiva. Podporni material ni predmet pregleda formalnih procesov IPCC. Pri nekaterih strokovnih srečanjih ali sestankih o določanju obsega so pripravljani samo povzetki poročil (Intergovernmental Panel on Climate Change).

4.4 Delovne skupine

Delo IPCC je razdeljeno med tri »delovne skupine«, »delovno silo« (Task Force) in »skupino za naloge«. Aktivnosti vseh »delovnih skupin« in »delovne sile« (Task Force) koordinira ter upravlja »enota za tehnično podporo« (Technical Support Unit) (Intergovernmental Panel on Climate change; Working groups/ Task force 2009).

4.4.1 Delovna skupina I

IPCC delovna skupina I (WG I) ocenjuje fizično znanstvene vidike podnebnega sistema in podnebne spremembe. »Delovna skupina 1« (WG I) ocenjuje fizično znanstveni vidik klimatskega sistema in podnebnih sprememb. Glavne teme ocenjevanja »delovne skupine 1« so:

- » spremembe emisij toplogrednih plinov in aerosolov v ozračju;
- » opazovanje spremembe v zraku, zemljišču in temperaturi oceanov, padavin, ledenikov, ledenih plošč, oceanov in spremembe morske gladine;
- » zgodovinski in paleoklimatski pogled na podnebne spremembe;
- » biogeokemija, ogljikov cikel, plini in aerosoli;
- » satelitski in drugi podatki;
- » podnebni modeli;
- » podnebne napovedi;
- » vzroki in atributi podnebnih sprememb (Working group I).

4.4.2 Delovna skupina II

Delovna skupina II v svojih poročilih ocenjuje znanstvene, tehnične, okoljske, gospodarske in socialne vidike ranljivosti (občutljivosti in prilagodljivosti) na podnebne spremembe ter negativne in pozitivne posledice ekoloških sistemov, socialno-ekonomskih sektorjev in zdravja ljudi, s poudarkom na regionalnih sektorskih in medsektorskih vprašanjih. Poleg tega upošteva medsebojno razmerje med ranljivostjo, prilagoditvijo in trajnostnim razvojem (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Ocenjeni podatki se upoštevajo glede na sektorje (viri vode, ekosistemi, hrana in gozdovi, obalni sistemi, industrija, človeško zdravje) in regije (Afrika, Azija, Avstralija

in Nova Zelandija, Evropa, Latinska Amerika, Severna Amerika, polarne regije, mali otoki) (Intergovernmental Panel on Climate change). Na 29. zasedanju IPCC (31. avgust–4. september 2008; Ženeva, Švica) sta bila izvoljena nova so-predsednika »delovne skupine II« za nadzor razvoja »vplivov, prilagoditev in obsega ranljivosti« »Petega poročila o oceni« strokovnjakov: Dr. Chrisa Fielda iz Združenih držav Amerike in Dr. Vicenta Barrosa iz Argentine (Working group II).

TSU ima močno vodilno znanstveno vlogo, tako vsebinsko pri srečanju strokovnjakov, pripravi posebnih poročil in »Petega poročila o oceni«, kot tudi na področju upravljanja kompleksnih komunikacijskih in implementacijskih dejavnosti, povezanih z IPCC. TSU olajšuje delo stotine avtorjem in udeležnim prostovoljcem, ki prispevajo k proizvodom in zagotavljajo obsežno širjenje ugotovitev za širok krog občinstva – od laične javnosti in študentov do znanstvenih skupnosti in vrste interesnih skupin. Sedež TSU je na Carnegie instituciji znanosti v Stanfordu, Kalifornija, ZDA (Working group II).

4.4.3 Delovna skupina III

Delovna skupina III (WG III) IPCC se pri svojem delu osredotoča na blaženje podnebnih sprememb. Upoštevajo se tudi glavni gospodarski sektorji, tako v bližnji prihodnosti kot tudi dolgoročno perspektivo. Sektorji so energetika, promet, gradbeništvo, industrija, kmetijstvo, gozdarstvo, ravnanje z odpadki. Delovna skupina analizira stroške in koristi različnih pristopov zmanjševanja in prav tako upošteva razpoložljive instrumente in ukrepe politike (Intergovernmental Panel on Climate change, 2009). IPCC ima odgovornost zagotavljati političnim odločevalcem objektivne znanstvene in tehnične ugotovitve, ki so pomembne za politiko, ne pa za politiko predpisane. IPCC je namenjen služiti kot pošten posrednik med znanostjo in oblikovalci politike ter drugimi interesnimi skupinami. Delovna skupina III ocenjuje vse ustrezne možnosti za blaženje podnebnih sprememb z omejevanjem ali preprečevanjem emisij toplogrednih plinov (GHG) in povečanjem aktivnosti za odstranjevanja emisij iz ozračja. Delovna skupina III analizira stroške, koristi in tveganja različnih pristopov zmanjševanja ob upoštevanju domačih instrumentov in ukrepov politike kot tudi mednarodnih dogovorov. Sopredsedujejo Ottmar Edenhofer, Youba Sokona in Ramon Pichs. Patrick Matschoss je vodja »tehnične podpore enote« (TSU) (Working group III).

4.4.4 Delovna skupina o nacionalnih zalogah toplogrednih plinov (TFI)

Delovna skupina o nacionalnih zalogah toplogrednih plinov (TFI) je bila ustanovljena s strani IPCC za nadzor nad programom nacionalnih zalog toplogrednih plinov (IPCC-NGGIP). Glavna dejavnost je razvoj in izboljšava mednarodno dogovorjene metodologije, programske opreme za izračun in poročanje o nacionalnih emisijah toplogrednih plinov, njihova odstranitev in spodbujanje uporabe s strani držav, ki sodelujejo v IPCC, ter strank okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah (UNFCCC). NGGIP je oblikovala in vzdržuje zbirke faktorskih emisij (Intergovernmental Panel on Climate change).

4.4.5 Delovna skupina za podatke in scenarije podpore za vplive ter podnebne analize (TGICA)

»Delovna skupina za podatke in scenarije podpore za vplive ter podnebne analize« (TGICA) je bila ustanovljena za lajšanje sodelovanja med podnebnim modeliranjem in oceno vplivov podnebnih skupnosti. Njen cilj je olajšati široko dostopnost podatkov, povezanih s podnebnimi spremembami, in scenarije za podnebne analize ter vplive, prilagajanja, ranljivosti in blaženje raziskav. TGICA sama po sebi ne razvija emisij, podnebnih ali drugih vrst scenarijev, niti ne odloča v zvezi z izbiro scenarijev pri pripravi poročil IPCC. To ne razvija nobenega modeliranja ali raziskave. Ena od glavnih dejavnosti je usklajevanje in nadzor Centra za distribucijo podatkov (Distribution IPCC Data Centra - DDC), ki zagotavlja pravočasne informacije in podatke mednarodnih raziskav o podnebnih skupnostih, zlasti pa dosledno opredeljuje podatke in navodila (Intergovernmental Panel of Climate change).

4.5 Nobelova nagrada za mir je veliko priznanje delu IPCC

Norveški Nobelov odbor se je odločil, da Nobelovo nagrado za mir za leto 2007, ki velja za eno najuglednejših nagrad na svetu, razdeli v dveh enakih delih, in sicer med Medvladni forum o podnebnih spremembah (IPCC) in Albertom Arnold (Al) Gore Jr.,

nekdanjim podpredsednikom ZDA (The Nobel Peace Prize for 2007 2007) za svoja prizadevanja o izboljšanju našega znanja o podnebnih spremembah, ki jih povzroča človek in postavitev temeljev za ukrepe, s katerimi bi se spoprijeli s spremembami. Nagrada za mir kaže, v kolikšni meri podnebne spremembe veljajo za grožnjo globalni varnosti (Kajfež Bogataj 2008, 131). IPCC je s svojimi znanstvenimi poročili, ki jih izdaja že dve desetletji, ustvarila vedno večji konsenz in zavedanje o podnebnih spremembah ter o vplivu človeka na podnebne spremembe. V IPCC sodeluje na tisoče znanstvenikov iz več sto držav z namenom doseči čim večjo sigurnost glede obsega globalnega segrevanja. V zadnjih letih pa so povezave postale še bolj vidne in posledice bolj očitne (The Nobel Peace Prize for 2007 2007).

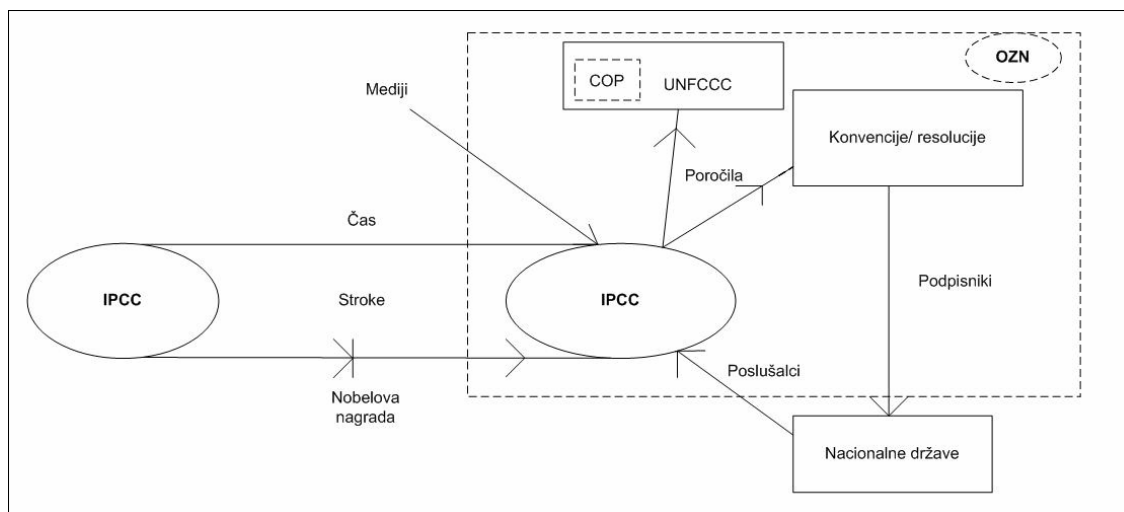
5 IPCC KOT STROKOVNA PODPORA PRI OBLIKOVANJU NOVEGA MEDNARODNEGA SPORAZUMA O PODNEBNIH SPREMEMBAH

5.1 Igralci v IPCC areni podnebnih sprememb na globalni ravni

V politični areni podnebnih sprememb se pojavljajo naslednji igralci:

- » IPCC – Medvladni panel o podnebnih spremembah;
- » države oz. oblikovalci politik v vlogi poslušalcev na sejah IPCC in pregledovalcev ter potrjevalcev poročil;
- » mediji, ki imajo vedno večjo vlogo pri ozaveščanju prebivalstva o problematiki podnebnih sprememb;
- » UNFCCC – »Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja«.

Slika 5.1: Arena, ki se oblikuje na ravni IPCC



IPCC je medvladno znanstveno telo, čigar naloga je zagotavljanje jasnih znanstvenih pogledov trenutnega stanja na področju podnebnih sprememb in njegovih potencialnih okoljskih in socialno-ekonomskih posledic. Ker je IPCC znanstveno in medvladno telo, pooseblja edinstveno priložnost zagotavljanja rigorozne in uravnovešene znanstvene informacije za politične odločevalce. Vlade priznavajo avtoriteto znanstvene vsebine tako, da potrjujejo poročila IPCC. Delo organizacije je torej politično relevantno,

vendar kljub temu politično nevtravno ter nikoli politično predpisujoče (Intergovernmental Panel on Climate change).

