

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Katja Pozdrec

**Učinkovitost in potencial okoljskih politik Evropske unije
znotraj in izven Unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Katja Pozdrec

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

**Učinkovitost in potencial okoljskih politik Evropske unije
znotraj in izven Unije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Človek ni stvarnik tkanine življenja, ampak samo nitka v njem.

Kar naredi s tkanino, dela tudi s samim seboj.

- indijanski poglavar Seattle (1854)

*Zahvaljujem se svoji družini za vso podporo, pomoč in spodbudo,
ki so mi jo dajali tekom celotnega študija.*

Hvala mentorju za potrpežljivost in pomoč pri pisanju diplomskega dela.

*Zahvaljujem pa se tudi vsem ostalim, ki so mi na kakršenkoli način
pomagali pri študiju ter pri dokončanju diplomskega dela.*

Učinkovitost in potencial okoljskih politik Evropske unije znotraj in izven Unije

Okoljske politike Evropske unije (EU) so od leta 1957 do danes naredile velik korak naprej ter so utrdile položaj EU kot okoljske voditeljice, ki poskuša delovati kot spodbuda in vzor za oblikovanje strožjih ukrepov in standardov na ravni EU in globalno. Tudi na področju podnebnih sprememb, ki za mnoge države, vključno z Združenimi državami Amerike (ZDA), predstavljajo velik kamen spotike, se EU zaveda pomena oblikovanja učinkovitih politik ter stremi k izpolnjevanju oz. celo k preseganju ciljev Kjotskega protokola. ZDA so medtem v 1990-ih letih doživele preobrat, ki jih je iz položaja vodilne, postavil v položaj okoljsko pasivne države, z okoljskimi politikami, ki se v določenih pogledih precej razlikujejo od politik EU. Okoljske politike EU niso le odraz interesov držav članic in institucij EU, ampak vključujejo tudi številne »zunanje« akterje (mednarodne organizacije, nevladne in gospodarske interesne skupine idr.), ki na različne načine sodelujejo v procesu oblikovanja politik. Po drugi strani okoljske politike EU tudi povratno vplivajo na sodelujoče akterje, predvsem na države članice. Diplomsko delo tako prikazuje razvoj okoljskih politik EU, dejavnike in akterje vplivanja ter hkrati na podlagi primerjav nakazuje učinkovitost in potencial okoljskih politik EU znotraj in izven Unije.

Ključne besede: Evropska unija, okoljske politike, podnebne spremembe, Slovenija, Združene države Amerike.

The efficiency and potential of environmental policies of the European Union within and beyond the Union

Environmental policies of the European Union (EU) have taken a big leap forward since 1957 and have established the EU as an environmental leader, which seeks to act as an incentive and a model for the development of stringent measures and standards at EU level and globally. Even with regard to environmental change, which represents a major stumbling stone for many countries, including the the United States of America (USA), the EU recognizes the importance of efficient environmental policies and strives to meet or even exceed the Kyoto Protocol targets. Meanwhile, the U.S. environmental policies experienced a turnover in the 1990-ies, pushing them from leader to laggard, with environmental policies which in certain aspects differ greatly from EU policies. The EU environmental policies do not only reflect the interests of Member States and EU institutions, they include a number of »external« actors (international organizations, non-governmental and business interest groups, etc.) which are, in different ways, involved in the process of policy formulation. These policies, however, also have a reverse effect on the participating actors, especially the Member States. This paper shows the development of EU environmental policies, factors and actors of influence, as well as the efficiency and potential of EU environmental policies within and outside the Union.

Keywords: European Union, environmental policies, environmental change, United States of America, Slovenia.

KAZALO

1 UVOD	8
2 ZGODOVINSKI RAZVOJ OKOLJSKIH POLITIK EU	12
2.1 Prva faza (1957–1972): Obdobje ‘naključnih ukrepov’	12
2.2 Druga faza (1972–1986): Obdobje ‘odziva’	12
2.2.1 PARIŠKA KONFERENCA IN PRVI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM	13
2.2.2 DRUGI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM	13
2.2.3 TRETJI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM	14
2.3 TRETJA FAZA (1987–1992): Obdobje ‘spodbude’	15
2.3.1 ČETRTE OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM	15
2.3.2 ENOTNI EVROPSKI AKT	15
2.4 ČETRTE FAZA (1993–2000): Obdobje ‘razvoja’	16
2.4.1 POGODBA O EVROPSKI UNIJI	17
2.4.2 PETI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM	18
2.4.3 AMSTERDAMSKA POGODBA	19
2.5 PETA FAZA (2001–danes): Obdobje ‘izzivov’	20
2.5.1 ŠESTI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM	20
2.5.3 NIŠKA POGODBA	21
2.5.2 POGODBA O USTAVI ZA EVROPO	22
2.5.4 LIZBONSKA POGODBA	22
3 KLJUČNI AKTERJI	23
3.1 DRŽAVE ČLANICE EU	23
3.1.1 ŠIRITEV EU	25
3.2 EVROPSKI PARLAMENT	26
3.3 EVROPSKI SVET	28
3.4 SVET EVROPSKE UNIJE	29
3.5 EVROPSKA KOMISIJA	30
3.6 SODIŠČE EVROPSKE UNIJE	32
3.7 EVROPSKA AGENCIJA ZA OKOLJE	33
3.8 NEVLADNI AKTERJI	35
3.8.1 NEVLADNE OKOLJSKE ORGANIZACIJE	36
3.8.2 GOSPODARSKI AKTERJI	38

3.9 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV	39
3.9.1 UNEP	39
3.9.2 OKVIRNA KONVENCIJA ZDRUŽENIH NARODOV O PODNEBNIH SPREMEMBAH IN KJOTSKI PROTOKOL	42
4 IMPLEMENTACIJA OKOLJSKIH POLITIK ZNOTRAJ EU	45
4.1 SLOVENIJA.....	45
4.1.1 PODNEBNE SPREMEMBE	48
4.2 NEMČIJA.....	51
4.2.1 VLOGA NEMČIJE V EU.....	51
4.2.2 PODNEBNE SPREMEMBE	52
4.3 ŠVEDSKA.....	55
4.3.1 VLOGA ŠVEDSKE V EU.....	55
4.3.2 PODNEBNE SPREMEMBE	56
5 GLOBALNA RAVEN – PRIMERJAVA EU IN ZDA	59
5.1 ZDA KOT OKOLJSKA VODITELJICA	59
5.2 UPADANJE OKOLJSKEGA ZAGONA	61
5.3 DEJAVNIKI VPLIVANJA NA OKOLJSKE POLITIKE ZDA.....	63
5.4 EU KOT GLOBALNA OKOLJSKA VODITELJICA	65
5.4.1 PODNEBNE SPREMEMBE	68
6 SKLEP	71
LITERATURA	77

SEZNAM KRATIC

EAO	Evropska agencija za okolje
ECOSOC	Ekonomsko-socialni svet (Economic and Social Council)
EEA	Enotni evropski akt
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ETS	Sistem trgovanja z emisijami (Emissions Trading System)
EU	Evropska unija, Unija
NVO	Nevladna organizacija
OAP	Okoljski akcijski program
OZN, ZN	Organizacija Združenih narodov, Združeni narodi
PEU	Pogodba o Evropski uniji
TGP	Toplogredni plini
UNEP	Program Združenih narodov za okolje (United Nations Environment Programme)
UNFCCC	Okvirna konvencija ZN o podnebnih spremembah (United Nations Framework Convention on Climate Change)
ZDA	Združene države Amerike

SEZNAM GRAFOV

Graf 4.1: Emisije TGP v Sloveniji (1990–2008).....	49
Graf 4.2: Emisije TGP v Nemčiji (1990–2008)	53
Graf 4.3: Emisije TGP na Švedskem (1990–2008).....	57
Graf 5.1: Mnenje državljanov ZDA glede pomena okolja in gospodarskega razvoja (1984–2010)	63
Graf 5.2: Emisije TGP v EU-15 in EU-25 (1990–2008)	69

1 UVOD

Okoljska vprašanja niso vedno zavzemala visokega položaja na dnevnem redu EU; v 1950-ih letih jim niso posvečali posebne pozornosti, deli okoljsko usmerjene zakonodaje so bili večinoma naključni in namenjeni za ohranjanje gospodarstva. Do preobrata je prišlo šele v 1990-ih, ko so se vzporedno z naglim tehnološkim in gospodarskim razvojem pojavili vedno večji pritiski na okolje, število in razsežnosti okoljskih katastrof pa so se vidno povečale. Okoljski problemi niso ostali omejeni le na posamezne države oz. regije, ampak predstavljajo problem celotne mednarodne skupnosti. Kot odgovor na poslabšanje okoljskih razmer, je predvsem v zadnjih letih, tako na ravni EU kot globalno, prišlo do skokovitega porasta aktivnosti na tem področju. Povečalo se je zanimanje za znanstveno raziskovanje, razvila so se okoljska gibanja in organizacije, ter so se oblikovale institucije in okoljske politike, ki se na različne načine spopadajo z nastalo situacijo.

EU poskuša okoljske probleme reševati v okviru svojih okoljskih politik, ki temeljijo na prepričanju, da je zaščita okolja tesno povezana z gospodarskim in družbenim napredkom ter blaginjo državljanov. Na podlagi tega se Unija zavzema za sprejemanje okoljsko naprednih politik, za postavljanje visokih okoljskih standardov ter za spodbujanje razvoja novih načinov dela in čistejših tehnologij tudi izven EU (Urad Vlade RS za komuniciranje 2010). Okoljske politike EU se oblikujejo znotraj večstopenjskega pogajalskega procesa ter so odraz politik in ciljev držav članic in institucij EU, ter zunanjih interesov vladnih in nevladnih akterjev, ki z lobiranjem poskušajo vplivati na sprejemanje odločitev. Kljub vidnemu napredku EU na okoljskem področju, pa ostajajo številna vprašanja odprta, ne le glede implementacije sprejetih politik znotraj Unije, ampak tudi glede vloge in vpliva EU pri oblikovanju mednarodnih okoljskih dogovorov in politik.

EU s prizadeva prevzeti vodilno vlogo predvsem na področju podnebnih sprememb, kjer se je z umikom ZDA pojavil prostor za druge akterje na mednarodnem nivoju. Podnebne spremembe pri tem predstavljajo precejšen kamen spotike, saj zahtevajo sprejemanje konkretnih ukrepov, ki imajo pomembne politične in gospodarske implikacije, ter ki so nujni za reševanje nastalih okoljskih problemov in preprečitev

dviga globalnih temperatur za 2 stopinji Celzija. Število vpletenih akterjev in interesov se na mednarodni ravni še poveča, kar dodatno otežuje oblikovanje učinkovitih mednarodnih okoljskih dogovorov. Glavno arena za okoljska pogajanja predstavljajo ZN, ki kot največja mednarodna organizacija združujejo večino svetovnih držav, ter ki so z vzpostavitvijo okoljskih institucij (npr. UNEP), organiziranjem okoljskih konferenc ter sprejetjem konvencij in dogovorov (npr. UNFCCC in Kjotski protokol), okrepili svoj položaj na okoljskem področju. EU s prevzemanjem iniciative poskuša nadalje utrditi svoj položaj znotraj ZN, kot tudi nasploh na mednarodni ravni in v odnosu s tretjimi državami, saj se zaenkrat še ni uspela otresti vseh omejitev, ki ji preprečujejo prevzem vloge, primerljive z ameriško.

V diplomskem delu se ne spuščam v podrobno analizo posameznih okoljskih zakonodajnih ukrepov, saj je tematika preobsežna in prezahtevna, da bi jo lahko tukaj ustrezno opredelila, ampak poskušam zaobjeti širši pogled na okoljske politike EU ter na mednarodne okoljske politike. Glavni cilj dela je tako preučevanje splošne učinkovitosti¹ okoljskih politik EU, znotraj konteksta njihovega oblikovanja in implementacije v državah članicah ter njihovega pomena na globalni ravni. Kot glavno vodilo mi služi delovno vprašanje: v kolikšni meri je EU uspešna pri oblikovanju in implementaciji okoljskih politik ter ali ima potencial za oblikovanje okoljskih politik na mednarodni ravni. Pri tem poskušam podrobneje analizirati vzroke za (ne)učinkovitost okoljskih politik EU, razpon med sprejetimi politikami in njihovo implementacijo, možnosti za izboljšave.

Diplomsko delo je razdeljeno na dva dela; na oblikovanje ter na implementacijo okoljskih politik. V prvem delu je predstavljen kratek zgodovinski razvoj okoljskih politik EU, ki je razdeljen na pet ključnih faz, kjer so izpostavljeni najpomembnejši dogodki in dokumenti, ki nakazujejo viden napredek EU pri izboljšanju postopkov in delovanja na okoljskem področju. V nadaljevanju so izpostavljeni glavni akterji, ki na okoljske politike vplivajo na različnih stopnjah razvoja. Po eni strani so to države članice ter institucije EU, ki neposredno oblikujejo politike EU znotraj pogajalskih procesov ter ki so odgovorne za njihovo implementacijo. Po drugi strani so to mednarodne organizacije in institucije, kjer poteka sodelovanje na multilateralni ravni,

¹ Učinkovitost je v tem primeru razumljena kot zmožnost EU za doseganje zastavljenih ciljev oz. rezultatov, ki vidno prispevajo k zmanjšanju okoljskih problemov.

kar ima posreden vpliv na procese odločanja v EU. Posreden vpliva pa imajo tudi posamezni nevladni akterji (nevladne organizacije, organizirani interesi), ki se v procese oblikovanja okoljskih politik EU vključujejo predvsem z lobiranjem na države članice in institucije EU.

V drugem delu se osredotočam na implementacijo okoljskih politik znotraj EU ter na njihov potencial vplivanja na oblikovanje mednarodnih okoljskih politik. Na ravni EU so stopnje implementacije prikazane na primeru treh držav članic (Slovenija, Nemčija in Švedska) Pri Sloveniji je podan krajši pregled nad pristopnimi pogajanjmi EU, s poudarkom na ovrednotenju napredka Slovenije pri izpolnjevanju ciljev EU ter na problemih pri prenosu zakonodaje EU v slovensko zakonodajo. Stanje okolja v Sloveniji je podrobneje predstavljeno tudi na primeru podnebnih sprememb ter izpolnjevanja ciljev Kjotskega protokola in EU za zmanjševanje emisij TGP. Pri Nemčiji in Švedski je opredeljena njuna vloga pri oblikovanju in splošna uspešnosti pri implementaciji okoljskih politik EU, ter je prikazan vpliv EU na oblikovanju državnih okoljskih politik. Podobno kot pri Sloveniji, je predstavljeno tudi stanje glede zmanjševanja emisij TGP ter izpolnjevanja ciljev Kjotskega protokola in EU.

Omenjene države so bile za primerjavo izbrane na podlagi različnih razlogov. Slovenija predstavlja eno izmed novejših držav članic EU, ki je morala tekom postopka pridruženja prilagoditi precejšen del svoje zakonodaje, ter predstavlja dober primer vpliva EU na oblikovanje politik, hkrati mi je po tematiki najbližja. Nemčija je bila pri oblikovanju okoljskih politik EU prisotna od vsega začetka (sprva le kot Zahodna Nemčija, po združitvi z vzhodnim delom leta 1990 pa kot celota) ter predstavlja eno izmed okoljsko najbolj naprednih držav članic, ki ima zaradi položaja največje neto plačnice, velik potencial vplivanja na politike. Švedska je pogosto videna kot najbolj »zelena« država članica, ki jo z njeno težnjo k strogim okoljskim politikam upravičeno lahko označimo kot vzornico. Za analizo pa je pomembna tudi v smislu preučevanja vpliva EU na posamezne države članice.

Na mednarodni ravni gre za primerjavo okoljskih politik v ZDA in EU, kot pomembnega pokazatelja potenciala okoljskih politik EU. Najprej je predstavljen kratek razvoj okoljskih politik v ZDA, od prevzema položaja ZDA kot vodilne okoljske zagovornice v 1970-ih letih do upadanja zagona in preobrata na okoljskem področju v

1990-ih. Vzporedno s tem je predstavljena tudi začetna pasivna vloga EU na okoljskem področju, postopno oblikovanje strožjih ukrepov ter vzpon EU kot nove okoljske pobudnice na globalni ravni. Prav tako so opredeljeni glavni dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje in implementacijo okoljskih politik ZDA, na primeru podnebnih sprememb in ciljev Kjotskega protokola pa je prikazano stanje v ZDA in EU. ZDA so bile za primerjavo izbrane predvsem zaradi svoje vloge kot svetovna velesila, ki ima velik vpliv na delovanje posameznih mednarodnih akterjev, ter vloge, ki so jo prvotno igrale pri oblikovanju okoljskih politik in dogovorov. Hkrati so največja potrošnica in onesnaževalka, ki se ni želela zavezati ciljem Kjotskega protokola, ter katere sodelovanje bi lahko bilo ključnega pomena za reševanje globalnih okoljskih problemov.

Vsebina diplomskega dela je zaokrožena v sklepu, kjer so interpretirane in povzete temeljne ugotovitve ter so izpostavljeni izzivi, s katerimi se Unija trenutno sooča pri oblikovanju in implementaciji okoljskih politik EU, ter za katere je pričakovano, da bodo imeli tudi v prihodnje velik vpliv na okoljske politike EU. Prav tako je podan odgovor na raziskovalno vprašanje ter so predstavljeni določeni predlogi za možna izboljšanja na okoljskem področju v EU.