Glavni postopki IPCC so:

- » Volitve biroja: biro izvoli panel, njegov mandat sovpada s ciklom priprave »Poročila o oceni« (5–6 let).
- » Izvolitev avtorjev IPCC in priprava poročil: avtorje, soustvarjalce, ocenjevalce in ostale strokovnjake izvoli panel delovne skupine iz seznama nominirancev, ki so jih izbrale vlade in ostale organizacije. Priprava poročil je glavni del IPCC procesa zagotovitev objektivne in popolne ocene trenutnih informacij.
- » Financiranje IPCC: IPCC se financira iz rednih prispevkov starševskih organizacij WMO, UNEP, UNFCCC in prostovoljnih prispevkov držav članic.
- » Organizacije opazovalke: IPCC zasedanj in IPCC delovnih skupin se lahko udeležijo tudi predstavniki organizacij opazovalk. Vsako neprofitno telo ali agencija, bodisi državno ali mednarodno, vladno ali medvladno in ki je usposobljeno glede IPCC zadev, je lahko sprejeto kot opazovalec (Intergovernmental Panel on Climate change).

Na splošno so poročila sestavljena iz posameznih poglavij, ki vsebujejo osnovne znanstvene, tehnične in metodološke ocene, povzetek za oblikovalce politik (SPM) ali pregled poglavja in tehnični povzetek, ki je neobvezen. Osnovna poročila sprejmejo delovne skupine, ki so pristojne za njihovo pripravo. Sprejem pomeni, da besedilo ni bilo predmet razprave »pregleda vrstice za vrstico« (ang. line by line) in dogovora, vendar pa predstavlja celovit, objektivni in uravnotežen pogled na vsebino. Povzetki za politične odločevalce se podrobno obravnavajo in odobrijo s »pregledom vrstice za vrstico« (ang. line by line) na zasedanju delovne skupine. Ta proces pomeni, da je povzetek za oblikovalce politik v skladu z dejanskimi podatki iz osnovnega poročila. Metodologijo poročila, sintezo poročila in posebnih poročil, ki so jih pripravile vse delovne skupine, sprejme, odobri in potrdi panel oziroma odbor. Sprejetje je proces potrditve poglavja do poglavja, ki se uporablja za pregled poglavja »metodološko poročilo« in dolge različice »sinteznega poročila« (Intergovernmental Panel on Climate Change 2009).

Država je organizirana politična skupnost, ki ima na določenem geografskem področju suvereno oblast oziroma svojo lastno vladavino, zakone, ustavo, policijo, oborožene

sile, davčna pravila in prebivalstvo (Žnideršič 1997, 658–659). V IPCC predstavniki držav sodelujejo v zasedanju IPCC, v okviru katerega se odloča o delovnih programih in se sprejemajo poročila, prisotni pa so tudi pri pregledu drugega osnutka poročila in osnutka povzetka za oblikovalce politik. Na končni obravnavi plenarnega zasedanja obravnavajo krajši povzetek od vrstice do vrstice (ang. line by line), daljši dokument pa sprejemajo v več delih (Kajfež Bogataj 2009).

Države imajo pravico na sestanke priprav poročil IPCC pošiljati svoje predstavnike. To počnejo večinoma države, ki jih področje podnebnih sprememb zanima oz. države, ki jih podnebne spremembe najbolj ogrožajo. Na ta način lahko države vidijo vsebino oz. smernice poročil že eno leto in pol ali dve leti, preden je poročilo končano. Med najbolj zainteresirane države za podnebne spremembe spadajo Nizozemska, Švedska, Nemčija idr. Vendar pa je zanimanje držav za tematiko odvisno tudi od interesov trenutnih vlad, ki so na oblasti posamezne države. Nekatere države so si začrtale dolgoročne politike zmanjševanja toplogrednih emisij, kot na primer Nemčija in Danska, zato jih informacije toliko bolj zanimajo. Tako so že zdavnaj ugotovili, da je potrebno podnebne zadeve reševati medsektorsko in vzpostavljajo posebna ministrstva za podnebne spremembe, ki so zadolžena samo za področje podnebnih sprememb (Kajfež Bogataj 2009).

Države, ki se še niso pričele resno ukvarjati s podnebnimi spremembami in jih to področje ne zanima, ne polagajo velike pozornosti problematiki – to so na primer Češka, Slovaška in tudi Slovenija. Predstavniki Italije in Grčije so prisotni včasih oz. redko (Kajfež Bogataj 2009).

Državi, ki se udeležujeta srečanj in spremljata dogajanje IPCC iz drugih razlogov, pa sta državi v razvoju – Kitajska in Indija. Le-ti sta si začrtali drugo politično linijo, in sicer, da ne bosta upoštevali Kjotskega protokola in zato morata spremljati dogajanje natančno in dosledno.

Ko so poročila izdana, se začne obdobje, ko so za temo zelo zainteresirani mediji in se o njej veliko poroča, kar se odraža tudi v političnih govorih. Tako mediji pripomorejo k ozaveščanju ljudi, s čimer je prav tako pričel IPCC – z močnim ojačanjem procesa ozaveščanja in komunikacije s širšo javnostjo oz. civilno družbo. Na ta način se povečuje kritična masa ljudi, ki bo »pritisnila« na oblikovalce politik. Proces

ozaveščanja se torej gradi od spodaj navzgor, ampak zaenkrat proces poteka zelo počasi (Kajfež Bogataj 2009).

5.2 IV. in V. poročilo o oceni

5.2.1 IV. poročilo o oceni (AR4)

Predstavlja 4. poročilo v seriji poročil poizkusa doseganja znanstvenih, tehničnih in socialno-ekonomskih informacij glede podnebnih sprememb, njihovih možnih posledic ter možnosti za prilagoditve in ublažitve. Poročilo ima do sedaj največji in najobsežnejši povzetek o podnebnih spremembah, ki vključuje na tisoče strokovnjakov in avtorjev iz več deset držav. V povzetku ugotavlja:

- » ogrevanje ozračja je neizbežno;
- » povečanje povprečne temperature ozračja v 20. stoletju je najverjetneje posledica povečanja koncentracije antropogenih toplogrednih plinov.

Sintezno poročilo, namenjeno politikom, je šlo, glede na prva poročila treh delovnih skupin, korak dlje, saj so si prizadevali predstaviti bogastvo informacij na berljiv in jedrnat način. Oblikovano je tako, da gre za močno, znanstveno in verodostojno listino velikega političnega pomena, ki je bila pomemben prispevek k razpravam na 13. konferenci pogodbenic na Baliju decembra 2007. V resnici je bila konferenca preložena na december 2007, tako da so najprej izdali sintezno poročilo (Intergovernmental Panel on Climate change).

5.2.2 V. poročilo o oceni (AR5)

Za pripravo »Petega poročila o oceni« (AR5) se je IPCC odločil na 28. panelnem srečanju aprila 2008. IPCC je že pričel s pripravo AR5 in trenutno išče strokovnjake ter znanstvenike za vse tri delovne skupine. Na 31. seji IPCC, ki je potekala oktobra 2009 na Baliju, so se dogovorili glede tem in urnikov vseh treh delovnih skupin AR5.

Teme, ki vključujejo podnebne spremembe, so razvili strokovnjaki iz vseh pomembnih disciplin in uporabniki IPCC poročil, predvsem predstavniki vlad, ki so se zbrali na sestanku v Benetkah julija 1998 (Intergovernmental Panel on Climate change).

»Poročilo o oceni delovne skupine I« je predvideno, da bo končano septembra 2013, »poročilo delovne skupine II« marca 2014 in »poročilo delovne skupine III« aprila 2014. Vsebina sinteznega poročila AR5 se bo začela pripravljati v letu 2010 in bo končana septembra 2014 (Intergovernmental Panel on Climate change).

5.3 Srečanja, zasedanja in pregledi poročil IPCC

Srečanja, zasedanja in pregledi, ki potekajo v okviru IPCC, so:

- » srečanja delovnih skupin;
- » zasedanja IPCC: zadnje, 31. zasedanje je potekalo od 26. do 29. oktobra 2009 na Baliju v Indoneziji. Na zasedanju so pregledali osnutke AR5 po delovnih skupinah I, II, III;
- » pregledi poročil delovnih skupin (sinteznih ter tehničnih poročil);
- » srečanja razsežnosti »Poročil o oceni« (AR1-5): zadnje je potekalo od 13. do 17. julija 2009 v Benetkah v Italiji. Namen srečanja je priprava obsega in osnutka »Petega poročila o oceni« (AR5), ki bo končano leta 2014. Nova ocena bo upoštevala najnovejši znanstveni in politični razvoj ter bo organizirana na podlagi revidiranih sklopov družbeno-gospodarskih, podnebnih in okoljskih scenarijev. Rezultat srečanja bo določitev obsega dokumenta, ki opisuje cilje in splošno strukturo prihodnjega poročila AR5. Poročilo je bilo predloženo na naslednjem plenarnem zasedanju IPCC, ki je potekalo od 26. do 29. oktobra 2009 na Baliju v Indoneziji (Calendar of meetings 2009).

5.4 UNFCCC

5.4.1 Zasedanja UNFCCC

»Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja« (UNFCCC ali FCCC) je mednarodna pogodba, ki je bila oblikovana na konferenci »Združenih narodov o okolju in razvoju« (UNCED) v Riu de Janeiro junija 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC); Essential Background 2009).

Pogodba je namenjena stabilizaciji koncentracije toplogrednih plinov v ozračju do ravni³, ki bi preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem. Pogodba ne določa, četudi je bilo prvotno drugače definirano, obveznih omejitev emisij toplogrednih plinov za posamezne narode in ne vsebuje izvedbenih določb, zato je pravno nezavezujoča. Pogodba vključuje določbe za posodobitve (t. i. »protokole«), ki bodo določevale omejitve emisij. Glavna posodobitev je Kjotski protokol, ki je postal veliko bolj znan od UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC); What is the UNFCCC and the COP? 2009). Države podpisnice so t. i. »stranke«, danes jih je pridruženih že 192.

V skladu s Konvencijo se vlade:

- » zbirajo in izmenjujejo informacije o emisijah toplogrednih plinov, nacionalnih politikah in najboljših praksah;
- » objavljajo nacionalne strategije za obravnavanje emisij toplogrednih plinov ter se prilagajajo glede pričakovanih učinkov, vključno z zagotavljanjem finančne in tehnološke podpore državam v razvoju;
- » sodelujejo pri pripravi za prilagajanje na vplive podnebnih sprememb.