Pri pisanju diplomskega dela sem se opirala predvsem na analizo in interpretacijo primarnih (pogodbe, zakoni, programi ipd.) in sekundarnih virov (knjige, članki, raziskovalna poročila ipd.) ter na analizo relevantnih uradnih statistik in anket. Omenjene metode so bile uporabljene predvsem zaradi svoje objektivnosti in učinkovitega podajanja dejstev o stanju in razvoju okoljskih politik ter zaradi jasne interpretacije. V določenih primerih so bile sicer precej enostranske in niso zaobjele vseh vidikov, vendar je bilo tovrstne omejitve možni preseči z povezovanjem več različnih metod. Za bolj poglobljeno analizo ključnih elementov pa sem se posluževala tudi proučevanja konkretnih primerov, primerjalnega raziskovanja ter interpretacije intervjuja g. Antona Komata.

2 ZGODOVINSKI RAZVOJ OKOLJSKIH POLITIK EU

2.1 Prva faza (1957–1972): Obdobje ‘naključnih ukrepov’

EGS okoljskim vprašanjem v obdobju od 1957 do 1972 ni posvečala posebne pozornosti, kar je razvidno tudi iz Rimske pogodbe,² saj ni vključevala členov, ki bi se izrecno nanašali na obstoj okoljskih politik oz. okoljske zaščite. Temeljni cilj držav ustanoviteljic EGS je bila vzpostavitev enotnega trga in postopno približevanje gospodarskih politik držav članic Skupnosti. Sprejetje posameznih delov okoljske zakonodaje je bilo večinoma naključno in posledica usklajevanja gospodarskih politik (Hildebrand 2007, 22). Znotraj Rimske pogodbe lahko najdemo le dva člena, ki se posredno nanašata na okoljske politike; 2. člen, ki poleg usklajenega razvoja gospodarskih dejavnosti, stalne in uravnotežene gospodarske rasti, povečane stabilnosti in tesnejših odnosov med državami podpisnicami izpostavlja tudi pospešeno višanje življenjske ravni, ter 36. člen, ki ne izključuje prepovedi oz. omejitev pri uvozu, izvozu ali blagu v tranzitu, v kolikor gre za varovanje zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin (Rimska pogodba, 2. in 36. člen). V omenjenih členih lahko zaznamo zametke ideje o zaščiti okolja in izboljšanju kvalitete življenja (Johnson in Corcelle 1992, 1), na podlagi katerih so se postopoma oblikovale okoljske politike EU kot jih poznamo danes.

2.2 Druga faza (1972–1986): Obdobje ‘odziva’

Začetek druge faze razvoja okoljskih politik EGS definirajo predvsem trije dogodki, in sicer težavna pogajanja znotraj Urugvajskoga kroga Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT)³, pogajanja med ZDA in Kanado o Prostotrgovinskem dogovoru ter podkrepitev cilja Skupnosti za vzpostavitev enotnega notranjega trga (Fu 2008, 246). Sovpadajoča gospodarska in naftna kriza leta 1973–1974 pa je, na podlagi presežkov nastalih v obdobju hitre industrializacije v 1960-ih letih, nadalje opozorila na povečanje pomena okoljske zaščite ter je otežila vpeljavo novih bremen na podjetja in na

² Pogodba o ustanovitvi EGS je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu, v veljavo pa je vstopila 1. januarja 1958. Pogodba je pomembna predvsem zato, ker je postavila temelje za tesnejše sodelovanje med evropskimi državami ter je okreplila idejo o postopni politični integraciji (Civitas).

³ Pogajanja so potekala od 1986 do 1994 ter so spodbudila eno največjih reform svetovnega trgovinskega sistema od nastanka GATT. Vzpostavljena je bila tudi nova mednarodna institucija, Svetovna trgovinska organizacija (WTO). Okoljske implikacije v končnem besedilu pogajanj sicer niso popolnoma jasne, a stremijo k trajnostnemu razvoju, k zaščiti in ohranitvi okolja ter k povečanju sredstev za doseganje tovrstnih ciljev v skladu z gospodarskim razvojem (Blackwell 1995).

gospodarstvo nasploh (Johnson in Corcelle 1992, 2). Spodbudo za razvoj okoljskih politik je predstavljal vedno večji politični pritisk okoljevarstvenikov na državni in mednarodni ravni. Okoljskih dejavnikov tako znotraj procesov globalizacije in regionalne integracije ni bilo več možno zapostavljati (Hildebrand 2007, 28–29), kar nakazuje tudi sprejetje prvih treh OAP Skupnosti.

2.2.1 PARIŠKA KONFERENCA IN PRVI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM

Države članice EGS so na Pariški konferenci leta 1972 razglasile potrebo po izboljšanju kvalitete življenja, okolja in življenjskih pogojev prebivalcev Skupnosti. Hkrati so se osredotočile na nematerialne vrednote in na zaščito okolja z namenom zmanjšanja razlik med gospodarskim napredkom in življenjskimi pogoji (Fu 2008, 246). Posledično je prišlo do oblikovanja prvega OAP za obdobje od 1973 do 1976, ki je predstavljal pomembno prelomnico pri oblikovanju okoljskih politik, saj je določal cilje, načela in prioritete, ter merila potrebna za izvajanje le-teh (Notaro 1998, 235). Sprejetih je bilo 11 načel, med katerimi so ključnega pomena načelo preventivnega ukrepanja, načelo odgovornosti onesnaževalca za plačilo nastale okoljske škode ter načelo ureditve stopenj ukrepanja glede na tip onesnaževanja in geografsko področje (Hildebrand 2007, 24–25). Ukrepi so bili razdeljeni na tri skupine; na preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tovrstnih težav, na izboljšanje kvalitete okolja ter na sodelovanje Skupnosti z mednarodnimi organizacijami, ki se ukvarjajo z okoljskimi problemi, še posebej z OECD, Svetom Evrope in OZN (Johnson in Corcelle 1992, 15–16).

2.2.2 DRUGI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM

Leta 1977 je sledil drugi, obsežnejši OAP za obdobje od 1977 do 1981, ki je predstavljal zgolj nadaljevanje in širitev ukrepov prvega programa. Ponovno so bili podkrepljeni obstoječi cilji in načela, ter je bila poudarjena preventivna narava okoljskih politik EGS. Večji pomen so pridobili ukrepi za preprečevanje onesnaževanja vode in zraka, zvočnega onesnaževanja ter racionalne zaščite in upravljanja z vesoljem, okoljem in naravnimi viri (Johnson in Corcelle 1992, 17). Drugi OAP je bil sprejet z letom in pol zamika, saj je zaradi pristopa nove države članice (Grčija) ter nadgradnje Službe za okolje in varstvo potrošnikov v Generalni direktoriat za okolje, varstvo potrošnikov in

jedrske varnosti prišlo do težav pri usklajevanju programa (Rehbinder in Steward v Hildebrand 2007, 25).

2.2.3 TRETJI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM

Razvoj okoljskih politik se je nadaljeval šele leta 1983 s sprejetjem tretjega OAP, ki je pokrival obdobje od 1982 do 1986 ter je predlagal premik k preventivnim ukrepom za povečanje učinkovitosti okoljske zaščite (Waldmann 2005, 4). Vseboval je številne nove elemente; izpostavljal je potrebo po integraciji okoljskih politik v ostale sektorske politike in okrepitvi preventivne narave okoljskih politik znotraj okvirjev globalne strategije in učinkovite izrabe naravnih virov. Hkrati je poudarjal gospodarski in socialni vidik okoljskih politik (Johnson in Corcelle 1992, 17–18) ter je predlagal novi instrument za presojo vplivov na okolje (*EIA – Environmental Impact Assessment*)⁴, ki naj bi ga vključili v razvojne načrte (Waldmann 2005, 4). Evropski svet je prvič pridobil možnost določanja prioritarnih področij (npr. postopek ugotavljanja okoljskih učinkov), Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) pa je pridobila podlago za pripravo predlogov (Johnson in Corcelle 1992, 18).

EGS se je začela zavedati, da bo okoljsko naravnana zakonodaja v vedno večji meri vplivala na domače politike držav članic ter na ključna politična področja Skupnosti (kmetijska politika, industrija, promet in energija). Sodišče Evropskih skupnosti je to prepričanje potrdilo s sprejetjem odločbe leta 1985, kjer je povečano varstvo okolja opredeljeno kot eden temeljnih ciljev Skupnosti (Waldmann 2005, 4). Okoljski viri so tako postali pomemben dejavnik za nadaljnji gospodarski in družbeni razvoj ter za izboljšanje življenjskih pogojev (Hildebrand 2007, 25). Vzporedno z akcijskimi programi je, s sprejetjem različnih okoljskih direktiv in dokumentov, prišlo do obsežnih zakonodajnih dejavnosti na področju okolja, vendar pa je dejanska zakonodajna podlaga za okoljske politike v tem obdobju ostala še precej šibka. Pri implementaciji okoljske zakonodaje so si države pomagale predvsem s splošnimi načeli 100.⁵ in 235.⁶ člena Rimske pogodbe (Notaro 1998, 235–236).

⁴ Instrument so prvotno osnovale ZDA v Nacionalni okoljski politični listini (*NEPA - National Environmental Policy Act*) leta 1969 (Waldmann 2005, 4).

⁵ Svet lahko na predlog Komisije soglasno izdaja direktive za približevanje zakonov in predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev in delovanje enotnega trga (Rimska pogodba, 100. člen).

2.3 TRETJA FAZA (1987–1992): Obdobje ‘spodbude’

Za obdobje od 1987 do 1992 sta bila pomembna predvsem sprejetje četrtega OAP ter EEA⁷, ki je kot prva večja revizija Rimske pogodbe zagotovil pravno podlago za okoljske politike Skupnosti pod 7. naslovom – Okolje (Notaro 1998, 236).

2.3.1 ČETRTI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM

Četrty OAP (za obdobje od 1987 do 1992) se je od predhodnih programov razlikoval tako po strukturi, kot usmeritvi politik. Bistveno je dokončal in formaliziral ideje okoljskih politik Skupnosti, ter je bil praktično vseobsegajoč, saj je zahteval integracijo okoljskih politik v obstoječe družbene, industrijske, kmetijske in gospodarske politike (Hildebrand 2007, 31). Program se je v prvi vrsti zavzemal za oblikovanje strožjih okoljskih standardov, ki bi bili usklajeni z željami javnosti ter bi hkrati predstavljali nujen element gospodarstva Skupnosti. Zavzemal se je tudi za povečanje nadzora in implementacije direktiv Skupnosti na področju okolja ter za okrepitev okoljskega izobraževanja in informacijske politike (Johnson in Corcelle 1992, 18–19).

2.3.2 ENOTNI EVROPSKI AKT

Do oblikovanja EEA je prišlo zaradi oslabitve določil iz Rimske pogodbe in povečanja števila držav članic iz 6 na 12. Okoljske politike pri tem niso igrale primarne vloge. Najpomembnejše je bilo sprejetje odločitve o dokončanju enotnega notranjega trga, kar bi posledično vplivalo na povečanje gospodarskih aktivnosti v Skupnosti. V izogib negativnim učinkom na okolje, je bilo tako potrebno uvesti tudi spremembe na okoljskem področju (Hildebrand 2007, 31–32). EEA je na okoljske politike Skupnosti vplival predvsem na tri načine:

1. s splošnimi institucionalnimi spremembami (večinsko glasovanje in postopek posvetovanja z drugim branjem v Evropskem parlamentu);
2. z določili o dokončanju enotnega notranjega trga;

⁶ Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju s Skupščino soglasno sprejme ustrezne ukrepe, kadar se pri delovanju enotnega trga izkaže, da je zaradi doseganja ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil (Rimska pogodba, 235. člen).

⁷ EEA je bil podpisan 17. februarja 1986, v veljavo pa je vstopil 1. julija 1987. Uvedel je prilagoditve, ki so bile potrebne za vzpostavitev enotnega notranjega trga (Europa 2009a).

3. ter z novimi zakonskimi določbami, ki definirajo okoljske politike Skupnosti (Haigh in Baldock v Hildebrand 2007, 33).

Najpomembnejša določila za razvoj okoljskih politik Skupnosti v okviru EEA so bila zapisana pod 7. naslovom (člen 130r do 130t). V členu 130r so bili navedeni cilji za ohranitev, varovanje in izboljšanje kakovosti okolja in človekovega zdravja ter za preudarno rabo naravnih virov. Določene so bile smernice za izvajanje okoljskih politik, izpostavljena je bila potreba po delitvi pristojnosti med Skupnostjo in posamezno državo članico, ter po sodelovanju Skupnosti s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami. V členu 130s⁸ je bil podan zakonodajni postopek za oblikovanje okoljskih zakonov, v členu 130t pa je bilo opredeljeno, da ima vsaka država članica pravico do uveljavljanja strožjih okoljskih ukrepov kot so določeni s strani Skupnosti, vendar le če so združljivi z EEA (Enotni evropski akt, člen 130r–130t).

Omenjena določila so imela pomembne ideološke posledice, saj je več kot tretjina takratnih držav članic Skupnosti varstvu okolja dodelila ustavni status, varstvo okolja pa je pridobilo formalno enak status glede na ostale cilje Skupnosti (Hildebrand 2007, 36). EEA je prvič, v obziru do postopkov odločanja in odgovornosti za okoljske politike, izpostavila tudi načelo subsidiarnosti, ki opredeljuje, kdaj ima Skupnost prednost pri ukrepanju pred državami članicami (Waldmann 2005, 5). Možnost večinskega glasovanja je zagotovila okvir za sprejemanje večjega števila okoljske zakonodaje ter za večjo učinkovitost, vendar je hkrati dajala priložnost za preglasovanje posameznih držav članic. Številni predpisi so tako ostala nejasni ter so pustili več prostora za interpretacijo in manevriranje z določili okoljskih politik (Hildebrand 2007, 36–37).

2.4 ČETRТА FAZA (1993–2000): Obdobje ‘razvoja’

Obdobje od leta 1993 do 2000 so zaznamovale predvsem sprejetje PEU⁹ kot naslednje stopnje razvoja okoljskih politik EU, peti OAP ter spremembe PEU uvedene z Amsterdamsko pogodbo.¹⁰

⁸ Svet na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno odloči, katere ukrepe naj sprejme Skupnost. Hkrati lahko pod omenjenimi pogoji opredeli vprašanja, o katerih bi se odločalo s kvalificirano večino (Enotni evropski akt, člen 130s).

⁹ Pogodba je bila podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, v veljavo pa je vstopila 1. novembra 1993. PEU je ime EGS skrajšala v Evropska skupnost - ES, uvedla je nove oblike sodelovanja med vlada

2.4.1 POGODBA O EVROPSKI UNIJI

PEU je vsebinsko dosegla novo stopnjo okoljske zaščite, saj je »trajnostno in brezinflacijsko rast ob spoštovanju okolja« (Pogodba o Evropski uniji, 2. člen) izpostavila kot pomembno načelo za nadaljnji razvoj EU (Waldmann 2005, 5), varstvo okolja in trajnostni razvoj pa sta bila kot splošna cilja izpostavljena že v preambuli. Določila člena 130s sedaj natančnejše opredeljujejo tudi postopke odločanja o ukrepih, ki jih Skupnost potrebuje za doseganje okoljskih ciljev iz člena 130r (Pogodba o Evropski uniji, člen 130s). Za okoljsko področje so bili opredeljeni trije zakonodajni postopki. Večino okoljskih ukrepov pokriva postopek sodelovanja, obsežnejši ukrepi (kot npr. splošni akcijski programi z vplivom na ostala politična področja Skupnosti) se sprejemajo s postopkom soodločanja,¹¹ soglasno pa se v Svetu odloča o zahtevnejših ukrepih,¹² ki imajo takojšnje implikacije na državnem nivoju držav članic (Waldmann 2005, 5).

PEU je s tem znatno prispevala k reformi režima odločanja o okoljskih vprašanjih, saj je sprejemanje okoljskih ukrepov s kvalificirano večino postalo ustaljena praksa. Hkrati je z vpeljavo postopka soodločanja in pravico EP do veta, povečala vpliv okoljevarstvenikov v EP (Fu 2008, 250). Države članice so še vedno odgovorne za financiranje in izvajanje domačih okoljskih politik, vendar lahko Svet, v kolikor pride do nesorazmerno velikih stroškov za uravnavanje politik, sprejme ukrepe za začasno odstopanje od določil pogodbe oz. lahko odobri finančno podporo iz Kohezijskega sklada (Pogodba o Evropski uniji, člen 130s), ki je pripomogel k poenostavitvi prometne in okoljske infrastrukture v državah z bruto družbenim proizvodom (BDP) nižjim od 90. odstotkov povprečja Skupnosti (Fu 2008, 250).

držav članic ter je vzpostavila novo politično in gospodarsko strukturo, sestavljeno iz treh stebrov. Varstvo okolja je spadalo pod prvi steber – Evropska skupnost (Europa 2009a).

¹⁰ Pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo pa je vstopila 1. maja 1999. Na podlagi Amsterdamske pogodbe se je spremenilo označevanje členov PEU: členi 130r do 130t so bili preoblikovani v 174. do 176. člen (Europa 2009a).

¹¹ Postopek soodločanja predvideva delitev zakonodajne moči pri sprejemanju odločitev med Evropskim parlamentom (EP) in Svetom Evropske unije (v nadaljevanju Svet) (Evropski parlament).

¹² Z odstopanjem od obstoječega postopka odločanja, Svet lahko sprejema določbe, ki so davčne narave, ukrepe glede prostorskega načrtovanja, rabe zemljišč in upravljanja z vodnimi viri ter ukrepe, ki vplivajo na odločitve držav članic glede energetskih virov in njihove strukture (Pogodba o Evropski uniji, člen 130s).

2.4.2 PETI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM

Peti OAP (K trajnostnemu razvoju) je bil sprejet leta 1993 ter je pokrival obdobje od 1992 do 2000. Sestavljen je bil iz dveh delov; v prvem so bili v ospredje postavljeni trenutno stanje okolja Skupnosti in orisi strategij za doseganje boljših okoljskih pogojev. V drugem delu pa so bili določeni cilji, ki naj bi jih Skupnost upoštevala pri reševanju okoljskih vprašanj znotraj držav v razvoju ter v centralni in vzhodni Evropi (Fu 2008, 250). Ocena stanja okolja ni bila spodbudna, saj so podatki za preteklo obdobje nakazovali poslabšanje kakovosti zraka in vode, degradacijo tal, ter težave pri ohranitvi narave, urbanega okolja in pri ravnanju z odpadki. V kolikor ne bi prišlo do novih iniciativ in ukrepov, je bilo pričakovano, da se bo okoljska škoda nadalje povečala (Evropa 2000).

Peti OAP je tako navajal podrobne ukrepe za zmanjševanje količine odpadkov in porabe energije, ter je stremel k spremembi splošnih vzorcev potrošnje in k ocenjevanju industrijskega tveganja v smeri trajnostnega razvoja. Industrija, energetika, kmetijstvo, promet in turizem so bili opredeljeni kot osrednji sektorji za implementacijo (Waldmann 2005, 5). Vzpostavljen je bil nov pristop do okoljskih politik, ki je bil globalno-proaktivnem ter je temeljil na želji po spremembi obstoječih trendov in praks, na spodbujanju sprememb v družbenem obnašanju, na vzpostavitvi koncepta deljene odgovornosti ter na uporabi novih okoljskih instrumentov (Evropa 2000). Proti koncu leta 1993 so se s 175. členom PEU spremenili tudi pogoji za sprejemanje okoljskih akcijskih programov. Sedaj se sprejemajo preko zakonodajnega postopka Skupnosti in tako spadajo med vire evropskega prava. Za predhodne programe to žal ni veljalo, saj so bili sprejeti soglasno kot odraz politik ter niso predstavljali dela prava Skupnosti (Fu 2008, 251).

Skupnost se je osredotočila na 6 prednostnih področij, in sicer na:

1. dolgoročno upravljanje z naravnimi viri;
2. integriran pristop boja proti onesnaževanju;
3. zmanjšanje porabe energije iz neobnovljivih virov,
4. izboljšanje upravljanja mobilnosti z učinkovitimi in čistimi načini prevažanja;
5. pripravo paketa sredstev za izboljšanje kvalitete urbanega okolja;

6. ter na izboljšanje zdravja in varnosti, zlasti v povezavi z industrijskimi nevarnostmi, nuklearno varnostjo in zaščito pred sevanjem (Evropski parlament in Svet 1993).

Leta 1998 je prišlo do revizije petega OAP, na podlagi katere se je Skupnost, v želji po doseganju trajnostnega razvoja, odločila za pospešitev ukrepov integracije okolja v druga politična področja, za širitev okvirjev okoljskih instrumentov, za boljšo implementacijo in uveljavljanje okoljske zakonodaje, za pospešitev mednarodnega sodelovanja, za povečanje stopenj okoljske informiranosti, za razvoj trajnostnih metod proizvodnje in potrošnje, ter za promocijo regionalnih in lokalnih iniciativ (Evropski parlament in Svet 1998).

2.4.3 AMSTERDAMSKA POGODBA

Amsterdamska pogodba je, tudi zaradi vstopa takrat novih držav članic (Avstrija, Finska in Švedska) z naprednejšimi okoljskimi politikami, vpeljala nekatere nepričakovane spremembe in izboljšave okoljske zaščite na evropski ravni (Waldmann 2005, 5–6). 6. člen pogodbe tako poudarja, da je »/z/ahteve varstva okolja potrebno vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Skupnosti, /.../ zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja« (Amsterdamska pogodba). Vpeljana je bila strateška presoja vplivov na okolje, ki je pri pomembnejših okoljskih vprašanjih zahtevala presojo zakonodajnega predloga. Postopek odločanja je bil nadalje poenostavljen kar je pogodbi omogočilo lažjo berljivost ter je zmanjšalo verjetnost sporov (Fu 2008, 253–254). Odločitve o večini okoljskih vprašanj so sedaj podvržene kvalificirani večini in postopku soodločanja, kar je precej povečalo tudi vpliv EP na okoljskem področju. Med izjeme še vedno spadajo raba zemljišč, fiskalni ukrepi, energija in vodni viri (Waldmann 2005, 6).

Dopolnjena PEU je zahtevala, da so vsi predlogi Komisije osnovani na visoki stopnji okoljske zaščite, vendar sedaj t.i. okoljska garancija¹³ ne velja več, kot je bilo to določeno v predhodnih pogodbah. 95. člen Amsterdamska pogodba razlikuje med

¹³ Izraz se nanaša na ukrep iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), ki je državam članicam v določenih okoliščinah omogočal ohranitev državnih zakonov, kljub zahtevam EU po harmonizaciji notranjega trga (EU-Oplysningen 2010).

dvema primeroma; po sprejetju usklajevalnih ukrepov Skupnosti se države članice lahko odločijo ali za ohranitev obstoječih državnih določil ali pa za uveljavitev novih. V vsakem primeru morajo države članice svojo odločitev sporočiti Komisiji ter jo tudi pojasniti. Odločitve morajo biti osnovane na znanstvenih dokazih in morajo predstavljati odziv na problem, ki specifično vpliva na državo članico, ter ki se je pojavil kot posledica sprejetja usklajevalnega ukrepa (Fu 2008, 253–254).

2.5 PETA FAZA (2001–danes): Obdobje ‘izzivov’

Obdobje od 2001 do danes so najbolj zaznamovali sprejetje šestega OAP, spremembe uvedene z Niško pogodbo,¹⁴ sprejetje Lizbonske pogodbe¹⁵ ter do določene mere tudi Pogodba o Ustavi za Evropo.¹⁶

2.5.1 ŠESTI OKOLJSKI AKCIJSKI PROGRAM

Šesti OAP (Okolje 2010: Naša prihodnost, naša izbira) pokriva obdobje od 2002 do 2012 ter potrjuje strategijo o trajnostnem razvoju, ki za svoje delovanje zahteva integracijo okoljskih politik in ostalih politik EU, zlasti gospodarskih (Fu 2008, 252). V programu je jasno izraženo, da je za premagovanje današnjih okoljskih izzivov potrebno preseči strogo zakonodajni pristop ter sprejeti strateški pristop, ki zahteva uporabo instrumentov in ukrepov za vplivanje na odločitve potrošnikov, načrtovalcev politik in državljanov. Šesti OAP tako predlaga 5 glavnih smernic za strateške akcije:

- izboljšanje implementacije obstoječe zakonodaje;
- integracijo okoljskih prizadevanj v ostale politike;
- sodelovanje s podjetji;
- vključevanje državljanov EU in spreminjanje njihovega odnosa do okolja (močnejši javni nadzor);

¹⁴ Pogodba je bila podpisana 26. februarja 2001, v veljavo pa je vstopila 1. februarja 2003. Zadevala je reformo institucij, ki bi EU omogočila učinkovito delovanje po širitvi na 25 držav članic leta 2004 oz. na 27 držav članic do leta 2007 (Europa 2009a).

¹⁵ Pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007, v veljavo pa je vstopila 1. decembra 2009. Glavni namen pogodbe je povečanje demokratičnosti EU za izpolnitev pričakovanj državljanov EU glede visokih standardov odgovornosti, odprtosti, preglednosti in sodelovanja, ter povečanje učinkovitosti in sposobnosti EU za reševanje obstoječih globalnih izzivov (Europa 2009a).

¹⁶ Pogodba je bila podpisana 29. oktobra 2004, vendar ni vstopila v veljavo, saj je niso ratificirale vse države članice. Namen pogodbe je bila poenostavitev delovanja EU, njenih institucij ter postopkov sprejemanja odločitev, vzpostavitve preglednejšega odnosa med EU in državami članicami ter njenimi državljani idr. (Urad vlade RS za komuniciranje 2006).

- ter upoštevanje okolja pri načrtovanju rabe zemljišč in njihovemu upravljanju (Europa 2007).

V primerjavi s predhodnimi programi je šesti OAP zavzel tematsko usmerjen pristop, ki se osredotoča na podnebne spremembe, na naravo in biotsko raznolikost, na okolje in zdravje, ter na trajnostno upravljanje z naravnimi viri in odpadki (Fu 2008, 252). Podnebne spremembe pri tem predstavljajo glavni izziv, saj si je EU kot cilj zastavila zmanjšanje emisij TGP na stopnjo, ki ne bi ogrožala naravnega ravnovesja podnebja, oz. zmanjšanje emisij za vsaj 8 odstotkov do leta 2012 glede na leto 1990 (Evropski parlament in Svet 2002, 5. člen). Glede upravljanja z naravnimi viri in odpadki je cilj EU, da poraba obnovljivih in neobnovljivih virov ne preseže nosilne zmogljivosti okolja ter da se z bistvenim izboljšanjem učinkovitosti virov in zmanjšanjem količine odpadkov doseže ločitev uporabe virov od gospodarske rasti (Evropski parlament in Svet 2002, 8.člen). Novi program se je nanašal tudi na nove države članice, ter je peto širitev EU videl kot možnost za izboljšanje kakovosti okolja v centralno– in vzhodnoevropskih državah, predvsem v smislu zmanjšanja čezmejnega onesnaževanja (Fu 2008, 252).

Z revizijo šestega OAP leta 2007 je Komisija narejeni napredek EU ocenila kot pozitivnega, vendar je izpostavila potrebo po povečanju prizadevanj za doseganje trajnostnega razvoja okolja. Na področju podnebnih sprememb je izrazila pomen izpolnitve ciljev načrtanih znotraj Kjotskega protokola, našteva pa tudi potrebne strateške izboljšave na ostalih področjih, še posebej glede mednarodnega sodelovanja (razvoj »okoljske diplomacije«, globalna promocija trajnostnega razvoja, spodbujanje prenosa tehnologij ipd.), promocije integracije okoljskih politik ter njihove implementacije in uveljavljanja (Europa 2007).

2.5.3 NIŠKA POGODBA

Niška pogodba je le v manjši meri vplivala na oblikovanje okoljskih politik EU. Najpomembnejša je bila širitev 175. člena, ki naj bi zagotovil, da bi ukrepi z bistvenim vplivom na upravljanje z vodnimi viri oz. ukrepi ki ovirajo dostopnost do teh virov, za sprejetje potrebovali soglasje. Preostanek člena je ostal nespremenjen, ohranila pa se je tudi zahteva po soglasju pri odločanju o davčnih zadevah. Številne zelene stranke in

NVO so bile razočarane nad rezultatom, saj so bile prepričane, da bo njihovo intenzivnejše sodelovanje z vladami držav članic pripeljalo do širitve glasovanja s kvalificirano večino ter bo vključilo okoljsko obdavčevanje, kar bi posledično lahko spremenilo odnos akterjev do »eko-davkov« (Bruchell in Lightfoot 2001, 41).

2.5.2 POGODBA O USTAVI ZA EVROPO

Pogodba o Ustavi za Evropo sicer ni vstopila v veljavo, vendar je predvsem idejno pomembno vplivala na nadaljnji razvoj okoljskih politik ter na oblikovanje Lizbonske pogodbe. Trajnostni razvoj je bil izpostavljen kot eden izmed osrednjih ciljev EU, kar je razvidno tudi iz I-3. člena Pogodbe. »Unija si prizadeva za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, /.../ ter za visoko raven varstva in izboljšanja kakovosti okolja« (Pogodba o Ustavi za Evropo, I-3. člen). V Pogodbi je bil globalni trajnostni razvoj prvič povezan z zunanjimi odnosi Unije, EU pa naj bi postala subjekt trajnostnega razvoja, in ne zgolj gospodarskih aktivnosti. Integracija okoljskih politik v ostale politike kot način promocije trajnostnega razvoja je bila nenehno poudarjena (Fu 2008, 255).

2.5.4 LIZBONSKA POGODBA

Lizbonska pogodba se zavzema za ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja, za varovanje človekovega zdravja, za spodbujanje smotrne rabe naravnih virov ter za spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih in globalnih okoljskih vprašanj. Trajnostni razvoj izpostavlja kot enega temeljnih ciljev EU ter njenih zunanjih odnosov. Pojem je bil sicer omenjen že v predhodnih pogodbah, vendar z Lizbonsko pogodbo pridobi na teži ter je tudi natančneje opredeljen (Europa 2009b). Pod poglavjem Okolje so bili deloma spremenjeni 174. do 176. člen. Za okolje sta bili pomembni predvsem okrepitev standardne okoljske zakonodaje z uporabo postopka soodločanja, kjer Svet deluje s kvalificirano večino, ter opredelitev podnebnih sprememb kot regionalnega oz. globalnega okoljskega problema, ki spada v sfero okoljskih politik EU (Vedder 2008, 4–6). Z Lizbonsko pogodbo so bile uvedene tudi številne institucionalne spremembe, poenostavljeno je bilo delovanje Unije ter je bila okrepljena vloga EU na globalni ravni, kar ima pomembne implikacije za nadaljnji razvoj okoljskih politik Unije.

3 KLJUČNI AKTERJI

V procesu oblikovanja okoljskih politik EU sodelujejo številni akterji, ki poskušajo na različne načine vplivati na sprejemanje končnih odločitev. Njihovi interesi pri tem igrajo ključno vlogo, saj odražajo pozicijo, ki jo bo posamezni akter zavzel znotraj pogajalskega procesa, ter tako lahko delujejo kot spodbuda ali pa ovira za sprejemanje strožjih okoljskih ukrepov. Za sprejetje okoljskih politik EU je v prvi vrsti potrebno zagotoviti soglasje znotraj in med ključnimi institucionalnimi akterji (EP, Svet, Evropski svet, Komisija, in Sodišče EU), pri čemer je podpora držav članic nujno potrebna za delovanje le-teh, saj so države članice tiste, ki so z vstopom v Unijo del svoje suverenosti in odgovornosti prenesle na EU. V postopek oblikovanja okoljskih politik se zaradi prekrivanja politik vključujejo tudi akterji z drugih politični področjih (npr. industrija, promet, kmetijstvo), ki pogosto zavzemajo okoljsko manj naklonjene pozicije ter stremijo k zmanjšanju stroškov, ki bi jih lahko povzročili okoljski ukrepi.

Nevladni akterji (nevladne organizacije, okoljske interesne skupine) nimajo neposredne glasovalne pravice, vendar njihov pomen za oblikovanje okoljskih ukrepov nikakor ni zanemarljiv, saj imajo lahko tudi majhne spremembe pomembne okoljske implikacije. Nevladni akterji sodelujejo na lokalni in državni, ter na regionalni in mednarodni ravni, kjer z medsebojnim povezovanjem in lobiranjem poskušajo doseči čim ugodnejše okoljske dogovore. Okoljske politike EU so se na začetku osredotočale predvsem na reševanje problemov v domači regiji, globalna narava onesnaževanja pa je opozorila na potrebno po delovanju na mednarodni ravni. EU zato sodeluje s številnimi mednarodnimi organizacijami in institucijami (npr. OZN, OECD, Svet Evrope), kjer poskuša svoja okoljska načela približati drugim akterjem, ki preko mednarodnih dogovorov vplivajo na oblikovanje okoljskih politik EU. Kot najpomembnejšo mednarodno organizacijo pri tem lahko izpostavimo OZN, kjer sodeluje večina svetovnih držav, ter kjer so bile sprejete nekatere pomembne okoljske odločitve.

3.1 DRŽAVE ČLANICE EU

Okolje predstavlja področje deljene odgovornosti med EU in državami članicami (Lizbonska pogodba, člen 2c), kar pomeni, da lahko države članice same vzpostavljajo

okoljske standarde in ukrepe, v kolikor so le-ti v skladu z določili pogodb EU. Dnevni red v procesu oblikovanja okoljskih politik Unije je v veliki meri odraz preferenc in ciljev držav članic, ki se med seboj precej razlikujejo, ne le glede stopenj gospodarskega, družbenega in političnega razvoja, ampak tudi glede stanja okolja, organizacijske strukture ministrstev in zakonodajnih postopkov, ter posledično glede interpretacije sprejetih ukrepov na ravni EU in njihove implementacije na državni ravni (Weale 2008, 134–135). Na podlagi teh razlik lahko države članice razdelimo na »zeleno« oz. okoljsko aktivne, na nevtralne in na okoljsko pasivne.