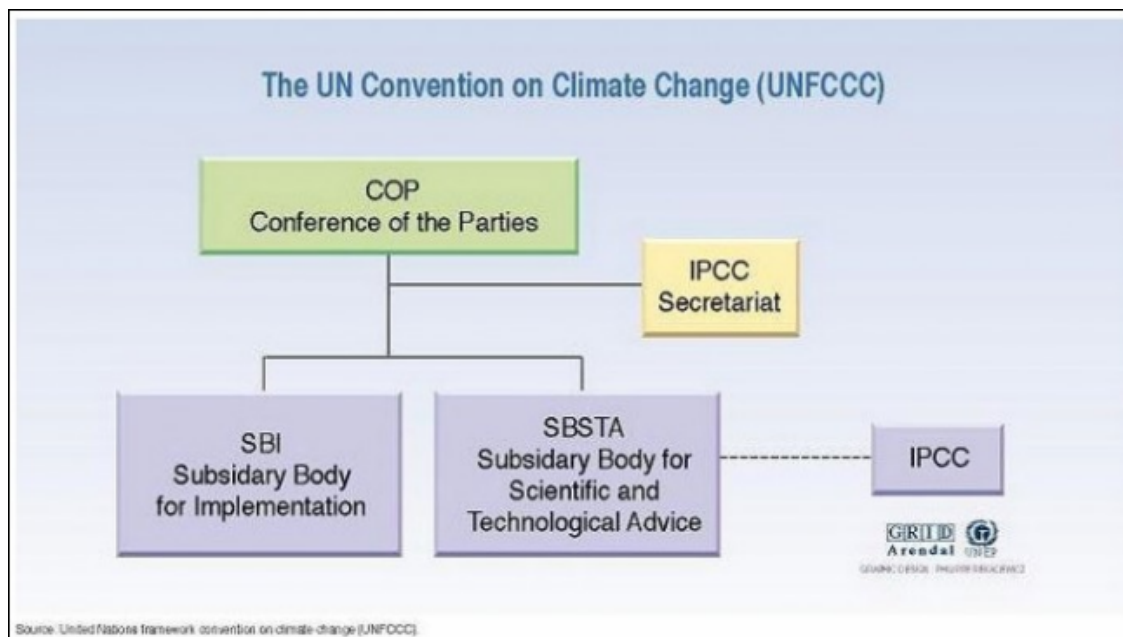
Odkar je UNFCCC stopil v veljavo, so se stranke letno srečevale na konferencah pogodbenicah (COP), v okviru katerih so ocenjevale napredek pri reševanju podnebnih sprememb. Sredi 90-ih let so pričele s pogajanjem Kjotskega protokola za vzpostavitev pravno zavezujočih obveznosti za razvite države, da zmanjšajo svoje emisije toplogrednih plinov (United Nations Framework Convention on Climate Change 2010). Ključni element UNFCCC je delovanje strank na način, da varujejo podnebni sistem »na podlagi enakosti in v skladu z njihovimi skupnimi, vendar različnimi odgovornostmi in svojimi zmožnostmi«. Načelo »skupnih, vendar različnih odgovornosti« vključuje dva bistvena elementa:

1. Skupna odgovornost držav pogodbenic za zaščito okolja ali delov okolja na nacionalni, regionalni in svetovni ravni. Potrebno je upoštevati različne okoliščine, zlasti prispevek vsake pogodbenice k problemu in zmožnost za preprečitev, zmanjšanje in nadzor nevarnosti le-tega.

³ Pogosto je omenjeno, da za okoli 2 °C nad predindustrijsko povprečno svetovno temperaturo.

2. Načelo »onesnaževalec plača«, kar pomeni, da je stranka, ki je odgovorna za onesnaževanje, odgovorna za plačilo škode, storjene okolju (What is the UNFCCC & the COP?).

Slika 5.2: Konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah (UNFCCC).



Vir: IPCC and UNFCCC - Institutional framework (2008).

Slika 5.2 prikazuje Konferenco o podnebnih spremembah (COP), ki letno poteka v okviru UNFCCC in na kateri stranke ocenjujejo napredek pri reševanju podnebnih sprememb. Ker je bil namen IPCC oceniti stanje znanja o različnih vidikih podnebnih sprememb, vključno z znanostjo, okoljskimi in socialno-ekonomskimi učinki ter strategije odziva, predstavlja IPCC najbolj avtoritativni znanstveni in tehnični glas o teh vprašanjih, medtem ko imajo ocene velik vpliv na pogajalce okvirne konvencije Združenih narodov, UNFCCC in Kjotski protokol (IPCC and UNFCCC - Institutional framework 2008).

5.4.1.1 Konference o podnebnih spremembah (COP)

Zadnja 14. konferenca strank je potekala v Poznanu na Poljskem od 1. do 12. decembra 2008. COP 14 (14. konferenca pogodbenic okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) skupaj s 4. sejo zasedanja pogodbenic Kjotskega

protokola) velja za najbolj prestižni forum za politične razprave na področju varstva podnebja, ki je pritegnil pozornost z vsega sveta. Konferenca je potekala v organizaciji »Sekretariata okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah«, gostila pa jo je Vlada Republike Poljske, medtem ko je priprave koordiniralo Ministrstvo za okolje Republike Poljske. Okvirna konvencija »Združenih narodov o spremembi podnebja« (UNFCCC) je predstavljala eno najpomembnejših okoljskih sporazumov, ki določajo okvir mednarodnih ukrepov za reševanje globalnega segrevanja ozračja.

Predvideno je bilo, da se bo v dveh tednih zasedanja udeležilo 8.000 udeležencev, več kot 190 vladnih delegacij pod vodstvom ministrov za okolje in podnebne spremembe, mednarodnih institucij, okoljskih, gospodarskih in negospodarskih raziskovalnih nevladnih organizacij in medijev (COP 14).

Na podlagi sporazuma, sprejetega na svetovnem vrhu v Riu de Janeiru (1992), so bili določeni cilji in načela za sodelovanje med članicami za preprečevanje podnebnih sprememb in ublažitev škodljivih učinkov, kot na primer z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov. Kot rezultat pogajanj so se pojavljale politične odločitve in pravni instrumenti za zagotovitev izvajanja določb konvencij, kot je na primer Kjotski protokol, ki določa članicam izpolnitev svojih obveznosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Razprave v okviru konvencije obsegajo tudi pomembna vprašanja, kot so mehanizmi za zagotovitev finančne podpore za države v razvoju, prenos tehnologije in mednarodno trgovanje z emisijami ogljikovega dioksida (COP 14).

Konferenca je imela jasno zavezo s strani vlad, da naslednje leto (2009) v celoti »preklopi« na pogajalski način, z namenom oblikovanja ambicioznega in učinkovitega mednarodnega odziva na podnebne spremembe, glede katerega se je potrebno dogovoriti v Kopenhagenu konec leta 2009. Pogodbenice so se na konferenci zavezale, da bo prvi osnutek besedila s pogajanj na voljo v okviru srečanja UNFCCC v Bonnu v mesecu juniju 2009. Tematike na konferenci:

- » 14. zasedanje konference pogodbenic okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah;
- » zasedanje konference pogodbenic kot zasedanje pogodbenic Kjotskega protokola;
- » 29. zasedanje pomožnih teles;

- » zasedanje ad hoc delovne skupine za dolgoročno kooperativno akcijo (Long-term Cooperative Action – AWG-LCA) iz okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah;
- » drugi del 6. zasedanja ad hoc delovne skupine za nove zaveze za pogodbenice iz Priloge I v okviru Kjotskega protokola (AWG-KP) (COP 14).

Najvišji organ konvencije je konvencija pogodbenic (COP) seje, ki se odvija redno (enkrat letno) z namenom določiti pravila izvajanja UNFCCC. Sodelujejo pomožni organi (SBs), predsedstvo, sekretariat in organi, ustanovljeni s strani COP, delovne skupine, telesa za izvoz (export bodies) (COP 14).

V Poznanu so se v zaključku dotaknili tudi prilagajanju sklada Kjotskega protokola in se s pogodbenicami sporazumeli, da mora imeti Odbor sklada za prilagajanje pravno sposobnost podeliti in zagotoviti neposreden dostop za države v razvoju. Napredek je bil dosežen tudi pri številnih drugih pomembnih tekočih vprašanjih, ki so še posebej pomembni za države v razvoju, vključno s prilagajanjem, financami, tehnologijo, zmanjšanjem emisij zaradi krčenja in propadanja gozdov (REDD) in v primeru nesreč.

Ključni dogodek na ministrski konferenci je bila okrogla miza glede skupne vizije o dolgoročnem skupnem ukrepanju na področju podnebnih sprememb. Okrogla miza je zagotovila priložnost za temelje nadaljnjega dela komponent, ki bodo dogovorjene na COP 15 v Kopenhagenu. Poleg tega so udeleženci okrogle mize poslali jasno sporočilo, da je potrebno še naprej graditi zagon na več točkah konvergence med vsemi narodi (COP 14).

Naslednje veliko zasedanje UNFCCC je potekalo od 29. marca do 8. aprila 2009 v Bonnu v Nemčiji (The United Nations Climate Change Conference in Poznan, 1–12 December 2008).

5.4.2 Mednarodni sporazumi o podnebnih spremembah

Mednarodna pogodba ali mednarodni sporazum je dogovor, ki jo skleneta dve ali več suverenih držav in so podvržene mednarodnem pravu. Poznamo več poimenovanj in oblik mednarodnih pogodb – kot na primer pogodba, sporazum, protokol, konkordat, konvencija itd. Ne glede na poimenovanje so vse mednarodne pogodbe enako zavezujoče glede na mednarodno pravo, če jo na predpisan način potrdi zakonodajna

oblast države oziroma ratifikacija sporazuma. Mednarodni sporazumi omogočajo razvoj gospodarskih, družbenih in političnih odnosov med državami. Cilj mednarodnega sporazuma je vzpostaviti sodelovanje na mednarodni ravni.

Ločujemo lahko tudi med dvema glavnima vrstama sporazumov:

- » mednarodne pogodbe s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami;
- » sporazumi in konvencije med državami članicami (Mednarodni sporazumi 2010).

5.4.2.1 Kjotski protokol

Na prvi »Okvirni konvenciji Združenih narodov o podnebnih spremembah«, konferenci pogodbenic v Berlinu leta 1995, so pogodbenice pregledale obveznosti razvitih držav v okviru konvencije in odločile, da velja zaveza prizadevati si za vračanje emisij na raven iz leta 1990 do leta 2000 dolgoročno nezadosten cilj za doseganje konvencije. Konferenca je sprejela »Berlinski mandat« in začela nov krog pogajanj o okrepitvi obveznosti pogodbenic iz razvitih držav. Na tretji konferenci pogodbenic v Kjotu leta 1997, so pogodbenice sprejele Kjotski protokol (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997; Impacts of the Kyoto protocol on U.S. energy markets & economic activity 2002).

Kjotski protokol »Okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah« je okrepil mednarodni odziv na podnebne spremembe. Protokol države sprejmejo s konsenzom na tretjem zasedanju konference pogodbenic (COP 3) in vsebuje pravno zavezujoče cilje glede emisij - Priloga I (razvite) države, za obdobje po letu 2000. EU in njene države članice so ratificirale Kjotski protokol konec maja 2002 (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997).

Skladno z obratom trenda naraščanja emisij toplogrednih plinov, ki se je začel v teh državah pred 150 leti, je protokol obljubil, da se bo mednarodna skupnost premaknila korak bližje k doseganju končnih ciljev Konvencije, torej k preprečitvi »nevarnega antropogenega (človeškega) poseganja v podnebni sistem«. Razvite države so se zavezale k zmanjšanju skupnih emisij ključnih šestih toplogrednih plinov za najmanj 5 %. Skupni cilj bo dosežen z deleži: 8 % v Švici, v večini srednje- in vzhodnoevropskih držav ter v Evropski uniji⁴; 7 % v ZDA in 6 % v Kanadi, na Madžarskem, Japonskem in

⁴ EU bo dosegla cilj, ki ga distribuirajo različne stopnje med svojimi državami članicami.

na Poljskem. Rusija, Nova Zelandija in Ukrajina morajo stabilizirati emisije, medtem ko mora Norveška povečati emisije do 1 %, Avstralija do 8 % in Islandija 10 % (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997).

Vsaka država mora doseči svoje cilje do leta 2008 oz. 2012. Države imajo določeno mero prilagodljivosti, kako lahko dosegajo in merijo svoje zmanjšanje emisij. Emisije zmanjšujejo v različnih gospodarskih sektorjih. Protokol spodbuja vlade, da sodelujejo druga z drugo, izboljšajo energetske učinkovitosti, izvedejo reforme energije in prevoza, spodbudijo uporabo obnovljivih virov energije, postopno opustijo neprimerne fiskalne ukrepe in tržne nepopolnosti, omejijo emisije metana, ravnanja z odpadki in energetske sistemi ter ščitijo gozdove in druge vrste spuščanja ogljika (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997).