Okoljsko aktivne države so pomembna gonilna sila za razvoj okoljskih politik na mednarodni ravni in na ravni EU, saj na podlagi strogih domačih ukrepov spodbujajo sprejemanje strožjih okoljskih politik v Uniji in globalno. Strožji ukrepi na obeh ravneh bi prispevali k zmanjšanju pretoka čezmejnega onesnaževanja, k hitrejšemu doseganju državnih okoljskih ciljev, ter k zmanjšanju konkurenčnega primanjkljaja industrij »zelenih« držav članic (Lieverink in Andersen 2008, 49). V EU so kot okoljsko najbolj aktivne države članice videne Avstrija, Danska, Finska, Nemčija, Nizozemska in Švedska. Na drugi strani pasivne države članice v ospredje postavljajo politike in strategije, ki z uporabo pravice do veta oz. z oblikovanjem nasprotujočih manjšin pogosto zavirajo sprejemanje strožjih okoljskih standardov, saj so načeloma pogojeni s cenovno dražjimi ukrepi. Nevtralne države pa se od primera do primera odločajo kakšno okoljsko strategijo bodo zavzele, medtem ko jih okoljsko aktivne oz. pasivne države članice poskušajo pridobiti na svojo stran (Wurzel 2008, 78).

Od širitve EU na 27 držav članic je »zelenim« državam članicam dokaj težko ohranjati vodilni položaj pri oblikovanju strožjih okoljskih politik (Wurzel 2008, 85), saj tudi zaveznitva med njimi niso samoumevna in so odvisna od državnih preferenc. Potencialni zavezniki tako niso omejeni na majhno skupino, ampak lahko vključujejo vse države članice. Države znotraj pogajalskega procesa težijo k iskanju isto mislečih držav; kadar se odločijo za aktivno koordinacijo strategij, se to večinoma dogaja na dnevnem delovnem nivoju, lahko pa prihaja tudi do stalnih bilateralnih dogovarjanj. Vlade se zavedajo, da se jim bodo določene države članice pridružile prej kot druge, zato po potrebi prilagajajo svoje strategije. Tako ni presenetljivo, da ukrepi za vzpostavitev stalnejših oblik koordinacije med manjšim številom držav članic po navadi niso pozitivno sprejeti s strani večine (Lieverink in Andersen 2008, 57–58).

Proces oblikovanja politik v EU je dvosmeren, saj so pogajanja v Bruslju v veliki meri odvisna od vloška držav članic (Lieverink in Andersen 2008, 50), po drugi strani pa imajo okoljske politike EU moč spreminjanja političnih položajev, zakonodaje in prakse držav članic (Weale 2008, 129). Domače politike so vedno pogosteje oblikovane v smislu možnih učinkov na procese odločanja v EU. »Zelene« države članice si tako pri vplivanju na okoljske politike EU pomagajo predvsem s štirimi strategijami:

1. z neposrednimi unilateralnimi ukrepi;¹⁷
2. s konstruktivnim pritiskanjem, ki je usmerjeno k oblikovanju zavezništev s Komisijo in ostalimi državami članicami, ter k iskanju kompromisov (tudi na račun nekoliko nižjih standardov znotraj EU kot doma);¹⁸
3. z zaščito lastnega okolja, kjer do pritiskanja prihaja posredno zaradi oviranja politik EU na drugih področjih, večinoma politik notranjega trga;¹⁹
4. z odločanjem proti, kot posledice konfliktov med domačimi okoljskimi standardi in delovanjem notranjega trga²⁰ (Lieverink in Andersen 2008, 50–52).

3.1.1 ŠIRITEV EU

Z vsako širitvijo Unije se pojavijo novi izzivi za oblikovanje okoljskih politik in politik EU nasploh. Z vstopom Avstrije, Finske in Švedske leta 1995 je bilo pričakovano, da bo prišlo do vidnega zvišanja okoljskih standardov EU ter do okrepitve pozicije Nemčije, Danske in Nizozemske, ki so bile do takrat videne kot okoljsko najbolj naravnane države članice. Avstrija, Finska in Švedska so v številnih pogledih prevzele vodilno vlogo znotraj okoljske zakonodaje Skupnosti ter se še vedno zavzemajo za višanje standardov (Fu 2008, 251). Širitev Unije iz 15 na 25 oz. 27 je skoraj podvojila število držav članic ter je, v nasprotju s širitvijo iz leta 1995, s sabo pripeljala številna negativna pričakovanja in vprašanja o morebitnih negativnih posledicah za ohranitev in razvoj okoljskih politik EU. Splošno prepričanje je bilo, da je zaradi socialistične preteklosti in s tem povezanimi gospodarskimi oz. zakonodajnimi tranzitnimi izzivi, možnost razvoja in implementacije okoljskih politik v državah Centralne in Vzhodne Evrope precej nižja kot v starih državah članicah (Skjærseth in Wettestad 2007, 265).

¹⁷ Npr. Danski poskus promocije davka na ogljikov dioksid (Lieverink in Andersen 2008, 51).

¹⁸ Npr. vpliv Nemčije, Nizozemske in Danske na zvišanje ravni ravnanja z odpadnimi vodami (*ibid.*).

¹⁹ Npr. Danski sistem stekleničenja, ki je prepovedal pločevinke, ter je bil s strani Komisije viden kot sporen za enotni trg (Lieverink in Andersen 2008, 52).

²⁰ Npr. prepoved uporabe pentaklorofenola v Nemčiji na Danskem, kjer sta se državi sklicevali na člen 100a PEU (*ibid.*).

Takratne države kandidatke so imele precej nizki družbeni interes za okolje, šibke okoljske organizacije in institucije ter nizki BDP, ki bi jih v luči visokih stroškov pri uvajanju strožjih okoljskih ukrepov prej uvrstil v skupino okoljsko pasivnih kot aktivnih držav članic. V kombinaciji z nezadostnimi institucionalnimi in upravnimi zmožnostmi EU, je bilo pričakovano, da bo to nadalje oslabilo postopke odločanja ter povečalo obstoječi prepad med sprejetimi politikami in njihovo implementacijo (Skjærseth in Wettestad 2007, 264–265). Pri usklajevanju okoljskih politik novih držav članic s politikami EU so se pojavile težave, saj so morale nove države članice, zaradi okoljske degradacije, nezadostne okoljske zakonodaje in zgodovinskih razlik, ob vstopu v EU najprej odpraviti nastalo škodo, sprejeti obsežno zakonodajo EU, ustanoviti nove agencije in sprejeti ukrepe za implementacijo in izvršitev. Tovrstna prilagoditev je dolgoročni proces (VanDeveer in Carmin 2007, 281), ki se sicer še ni zaključil, vendar pa so nove države članice uspele izpolniti vsaj osnovne pogoje za vstop v EU, kar vsekakor ni nezanemarljivo.

Dejanski učinki širitve EU se razlikujejo od področja do področja. V določenih primerih nove države članice podpirajo strožje ukrepe, v drugih pa so bolj počasne pri njihovi implementaciji. V procesu oblikovanja okoljskih politik se tako nove države članice, glede na svoje interese in politike, razporejajo v skupino aktivnih, nevtralnih oz. pasivnih držav članic. Družbene zahteve po višji kvaliteti okolja so v novih državah članicah še vedno precej nizke, pritisk s strani okoljskih nevladnih organizacij pa je manjši kot v starih državah članicah. EU zato poskuša z različnimi mehanizmi okrepiti šibke upravne zmogljivosti novih držav članic ter povečuje dejavnosti za nadzor in uveljavljanje zakonodaje preko Sodišča EU, ki nove države članice obravnava enako kot stare. Širitev je kratkoročno sicer oslabila EU na določenih področjih, vendar je pripomogla tudi k višji stopnji fleksibilnosti v postopkih odločanja ter k pomembnim institucionalnim spremembam (Skjærseth in Wettestad 2007, 274–276).

3.2 EVROPSKI PARLAMENT

EP je institucija, ki neposredno zastopa interese državljanov EU ter je v protokolarnem vrstnem redu PEU postavljena na prvo mesto. EP poleg deljenih zakonodajnih in proračunskih funkcij opravlja tudi funkcijo političnega nadzora in posvetovanja, ter voli predsednika Komisije. Sestavljen je iz predstavnikov državljanov EU, ki so zastopani

proporcionalno padajoče glede na velikost države članice ter se volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in trajnim glasovanjem za dobo petih let (Lizbonska pogodba, člen 9a). Poslanci EP (»evroposlanci«) so glede na politično pripadnost razvrščeni v sedem vseevropskih političnih skupin oz. strank²¹ (Evropski parlament). Tekmovalnost med strankami o ključnih vprašanjih je relativno nizka, njihove glavne funkcije na nivoju EU, pa so izbiranje voditeljev ter oblikovanje državnih interesov in zahtev. Izražanje specifičnih in univerzalnih zahtev je v veliki meri prepuščeno interesnim skupinam (Van der Heijden 2002, 195–196).

EP je viden kot najbolj »zelena« institucija EU, ki se zavzema za okoljske interese ter za okoljske skupine predstavlja pomembno areno lobiranja (Weale in drugi 2000, 93). EP je že v preteklosti pogosto sprejemal napredne okoljske amandmaje in resolucije, ter je predstavljal pomembnega partnerja predvsem za »zelene« države članice. Države članice nasploh preko EP propagirajo svoje poglede, vendar oblikovanje stikov z EP ni vedno videno kot glavna prioriteta (Liefferink in Andersen 2008, 61). Z vsako novo pogodbo EU se je postopoma okrepila in razširila moč EP. Lizbonska pogodba pri tem ni izjema, saj je razširila področja, kjer velja postopek soodločanja oz. splošni zakonodajni postopek, ter je povečala pristojnosti EP pri sprejemanju proračuna in mednarodnih dogovorov. Povečala pa se je tudi vloga državnih parlamentov in državljanov EU v Uniji (Europa 2009b). Kljub spremembam je delovanje EP do določene mere še vedno nepredvidljivo, saj je udeležen v stalnem medinstitucionalnem boju, ki vidno vpliva na njegova prizadevanja (Liefferink in Andersen 2008, 61).

EP je leta 1979 vzpostavil Odbor za okolje, družbeno zdravje in zaščito potrošnikov, ki sicer ni bil prvi odbor za okoljska vprašanja, je pa bil zelo aktiven. Okoljski odbor se je razvil v enega izmed najpomembnejših odborov EP, s precejšnjim političnim vplivom in pravicami, ki jih je možno enačiti s tistimi v Okoljskem svetu Sveta EU. Na podlagi postopka soodločanja je Odbor sodeloval pri številnih sestankih spravnih odborov, kar je olajšalo delovanje EP na okoljskem področju (Wurzel 2008, 81). Okoljski odbor je postopoma uspel vzpostaviti mrežo političnih povezav znotraj svojih pristojnosti ter ohranja redne stike z odbori parlamentov držav članic in s specializiranimi državnimi

²¹ Med strankami sta največji skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Skupina naprednega zavezništva socialistov in demokratov v EP, ki sta na zadnjih volitvah, junija 2009, prejeli največ poslanskih sedežev. Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze, ki je okoljsko najbolj usmerjena, je prejela le 55 sedežev (Evropski parlament).

agenciji, kot z institucijami EU in mednarodnimi organizacijami. Prav tako ima pregled in politično odgovornost za dejavnosti EAO (Evropski parlament 2008). Maja 2007 se je sestel tudi začasni odbor EP za podnebne spremembe, ki je nakazoval, da so podnebne spremembe prejele velik politični pomen tudi znotraj EP (Wurzel 2008, 81).

3.3 EVROPSKI SVET

Evropski svet²² Uniji zagotavlja potrebno spodbudo za razvoj ter opredeljuje splošne politične smernice in prednostne cilje, ne opravlja pa zakonodajne funkcije. Sestavljajo ga voditelji držav ali vlad držav članic, predsednik Evropskega sveta in predsednik Komisije. S sprejetjem Lizbonske pogodbe postane predsedstvo Evropskega sveta stalnejše, saj se predsednika voli s kvalificirano večino za dve leti in pol, z možnostjo ponovne izvolitve. Predsednik Evropskega sveta skrbi za delovanje Evropskega sveta, ter si prizadeva za krepitev povezanosti in soglasja znotraj le-tega, hkrati v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, v okviru svojih pristojnosti, predstavlja Unijo navzven (Lizbonska pogodba, člen 9b).

Evropski svet je leta 1972 dal pobudo za razvoj skupnih okoljskih politik, vendar se je načeloma do 1990-ih let le poredkoma ukvarjal z okoljskimi vprašanji, ki niso bila vedno upoštevana, kadar je sprejemal pomembne politične cilje EU. Evropski svet ni zagotovil zadostnega vodstva za okoljsko področje, a to ni preprečilo razvoja okoljskih politik Unije. Do zgodnjih 1990-ih so središčno mrežo okoljskih politik predstavljali Okoljski svet, Generalni direktorat (GD) za okolje in Okoljski odbor EP, ki so imeli tesne povezave z okoljskimi NVO in industrijo. Svet EU in ostali tehnični Sveti tovrstnih povezav niso imeli. Od 1990-ih naprej so okoljska vprašanja pridobila na pomenu na zasedanjih Evropskega sveta, predvsem glede spopadanja s podnebnimi spremembami.²³ Odločitve o podnebnih spremembah sprejete leta 2005 in 2007 so vplivale tudi na zasedanje vrha G8,²⁴ kar je nakazovalo predvsem ambicije Velike

²² Evropski svet je bil ustanovljen leta 1974 kot neformalno telo za dialog med voditelji držav članic in vlad. Uradni status je pridobil s PEU leta 1992, z Lizbonsko pogodbo pa je postal ena izmed sedmih institucij EU (Evropski svet).

²³ Pomen podnebnih sprememb je bil še posebej poudarjen na zasedanjih Evropskega sveta leta 2001 pod švedskim, 2005 pod britanskim in 2007 pod nemškim predsedovanjem, kar nakazuje, da predsedovanje v Evropskem svetu državam daje pomemben vpliv na oblikovanje prednostnih ciljev (Wurzel 2008, 84).

²⁴ G8 je forum, kjer se od leta 1975 letno srečujejo voditelji držav oz. vlad največjih industrijskih demokracij ter razpravljajo o pomembnih gospodarskih in političnih vprašanjih, s katerimi se srečujejo

Britanije in Nemčije za zagotovitev evropskega vodstva pri vprašanjih o podnebnih spremembah znotraj EU in za EU v G8 (Wurzel 2008, 83–84).

3.4 SVET EVROPSKE UNIJE

Svet EU je institucija, ki predstavlja države članice, ter skupaj z EP opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo, ter funkcijo oblikovanja in usklajevanja politik v skladu s Pogodbami. Sestavlja ga po en predstavnik iz vsake države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za sprejemanje obveznosti v imenu vlade države članice, ki jo predstavlja, ter ima pravico do glasovanja (Lizbonska pogodba, člen 9c). Svet zaseda v različnih sestavah glede na področje delovanja. Okoljski ministri tako delujejo v Okoljskem Svetu, preko katerega lahko lažje izvajajo politični vpliv na EU kot preko domačega nivoja, kjer zaradi kabinetnega oblikovanja odločitev prihaja do podrobnejšega pregleda predlogov za oblikovanje okoljskih politik (Sbragia v Wurzel 2008, 83).

Svet odloča s kvalificirano večino, kar je bilo določeno že v predhodnih pogodbah. Z Lizbonsko pogodbo je glasovanje s kvalificirano večino definirano kot »dvojna večina«, ki za sprejetje odločitev potrebuje najmanj 55 odstotkov članov Sveta, ki jih sestavlja najmanj petnajst držav članic, ki imajo skupaj najmanj 65 odstotkov prebivalstva Unije. Za preprečitev sprejetja odločitve pa je potrebna manjšina najmanj štirih držav članic. Tovrstni postopek bo začel veljati šele 1. novembra 2014 (Bribosia 2007, 71), ter naj bi zagotovil pravičnejše sprejemanje odločitev. Do volitev v Svetu prihaja poredkoma, saj se pogajanja nadaljujejo tako dolgo, dokler ni konsenza oz. dokler volitve niso več potrebne (Liefferink in Andersen 2008, 55).

Predsedovanje v Svetu temelji na načelu enakopravne rotacije ter deluje po sistemu trojk, ki vključuje tri države članice (predsedujočo državo, njeno predhodnico in njeno naslednico) za obdobje 18. mesecev. Vsaka država predseduje pol leta, pri njenem delu pa ji lahko pomagata ostali dve državi (Bribosia 2007, 69–70). Predsedujoče države članice postavljajo dnevni red za srečanja Sveta, vendar načeloma lahko vplivajo le na vrstni red posameznih točk in ne toliko na vsebino dela, saj večino dnevnega reda

doma in mednarodno. Med G8 spadajo Francija, ZDA, Velika Britanija, Nemčija, Japonska, Italija, Kanada in Rusija (G8 Information Centre 2005).

določijo predlogi, ki so že del postopkov v EU, ter zunanji odnosi, kot so velika mednarodna pogajanja, v katerih mora EU zavzeti skupno pozicijo. Države članice imajo pravico do predložitve drugih točk na dnevni red na ad hoc podlagi, vendar država, ki preobremenjuje dnevni red Sveta, lahko na ta način izgubi naklonjenost ostalih držav članic (Liefferink in Andersen 2008, 55).

Poleg dela znotraj Sveta, so za izpostavljanje tem in preferenc velikega pomena tudi nižje stopnje, kot sta Odbor stalnih predstavnikov držav članic (COREPER)²⁵ in Okoljska skupina, ki jo sestavljajo okoljski atašeji držav članic s stalnim predstavništvom v Bruslju, ob podpori domačih strokovnjakov. Obstajajo pa tudi stalne oz. ad hoc delovne skupine na stopnji strokovnjakov. Razprave na nižjih nivojih so podrobnejše in obsežnejše kot na srečanjih Sveta, še posebej znotraj Okoljske skupine, ki se srečuje večkrat tedensko. Združitev političnih in tehničnih vidikov na stopnji skupin omogoča fleksibilnejše odzive na politične priložnosti, ter hkrati zmanjšuje domači nadzor nad obnašanjem pogajalcev v Bruslju in zagotavlja kvalitetnejše informacije (Liefferink in Andersen 2008, 56).

3.5 EVROPSKA KOMISIJA

Komisija je institucija, ki spodbuja splošne interese Unije ter ima izključno pravico do predložitve pobud za oblikovanje nove zakonodaje. Izvršuje proračun, upravlja s programi ter nasploh opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Skrbi za implementacijo pogodb, ukrepov in prava EU pod nadzorom Sodišča EU, ter daje pobude za letno in večletno načrtovanje Unije z namenom doseganja medinstitucionalnih sporazumov. Trenutno Komisijo sestavlja po en državljan vsake države članice, zaradi večje preglednosti in učinkovitosti pri izvrševanju svojih funkcij pa se bo od 1. novembra 2014 število članov Komisije zmanjšalo na dve tretjini držav članic. Člani Komisije bodo izbrani po sistemu popolnoma enakopravne rotacije med državami članicami, kjer bo vsaka država članica zastopana v dveh od treh kolegijev, kar naj bi odražalo demografski in geografski razpon vseh držav članic (Lizbonska pogodba, člen 9d).

²⁵ COREPER igra pomembno vlogo v procesih odločanja, saj predstavlja areno za dialog in politični nadzor. Prav tako je odgovoren za obdelavo iniciativ Komisije in postavljanje dnevnega reda Sveta, zaradi česar lahko sprejema številne pomembne odločitve (Eurofound 2011).

Pod okriljem Komisije delujejo različni odbori, sestavljeni iz državnih uradnikov, ki vplivajo na implementacijo zakonodaje EU ter ustvarjajo prostor za vplivanje na politične odločitve Komisije; predvsem vladnim akterjem, ki propagirajo določene vidike oz. prioritete znotraj političnih procesov. Za okolje je najbolj pomemben Generalni direktorat za okolje, jedrsko varnost in civilno zaščito (DG XI), ki vodi večino okoljskih politik v EU in je precej dovzeten za razvoj okoljskega področja. »Zelene« države članice ga vidijo kot zaveznika proti nenaklonjenim odborom in državam članicam (Lieverink in Andersen 2008, 59). Komisija je DG XI vzpostavila leta 1973 z namenom, da štiti, ohranja in izboljšuje okolje EU za sedanje in prihodnje generacije. DG XI lahko predlaga okoljske politike in zakonodajo za reševanje okoljskih problemov, zagotavlja pravilno implementacijo okoljskega prava v državah članicah ter predstavlja EU na mednarodnih okoljskih srečanjih (Evropska komisija 2010b).

Dobri odnosi s Komisijo so ključnega pomena za države članice, ki poskušajo določeno področje (v tem primeru okoljsko) pomakniti v ospredje. Države članice najpogosteje vplivajo na Komisijo preko stikov na nivoju strokovnjakov, ki tolmačijo tehnične vidike predloženih predlogov ter podajajo predvidevanja o politični podpori, ki jo lahko pričakujejo v Svetu. Na Komisijo vplivajo tudi z različnimi tipi pisnih izjav, ki jih lahko predložijo Okoljski skupini²⁶ za revizijo politik, saj Komisija ne more zanemariti dokumenta, ki je dobro sprejet znotraj te skupine. Tretji način, in verjetno najbolj učinkovit za vplivanje na zgodnje stopnje oblikovanja zakonodaje, je neposredno poseganje v Komisijo s postavljanjem osebja na strateške položaje v Komisiji, k čemur pripomore t.i. sistem državnih strokovnjakov (Lieverink in Andersen 2008, 59–60).

V 1990-ih, ko so okoljske politike EU prešle v defenzivno fazo, se je Komisija trudila razširiti vodilno vlogo Unije v mednarodnih okoljskih politikah. Pri tem je trenutek za skupno okoljsko politiko poskušala zagotoviti preko zaveze EU z relativno naprednimi cilji zunanjih okoljskih politik (Wurzel 2008, 70). Tudi posamezni komisarji imajo lahko velik vpliv na povečanje možnosti določenega odbora za sprejetje dopisov s strani kolegija komisarjev, saj s svojim znanjem vplivajo na vlogo odbora. Vpliv komisarja je

²⁶ Okoljska skupina predstavlja pomembno povezavo med GD za okolje iz vseh držav članic in EU. Vzpostavljena je bila zato, da izboljšuje komunikacijo med državami članicami in Komisijo (Lieverink in Andersen 2008, 59).

do določene mere odvisen od širšega konteksta, ter obstoječe stopnje javnega okoljskega zanimanja in gospodarskega okolja. Do sedaj sta bila na področju okolja najbolj vidna Carlo Ripa di Meana in Margot Wallström, ki sta z različnimi strategijami uspela dvigniti ugled okoljskih politik Unije (Wurzel 2008, 81–82).

3.6 SODIŠČE EVROPSKE UNIJE

Sodišče EU predstavlja eno najpomembnejših institucij okoljskega nadzora v EU, saj lahko postavlja omejitve znotraj politik, potrjuje oz. zavrača legalnost zakonodaje na stopnji Unije ter zagotavlja upoštevanje prava pri interpretaciji in uporabi pogodb, v določenih primerih pa lahko celo spreminja prioritete okoljskih politik (Weale in drugi 2000, 102). Sodišče EU je sestavljeno iz treh sodnih organov in sicer iz Sodišča, Splošnega sodišča in specializiranih sodišč. Države članice so zavezane, da vzpostavijo sredstva za zagotovitev pravnega varstva na področjih, urejenih s strani EU, kar potrjuje tudi pomen državnih sodišč znotraj EU. Med glavne naloge Sodišča EU spada odločanje o tožbah, ki jih vložijo države članice, institucije ter fizične ali pravne osebe zaradi neizpolnjevanja zakonodaje; odločanje o vprašanjih glede veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije; ter odločanje o drugih zadevah predvidenih v pogodbah (Lizbonska pogodba, člen 9f).

Sodišče EU ima primarno funkcijo širitve obsega in učinkovitosti prava EU, posledično pa vpliva tudi na večanje moči Unije. Del pomena Sodišča EU izhaja iz doktrine neposrednega učinkovanja in prednosti prava EU, kar pomeni, da ima evropska zakonodaja prioriteto nad državno, ter da je vsaka odločitev Sodišča EU neposredno zavezujoča za državljane držav članic (Weale in drugi 2000, 103). Države članice so odgovorne za izvajanje, pravočasni prenos, usklajenost in pravilno uporabo prava EU v domačem pravnem redu. V kolikor ne spoštujejo oz. kršijo predpise Unije, je Komisija po 258. členu PEU pooblaščen, da kršitve odpravi oz. jih preda pred Sodišče EU. Najprej se sproži t.i. predsodni postopek, kjer ima država članica možnost za prostovoljno usklajitev s pravom EU. Prva stopnja v predsodnem postopku je uradni opomin, sledi predložitev mnenja Komisije, v katerem navede svoje stališče glede kršitve ter državo članico pozove k odpravi kršitve. Po neizpolnitvi zahteve se začne sodni postopek pred Sodiščem EU (Evropska komisija 2010a).

3.7 EVROPSKA AGENCIJA ZA OKOLJE

EAO je bila formalno ustanovljena 7. maja 1990,²⁷ delovati pa je začela šele 31. oktobra 1994, ko ji je Svet določil sedež v Kopenhagenu (Dilling 2000, 67–68). Glavna naloga EAO je, da Uniji in njenim državam članicam zagotavlja objektivne, zanesljive in primerljive informacije na evropski ravni, potrebne za sprejemanje ukrepov varstva okolja, za ocenitev rezultatov tovrstnih ukrepov, za zagotovitev ustrezne obveščenosti javnosti o stanju okolja, ter za zagotovitev nujne tehnične in znanstvene podpore državam članicam in institucijam EU (Svet Evropske unije 1990, 1. člen). EAO je sicer uradno pristojna za zbiranje in standardizacijo podatkov, vendar ima potencial postati močna sila evropeizacije okoljskih politik, saj se pogosto pojavljajo skrbi glede implementacije mednarodnih dogovorov v državah članicah (Weale 2008, 128–129).

Vodstvo EAO predstavlja upravni odbor,²⁸ ki ga sestavljajo po en predstavnik iz vsake države članice EU, dva predstavnika Komisije ter dva znanstvenika s posebnimi kvalifikacijami na področju okoljevarstva, ki ju izbere EP (Svet Evropske unije 1990, 8. člen). Upravnemu odboru in direktorju pri opravljanju nalog pomaga znanstveni odbor, ki je posebej usposobljen na področju okolja (Svet Evropske unije 1990, 10. člen). EAO ima pravno osebnost, zaradi katere v državah članicah uživa najširšo pravno in opravilno sposobnost (Svet Evropske unije 1990, 7. člen). Kot taka lahko neodvisno sodeluje tudi v pravnih zadevah, kar pomeni, da se lahko zoper Agencije sproži pravni postopek (Dilling 2000, 75). EAO ima kot prejemnica informacij velik potencial za vplivanje na postopke odločanja v EU ter na samo vsebino in skladnost informacij, pri čemer lahko ravna s precej visoko stopnjo diskrecije

Agencija se pri svojem delovanju srečuje s številnimi težavami, ki jih lahko razdelimo na štiri področja, in sicer na:

1. omejeno definicijo ciljev;
2. nejasnosti glede javnega dostopanja do okoljskih informacij;²⁹
3. omejene priložnosti pravnega in upravnega pregleda dejavnosti;

²⁷ Hkrati je bilo ustanovljeno tudi Evropsko okoljsko informacijsko in opazovalno omrežje (EIONET), ki naj bi služilo kot podpora EAO (Dilling 2000, 67).

²⁸ V odboru je lahko še po en predstavnik vsake druge države, ki ni članica EU, a sodeluje v Agenciji, vendar nima volilne pravice (Svet Evropske unije 1990, 8. člen).

²⁹ Neposreden dostop do informacij EAO je pomemben zaradi možnosti različnih interpretacij in uporabe informacij s strani državnih uprav ter zaradi povečanja primerljivosti podatkov (Dilling 2000, 73).

4. ter na neuravnoteženo odgovornost Agencije v korist Komisije in držav članic.

Glede na definicijo ciljev lahko EAO sodeluje pri promociji okoljskih politik EU, ter je obvezana do zagotavljanja podpore državam članicam pri doseganju okoljskih politik Unije, vendar ne njihovih lastnih. Informacije so zagotovljene Skupnosti in državam članicam, ne pa tudi ostalim akterjem. Definicija prav tako izključuje sodelovanje z omrežji, ki ne izpolnjujejo ciljev Skupnosti, zaradi česar Agencija tvega izgubo pomembnih informacij in povezav. Težave se pojavljajo tudi pri dostopanju javnosti do okoljskih informacij Agencije, saj imajo Unija in države članice ekskluzivno pravico do obveščanja javnosti, ni pa jasno, katera institucija je odgovorna za objavo. Pravica neposrednega dostopanja do EAO je odvisna od pravil Komisije in držav članic, kar pomeni, da se dostop do informacij lahko spremeni s spremembami politik Unije (Dilling 2000, 73–75).

Meddržavno sodišče je odgovorno za odločanje o pravicah do pravnega pregleda aktivnosti EAO (ocenitev podatkov, delovanje omrežij in zahteve dostopa do informacij), vendar le v primeru pogodbenih obveznosti ter nepogodbenih odgovornosti, kadar gre za kompenzacije ob pojavu škode (Svet Evropske unije 1990, 18. člen). Agencija nima kriterijev, ki bi se nanašali na upravljanje s pridobljenimi podatki in zahtevki dostopa do informacij. Odgovornost EAO je močno povezana z vprašanjem nadzora nad in vplivom na Agencijo ter njene dejavnosti. Institucije Unije in države članice imajo velik vpliv na delovanje EAO z izbiranjem predstavnikov, oblikovanjem letnih in večletnih programov ter s proračunom, ki spada pod neobvezni del proračuna EU, ter na katerega že v začetni fazi vplivajo Komisija, Svet in EP. Odgovornost Agencije zaradi obstoječih postopkovnih deficitov ni dobro uravnorežena med institucijami Unije in državami članicami, ter drugimi javnimi in zasebnimi akterji (Dilling 2000, 77–78).

Za boljše delovanje EAO bi bilo potrebno razširiti definicijo ciljev za izpolnjevanje okoljskih ciljev na vseh nivojih ter za povečanje koristnosti informacij za vse sodelujoče akterje. EAO bi morala javnosti zagotoviti pravico dostopanja do informacij ter jo povezati s pravico do revizije dela Agencije (Dilling 2000, 73–75). V izogib negotovostim glede pravnih postopkov, bi moralo imeti sodišče vzpostavljeno trdno sodstvo, ki bi pokrivalo vse dejavnosti Agencije. Izboljšave bi bilo možno doseči tudi z

institucijo varuha človekovih pravic in vpeljavo javnih zaslišanj kot splošnega elementa postopkov odločanja EEA. V vsakem primeru bi morala biti odgovornost Agencije bolj uravnotežena glede na različne interese in akterje (Dilling 2000, 77–78).

Potencial za učinkovitejšo implementacijo okoljskih politik EU leži tudi znotraj koncepta mreženja (*networking*),³⁰ h kateremu bi EAO lahko prispevala z uporabo obstoječih političnih in institucionalnih kapacitet (Dilling 2000, 63), saj so države članice za omogočanje hitrejše in učinkovitejše vzpostavitve omrežij zadolžene, da Agencijo obveščajo o svojih državnih okoljskih informacijskih omrežjih (Svet Evropske unije 1990, 4. člen). EAO deluje znotraj drugih omrežij, vključno z institucijami in programi EU, ter sodeluje z mednarodnimi organizacijami pri oblikovanju mednarodnih programov. Pri izmenjavi informacij deluje tudi v neformalnih omrežjih ter pridobiva informacije iz alternativnih virov, kot so NVO, zasebne stranke, akademiki idr. (Dilling 2000, 68–69).

EAO je od ustanovitve pridobila številne izkušnje ter se je uspela preobraziti v »živo« institucijo. Postopoma je razvila standardne operativne postopke obdelave in zagotavljanja informacij ter stabilne vzorce medinstitucionalnega sodelovanja. Agencija je postala stabilna, predvidljiva in zaupanja vredna partnerica znotraj upravnega sistema EU, čeprav se še vedno srečuje s težavami. Odnos med Agencijo in GD za okolje, ki je bil ob ustanovitvi EAO poln napetosti, se je razvil v smeri vzajemnosti in medsebojnega priznanja koristnosti. Agencija se vključuje v oblikovanje in implementacijo politik ter do določene mere ostaja zvesta politikam GD za okolje. Prav tako se je izboljšal tudi odnos med EAO in Komisijo (Martens 2010, 889–891).

3.8 NEVLADNI AKTERJI

Institucionalni okvir EU za nevladne akterje predstavlja hkrati priložnost in oviro. Postopki oblikovanja in sprejemanja odločitev povezujejo različne organe znotraj EU in držav članic, ter vzpostavljajo povezave tudi med njimi. Takšna razvejana struktura

³⁰ Mreženje lahko razumemo kot neformalne interakcije in horizontalno sodelovanje javnih in pravnih akterjev na vseh nivojih, za izmenjavo informacij in preprečevanje prekrivanja dela. Mreženje omogoča boljše razporeditev okoljskih informacij in strokovnega znanja pri različnih narodnih avtoritetah in zasebnih akterjih, na katere vpliva evropska zakonodaja. Hkrati igra pomembno vlogo pri uravnavanju povečane kompleksnosti okoljskih regulacij (Dilling 2000, 63–66).

nevladnim akterjem daje številne možnosti za lobiranje, kar posameznim interesom oz. državnim zvezam onemogoča izključen dostop do pomembnih uradnikov ter do izvajanja izključnega vpliva (Evropski parlament 2003, 16–17). Kot najpomembnejše okoljske nevladne akterje lahko nedvomno izpostavimo NVO, ki so se razvile na podlagi okoljskih gibanj,³¹ ter ki v veliki meri vplivajo na državne in globalne okoljske politike. Poleg NVO in drugih okoljskih interesnih skupin, so pomembni tudi interesi gospodarskih akterjev (podjetja, industrija), ki so pogosto v nasprotju z interesi okoljskih skupin, saj le-te stremijo k strožjim okoljskim ukrepom, ki imajo pomembne stroškovne implikacije za organizirane interese. Gospodarske akterji so pomembni tudi zato, ker imajo na razpolago znatne vire kapitala, ter na ta način lahko izvajajo pritisk na EU in druge globalne akterje.