Protokol predstavlja napredek za izvajanje že obstoječih obveznosti vseh držav. V skladu s Konvencijo, tako razvitih držav kot držav v razvoju, je, da sprejmejo ukrepe za omejitev emisij ter spodbujajo prilagajanje na prihodnje vplive podnebnih sprememb; torej predložijo informacije o svojih nacionalnih programih podnebnih sprememb in zalog; spodbujajo prenos tehnologije, sodelujejo pri znanstvenih in tehničnih raziskavah ter spodbujajo javno ozaveščenost, izobraževanje in usposabljanje. Protokol tudi poudarja, da je treba zagotoviti »nove in dodatne« finančne vire za pokritje »dogovorjenih celotnih stroškov«, ki jih imajo pri izvajanju teh zavez države v razvoju.

Konferenca pogodbenic (COP) služi tudi kot sestanek pogodbenic (MOP) za protokola. Struktura je bila ustanovljena za lažje upravljanje medvladnega procesa. Pogodbenice konvencije, ki niso pogodbenice protokola, bodo lahko sodelovale v Protokolu povezanih sej kot opazovalci (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997). Sporazum je v postopku revizije. Pogodbenice bodo sprejele »ustrezne ukrepe« na podlagi najboljših razpoložljivih znanstvenih, tehničnih in socialno-ekonomskih informacij (The Kyoto Protocol 2010).

Največja razlika med protokolom in konvencijo je, da konvencija spodbuja industrializirane države za stabilizacijo emisij toplogrednih plinov, protokol pa le-te zavezuje, da to storijo (Kyoto Protocol 2010).

5.4.2.2 Priprava novega sporazuma o podnebnih spremembah

V diplomskem delu sem se omejila na potek dogodkov pred konferenco v Kopenhagnu, torej na dogajanje do decembra 2009.

Zadnji mednarodni sporazum o podnebnih spremembah je bil Kjotski protokol, ki na splošno predstavlja prvega izmed pomembnih korakov na poti k resničnem globalnem zmanjševanju emisij ter k ureditvi, ki bo stabilizirala emisije toplogrednih plinov in zagotavljala bistveno arhitekturo za vsak prihodnji mednarodni sporazum o podnebnih spremembah.

Protokol predstavlja dopolnitev »Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC)«, mednarodne pogodbe, namenjene državam, da bi skupaj zmanjševale globalno segrevanje in se soočile s posledicami zvišanja temperature, ki so neizogibne po 150 letih industrializacije. Določbe iz Kjotskega protokola so pravno zavezujoče za narode, ki so jih ratificirali, in močnejše od tistih UNFCCC (West 2010). Leta 2012 je konec prvega obdobja Kjotskega protokola in zato je potrebno oblikovati, sprejeti in ratificirati nov mednarodni okvir, ki bo zagotovil strogo zmanjšanje emisij, kot je jasno navedel že Medvladni panel o podnebnih spremembah (IPCC) (Kyoto Protocol).

15. podnebna konferenca v Kopenhagnu bo potekala od 7. do 18. decembra 2009 in bo osnovana kot politično srečanje, v okviru katerega naj bi se pogovarjali o novem sporazumu o podnebnih spremembah (Kajfež Bogataj 2009). Glavni cilj konference je vzpostavitev ambicioznega globalnega sporazuma za obdobje od leta 2012 dalje, ko bo konec prvega obdobja Kjotskega protokola (Text of the Convention 2009).

Na Baliju pred dvema letoma je bilo jasno rečeno, da bo leta 2009 potrebno sprejeti novi dogovor ali pa bo vse propadlo. V avgustu 2009 so imeli strokovnjaki, ki bodo pripravljali poročila, v Benetkah sestanek, kjer so zasnovali kazalo za novo poročilo. Vidika, ki bosta poudarjena v naslednjem poročilu, bosta nacionalna varnost in varnost ljudi glede na to, da so mogoči vojaški spopadi zaradi premalo vode ipd. V strukturi znanstvenikov v IPCC je bilo moč opaziti precej novih ljudi, predvsem pa je bila v večji meri kot prej zastopana Azija. Veliko je bilo tudi mlajših in manj uveljavljenih znanstvenikov, vsebinsko pa ni bilo moč opaziti razlik. Večje razlike v strukturi

delovnih skupin se bo videlo, ko bodo zbrani avtorji in bo večji sestanek IPCC oktobra letos (2009) (Kajfež Bogataj 2009).

Pred konferenco so nastajali različni pritiski »grass-root« organizacij in drugih organizacij. Pred konferenco (3.–6. 12. 2009) je potekala »Podnebna izmenjava« (Copenhagen Climate Exchange), ki je bila namenjena za vzbuditev pozornosti med COP 15 pogajalci. »Podnebna izmenjava« je poslala jasno sporočilo s »pozivom h podnebni akciji«. Vsak obiskovalec na »podnebni izmenjavi« je bil povabljen k sodelovanju pri razvoju in kvalificiranju sporočil, katera so bila izročena pogajalcem COP 15 in svetovnim voditeljem (The Copenhagen Climate Exchange 2009; COP 15 2009). Organizator je dansko društvo za ohranjanje narave, ki je organiziralo dnevne delavnice. Skupaj z dvema nevladnima organizacijama so na delavnici razvili skupni okvir, ki bo omogočil, da bodo stališča in prispevki udeležencev delavnice izpostavljena na COP 15. Glavni cilj »poziva k podnebni akciji« je spodbuditev pogajalcev COP 15 in svetovnih voditeljev, naj sprejmejo nov sporazum o podnebnih spremembah v Kopenhagenu in odločijo okvire, ki bodo:

- » Podpora in graditev na obstoječih lokalnih pobudah in spodbujanje k izboljšanju vrst dejavnosti, ki temeljijo na lokalni ravni – to lahko uresničimo.
- » Učinkovito izvajanje na vseh ravneh: posamezniki, lokalne skupnosti, organizacije / podjetja in vlade.
- » Spodbujanje akterjev na vseh ravneh, da uresničijo svoj potencial in s tem ustvarijo nadaljnje ukrepe proti podnebnim spremembam.
- » Postavitev visokih ciljev, tako kratkoročnih kot dolgoročnih.

Glavni cilj »poziva k podnebni akciji« je poslati močno in skupno sporočilo državljanov, podjetjem in nevladnim organizacijam, da se bo srečala na »Podnebni izmenjavi« nekaj dni pred vrhom podnebja COP 15. Poziv bo pomenil »zeleni glas« na vrhu COP 15 in bo navdih za vse pogajalce in politične voditelje, da bodo dosegli nov, ambiciozen globalen sporazum.

Ti pozivi bodo predstavljeni zadnji dan »Podnebne izmenjave« v Kopenhagenu 6. decembra 2009 in nato predani političnim voditeljem na podnebnem vrhu v Kopenhagenu (The Copenhagen Climate Exchange).

5.5 Kritike IPCC

Pojavljajo se različne kritike, ki se nanašajo tako na določene dele »Poročil o oceni«, kot tudi na same postopke oblikovanja poročil IPCC.

Oblikovalo se je več različnih kritik, ki nasprotujejo ugotovitvam v poročilih IPCC in izpostavljajo, da poročila ustvarjajo popačene, zavajajoče, pristranske in pogosto napačne slike. Obstajajo mnenja, da poročila premalo ocenjujejo nevarnosti, podcenjujejo tveganja in poročajo le o ugotovitvah z najmanjšim skupnim imenovalcem (Warning on warming 2007).

Kritike, ki se nanašajo na procese delovanja IPCC, izpostavljajo pomisleke o objektivnosti postopka oziroma, da so na del njenih scenarijev o emisijah in povzetkih dokumentacije vplivali politični vidiki. Prav tako kritiki izpostavljajo, da bi morale vlade v večji meri opozarjati IPCC, da spremeni svoj pristop, da izdaja bolj uravnotežene ocene stroškov in koristi podnebnih sprememb. Vlade bi morale določiti, da IPCC zagotavlja boljše ocene denarnih stroškov škode globalnega segrevanja in denarne primerjave med stroški ukrepov za nadzor segrevanja ter njihove prednosti, saj se bo globalno segrevanje nadaljevalo ne glede na trenutne ukrepe (House of Lords 2005).

Nekatere kritike se nanašajo na veljavnost poročil IPCC. IPCC ne opravlja svojih raziskav, ampak ugotovitve temeljijo na podlagi znanstvenih člankov in neodvisno dokumentiranih rezultatov drugih znanstvenih organov, poleg tega pa izdelava poročil zahteva rok za oddajo končnega poročila. Načeloma to pomeni, da vse pomembne nove dokaze ali dogodke, ki lahko spremenijo naše razumevanje o podnebni znanosti, pred rokom končanja in objavo poročila IPCC, v poročila niso vključena. Na področju znanosti, kjer se naše znanstveno razumevanje zelo hitro spreminja, predstavlja to resno pomanjkljivost organa, ki velja za »končnega« na področju znanosti (Wikipedia 2009).

Znanstveniki, ki sodelujejo v postopku ocenjevanja in pripravljanja IPCC poročil, to počno brez kakršnihkoli plačil, razen običajnih plač, ki jih prejmejo od svojih domačih institucij. Proces pisanja je zelo intenziven, zahteva veliko časa in sredstev iz podobnih znanstvenih programov. Pojavljati so se začela vprašanja, ali lahko velika časovna zavezanost in motenje lastnih raziskovanj odvrčajo usposobljene znanstvenike, da bi pri IPCC sodelovali (Climate change science an analysis of some key questions 2001).

O predlogih, kako izboljšati delovanje in strukturo IPCC, piše in raziskuje mnogo znanstvenikov in medijev, kot na primer okoljski analitik in kolumnist BBC Roger Harrabin. V njegovih predlogih so vključene ideje, kot je zamenjava predsednika IPCC, Rajendra Pachauri, v naslednjem poročilu vključiti bolj skeptična stališča, ustvariti v IPCC več delovnih mest s polnim delovnim časom, opozarjati na časovni termin njihovih poročil in spreminjati smernice za uporabo »sive literature« (podatki, ki pred uporabo niso preverjeni in pregledani). Temu ustrezno Harrabin svetuje previdnost pri vseh omenjenih zadevah in opozarja, da bi lahko nekatere spremembe IPCC še poslabšale (Brainard 2010; Harrabin's Notes: Reforming the IPCC climate body 2010).

6 SINTEZA RAZISKOVALNIH REZULTATOV IN SKLEPNE UGOTOVITVE

Podnebne spremembe predstavljajo eno največjih okoljevarstvenih, družbenih in ekonomskih groženj našega planeta. Segrevanje klimatskega sistema je realnost, kar je opazno iz naraščanja globalnih povprečnih temperatur zraka in morja, taljenja snega in ledu ter naraščanja morske gladine. Povprečna temperatura zemlje je od leta 1850 narasla za 0,76 stopinj Celzija. Za večino globalnega segrevanja, ki se je pojavilo v zadnjih 50-letih, pa najverjetneje vzrok človeške aktivnosti (The national academies press 2001; European Commision).

IPCC v zadnjem poročilu 4. srečanja (AR4), ki je bil izdan leta 2007, opozarja na dejstvo, da bo brez nadaljnjih ukrepov v tem stoletju narasla globalna povprečna temperatura površja za 1,8-4,0 stopinje Celzija in v najhujšem primeru za 6,4 stopinje Celzija. Če bi se ozračje ogrelo samo za najnižjo omenjeno temperaturo, bi to pomenilo toplejše ozračje kot v predindustrijski dobi, s čimer se možnosti za katastrofalne podnebne spremembe zelo povečajo. Takšno globalno segrevanje bi za človeštvo in ostale oblike življenja povzročilo resne posledice, kot je na primer naraščanje morske gladine za 18–59 cm, kar bo ogrozilo obalna območja in manjše otoke ter povzročilo ekstremne vremenske dogodke. Človeške dejavnosti, ki pripomorejo k podnebnim spremembam, vključujejo predvsem izgorevanje fosilnih goriv, agrikulturo in spremembe površja, kot je krčenje gozdov. Ti dejavniki povzročajo CO₂ emisije, ki predstavlja glavni plin, odgovoren za podnebne spremembe in ostale toplogredne pline. Da bi samo razpolovili posledice podnebnih sprememb, bi zato morali zelo zmanjšati toplogredne pline (European Commision).