3.8.1 NEVLADNE OKOLJSKE ORGANIZACIJE

Okoljske NVO so politične organizacije, ki se oblikujejo in delujejo izven formalnih državnih okvirjev, ter se zavzemajo za reševanje pomembnih okoljskih vprašanj. (Wapner 2000, 89–91). So najvidnejši igralec pri oblikovanju okoljskih politik, saj sodelujejo v različnih sferah politik, od lokalnih, državnih do mednarodnih. Delujejo tako v neinstitucionalnih okoljskih gibanjih, kot v institucionaliziranem okolju političnih strank, administrativnih sistemov in vladnih struktur (Doyle in McEachern 2008, 123–125). Poleg številčnosti in sestave članstva ter finančne moči, je ena izmed najvidnejših lastnosti okoljskih NVO njihova sposobnost oblikovanja koalicij med posameznimi organizacijami. Okoljske NVO so med seboj vzpostavile mreže za izmenjavo informacij, souporabo uradov in koordinacijo strategij, kar povečuje njihovo odmevnost, hkrati jih ovira, saj tudi med NVO-ji obstajajo številne razlike glede definicij in samega delovanja (Wapner 2000, 92–93).

Okoljske NVO lobirajo neposredno na lokalne oz. državne politike, diplomate, znanstvenike in javnost, poskušajo pa vplivati tudi na delovanje političnih strank, korporacij, določenih skupnosti ter drugih NVO (Doyle in McEachern 2008, 138–139). Na državne aktivnosti vplivajo predvsem s pritiskom na vladne uradnike, da bi podprli

³¹ Okoljska gibanja niso le velike interesne skupine oz. organizacije, ampak so kompleksne in raznolike entitete, v katerih sodelujejo neformalne skupine, formalne organizacije, mreže ter posamezniki. Natančnega števila okoljskih gibanj ni možno določiti, saj se oblikujejo, kadar se na dnevnem redu pojavi določeno vprašanje, ter imajo spremenljivo članstvo (Doyle in McEachern 2008, 93).

njihova prizadevanja, na mednarodnem nivoju pa poskušajo vplivati neposredno na dinamiko javnih mednarodnih režimov. Okoljske NVO igrajo pomembno vlogo pri preučevanju in prijavi kršitev okoljskih dogovorov, s čimer poskušajo izboljšati stopnjo izvajanja, ter pri iskanju znanstvenih dokazov za nastalo okoljsko škodo. Sodelovanje z gospodarskimi akterji je precej zahtevnejše, saj se njihove strategije in strategije NVO glede gospodarskih vprašanj in neposrednih gospodarskih dejavnosti precej razlikujejo. Kljub temu NVO poskušajo preko vlad in javnosti korporacije spodbuditi k vpeljavi okoljsko zavednih praks (Wapner 2000, 94–101).

Transnacionalne okoljske NVO so prevzele nekatere funkcije in vloge, ki so prvotno pripadale političnim strankam. Predstavniki političnih strank se nagibajo predvsem k izražanju državnih interesov, medtem ko NVO državne zahteve presojujejo glede na povečanje globalne okoljske degradacije (Van der Heijden 2002, 187). Na začetku so bile okoljske NVO mišljene za koordinacijo aktivnosti lokalnih skupin, sčasoma pa so prevzele večjo iniciativo ter so postale pomembna osnova za nastajajočo transnacionalno civilno družbo (Van der Heijden 2002, 193). Transnacionalne okoljske organizacije lahko razdelimo na šest skupin:

1. globalne masovne okoljske organizacije, ki temeljijo na volilnih okoljskih skupinah v državah po celem svetu (npr. Greenpeace, World Wildlife Fund - WWF in Prijatelji Zemlje);
2. državne okoljske organizacije z masovnim članstvom, ki so razvile mednarodne programe (npr. Sierra Club, National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund);
3. okoljske organizacije, ki opravljajo raziskave in poskušajo pomagati pri strateški koordinaciji vladnih politik (npr. Mednarodni institut za okolje in razvoj v Britaniji in Svetovni institut za naravne vire v ZDA);
4. mednarodne krovne organizacije (kot sta Evropski okoljski biro in Mednarodna unija za ohranitev narave in naravnih virov);
5. organizacije sestavljene iz koalicij NVO na državni ravni v državah tretjega sveta (npr. brazilski forum NVO in indonezijski okoljski forum WALHI);
6. obsežne mednarodne koalicije, ki se ukvarjajo s specifičnimi okoljskimi tematikami (npr. Climate Action Network in Rainforest Action Network) (Van der Heijden 2002, 193–195).

Okoljski lobi NVO na nivoju EU sestavlja sedem skupin; evropska veja treh globalnih masovnih organizacij (Greenpeace, WWF in Prijatelji Zemlje), dve mednarodni krovni organizaciji (Evropski okoljski biro in Birdlife International) in dve evropski koaliciji s specifičnimi ciljnim tematikami (Klimatsko omrežje Evrope in Evropska federacija za transport in okolje) (Webster v Van der Heijden 2002, 196). Kljub temu, da so finančna sredstva okoljskih organizacij precej skromna v primerjavi z ostalimi skupinami, kot je npr. poslovni lobi, je njihov vpliv na politike EU precejšen. Njihova največja moč leži v njihovi legitimnosti in evropski civilni družbi, kar je razvidno iz številčnosti članov državnih skupin, ki jih zastopajo. Okoljska gibanja, in ne politične stranke, so tista, ki so uspela okoljski vpliv infrastrukturnih investicij postaviti na dnevni red EU (Van der Heijden 2002, 196–197).

3.8.2 GOSPODARSKI AKTERJI

Gospodarski akterji igrajo pomembno vlogo znotraj zakonodajnega procesa oblikovanja okoljskih politik, saj se sprejeti ukrepi pogosto nanašajo na njihove dejavnosti in proizvode. Implementacija politik je tako veliko lažja, če se oblikujejo z njihovim sodelovanjem oz. vsaj z njihovo privolitvijo. Zakonodajalci so primorani upoštevati gospodarske akterje, saj morajo zagotoviti, da sprejeti ukrepi ne onemogočajo njihovih zmožnost zagotavljanja delovnih mest in ustvarjanja gospodarskih koristi. K pomenu gospodarskih akterjev prispeva tudi njihova zmožnost učinkovite organizacije ter obseg njihovih finančnih virov. Vključevanje gospodarskih akterje v proces lobiranja se je povečal s širitvijo avtoritete EU in do določene mere tudi s povečanjem okoljskih aktivnosti, ki so pogosto videne kot ovira (Evropski parlament 2003, 11–12).

Eno najpomembnejših sil pri oblikovanju odnosov med ljudmi in okoljem predstavlja zasebno poslovanje. Podjetja sicer niso edini akter, ki povzroča okoljsko škodo, vendar vlagajo veliko časa in energije v nasprotovanje okoljskim predpisom, zaradi česar njihovih političnih dejavnosti ni mogoče spregledati (Doyle in McEachern 2008, 187). Nasprotujejo predvsem bremenom naloženim na račun njihovih gospodarskih interesov v imenu okoljske zaščite, zlasti ker imajo vire in sposobnost zagotavljanja kapitala za financiranje obsežnih političnih kampanj (Caldwell v Sussman 2004, 352). Po drugi strani obstajajo deli poslovnega sektorja, ki se trudijo razvijati in prodajati okolju prijaznejše tehnologije, ter preoblikovati produkcijske postopke za zmanjšanje

škodljivih posledic (Doyle in McEachern 2008, 187). Podjetja tako lahko glede okoljskih vprašanj razdelimo na tista, ki zavračajo okoljske predpise, ki se omejenimi spremembami prilagodijo ter okoljska podjetja, ki poskušajo minimizirati okoljsko škodo (McEachern v Doyle in McEachern 2008, 196).

Podjetja, ki zavračajo okoljske predpise, vidijo okoljska prizadevanja kot grožnjo svojemu delovanju, zato si kot cilj zastavljajo zaščito podjetja pred neupravičenimi napadi na njihove pravice. Okoljsko škodo upravičujejo predvsem z gospodarskim razvojem in pomenom gospodarske rasti (Doyle in McEachern 2008, 198). Pozicija prilagoditve je postala prevladujoča pozicija za podjetja, saj so je s povečanjem stopenj okoljskega zavedanja povečala tudi zavest potrošnikov za okoljska prizadevanja na trgu. Podjetja sicer poskušajo ohraniti čim višjo stopnjo zavračanja, hkrati pa se prilagajajo ključnim okoljskim problemom do stopnje, ki je še vedno profitna (Doyle in McEachern 2008, 204–205). Okoljska podjetja so okoljsko najbolj naravnana ter so pogosto kritizirana s strani podjetij, ki zavračajo oz. se prilagajajo okoljskim problemom, saj spodkopavajo temelje podjetniške skupnosti (Doyle in McEachern 2008, 213).

3.9 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV

OZN predstavlja najpomembnejše globalno politično središče moči, kjer se sprejemajo okoljske odločitve, ki se načeloma nanašajo na vse svetovne države in njihove državljane. ZN predstavljajo arena za oblikovanje multilateralnih okoljskih dogovorov in mednarodnih političnih režimov, kjer ZN ponekod nadzoruje tudi implementacijo dogovorjenih norm in pravil (Van der Heijden 2006, 33). Znotraj ZN so potekale številne konference in srečanja, na katerih je prišlo do oblikovanja institucij in dokumentov, ki so pomembno vplivali na razvoj globalnih okoljskih politik (predvsem na področju podnebnih sprememb).

3.9.1 UNEP

Okoljski problemi so se na mednarodnem dnevnem redu prvič znašli v 1960-ih letih. V ospredje so postavljali vprašanja ekoloških učinkov industrializacije, revščine ter političnih napetosti med razvitimi državami in državami v razvoju. Javnost v razvitih državah se je na okoljske probleme odzvala z družbinimi gibanji za zaščito planeta ter s

pritiskom na politične voditelje. Vlade držav v razvoju so okoljska vprašanja povezovale predvsem z vpeljavo strožjih standardov, ki bi ovirali njihovo industrializacijo (Ivanova 2007, 328). Do pozitivnih premikov je prišlo leta 1968, ko je Švedska delegacija v ZN sprožila formalno iniciativo za prvo mednarodno konferenco ZN o človekovem okolju, ki naj bi spodbudila vlade držav in mednarodne organizacije, da zaščitijo okolje ter preprečijo poslabšanja z mednarodnim sodelovanjem (ZN Generalna skupščina 1970 v Ivanova 2007, 341). Kljub začetnim težavam so države zagovornice okoljskih vprašanj, ob pomoči Founexjevega poročila o razvoju in okolju,³² uspele prepričati voditelje držav v razvoju, da okolje in gospodarski napredek nista ločena pojma, ter da okoljski ukrepi ne predstavljajo ovire razvoju (Ivanova 2007, 343–345).

Konferenca je na koncu uspela pridobiti poprej še nedoseženo stopnjo soglasja o okoljskih problemih ter možnosti vzpostavitve prednostnih načel in institucionalnih dogovorov. Kot neposredna posledica in hkrati najbolj viden rezultat konference, je bilo oblikovanje novega mednarodnega telesa za zaščito okolja, UNEP³³ (Ivanova 2007, 346). Med temeljne funkcije UNEP-a spadajo nadzorovanje, ocenjevanje in zgodnje opozarjanje na probleme; razvoj mednarodnih norm, standardov in politik; koordinacija okoljskih dejavnosti sistema ZN; ter krepitev državnih institucionalnih zmogljivosti (Ivanova 2009, 154). Hkrati naj bi promoviral mednarodno sodelovanje na področju okolja, dajal priporočila in zagotavljal splošne smernice za okoljske programe znotraj ZN. UNEP je do določene mere uspešen pri izvrševanju svojih funkcij, vendar se pogosto srečuje z izzivi, ki ogrožajo njegov obstoj, ter katere bi bilo potrebno razrešiti za okrepitev njegove vloge (Downie in Levy 2000, 355).

Ustanovitev UNEP-a kot programa³⁴ je imela negativen vpliv na njegovo sposobnost izpolnjevanja funkcij. Konkurenca mednarodnih organizacij in institucij na področju okolja je precejšnja, tako znotraj, kot izven sistema ZN, saj je povečanjem pomena

³² Poročilo je bilo sestavljeno leta 1971 ter je prvič začrtalo ključne cilje in odnose med okoljem in razvojem ter je prispevalo k določitvi in premostitvi političnih in konceptualnih razlik, ki so omejevale razvite države in države v razvoju (Earth Summit 2012).

³³ UNEP je bil, kot posledica različnih dejavnikov, znotraj sistema ZN ustanovljen kot pomožno telo Generalne skupščine (GS) in ECOSOC-a (Ivanova 2007, 349).

³⁴ V hierarhiji ZN imajo programi najmanj neodvisnosti in avtoritete, saj predstavljajo zgolj pomožne organe ZN, ki nimajo velikega števila članov, in kljub temu, da so geografsko reprezentativni, niso univerzalni. Medtem so specializirane agencij ločene, avtonomne medvladne organizacije, katerih organi so neodvisni od Generalne skupščine in Sekretariata ZN (Ivanova 2009, 161).

okoljskih vprašanj na globalni ravni, prišlo tudi do povečanja števila organizacij ter do prekrivanja odgovornosti in funkcij. Te organizacije in institucije so, zaradi boljšega financiranja, močnejšega mandata in večje mednarodne podpore, uspele še povečati dejavnosti nadzora in zaščite okolja na račun UNEP-a (Downie in Levy 2000, 359). V takšnem okolju UNEP ni bil zmožen vzpostaviti potrebne neodvisnosti za učvrstitev svoje vloge kot temeljna institucija za globalno okolje, niti ni uspel postati središnji forum za razprave na okoljskem področju. UNEP je uspešen predvsem pri zbiranju, ocenjevanju in razširjanju informacij ter v mednarodnih podpornih akcijah, ne uspe pa koordinirati okoljskih dejavnosti znotraj sistema ZN in nasploh na mednarodni ravni (Ivanova 2007, 352).

UNEP se, kot finančno omejena institucija, ukvarja s preširokim spektrom dejavnosti, ki jih posledično ne more opravljati tako uspešno kot bi jih sicer lahko v manjšem obsegu (Downie in Levy 2000, 360). K temu negativno prispeva tudi finančna struktura institucije. UNEP se financira predvsem s pomočjo Okoljskega sklada, ki ga sestavljajo prostovoljni prispevki, ter v manjši meri s sredstvi iz stalnega proračuna ZN. Leta 1972 so bili okoljski problemi videni kot posledica onesnaževanja industrije, v kolikor bi bil proračun sestavljen iz obveznih prispevkov, bi se lahko zgodilo, da bi določene države ob neplačilu izgubile pravico do sodelovanja v ZN, kar ni bilo sprejemljivo. V zadnjih desetih letih so prispevki za Sklad upadli za 36 odstotkov, prispevki za skrbniške in lastninske sklade pa so drastično narasli, ter sedaj predstavljajo dve tretjini dohodkov UNEP-a (Ivanova 2007, 353–355). UNEP je tako postal popolnoma odvisen od prostovoljnih prispevkov držav, ki lahko kot donatorji usmerjajo prioritete UNEP-a ter s tem povzročajo razpršitev dejavnosti in pomanjkanje jasnih priorit. Hkrati ogrožajo finančno stabilnost in avtonomijo UNEP-a ter dolgoročno načrtovanje ciljev, povečujejo pa tudi nezaupanje v vodstvene sposobnosti institucije (Ivanova 2009, 164).

Tudi sama lokacija UNEP-a ima velik vpliv na institucijo. Odločitev postavitve sedeža v Keniji, je bila sprejeta zaradi solidarnosti med državami v razvoju, ki so imele številčno premoč, ter ki so želele okrepiti svojo vlogo v ZN in zagotoviti boljše geografsko razporeditev teles ZN (Ivanova 2007, 355–356). Žal so oddaljenost od osrednjih političnih aktivnosti in drugih teles ZN, neprimerna komunikacija na dolge razdalje, prometna infrastruktura in pomanjkanje interakcij s preostalimi agencijami, onemogočile učinkovito koordinacijo in spodbujanje okoljskih akcij s strani UNEP-a

(Ivanova 2009, 167). Kot pozitivna posledica, še posebej ob ustanovitvi institucije, je bilo povečano zavedanje držav v razvoju, da se okoljski problemi pomembni tudi za njih (Andersen in Rosendal 2009, 142). Izpostavljenosti držav v razvoju v mednarodnih okoljskih razpravah in število predstavništev drugih agencij v Afriki pa je pripomoglo tudi k gospodarski rasti regije (Ivanova 2007, 167).

3.9.2 OKVIRNA KONVENCIJA ZDRUŽENIH NARODOV O PODNEBNIH SPREMEMBAH IN KJOTSKI PROTOKOL

S Konferenco ZN za okolje in razvoj (UNCED) leta 1992 se je spremenil mednarodni okoljski dnevni red, saj je sistem ZN prvič na enakovredni ravni razpravljal o okoljski zaščiti in gospodarskem razvoju. Rezultat konference je bilo oblikovanje globalnega programa dejavnosti, ki bi promoviral in urejal koncept trajnostnega razvoja ter bi spremenil pogled mednarodnega sistema na odnos med okoljem in gospodarskim razvojem. Sprejeti so bili trije pomembni dokumenti, Agenda 21,³⁵ Rio deklaracija o okolju in razvoju³⁶ ter Izjava o načelih za trajnostno gospodarjenje z gozdovi. Na mednarodnem nivoju je odgovornost za nadzor nad izvajanjem sporazumov in trajnostnega razvoja pripadla Komisiji za trajnostni razvoj, ki je bila zadolžena za revizijo napredka, za pripravo smernic in opcij politik, ter za promocijo dialoga in oblikovanje partnerstev med vladami, mednarodno skupnostjo in vsemi relevantnimi skupinami (Chasek 2000, 378–379).

Na UNCED je bila sprejeta tudi UNFCCC,³⁷ kot odgovor na negativne učinke globalnih podnebnih sprememb na okolje. Glavni cilj Konvencije je doseči ustalitev koncentracije TGP v atmosferi na nivo, ki bi preprečil nevarne učinke vplivanja na podnebni sistem. UNFCCC podpirajo skoraj vse države, žal pa ne vsebuje pravno zavezujočih obveznosti, zaradi česar je leta 1997 prišlo do oblikovanja Kjotskega protokola, ki je v veljavo vstopil leta 2005. S Protokolom se je EU-15 in 37 industrializiranih držav obvezalo za zmanjšanje izpustov TGP za v obdobju 2008–2012 na stopnjo iz leta 1990

³⁵ Agenda 21 je obsežen načrt aktivnosti, ki naj bi jih na lokalni, državni in globalni ravni izvajale agencije sistema ZN, vlade držav in ostale pomembne skupine, na vseh okoljskih področjih, na katere vplivajo ljudje (UN Department of Economic and Social Affairs).

³⁶ Deklaracija vsebuje 27 načel, ki določajo pravice ljudi do sodelovanja pri razvoju gospodarstva ter njihovo odgovornost pri varovanju okolja. Dolgoročni gospodarski napredek je tako možno zagotoviti le z ustrezno zaščito okolja (UN Department of Economic and Social Affairs).

³⁷ Konvencija je vstopila v veljavo 21. marca 1994 (UNFCCC).

(UNFCCC). V skladu s Protokolom, naj bi države dosegle svoje cilje predvsem z vpeljavo ustreznih nacionalnih ukrepov, podana so pa tudi dodatna sredstva za izpolnjevanje temeljnih ciljev, in sicer v obliki treh mehanizmov:

1. *mehanizem čistega razvoja* - razvite države uporabljajo zmanjševanje emisij iz projektih aktivnosti v državah v razvoju kot prispevek k izpolnjevanju svojih obveznosti iz Protokola, kar pozitivno vpliva na zavedanje o podnebnih spremembah;
2. *trgovanje z emisijami (»trg ogljika«)* - predstavlja priložnost za gospodarsko iniciativo pri zmanjševanju emisij, ter omogoča potrebno fleksibilnost za sprejemanje stroškovno učinkovitih ukrepov (države, ki ne presegajo opredeljenih količin emisij ter imajo na razpolago rezervne enote, lahko le-te prodajo državam, kjer emisije presegajo ciljne vrednosti);
3. *ter skupno izvajanje* - industrializiranim državam omogoča sodelovanje pri projektih za zmanjševanje emisij ter delitvi pridobljenih ugodnosti, kar bi lahko opredeliti tudi kot »politično trgovanje« (Moomaw in drugi 1999, 85).

Kjotski protokol predstavlja le prvi korak v boju proti podnebnim spremembam, za uspešno implementacijo Protokola pa je nujno potrebno zagotoviti zmogljivosti za vzpostavitev institucionalnih in finančnih struktur na globalni in državni ravni, ter voljo držav do izpolnitve zastavljenih ciljev. Z iztekanjem prvega obdobja obveznosti Protokola se pojavlja vprašanje kako nadaljevati. Že prvo srečanje podpornic Kjotskega protokola leta 2005 v Montrealu je pokazalo, da tako ZDA, kot države v razvoju niso navdušene nad pogajanjmi o oblikovanju novega pravno zavezujočega dokumenta za obdobje po letu 2012, države podpornice pa se niso želele dogovarjati o novih obveznostih, če le-te ne bi vključevale tudi največjih proizvajalk emisij TGP (ZDA, Kitajska in Indija) (Fletcher 2007, 128).

Temu je sledilo več srečanj, na katerih so države poskušale sprejeti ustrezne ukrepe. Pričakovanja so bila velika predvsem za konferenco v Kopenhagnu leta 2009, kjer naj bi poleg oblikovanja novega obvezujočega dogovora, prišlo do vzpostavitve specifičnih ciljev za zmanjševanje emisij po 2012, opredelitve finančne pomoči državam v razvoju, ter do oblikovanja pravil in postopkov nadzora za zmanjševanje podnebnih sprememb. Rezultati konference so bili, predvsem s strani okoljevarstvenikov, videni kot precejšnje razočaranje. Prvotni cilji so bili močno okrnjeni, tudi zaradi finančne krize, sprejet pa je

bil le neobvezujoč dogovor (Busby 2010, 2), ki poudarja, da je potrebno preprečiti dvig globalnih temperatur za več kot 2 stopinji Celzija. Razvite države pa so se strinjale z zagotovitvijo finančnih sredstev za države v razvoju ter z vzpostavitvijo gospodarskih ciljev za zmanjševanje emisij do 2020 (United Nations 2009).

Cancunski dogovor, ki je bil sprejet na konferenci v Cancunu decembra 2010, predstavlja nadgradnjo Kopenhagenskega dogovora ter hkrati pomemben korak naprej za oblikovanje obsežnega in pravno zavezujočega dokumenta za reševanje podnebnih sprememb po letu 2012. Dogovor med drugim:

- vzpostavlja prilagoditven okvir z namenom okrepitve ukrepov prilagajanja na podnebne spremembe, ki bi vključeval mednarodno sodelovanje;
- izpostavlja potrebo po okrepitvi ukrepov za ublažitev nastalega stanja tako s strani razvitih držav, kot držav v razvoju;
- izpostavlja pomen oblikovanja politik in pozitivnih iniciativ za zmanjševanje emisij, ki nastajajo zaradi krčenja in degradacije gozdov v državah v razvoju ter vlogo trajnostnega upravljanja z gozdovi in večanja zalog ogljika;
- vključuje možnosti za uporabo tržnih mehanizmov za povečanje stroškovne učinkovitosti in spodbujanje ukrepov blažitve učinkov podnebnih sprememb;
- vzpostavlja Zeleni podnebni sklad ter potrjuje mobilizacijo finančnih sredstev za države v razvoju s strani razvitih držav;
- vzpostavlja tehnološke mehanizme za razvoj okolju prijaznih tehnologij in prenos le-teh v države v razvoju;
- ter izpostavlja potrebo po rednem pregledovanju ustreznosti dolgoročnih globalnih ciljev (United Nations 2010).

Cancunski dogovor sicer predstavlja pozitiven premik naprej, vendar žal ne vzpostavlja obvezujočega dogovora za obdobje po izteku Kjotskega protokola, ki je še kako potreben za reševanje globalnih podnebnih sprememb, čas za sprejetje novega dogovora pa se počasi izteka.

4 IMPLEMENTACIJA OKOLJSKIH POLITIK ZNOTRAJ EU

4.1 SLOVENIJA

Slovenija je za članstvo v EU zaprosila 10. junija 1996, članica pa je postala 1. maja 2004. Postopek pridruževanja je bil dolgotrajen in težaven, saj je bila Slovenija, kot država kandidatka, primorana izpolniti osrednje gospodarske in politične pogoje EU, med katere spada tudi področje okolja. Temeljni programski in terminski dokument, ki je usmerjal prizadevanja Slovenije za vključitev v EU je bila Okoljska pristopna strategija Slovenije (OPS)³⁸ (Kus 1998, 53). Cilj strategije je bil priprava korakov približevanja Slovenije k EU, določitev prednostnih nalog ter priprava ustreznih korakov in delovnih načrtov za doseganje zastavljenih ciljev v srednje- in dolgoročnem obdobju. V OPS je bilo opredeljeno tudi stanje okolja glede na posamezna področja, podana je bila ocena usklajenosti okoljske zakonodaje z EU ter so bile zastavljene osnove za spremljanje in uveljavljanje standardov okoljske zakonodaje. Okolje je bilo videno kot eden temeljnih nacionalnih ciljev približevanja (MOP 1998).

Strategija je upoštevala strateške dokumente Slovenije ter zakonodajo in dokumente na področju okolja, vključno z Zakonom o varstvu okolja (1993) in osnutkom Nacionalnega programa varstva okolja (NPVO) (MOP 1998). Prav tako je upoštevala pomembne dokumente in poročila Komisije ter Mnenje komisije o prošnji Slovenije za članstvo v EU, ki je bilo objavljeno julija 1997 v Agendi 2000 (Kus 1998, 53). V oceni stanja in perspektiv za okolje je bilo ugotovljeno, da v Sloveniji obstajajo resni problemi glede kakovosti vode in ravnanja z odpadki ter da:

- obstajajo vrzeli v sektorski in izvedbeni zakonodaji (predvsem glede ravnanja z odpadki, kemičnimi snovmi in emisijami hrupa);
- Slovenija nima struktur za zagotovitev uskladitve okoljske zakonodaje in politik z zakonodajo EU;
- je bistvenega pomena sprejetje izvedbene zakonodaje v vseh sektorjih;
- je pozornost potrebno nameniti hitremu prenosu okvirnih direktiv o zraku, odpadkih, vodi in celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja (IPPC);
- je potrebna večja usmerjenost v učinkovitejši nadzor nad izvajanjem zakonodaje;
- je potrebno povečanje državnega proračuna za naložbe v okolje;

³⁸ OPS je bila sprejeta marca 1998 kot priloga k Državnemu programu za prevzemanje pravnega reda EU (Kus 1998, 53).

- ter da je potrebno odpravljanje upravnih omejitev pri pripravi nove zakonodaje in izboljševanja gospodarskih instrumentov (Evropska komisija 1997, 81–82).

Popoln prenos *aquis* o okolju je bil pričakovan v srednjeročnem, učinkovita uskladitev zakonov (npr. o pitni vodi, o ravnanju z odpadki in o preprečevanju onesnaževanja zraka) pa šele v dolgoročnem obdobju, ob bistvenem povečanju okoljskih naložb in naporov za povečanje zmogljivosti uprave. V Sloveniji so obstajali problemi predvsem glede kakovosti vode, ravnanja z odpadki ter onesnaženja zraka in zemlje, stanje pa se je na določenih področjih še poslabševalo (Evropska komisija 1997, 81–82). Temeljne izzive za članstvo v EU tako lahko razdelimo na institucionalne, zakonodajne, izvršilne in finančne. Kot ključne prioritete pri izvajanju okoljske zakonodaje za vključevanje v EU, so bile voda, odpadki ter varstvo narave. Pričakovane so bile težave tudi pri uresničevanju sprejete okoljske zakonodaje EU, saj je le-ta zahtevala obsežno investiranje, finančna sredstva za okolje pa so bila v Sloveniji zelo majhna in nezadostna za investicijske potrebe (Kus 1998, 54–56).

Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v EU iz leta 1998 je prikazovalo napredek pri sprejemanju okvirne zakonodaje, vendar le-ta ni bil zadosten za doseganje kratkoročnih prednostnih ciljev. Kot ena glavnih nalog je bil izpostavljen razvoj potrebnih instrumentov (finančnih, upravnih ipd.) ter prehod iz strateške na operativno raven. Slovenija je imela dobro pripravljene načrte za uskladitev, a jih ni uspela prenesti v prakso. Stanje okoljskih politik Slovenije je bilo leta 2003 precej drugačno, saj je Slovenija večinoma uspela izpolniti zahteve, kljub temu, da so še vedno obstajala odprta vprašanja na določenih področjih (horizontalna zakonodaja, kakovost zraka in vode, ravnanje z odpadki, varstvo narave, industrijsko onesnaževanje, gensko spremenjeni organizmi, hrup ter jedrska varnost). Predvideno je bilo, da bo Slovenija do pristopa sposobna izvajati pravni red EU na vseh področjih okoljske politike (Evropska komisija 2003, 39).

V pristopnih pogajanjih se je Slovenija dogovorila za prehodna obdobja na treh področjih:

- komunalne odpadne vode do konca leta 2015 (vsa naselja z več kot 2000 bodo marala biti oskrbljena s čistilnimi napravami za odpadne vode, kar bi izboljšalo in razširilo nadzor nad kakovostjo vode);

- industrijsko onesnaževanje do konca septembra 2011 (uvedba okoljevarstvenih dovoljenj za gradnjo in delovanje določenih vrst naprav oz. za opravljanje dejavnosti, podjetjem bi se podeljeval znak za okolje);
- odpadne embalaže do leta 2007 (sredstva zbrana v prehodnem obdobju z embalažnino, ki so jo za embalažo na slovenskem trgu, plačevali uvozniki, proizvajalci in trgovci, so bila namenjena obratovanju sistema ravnanja z odpadno embalažo. Direktiva je bila v Sloveniji uveljavljena do 31. decembra 2007) (Uradu Vlade RS za komuniciranje 2010).

V luči približevanja EU, je Državni zbor marca 2004 sprejel nov Zakon o varstvu okolja, ki je s seboj prinesel pomembne novosti:

- uzakonjena je bila obvezna celovita presoja vplivov okolja ob sprejemanju novih načrtov ter za določene posege v prostor;
- na novo so bila uvedena okoljevarstvena dovoljenja za zavezance evropske direktive IPPC;
- predviden je bil režim za trgovanje z dovolilnicami za emisije TGP (v skladu z direktivami EU in Kjotskim protokolom);
- jasno je izražena javnost okoljskih podatkov in sodelovanje javnosti v postopkih odločanja (Dovč 2004).

Leta 2005 je bil v skladu s 6. OAP in Poročilom o stanju okolja v Sloveniji 2002 sprejet novi NPVO za obdobje od 2005 do 2012, ki določa ključne okoljske cilje in prednostne naloge za izpolnjevanje obveznosti Slovenije do EU. Cilji in ukrepi so bili opredeljeni glede na štiri področja: podnebne spremembe, narava in biotska raznovrstnost, kakovost življenja ter odpadki in industrijsko onesnaževanje. Za spremljanje izvajanja in ovrednotenja NPVO so bili navedeni tudi podrobnejši izvedbeni programi s časovnimi poteki ter kazalci za mednarodno primerljivost stanja okolja (Državni zbor Republike Slovenije 2005, 1–2). Poročilo o stanju okolja v Sloveniji od 2000 do 2009 nakazuje, da je v obdobju od 2005 do 2008 še posebej velik izziv predstavljalo zmanjševanje emisij TGP, ohranjanje biotske raznovrstnosti, trajnostno ravnanje in upravljanje z vodo in odpadki ter porabo obnovljivih in neobnovljivih virov, ki bi omogočili zmanjšanje porabe energije in onesnaževanje okolja (MOP 2010, 289).

Članstvo v EU je Sloveniji pomagalo pri vzpostavitvi okoljskih politik ter je v veliki meri pripomoglo k urejanju nekaterih kritičnih okoljskih področij. Slovenija je v skladu s harmonizacijo slovenske zakonodaje z zakonodajo EU postavila visoke okoljske cilje, nujno potrebne za izboljšanje stanja okolja, žal pa glede na trenutni razvoj okoljskih politik Slovenije doseganje zastavljenih ciljev ni mogoče v celoti (Vlada Republike Slovenije 2010, 322). Komat (2010) stanje okoljskih politik označuje celo kot katastrofalno, predvsem na področju kemijske in vodne varnosti. Težave se pojavljajo glede uvajanja previdnostnega načela, načela okoljske pravičnosti (onesnaževalec plača) ter vodne direktive in direktive o okoljskem kriminalu (Komat 2010). Na težave pri usklajevanju politik opozarjajo tudi opomini s strani Komisije ter tri vložene tožbe proti Sloveniji na Sodišči EU, ki pa še niso bile dokončno razrešene.

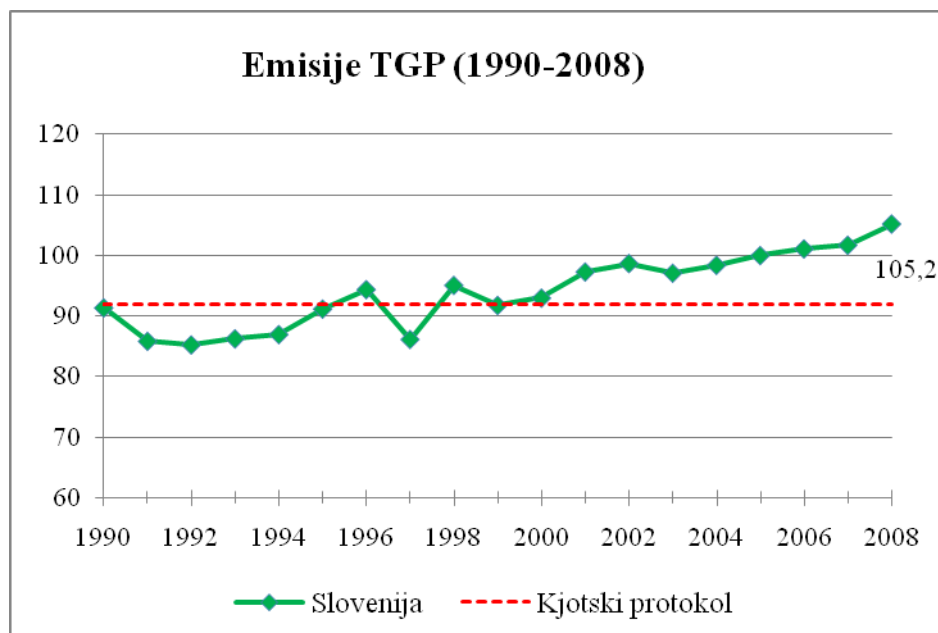
Prva tožba je bila vložena junija 2008, ker Slovenija ni uspela prenesti direktive o okoljski odgovornosti, ki temelji na načelu onesnaževalec plača ter ki vzpostavlja zakonodajni okvir za preprečevanje in odpravo okoljske škode (STA 2008). Marca 2009 je bila Slovenija, zaradi neizpolnitve obveznosti glede omenjene direktive, tudi prvič obsojena kršenja pravnega reda EU. Druga tožba je bila sprožena februarja 2010 zaradi nespoštovanja zakonodaje EU, ki ureja izdajanje novih oz. obnovljenih dovoljenj za industrijske obrate. Cilj direktive je preprečevanje in nadzorovanje industrijskih izpustov v zrak, vodo in tla. V skladu s tem bi morale države članice do 2007 izdati nova oz. po potrebi obnoviti obstoječa dovoljenja za industrijske obrate. Slovenija je prvi opomin prejela maja, drugega pa decembra 2008 (STA 2010a). 18. marca 2010 je Komisija proti Sloveniji sprožila še tretjo tožbo, in sicer zaradi neizpolnjevanja zakonodaje glede koncentracije nevarnih grobih delcev v zraku, imenovanih PM10, ki nastajajo zaradi industrije, prometa in ogrevanja v gospodinjstvi, ter ki ogrožajo kakovost zraka (STA 2010b).