Podnebne spremembe so zelo kompleksen problem in politični določevalci potrebujejo objektivni vir informacij o podnebnih spremembah, možnih okoljskih in socialno ekonomskih posledicah, prilagoditvah ter možnostih blaženja (Plut 2004). Iz tega razloga sta WHO in UNEP leta 1988 ustanovila Mednarodni forum o podnebnih spremembah (IPCC). Medvladni forum o podnebnih spremembah vključuje na stotine znanstvenikov, ki pripravljajo poročila in informacije, ki temeljijo na podlagi znanstvenih dokazov in odražajo obstoječe vidike znotraj znanstvene skupnosti. Glavni naloga in namen IPCC je zagotoviti svetu jasna in uravnotežena sporočila o

razumevanju podnebnih sprememb. V svetovnem merilu predstavlja vodilno strokovno telo za izdelavo ocen o podnebnih spremembah (Intergovernmental Panel on Climate Changes). Približno vsakih šest let izdela in objavi svoje poročilo, v vmesnem času pa tudi krajša posebna poročila ter tehnične dokumente. »*Poročila o oceni*« so pomembna za razumevanje človeškega povzročanja podnebnih sprememb, možnih vplivov podnebnih sprememb in možnosti za blažitev ter prilagajanje. Pri izdelavi poročil IPCC uporablja najnovejše znanstvene, tehnične in družbeno-gospodarske informacije, pomembne za razumevanje podnebnih sprememb, pri tem pa sam ne dela svojih raziskav. IPCC sme pri izdelavi svojih poročil uporabljati le preverjene znanstvene izsledke, ki zdržijo vsako kritično presojo. To je zagotovljeno z dvojnim mednarodnim pregledom osnutkov poročil in s končnim pregledom ter sprejemanjem dokumentov na plenarnih zasedanjih IPCC oziroma njegovih delovnih skupin. Pri pregledu prvega osnutka sodelujejo samo strokovnjaki, pri pregledu drugega pa eksperti in predstavniki vlad. Znanstveniki, zbrani v IPCC, vse dobljene pripombe in predloge pregledajo in ocenijo ter jih po svoji presoji vključijo v naslednji osnutek. Na končni obravnavi poročila v okviru plenarnega zasedanja krajši povzetek obravnavajo od vrstice do vrstica, daljši dokument pa sprejemajo po večjih segmentih (Kajfež Bogataj 2008, 53). Vodilo IPCC je, da morajo biti poročila politično pomembna, vendar oblikovalcem politik ne sme predpisovati, kaj naj storijo.

Do sedaj so bila izdana štiri »*Poročila o oceni*«, in sicer v letih 1990, 1995, 2001 in 2007.

Zaradi znanstvene in medvladne narave IPCC predstavlja edinstveno priložnost zagotavljanja političnim odločevalcem stroge in uravnotežene znanstvene informacije. S potrditvijo poročil IPCC vlade potrdijo njihovo znanstveno vsebino (Intergovernmental Panel on Climate Change).

Lučka Kajfež Bogataj (v nadaljevanju L. K. B.), nekdanja podpredsednica ene izmed delovnih skupin IPCC, meni, da je vpliv političnih odločevalcev na poročila IPCC-nekakšno »sivo polje«, pri katerem je zelo težko razumeti delovanja različnih vlad. Določene vlade pošiljajo na sestanke IPCC svoje predstavnike in zatorej je L. K. B. imela ves čas svojega mandata pravico do svojega pravnika. Tako na primer, če bi bila Slovenija zainteresirana, bi lahko bil nekdo, ki je pravni zastopnik države, na vseh sejah, ki so zelo zaprtega tipa. Večina držav, ki jih podnebne spremembe zanimajo, ves

čas sledijo procesu in kdor želi videti, kaj bo v naslednjem poročilu, lahko to vidi že dve leti ali leto in pol leto pred izdajo poročila. Nekatere vlade, kot na primer britanska, je za tematiko zelo zainteresirana, prav tako nizozemska, švedska in nemška. Omenjene države so spremljale vse seje. Zainteresiranost držav je odvisna tudi od interesov trenutnih vlad, ki so na oblasti, in ministrstev. Je pa to predvsem rezultat dolgoročne politike, ki jo imajo države. Države, kot sta Nemčija in Danska, so si začrtale to pot in zato jih informacije toliko bolj zanimajo. Državi v razvoju, Kitajska in Indija, budno spremljajo dogajanje, saj sta začrtali drugo politično linijo, in sicer da ne bodo upoštevale Kjotskega protokola. Te morajo spremljati dogajanje zelo natančno. Države, ki se še sploh niso resno začele ukvarjati s tem, pa tematika ne zanima. Takšnih držav, ki ne namenjajo tematiki velike pozornosti, je cela vrsta in nimajo nikoli državnih delegacij. Primeri takšnih držav so Slovenija, Slovaška, Češka ipd., iz Grčije in Italije pa se predstavnik pojavi še tu in tam. Odločitev je močno povezana z vladnimi interesi in njihovimi dolgoročnimi strategijami (Kajfež Bogataj 2009).

Andrej Kranjc, sekretar Slovenskega komiteja za vprašanja spremembe podnebja na Ministrstvu za okolje in prostor, pravi, da za države niso obvezne resolucije in konvencije OZN, v katerih se upoštevajo priporočila in ugotovitve IPCC, ampak jih države jemljejo le kot priporočila oziroma informacije, kar določa že osnovno vodilo IPCC. Torej mora biti poročilo politično pomembno, vendar političnim odločevalcem ne sme predpisovati, kaj naj storijo. Nekatere države, ki podnebne spremembe jemljejo zelo resno, ustanavljajo celo ministrstva za področje klimatskih sprememb, kot na primer Belgija. Pritisk na države o klimatskih spremembah in ukrepih pa lahko prihaja tudi s strani nevladnih organizacij, medijev ipd. (Kranjc 2009).

Namen poročil in priporočil IPCC je torej podajanje ocen stanja o podnebnih spremembah in izdajanje znanstvenih priporočil o izboljšanju stanja, ki se upoštevajo pri oblikovanju resolucij in konvencij OZN. Za politične odločevalce oz. države konvencije in resolucije niso obvezujoče, ampak služijo zgolj kot informacije in priporočila, kako zmanjševati emisije, ki jih povzročajo podnebne spremembe, ter kako se soočati z njihovimi posledicami.

Poročila IPCC upošteva tudi UNFCCC na klimatskih konferencah COP.

UNFCCC predstavlja mednarodno pogodbo, ki je nastala z namenom zmanjševanja podnebnih sprememb in z namenom soočenja s povečanjem temperatur. Večina držav je

sprejela dodaten sporazum, imenovan Kjotski protokol, ki določa močnejše ukrepe. Sekretariat UNFCCC podpira vse ustanove, ki sodelujejo v procesu podnebnih sprememb, zlasti COP. Medvladni pogajalski proces obsega predvsem konference držav pogodbenic (COP), zasedanja pogodbenic Kjotskega protokola (CMP), vrsto srečanj pomožnih teles in delavnic. IPCC pripravlja za konference držav pogodbenic UNFCCC ali druge okoljske konvencije različna poročila (UNFCCC).

Odkar je UNFCCC stopila v veljavo, so se države pogodbenice letno srečevale na »konferencah držav pogodbenic« oz. skrajšano COP z namenom ocenitve napredka pri reševanju podnebnih sprememb, ki se je začelo v sredini 90-ih, ter z namenom pogajanj v okviru Kjotskega protokola za vzpostavitev pravno zavezujočih obveznosti za razvite države pri zmanjševanju emisij toplogrednih plinov. Na konferencah pogodbenic COP⁵, se obravnavajo ključne ugotovitve *sinteznih poročil* (AR) IPCC in takrat stranke ocenjujejo napredek pri reševanju podnebnih sprememb. Odvisnost oziroma povezanost IPCC in Konference o podnebnih spremembah (COP) prikazuje Slika 5.2: Konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah (UNFCCC). Ker je bil namen IPCC oceniti stanje znanja o različnih vidikih podnebnih sprememb, vključno z znanostjo, okoljskimi in socialno-ekonomskimi učinki ter strategije odziva, predstavlja IPCC najbolj avtoritativni znanstveni in tehnični glas o teh vprašanjih, medtem ko imajo ocene velik vpliv na pogajalce okvirne konvencije Združenih narodov, UNFCCC in Kjotskega protokola. Tudi distribucijski podatkovni center IPCC (Distribution Data Center - DDC) zagotavlja UNFCCC široko dostopnost podatkov, povezanih s podnebnimi spremembami, in scenarije o omogočenju raziskav na področju podnebnih sprememb, vplivov in možnosti odziva. Prav tako ponuja različne podatke, informacije in tehnične smernice za podporo analizi podnebnih sprememb, vplivov in odzivov, vključno z možnostmi prilagajanja. Podatki vključujejo podatke o emisijah, scenarije podnebnih sprememb in drugih socialno-ekonomskih in okoljskih podatkov.

Skozi teoretični in empirični del naloge me je vodilo osrednje raziskovalno vprašanje, ki se ja nanašalo na opredelitev medvladnih organizacij, nato pa sem se osredotočila na medvladno inštitucijo IPCC. V teoretičnem delu sem natančneje opredelila pojme javnopolitičnega omrežja, javnopolitičnih igralcev in medvladnih organizacij ter

⁵ Letos bo potekala že 15. Konferenca držav pogodbenic v Kopenhagenu na Danskem. Splošni cilj za COP 15 oz. MOP 5 je vzpostavitev ambicioznega globalnega sporazuma za obdobje po izteku Kjotskega protokola od leta 2012.

poskušala opisati delovanje inštitucije IPCC. V empiričnem delu sem opredelila vpliv IPCC v procesu oblikovanja podnebnih politik in jih aplicirala na obdobje pred decembrsko 15. podnebno konferenco v Kopenhagenu. Osredotočila sem se na dogajanje na področju podnebnih sprememb, torej kakšni so prispevki IPCC ter kakšen namen in vpliv imajo.

Namen diplomske naloge je bilo odgovoriti na ključno raziskovalno vprašanje:

»Kakšen vpliv ima IPCC na oblikovanje novega mednarodnega sporazuma o podnebnih spremembah.« Odgovor lahko opredelim na sledeči način:

Na konferencah pogodbenic COP, kjer obravnavajo ključne ugotovitve sinteznih poročil IPCC in stranke ocenjujejo napredek pri reševanju podnebnih sprememb, predstavlja IPCC najbolj avtoritativni znanstveni in tehnični glas o teh vprašanjih, njene ocene pa imajo velik vpliv na pogajalce okvirne konvencije Združenih narodov, UNFCCC in Kjotskega protokola. Države članice se letno srečujejo na podnebnih konferencah, ki so se začele v sredini 90-ih, pogajanja potekajo v okviru Kjotskega protokola za vzpostavitev pravno zavezujočih obveznosti za razvite države pri zmanjševanju emisij toplogrednih plinov. Na konferencah pogodbenic COP pa se obravnavajo ključne ugotovitve sinteznih poročil IPCC. Vpliv na mednarodne sporazume o podnebnih spremembah je velik in bo imel vpliv tudi na prihodnje mednarodne sporazume o podnebnih spremembah, saj IPCC predstavlja ključnega znanstveno-strokovnega akterja, ki bo s svojimi ugotovitvami in ocenami vplival na pogajalce za nov podnebni sporazum.

»Dejstva ne prenehajo obstajati, če se zanje ne zmenite« (Huxley v Gore 2007, 254–255).

V prihodnosti je potreben nov mednarodni sporazum o podnebnih spremembah, ki bo nastopil od leta 2012 dalje. Za umirjanje podnebnih sprememb bo potrebno precejšnje zmanjšanje svetovnih emisij toplogrednih plinov in Evropska unija je na tej poti vodilna. Mnoge politike Evropske unije, ki se že izvajajo, vključno s programom EU za trgovanje z emisijami, bodo imele močan učinek še po letu 2012. Države članice Evropske unije so konec leta 2008 sprejele dolgoročno podnebno in energetska

strategijo z vrsto ciljev. Ti vključujejo zavezo, da bodo do leta 2020 zmanjšale toplogredne pline za najmanj 20 % glede na vrednosti iz leta 1990 (Evropska komisija). Pojavlja se tudi vse več predlogov za zmanjšanje toplogrednih emisij in enega dobrih primerov je predstavil Aviel Verbruggen, poznavalec energetike in okolja, profesor na Univerzi v Antwerpnu in član IPCC. Združil je najboljše zamisli številnih kolegov in pripravil preprost ter razumljiv predlog sistema zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Sam je mnenja, da je sistem trgovanja z emisijami napačen in težav ne rešuje. Zagovarja sistem energetske učinkovitosti, saj bi prinesel dovolj prihranka, da bi lahko preusmerili energetske sisteme na obnovljive vire energije. Prav tako je potrebno spremeniti davčne sisteme in izbrati druga merila uspešnosti držav. Meni, da ljudje potrebujemo veliko manj energije, kot mislimo, in smo veliko preveč potratni (Tavčar Borut 2009, 10–11). Kot je napisal že Al Gore:

Znanost se nenehno nadgrajuje in razvija, toda podatkov je že zdavnaj dovolj. Naredili smo toliko škode, da brez dvoma vemo, da smo v težavah. Tu ne gre za ideološko debato dveh strani, eno za in eno proti. Zemlja je le ena in vsi, ki živimo na njej, si delimo skupno prihodnost. Prišel je čas za ukrepanje in ne še za več lažnih dvoumnosti, ki omogočajo politično mrtvilo. Resnica o podnebni krizi je neprijetna in zaradi nje bomo morali spremeniti svoj slog življenja (Gore 2007, 286–287).

7 LITERATURA

About IPCC. Dostopno prek: <http://www.ipcc.ch/about/index.htm> (20. junij 2009).

Brahm, Eric. 2003-2007. *Intergovernmental organizations (IGOs).* Dostopno prek: http://www.beyondintractability.org/essay/role_igo/ (10. oktober 2009).

Brainard, Curtis. 2010. *Criticism of IPCC Continues.* Dostopno prek: http://www.cjr.org/the_observatory/criticism_of_ipcc_continues.php (25. april 2010).

Calendar of meetings. 2009. Dostopno prek: http://www.ipcc.ch/calendar_of_meetings/calendar_of_meetings_2009.htm (5. marec 2010).

The national academies press. 2001. *Climate change science an analysis of some key questions.* Dostopno prek: http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=10139 (25. april 2010).

COP 14. Dostopno prek: <http://www.cop14.gov.pl/index.php?mode=artykuly&action=main&id=5&menu=2&lang=EN> (20. februar 2010).

COP 15. 2009. Dostopno prek: <http://www.denmark.dk/en/menu/Climate-Energy/COP15-Copenhagen-2009/cop15.htm> (20. december 2009).

Essential Background. 2009. Dostopno prek: http://unfccc.int/essential_background/items/2877.php (21. januar 2010).

European Commision. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/climat/home_en.htm (29. junij 2009).

Evropska komisija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/climat/campaign/index_sl.htm (28. marec 2010).

Fink Hafner, Danica. 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830 – 849.

--- 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7 – 29. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2007. *Uvod v analizo javnih politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Gore, Al. 2007. *Neprijetna resnica. Svetovna nevarnost globalnega ogrevanja in kako lahko ukrepamo*. Ljubljana: Založba Mladinska knjiga d.d.

Harrabin's Notes: Reforming the IPCC climate body. 2010. Dostopno prek: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8496365.stm> (25. april 2010).

House of Lords. 2005. *The Economics of Climate Change*. Dostopno prek: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeconaf/12/12i.pdf> (24. marec 2010).

Impacts of the Kyoto protocol on U.S. energy markets & economic activity. 2002. Dostopno prek: <http://www.eia.doe.gov/oiaf/kyoto/kyotorpt.html> (7. marec 2010).

Intergovernmental organizations (IGOs). 2009. Dostopno prek: <http://www.law.harvard.edu/current/careers/opia/planning/career-exploration/interngovernmental-organizations.html> (12. oktober 2009).

Intergovernmental Panel on Climate Change. Dostopno prek: <http://www.ipcc.ch/> (10. september 2009).

Intergovernmental Panel on Climate Change. 2009. *The preparation of IPCC reports*. Dostopno prek: <http://www.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/IPCC%20Procedures.pdf> (1. marec 2010).

IPCC and UNFCCC - Institutional framework. 2008. Dostopno prek: <http://maps.grida.no/go/graphic/ipcc-and-unfccc-institutional-framework> (28. februar 2010).

Kajfež Bogataj, Lučka. 2008. *Kaj nam prinašajo podnebne spremembe?* Ljubljana: Pedagoški inštitut.

--- 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 20. september.

Kranjc, Andrej. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 28. september.

Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kustec Lipicer, Simona. 2000. Spremembe policy omrežja in njihov vpliv na politike. *Teorija in praksa* 37 (5): 884 – 902.

--- 2007. Koncept (javnopolitičnega) omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87 – 101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kyoto Protocol. Dostopno prek: <http://www.kyotoprotocol.com/default.aspx> (7. marec 2010).

Kyoto Protocol. 2010. Dostopno prek: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (15. januar 2010).

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. 1997. Dostopno prek: <http://www.un.org/millennium/law/xxvii-23.htm> (1. februar 2010).

Mednarodni sporazumi. 2010. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/mednarodni-sporazumi/> (15. marec 2010).

NATO. 2010. *NATO Member counties.* Dostopno prek: http://www.nato.int/cps/en/natolive/nato_countries.htm (22. marec 2010).

Plut, Dušan. 2004. *Zeleni planet? Prebivalstvo, energija in okolje v 21. stoletju.* Radovljica: Didacta.

Podnebne spremembe. 2010. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/podnebne-spremembe/> (28. marec 2010).

Rittenberg, Volker, Bernhard Zangl in Matthias Staisch, ur. 2006. *International organization: polity, politics and policies.* New York: Palgrave Macmillan.

Scientific Facts on Climate Change. 2009. Dostopno prek: <http://www.greenfacts.org/en/climate-change-ar4/1-2/1-human-natural-causes.htm#0> (29. junij 2009).

Tavčar, Borut. 2009. »Ne razmišljajmo o omejitvah, temveč o ustvarjanju obnovljive energije«. *Delo TF*, 167 (14. september).

Text of the Convention. 2009. Dostopno prek: http://unfccc.int/essential_bckground/convention/background/items/1353.php (22. december 2009).

The Copenhagen Climate Exchange 2009. 2009. Dostopno prek:
<http://www.dn.dk/default.aspx?AreaID=118> (18. december 2009).

The Kyoto Protocol. 2010. Dostopno prek:
<http://ec.europa.eu/environment/climat/kyoto.htm> (31. januar 2010).

The Nobel Peace Prize for 2007. 2007. Dostopno prek:
http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/press.html (24. marec 2010).

The United Nations Climate Change Conference in Poznan, 1-12 December 2008. 2008. Dostopno prek: http://unfccc.int/meetings/cop_14/items/4481.php (30. januar 2010).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Dostopno prek: <http://unfccc.int/2860.php> (25. oktober 2009).

Van Warden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 29-52.

Warning on warming. 2007. Dostopno prek:
<http://www.nybooks.com/articles/archives/2007/mar/15/warning-on-warming/> (10. april 2010).

West, Larry. 2010. *What is the Kyoto Protocol?* Dostopno prek:
<http://environment.about.com/od/kyotoprotocol/i/kyotoprotocol.htm> (23. januar 2010).

What is the UNFCCC and the COP? 2009. Dostopno prek: <http://www.climate-leaders.org/climate-change-resources/india-at-cop-15/unfccc-cop> (5. marec 2010).

Wikipedia. 2009. *Intergovernmental Panel on Climate Change.* Dostopno prek:
http://en.wikipedia.org/wiki/Intergovernmental_Panel_on_Climate_Change#cite_note-86 (10. april 2010).

Working group I. Dostopno prek: <http://www.ipcc-wg1.unibe.ch/> (22. september 2009).

Working group II. Dostopno prek: <http://www.ipcc-wg2.gov/> (22. september 2009).

Working group III. Dostopno prek: <http://www.ipcc-wg3.de/> (22. september 2009).

Working groups/ Task force. 2009. Dostopno prek:
http://www.ipcc.ch/working_groups/working_groups.htm (22. september 2009).

Žnideršič, Martin. 1997. *Družinska enciklopedija Guinness*. Ljubljana: DELO–Tiskarna d.o.o.

PRILOGI

PRILOGA A: INTERVJU Lučka Kajfež Bogataj

Nekdanja podpredsednica enega izmed delovnih teles IPCC, sedaj članica IPCC, slovenska klimatologinja, redna profesorica na Biotehniški fakulteti v Ljubljani in predstojnica Katedre za agrometeorologijo.

Kakšna je struktura in organizacija IPCC?

To je ena takšna shema (shemo pokazala na spletni strani www.ipcc.ch), ki je zelo pomembna. Shema opisuje samo tehniko delovanja, ki ne dopušča velikih odstopanj. Če pogledava, kaj IPCC je: sestavljata ga dve skupini, in sicer ena je biro s predsednikom in sekretariatom (predsedniškim sekretariatom), ki se izvoli za šest do osem let. To je koordinacijska skupina, ki sprejema načelne odločitve. Bistvo IPCC so poročila, sicer tudi medijski nastopi itd., ampak bistvena so poročila. Vsakič znova se izbere cca. 1.000 piscev, ki bodo ta poročila napisali. Za to novo obdobje še sploh ni izbranih piscev, zato težko rečemo, da so opazne kakšne spremembe.

Kakšna je struktura IPCC oz. delovnih teles po narodnosti? Kakšna je bila pred letom 2007 in kakšna je danes?

Pravila izbire bodo spet ista, kot jih imamo, in sicer uravnoteženo po državah, vzhod-zahod in po spolu. Pri tem so roke zvezane, kar se tiče zelo velikih odstopanj. Edina mogoča sprememba, ki jo sama opažam in je bila opazna tudi že prej, je velika medijska zastopanost, in veliko so povzele po IPCC nekatere druge organizacijske oblike, recimo določene iniciative. Primer je kongres o klimatskih spremembah v Kopenhagenu marca lani. Bila je ogromna prireditev z ogromnim odzivom in kongres je izdal publikacijo, ki zelo spominja na IPCC. Gre za majhno kopiranje, čeprav dobronamerno. Kasneje so rekli temu, da je šlo za neformalni sestanek IPCC, čeprav se je temu reklo klimatska konferenca. In potem so tukaj še druge akcije, ki se sedaj sprožajo in na nek način zelo gradijo osnovo na poročilih IPCC, na primer zdaj s pomočjo »Brazilije 2020«.

»Brazilija 2020« je program, ki bo skušal bolj radikalno pristopit k zmanjševanju onesnaževanja, torej ne, da bi se do 2020 zmanjšalo onesnaževanje za 20 %, ampak za 80 %. Velik človek je tudi Brown s svojim »Planom B« kot osnova za argumentirat, zakaj spreminjat tudi ekonomski sistem prek poročil IPCC? Ampak po svoje je bilo to že prej, zato bi težko ločevala spremembe, ki so se zgodile mogoče v nekem pospeševanju procesov. Težko bi ločila med Nobelovo nagrado in kongresom jeseni v Kopenhagnu. »Cop 15« v Kopenhangu je politično srečanje, kjer naj bi se pogovarjali o novem sporazumu. Na Baliju pred dvema letoma je bilo jasno povedano, da bo leta 2009 potrebno sprejet nov dogovor ali pa bo vse propadlo. To stopnjevanje med Balijem in Kopenhagmom, vmes je bil še Potsdam, skratka časovno ne sovпада povečevanje aktivnosti zaradi Kopenhagna s tem prejetjem Nobelove nagrade. Mislim, da je nemogoče ločiti, kaj je zaradi IPCC samega in kaj zaradi dogodka jeseni, ki tudi potrebuje ogromno nekih pogajanj, predhodnih sestankov itd. Dodatno pomagajo tudi stvari, ki so se dogajale: od globalnih dogodkov in tudi, če gledamo samo o regionalno, recimo mislim, da je to, kar se je lansko poletje dogajalo z neurji, da so dejansko še najbolj takšni opazni dogodki, da se nekaj dogaja. Tudi to sovпада, recimo temu pospešeno delovanje. Ali pa v isto obdobje z Nobelovo nagrado sovпада izvolitev Obame in nove ameriške administracije, ki vsaj na videz skuša drugače gledati na podnebne spremembe, tako da se je veliko stvari zgodilo v kratkem času in vse imajo podoben skupen imenovalec. Pred 14 dnevi smo imeli sestanek v Benetkah, kjer smo delali kazalo za novo poročilo. Sestavljali smo, kakšno kazalo bo, in precej debatirali kakšna bodo nova poglavja, ker recimo nekaj bo starih, nekaj pa bo novih. Vidika, ki bosta poudarjena v naslednjem poročilu, bosta nacionalna varnost in varnost ljudi glede na to, da so možni vojaški spopadi zaradi premalo vode in tako dalje. Ta struktura, ki je bila sedaj v tem mandatu, je bila sestavljena precej tudi iz novih ljudi in zdi se mi, da je Azija veliko bolj zastopana kot prej. Ampak to smo bili povabljeni bolj eksperti oziroma strokovnjaki, ki smo pomagali IPCC in to je še ena vmesna oblika delovanja. Veliko je bilo tudi mlajših in povabili so tudi manj uveljavljene znanstvenike, ampak vsebinsko ni opaziti razlik, tako da je zaenkrat težko ugotavljati, da se je kaj spremenilo. Več bo moč videti, ko bodo zbrani avtorji in ko bo večji sestanek IPCC, na katerem se bo videlo, ali prihaja do nekih večjih sprememb, in to bo oktobra letos (2009). Zdaj pa

je bilo tudi relativno mirno obdobje, ko je eno poročilo končano je potem težko naprej videti.

Kdo določa pravila delovanja IPCC? Kakšna so pravila in ali se kaj spreminjajo oz. prilagajajo?

Pravila določajo države na svojih zasedanjih, na tako imenovanih plenarnih zasedanjih. Na plenarnih zasedanjih se naredijo popravki, lahko kaj predlagamo, da bi se spremenilo, in to ponavadi opravi sekretariat ali biro. Vendar to naredijo na osnovi iniciativ držav. Nato se mora soglasno sprejeti, ponavadi je prisotnih med 100 in 120 ljudi. Ne gre za neke skupine držav, neka skupina držav lahko na primer predlaga spremembe, sprejme se pa vedno s konsenzom vseh držav. Konsenz je tista stvar, ki je za IPCC najbolj značilna. Navzven se lahko vidi, da so te seje neskončno dolge, v resnici pa morajo biti vsi za in dokler niso vsi za, se proces ne konča. Včasih se tudi izpustijo tiste zadeve, ki jih ni mogoče sprejeti. Prav to predstavlja tisto moč IPCC, saj na koncu nobena država ne more reči: »Mi se pa s tem ne strinjamo«, ker niti ena stvar ni bila sprejeta, da ne bi bila s popolnim konsenzom in tukaj ni ene izjeme. Včasih dobivamo tudi očitke, da so ti povzetki za politike, ki jih ima vsako poročilo, privilegirani. Iz poročil je izpuščeno marsikaj, kar države nočejo videti, in to ponavadi pomeni, da so bolj »blaga«. Tako, da gre tukaj za zelo demokratičen proces, ki ga avtorji poročila vedno ne ljubijo. Recimo, ena ugotovitev je zelo jasna iz znanstvenega stališča ampak, če se države ne strinjajo, da nekaj ostane v poročilu, potem to ne piše.

Kakšne vrste poročil izdaja IPCC?

Na plenarnih zasedanjih se naredijo popravki, kaj predlagamo, da bi se spremenilo, in to naredi ponavadi sekretariat ali biro. Vendar to naredijo na osnovi iniciativ držav, nekatere države mislijo, da bi to morali drugače, potem se pripravi predlog in nato se mora soglasno sprejet, ponavadi je prisotnih med 100 in 120 držav. Imamo dve vrsti poročil:

- » Krajša poročila imajo povzetke za politične odločevalce »summaries for policy makers« in ta poročila imajo cca. 25 strani. Za politične odločevalce se iz

daljšega poročila ustvari krajše, v katerem je vsaka beseda sprejeta s popolnim konsenzom.

- » V daljšem poročilu je zaobjeto vse, kar je res in znanstveno spoznano. S tem je sprejet kompromis, ker politiki nočejo priznati vsega, kar je v daljšem poročilu in hočejo samo krajšo različico. V daljšem poročilu pa so znanstveniki popolnoma svobodni, tako da očitek, da so spolitizirani – ja, so na teh 25-ih straneh povzetka, daljše poročilo pa je popolna znanstvena svoboda.

Politik dobi na mizo obe poročili, ampak ponavadi želijo prebrati samo krajšega. Zato ima krajši dokument tudi največjo težo, ker ga vsi preberejo, daljšega pa ne. Ko gre na primer za znanstvene zadeve oz. polemike, takrat vedno gledamo daljše poročilo. To so politiki želeli, ker je IPCC medvladno telo, vlade imajo besedo in vlade želijo krajša poročila. Konsenz je bil in bo ostal, tako da tukaj ne vidim nobene posebne spremembe.

Kako potekajo delovni procesi IPCC oz. pisanje poročil?

Proces pisanja poteka po poglavjih. Poročilo ima na primer od 16 do 20 poglavij, torej imamo 20 skupin ljudi, ki se dobijo na primer v kakšnem hotelu, kjer najamemo 20 sob in vsaka skupina je v svojem apartmaju ter piše popolnoma ločeno. Nato je potrebno še vse zapisano uskladiti. Kakšna poglavja se lahko prekrivajo, jezik pa mora biti usklajen. Pravila, kako pisati, so vnaprej postavljena oziroma se dogovorijo o enotnem jeziku. Na koncu se napiše še sintezno poročilo, kar pomeni, da se iz vseh avtorjev izbere nova skupina avtorjev, ki napiše povzetek. Znanstveniki so pri pisanju popolnoma svobodni in edina stvar, ki je omejena, je prostor. Dogovori in načrtuje se obseg oz. koliko strani bo poročilo obsegalo. Predpogoj je, da mora obstajati literatura, ker v bistvu pisanje ni nova znanost. Povzetki so napisani iz člankov, ki že obstajajo. Prebrati je potrebno veliko člankov in znanstveniki morajo iz njih izluščiti poročilo na nekaj straneh. To ni nova znanost in večkrat nas obtožujejo, da si izmišljujemo, ampak mi nekaj svojega ne smemo napisati, napisati moramo samo kaj so napisali že drugi, vendar takšni obliki, da je berljivo.

IPCC je bil ustanovljen, da oceni stanje znanosti v določenih presledkih. To je ogromno in naporno delo. Znanstveniki se za obdobje, ko delajo, zavežejo za IPCC. Jaz na primer

nisem smela ničesar raziskovati, ker bi bilo lahko mišljeno, kot da želim vsiljevati svoje delo.

Kakšen vpliv ima delovanje (poročila in priporočila) IPCC na politične odločevalce? Na kakšen način politični odločevalci upoštevajo/sprejemajo poročila oz. priporočila IPCC?

To je nekakšno »sivo polje«, kjer je zelo težko razumeti delovanja različnih vlad. Jaz vidim razlike že preden je poročilo narejeno, recimo določene vlade pošiljajo na te sestanke svoje predstavnike. Jaz sem imela ves čas svojega mandata pravico do svojega pravnika, ker na primer, če bi bila Slovenija zainteresirana, bi lahko nekdo, ki je pravni zastopnik države, bil na vseh sejah, ki so zelo zaprtega tipa. Kot predstavnik države ima to pravico. Večina držav, ki jih podnebne spremembe zanimajo, ves čas sledi procesu. Preden je poročilo izdano je izdan tudi osnutek oz. »draft« verzija in potem prvi in drugi osnutek ... Kdor želi videti, kaj bo v poročilu lahko to vidi že 2 ali 1,5 leto preden je poročilo izdano. Določene vlade, npr. britanska, so zelo zainteresirane, prav tako tudi nizozemska, švedska, nemška – to so bili ta veliki, ki so spremljali in vsako informacijo nosili domov. Zainteresiranost vlad je odvisna tudi od interesov trenutnih vlad, ki so na oblasti, in ministrstev. Je pa to predvsem rezultat ene dolgoročne politike, ki jo imajo države. Države, kot sta Nemčija in Danska, so si začrtale to pot in zato jih informacije toliko bolj zanimajo. Države, ki se še sploh niso resno začele s tem resno ukvarjati pa jih to ne zanima. Državi v razvoju, Kitajska in Indija, zelo spremljajo dogajanje, ker sta si začrtale drugo politično linijo, in sicer, da ne bodo upoštevali Kjotskega sporazuma in oni morajo prav tako spremljati dogajanje zelo koncertno. Cela vrsta držav, ki tematiki ne polaga velike pozornosti, pa so npr. Slovenija, Slovaška, Češka in te nimajo nikoli delegacij. Iz Grčije in Italije se predstavnik še tu in tam pojavi. Tako, da je močno povezano z vladnimi interesi in dolgoročnimi strategijami.

Ko se poročila izdajo, nastopi eno obdobje, ko so najbolj zainteresirani mediji, takrat se veliko medijsko poroča in seveda se potem to odraža v političnih govorih. Spet ne bi ta vpliv tako zelo povečevala, ker imamo še vedno bistveno premajhen vpliv, kot je recimo to znanstveno zanesljivo je še vedno odrinjeno. Tudi po Nobelovi nagradi, mislim, da bi morali to sporočilo dobiti, če smo zdaj že vlade nekako opisali, da niso ta

prave, gospodarska politika ne dojema, kaj se dogaja. Tako da sem še vedno zelo pesimistična, da bi recimo imeli takšen vpliv, kot to mislijo naši nasprotniki oz. kritiki.

So, po vašem mnenju, po prejetju Nobelove nagrade za mir v večji meri upoštevana poročila IPCC o podnebnih spremembah v procesu oblikovanja podnebnih politik? Ali se vam zdi da ima IPCC in njegova poročila zaradi tega večji vpliv na prebivalstvo oz. ozaveščenost prebivalstva o podnebnih spremembah?

Ne, lahko rečemo ugled, prepoznavnost, medijsko nastopanje. Mi smo s tem začeli mogoče ojačevati proces ozaveščanja, proces komunikacije z javnostmi in civilno družbo. Ampak da bi pa bi prišli do tistih, ki morajo kaj spremeniti, vsaj jaz mislim da ne oz. mogoče, vendar zanemarljivo. Povečuje se kritična masa ljudi, ki bo slej ko prej pritisnila na vlade, tako da ta proces že gre v pravo smer, ampak počasi. Meni se zdi takšen proces zelo naraven in tako bi morale stvari teči. Na primer, če bi bil pristop od zgoraj navzdol, bi vlada nekaj sprejela, kar ljudje ne bi razumeli in v praksi ne bi delovalo. Tako, da bi rekla, da je pravilno, da se zgradi ta proces od spodaj navzgor, ampak gre zelo počasi.

Pri državah je zelo pomembno tudi, kako so organizirane, mi imamo na primer samo ministrstvo za okolje in prostor ter ministra. Določene države pa imajo že ministrstva za podnebne spremembe in jasno, da je tam vpliv večji že samo zaradi tega. Pri nas imamo probleme, kot so na primer promet, termo elektrarne, ministrstvo za okolje naj pa odgovarja, ampak saj nima pristojnosti za to. V drugih državah so že zdavnaj ugotovili, da je potrebno podnebne zadeve reševati medsektorsko in imajo ministrstva, inštitute, ki se s tem ukvarjajo in tudi to, kakšne politike voliti. Pri nas tega ne bo in lahko mi še 100 poročil izdamo. Potrebujemo institucijo, ki ustvarja zanimanje in ozaveščanje ljudi.

PRILOGA B: INTERVJU Andrej Kranjc

Sekretar slovenskega komiteja za vprašanja spremembe podnebja na Ministrstvu za okolje in prostor.

Kako poteka pisanje poročil in kakšne vrste poročil izdaja IPCC?

Najprej bi rad poudaril, da ima IPCC dve vrsti srečanja: redna zasedanja in plenarna, katero je letos že 31. po vrsti. Poleg tega sta še 2 zadevi:

- » Pogajanja – v okviru klimatske konvencije, ki so zelo intenzivna, ker se predstavlja globalen sporazum decembra 2009.
- » IPCC je znanstveni telo za potrebe konvencije.

IPCC je sestavljen iz znanstvenikov z vsega sveta in ima redna zasedanja, letos oktobra 2009 bo že 31. plenarno zasedanje, in zasedajo vsaka od treh delovnih skupin. V teh zasedanjih obravnavamo program dela, strukturo naslednjega IPCC »Poročila o oceni« (Assesment Report). Sedaj bo na vrsti že V. poročilo o ocen. Vsaka od treh delovnih skupin naredi svoj del. IPCC naj bi bilo nepolitično telo, čeprav ni nikoli čisto nepolitično. Dostikrat se poudarja, predvsem prejšnji predsednik IPCC, da je relevantno za politiko ampak znanstveniki povedo, kaj lahko pričakujemo in kaj bo, če storimo tako in tako ter nato se politiki odločijo kaj storiti (is not policy relevant, but policy prescribed).

Potem pa so tabelce s scenariji, kaj se zgodi ob vsaki povišani stopnji ozračja, kakšni bodo učinki. Večja kot je rast temperatur, večje so posledice. Nekje je potrebno postaviti meje, da temperature ne narašča v nedogled. Problem je v tem, da ni pa soglasja med državami kje je ta meja, saj je odvisno, koliko je država oborožena, koliko se učinki podnebnih sprememb pri njih občutijo, koliko bogastva oziroma standarda je pripravljena žrtvovati za to, če stvar jemlje resno itd. Tukaj se lahko pokaže, da je tudi to telo zelo politično v takem pogledu, ker ko razpravljamo kaj naj bo v tekstu poročila objavljeno in kaj ne, so nekatere države bolj za to, da se stvari naredijo in rešijo čim prej in ti predstavniki želijo, da so stvari v poročilu. Tisti pa, ki so proti temu, da bi se kaj delalo, pa nočejo da je to objavljeno. Potem je znanstveno in tudi politično, kaj naj bo v poročilu in kaj ne, kakšno pa je spet odvisno, kakšen vtis ima poročilo na javnost in

politike. Konkretno, države OPAC oz. npr. Savdska Arabija je najglasnejša, saj nočejo kakšnih znatnih ukrepov za zmanjšanje emisij, ki bi vključevale tudi manjšo porabo bencina, ker bi jim s tem zaslužek padel. Na zadnjem srečanju, ko smo sprejemali 4. poročilo, so zaradi tega ti in še dve državi nasprotovali, da bi v poročilo dodali gradivo, ki kaže, kaj se zgodi s stotinami ljudi, če temperatura naraste. To so v bistvu prava pogajanja, ne samo, kaj je znanstveno pravilno in kaj ni, ampak kaj naj gre v poročilo in kaj ne - to so ta glavna poročila, ki se delajo na 6 let (2001, 2007, 2013 ...).

Potem so pa se razna druga poročila – posebna poročila (ang. special reports), ki se jih pripravi na razne teme vsake toliko časa (spremembe in voda, ustoličenje ogljikovega dioksida pod zemljo ...). Posebna poročila so definirana tako, da zberejo zadnje najnovejše ugotovitve. IPCC ne proizvaja sam ugotovitev ampak zbira, kaj je napisano na podlagi že napisanih člankov. Glavno »Poročilo o oceni« in tehnična poročila morajo biti na zasedanju IPCC sprejeta in to pomeni, da je znanstveno pregledano. V bistvu so poročila politično določena in to je odvisno potem kakšen odtis ima poročilo na javnost. Druga poročila pa so tehnična poročila in pri teh ni nacionalnega potrjevanja, ampak se zbere, je gradacija, kaj je bolj preverjeno, zanesljivo, sprejeto in tudi to ima zelo velik odmev v javnosti. Ta poročila imajo tudi zelo velik vpliv na pogajanja. Ko je bilo prvo poročilo, je nastala konvencija, nato je bilo 2. poročilo in tega smo sprejemali decembra leta 1995. Potem je na osnovi poročila oz. je poročilo pripomoglo k nastanku Kjotski protokol leta 1997. Nato je bil 4. balijski akcijski načrt in zatem je bilo odločeno, da se v dveh letih pripravi ta nov globalen sporazum.

Kako poteka proces sprejemanja poročil?

Različne države imajo različne odnose, delo in želje. EU se skupaj zavzema / trudi in še nekatere države. Kateri predlogi obveljajo, gre vedno za soglasje in kompromise med državami. Osnova za pogajanja in sprejemanje dokumentov so debela poročila, sprejeti pa je potrebno povzetke, in sicer stavek za stavek. Pripombe se podajo in poročilo se potem sprti popravlja. Išče se soglasje oz. kompromise, kaj bo ostalo v poročilu in kaj ne. Znanstveniki pripravijo poročila, strukturo, sprejmejo program, poglavja, kaj naj bo v poročilu zaobjeto in to se dogaja na srečanjih oz. tako imenovanih »scoping meetings«. Na plenarnih zasedanjih pa poročila obravnavamo, kaj spremenimo in jih

nato sprejmemo. Potem znanstveniki vsebino popravijo in na osnovi pripravljenega pripravijo povzetke. Že medtem ko vse tri delovne skupine pripravljajo poročila, se jih večkrat pošlje v pogled vladam in že na ta dajejo pripombe oz. opombe. Na ta način se odpravijo tudi napake.

Vsaka država predstavlja en glas pri sprejemanju poročil? Odposlanci nacionalnih držav so lahko prisotni na srečanjih IPCC, kjer se oblikujejo poročila. S kakšnim namenom se jih udeležujete? Imate na teh zasedanjih kakšno posebno nalogo, vpliv na oblikovanje poročil in priporočil IPCC?

EU nastopa enotno, govori z enim glasom. Prej se dogovorimo in uskladimo ter nato nastopimo enotno. Recimo večje države, ki imajo veliko ekipo pripravijo pripombe in jih pošljejo.

Jaz sem po izobrazbi meteorolog in zato zastopam tudi znanstveno/strokovno stališče, ne samo politično. IPCC ni politično telo ampak znanstveno in veliko ljudi je takšnih, ki so prisotni na zasedanjih in pogajanjih IPCC. Na pogajanjih pa je moja vloga čisto politična.

Ko smo obravnavali posamezne zadeve poročila sem bil prisoten, nikoli pa nisem bil v ekipah, ki pripravljajo tekste. Kandidati za pripravo in pisanje poročil se prijavijo, nato jih vodje delovnih skupin izberejo na podlagi njihovih življenjepisov. Znanstveniki v delovnih skupinah morajo biti uravnoteženi po državah: razvite, nerazvite oz. države v razvoju. Vsaka delovna skupina ima 2 so-predsednika in 6 podpredsednikov. Lučka Kajfež Bogataj je bila podpredsednica ene delovne skupine.

V kolikšni meri, če sploh, države upoštevajo poročila in priporočila IPCC pri oblikovanju podnebnih politik na nacionalni ravni?

Države naj bi, ni pa nujno, upoštevale resolucije in konvencije OZN »It's not policy prospective but policy relevant.« To pomeni, da tukaj vidite, kaj pomeni, potem pa se sami odločite, kaj boste storili. Na osnovi teh ugotovitev je IPCC že pred leti sprejela odločitev, da naj bodo omejili rast globalne temperature na največ dve stopinji glede na

predindustrijsko obdobje. Sedaj je veliko držav, predvsem otoške, že sprejelo to omejitev - dve stopinji glede na predindustrijsko dobo.

Kako je z upoštevanjem poročil in priporočil v Sloveniji? So pogosto upoštevana pri oblikovanju politik?

Slovenija ne upošteva v dovolj veliki meri priporočila IPCC. Je sicer nekoliko popularizirano, ampak zaenkrat ni še prave politične volje.

Nekatere države že ustanavljajo ministrstva za to področje (podnebne spremembe in energijo) to so npr. Nizozemska, Danska itd. Vlada pri nas pa tega ni osvojila. Pri nas na ministrstvu za okolje in prostor bodo to službo, ki jo opravljam za, degradirali, ker obstajajo druge politične prioritete.

Poročila in priporočila IPCC so upoštevana tudi pri oblikovanju resolucij in konvencij OZN. Kako te konvencije upoštevajo nacionalne države in v kolikšni meri jih upoštevajo? So ob neupoštevanju prisotne kakšne blokade, npr. finančne?

Državam ni nujno upoštevati resolucij in konvencij OZN, saj velja načelo: »Is not policy prospective, but policy relevant.« Resolucije in konvencije OZN upoštevajo priporočila IPCC, za države pa te resolucije in konvencije niso obvezne, ampak služijo samo za priporočila in informacije. Lahko je kakšen pritisk recimo nevladnih organizacij, medijev ...

So opaziti kakšni ukrepi za zmanjševanje podnebnih sprememb posameznih držav?

Nekatere države že ustanavljajo ministrstva za to področje (podnebne spremembe in energijo) – npr. Nizozemska, Danska.

Kje ponavadi določijo mejo soglasja o tem, kaj je nevarno?

V drugem členu je določeno, da je končni cilj konvencije preprečiti antropogeno vplivanje na podnebne spremembe. To pomeni človekovo vplivanje na podnebne spremembe na podnebni sistem, tako da ne bo ogrožena predelava hrane.

Nevarno antropogeno vplivanje na podnebne spremembe – tukaj je vprašanje, kaj je nevarno? Ruski znanstvenik Jurij Izrael je v IPCC propagiral, da se zmenimo, kaj je nevarno. Potem je IPCC na to temo sklical delavnico in zbral se je krog ljudi oz. znanstvenikov z namenom, da bi prišli do enega skupnega stališča o tem, kaj je nevarno. Potem so začeli določati, da je nevarno ta in ta meja in čez to ne smemo. Nato pa ni bilo več delavnice oz. sestanka. Temo kako določiti merjenje so začeli odpirati tudi drugi ljudje, primer je delavnica na Nizozemskem, vendar še s temo niso prišli do konca. Na pogajanjih za Kopenhagen je to eksplicitno vključeno, ker govorijo o srednjeročnih in dolgoročnih ciljih. Koliko je potrebno zmanjšati globalne emisije za razvite države in za države v razvoju, da ne bi presegli kritične meje, se srednjeročni cilji štejejo do leta 2020, dolgoročni pa do leta 2030.