4.1.1 PODNEBNE SPREMEMBE

Slovenija se je z ratifikacijo Kjotskega protokola leta 2005, obvezala za zmanjšanje skupnih emisij toplogrednih plinov za 8 odstotkov v obdobju 2008–2012 glede na izhodiščno leto 1986, ter je sprejela obveznosti sodelovanja z organi v okviru UNFCCC. Povprečne letne emisije TGP v tem obdobje ne bi smele presegati 18.730 kt

CO₂-ekvivalenta,³⁹ so pa leta 2008 znašale 21.285 kt brez ponorov⁴⁰ oz. 20.050 kt CO₂-ekvivalenta. Za izpolnjevanje ciljev Kjotskega protokola je bil leta 2004 sprejet Operativni program zmanjševanja emisij TGP do leta 2012, ki opredeljuje ključne instrumente, njihovo uvajanje po posameznih sektorjih ter njihovo prilagajanje. Dosledno izvajanje Operativnega programa predstavlja nujen pogoj za izpolnitev obveznosti podnebno-energetskega svežnja in direktiv EU. V operativnem programu je bilo ocenjeno stanje izvajanja ukrepov za leto 2008, ki je pokazalo, da se od 25 ukrepov zadovoljivo izvaja le 10, delno zadovoljivo 4, kar 10 ukrepov pa se izvaja nezadovoljivo, od tega vsi spadajo v sektor prometa (Vlada Republike Slovenije 2009, 4).

Graf 4.1: Emisije TGP v Sloveniji (1990–2008)



*brez LULUCF⁴¹

Vir: SURS (2009).

Posledica neizpolnjevanja ukrepov je naraščanje emisij TGP, kar je jasno razvidno iz zgornjega grafa. Emisije TGP od leta 2000 presegajo ciljno vrednost Kjotskega

³⁹ CO₂-ekvivalent je število, ki določa količino CO₂, ki ima enak toplogredni učinek, kot ga imajo emisije posamezna količina drugega oz. vsote več toplogrednih plinov. V Kjotskem protokolu se uporablja toplogredni učinek, ki nastane v 100. letih od trenutka emisije (Služba Vlade Republike Slovenije za podnebne spremembe).

⁴⁰ Ponori se nanašajo na naravne oz. človekove sisteme, ki vežejo in dolgoročno skladiščijo ogljikove spojine (Služba vlade Republike Slovenije za podnebne spremembe 2010, 26).

⁴¹ LULUCF - Land Use, Land Use Change and Forestry/ raba zemljišč, sprememba rabe zemljišč ter gozdarstvo.

protokola, od leta 2003 pa konstantno naraščajo ter so leta 2008 ciljno vrednost presegle za 13,2 odstotka. Projekcije emisij do leta 2012, ob izvedbi vseh ukrepov iz Operativnega programa, kažejo na povprečno preseganje kjotskih obveznosti za 1.270 kt CO₂-ekvivalenta. V kolikor Slovenija za koriščenje ponorov CO₂, ki predstavljajo najpomembnejši ukrep Slovenije za izpolnjevanje obveznosti, ne bi uspela vzpostaviti sistema evidenc po metodologiji UNFCCC, bi morala v kjotskem obdobju nadomestiti ponor CO₂ v višini 1.320 kt CO₂-ekvivalenta letno (pri ceni emisijskih pravic TGP bi to zneslo 99 milijonov EUR v celotnem obdobju) (Vlada Republike Slovenije 2009, 4).

Poleg izpolnitve ciljev Kjotskega protokola mora Slovenija prispevati tudi k uresničitvi ciljev EU na področju podnebnih sprememb. V predlogu podnebno–energetskega svežnja⁴² zakonodajnih ukrepov EU je predvideno, da mora Slovenija do leta 2020 zmanjšati emisije TGP za okoli 6 odstotkov glede na leto 2005, in sicer z 21 odstotnim zmanjšanjem emisij v sektorjih, ki so vključeni v evropsko shemo EU ETS ter z največ 4 odstotnim povečanjem emisij v ne EU ETS sektorjih. ETS sektorji povzročajo 40 odstotkov (kar pomeni 8,4 odstotno zmanjšanje celotnih emisij), ne ETS sektorji pa 60 odstotkov vseh emisij v Sloveniji (kar omogoča povečanje celotnih slovenskih emisij za 2,4 odstotke). Sloveniji je bilo tovrstno povečanje omogočeno za nemoten razvoj malih in srednjih podjetij glede rabe fosilnih goriv ter pokritja skokovitega porasta emisij iz prometa. Do leta 2020 mora Slovenija povečati tudi rabo obnovljivih virov energije iz 16 na 25 odstotkov končne uporabe (UMAR/IMAD 2009).

Slovenija ima pred seboj še veliko dela za izpolnitev svojih obveznosti do EU in znotraj Kjotskega protokola. Zagotoviti je potrebno predvsem intenzivnejše izvajanje ukrepov za učinkovito rabo energije v javnem in storitvenem sektorju, v gospodinjstvih ter v industriji. Potrebno pa je zagotoviti tudi zadostna finančna sredstva za izvajanje ukrepov, za omogočanje neposredne finančne spodbude za industrijo ter za nakup emisijskih pravic TGP (Vlada Republike Slovenije 2009, 4).

⁴² Svet in EP sta decembra 2008 sprejela zakonodajne ukrepe, ki predstavljajo pomemben instrument EU za doseganje ambicioznih ciljev v boju proti podnebnim spremembam. Sveženj predvideva 20 odstotno zmanjšanje emisij TGP do leta 2020 (glede na leto 1990) in povečanje rabe obnovljivih virov na 20 odstotkov končne rabe energije. Sveženj predstavlja rešitve za doseganje okoljskih ciljev in ohranitev evropske industrije (UMAR 2009)

4.2 NEMČIJA

4.2.1 VLOGA NEMČIJE V EU

Nemčija predstavlja eno najpomembnejših ter hkrati najbolj negotovih »zelenih« držav članic (Lieverink in Andersen 2007, 62). V 1980-ih so bili nemški zakonodajalci vodilna sila pri oblikovanju okoljskih politik EU, saj so na nivo EU pogosto poskušali prenesti napredne domače okoljske standarde in zakonodajna načela (npr. previdnostno načelo) oz. so sprejemali strožje ukrepe na državni ravni, kjer je Unija to dopuščala. Po združitvi Nemčije leta 1990 je država izgubila del svojega okoljskega zagona ter je bila pod vedno večjim pritiskom EU za reformo državnega okoljskega političnega sistema (Wurzel 2003, 1) kar lahko vidimo kot posledico velikih gospodarskih problemov in nezmožnosti dohitevanja premikov v okoljskih politikah EU iz standardno usmerjenega v postopkovno usmerjeni pristop (Lieverink in Andersen 2007, 62–63). Oblikovanje usklajenega in jasnega nacionalnega stališča so otežile tudi institucionalne omejitve (sistem zveznih držav, razmeroma visoka neodvisnost ministrstev in koalicije zveznih vlad) (Wurzel 2003, 5).

Nemčija je tako začela zaostajati glede vprašanj, kot sta npr. dostop do okoljskih informacij in presoja vplivov na okolje, vendar je še vedno ena izmed vodilnih držav članic glede reševanja t.i. tradicionalnih okoljskih vprašanj (npr. podnebne spremembe in predpisi o avtomobilskih izpustih) (Wurzel 2003, 23), čeprav pa se je njihova pripravljenost za aktivno udejstvovanje znotraj EU nekoliko zmanjšala. Pričakovano je bilo, da bo postala defenzivna v okoljskih politikah ter da se bo osredotočila predvsem na ohranitev lastnih standardov (Lieverink in Andersen 2007, 63), vendar javnomnenjske raziskave kažejo, da je okrog 82 odstotkov Nemcev prepričanih, da naj se odločitve glede okoljskih politik sprejemajo znotraj EU (BMU 2009). Prav tako se nemška zvezna vlada zaveda, da je za učinkovito oblikovanje in implementacijo okoljskih politik znotraj večstopenjskega procesa odločanja v EU, še kako pomembno sodelovanje z institucijami in državami članicami EU ter z zveznimi državami (Weidner in Mez 2008, 356).

Okoljska zakonodaja EU na vsebino okoljskih standardov Nemčije vpliva že od 1970-ih let, vendar na začetku le v omejenem obsegu, saj je bila takrat Nemčija tista, ki je sprožala napredne iniciative ter jih je EU sprejemala s precejšnjimi časovnimi zamiki.

Države članice takrat niso bile pod tolikšnim pritiskom za implementacijo sprejetih politik kot so, odkar je Komisija začela pogosteje sprožati sodne postopke zaradi neizvajanja okoljskih politik. Tudi Nemčija je izgubila številne sodne primere, ter je bila prisiljena prilagoditi nekatere domače okoljske standarde in postopke. S povečanim pomenom EU v okoljski zakonodaji Nemčije, je nemška vlada začela v večji meri vplivati na postopkovne ukrepe znotraj pogajalskega procesa, kjer zakonodajni predlogi pridobivajo nove elemente (Wurzel 2003, 7–8). Povečan vpliv EU na domače politične strukture je postal še posebej opazen v zveznem sistemu, kjer zvezne države vztrajajo na ustavnih spremembah, ki bi jim omogočile večjo vključenost v postopke oblikovanja politik EU,⁴³ ter bi povečale vlogo Zveznega okoljskega ministrstva (BMU) v stalnem predstavništvu Nemčije, v Komisiji ter v okoljskih delovnih skupinah (Wurzel 2003, 23).

Aktivnejše sodelovanje Nemčije je bistvenega pomena za oblikovanje učinkovitega »zelenega« zavezništva, saj ostale »zelene« države članice nimajo tolikšne formalne moči ter političnega in gospodarskega vpliva za oblikovanje strožjih okoljskih politik na ravni EU (Lieverink in Andersen 2007, 62). Nemčija bi lahko igrala ključno vlogo pri širitvi »zelenega« okoljskega bloka,⁴⁴ saj bi kot največja okoljsko napredna država v EU, tovrstni manjšini dala podlago za blokado odločitev in bi povečala njen ugled pri ostalih državah članicah. Nastanek obstojne okoljske koalicije vodene s strani Nemčije pa žal ni preveč verjeten, ne le zaradi dejavnikov, ki ločujejo države v koalicije od ostalih držav članic (razlike pri oblikovanju »zelenih« pozicij), ampak tudi zaradi pragmatičnega značaja nastajanja zavezništev znotraj Sveta (Lieverink in Andersen 2007, 58).

4.2.2 PODNEBNE SPREMEMBE

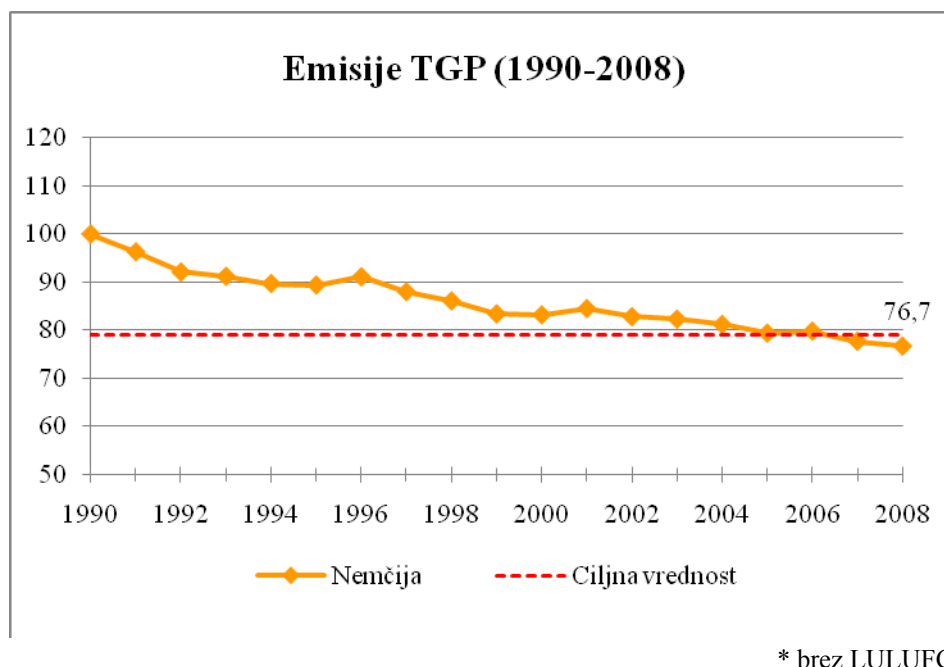
Nemčija je ena vodilnih držav na področju podnebnih sprememb in obnovljivih virov energije ter je ključnega pomena za izpolnjevanje Kjotskih ciljev znotraj EU, saj v kolikor Nemčija ne bi zmanjšala izpustov TGP, EU ne bi uspela izpolniti zastavljenih

⁴³ Leta 1992 je bil oblikovan amandma, ki omogoča boljšo informiranost zveznih držav glede dogajanja v EU. Zvezne države so uspele pridobiti tudi pravico do predstavljanja Nemčije v Svetu, kadar gre za vprašanja, ki spadajo pod njihove izključne pristojnosti, prav tako so predstavljene v Komiteju regij ter imajo vsaka svoj urad v Bruslju (Wurzel 2003, 17).

⁴⁴ »Zeleni« okoljski blok načeloma sestavljajo nordijske države članice EU ter posamezne države članice z interesi v okoljskem sektorju.

obveznosti (Hatch 2007, 41). Leta 2008 je količina izpustov znašala 958.060 kt CO₂-ekvivalenta, kar je predstavljalo skoraj četrtino vseh izpustov EU-15 (3970.473 kt CO₂-ekvivalenta) (Eurostat 2009). Nemčija je državne in globalne podnebne politike postavila kot prednostno nalogo ter predstavlja pomembnega pobudnika v evropskih in mednarodnih pogajanjih, saj je pokazala pripravljenost za sprejemanje strožjih ukrepov z enostransko obljubo zmanjšanja izpustov TGP. Pokazatelj nemške odločnosti ni le uspešno zmanjševanje izpustov TGP, ampak tudi visok nivo razvoja institucionalnih, neformalno-kognitivnih, tehnoloških in znanstvenih zmogljivosti. (Weidner in Mez 2008, 356–357).

Graf 4.2: Emisije TGP v Nemčiji (1990–2008)



Vir: Eurostat (2009) in Umwelt Bundesamt (2009).

Nemčiji sicer ni uspelo izpolniti visokega državnega cilja zmanjšanja emisij TGP za 25 odstotkov do leta 2005 v primerjavi z letom 1987, je pa zato uspešnejša pri izpolnjevanju ciljev Kjotskega protokola in EU (zmanjšanje emisij TGP za 21 odstotkov) (Hatch 2007, 46). Kot je razvidno iz Grafa 4.2 emisije TGP v Nemčiji od leta 1990 postopoma upadajo ter so se v primerjavi z izhodiščnim letom do leta 2008 zmanjšale za 23,3 odstotke, kar pomeni, da je Nemčija že dosegla oz. celo preseгла cilje Kjotskega protokola in EU za 2,3 odstotke (Eurostat 2009; Umwelt Bundesamt 2009). Tako ni presenetljivo, da si je nemška vlada zastavila visokoteč cilj 40 odstotnega

zmanjšanja emisij TGP do leta 2020.⁴⁵ Z vztrajnimi političnimi aktivnostmi nemške vlade je tudi EU sprejela cilj 20, 20, 20 do leta 2020, ki se nanaša na zmanjšanje emisij TGP v EU za 20 odstotkov, na povečanje energetske učinkovitosti za 20 odstotkov ter na povečanje deleža obnovljivih virov v proizvodnji energije na 20 odstotkov celotne energijske potrošnje (Weidner in Mez 2008, 364).

Med ključne dejavnike za uspešnost podnebnih politik Nemčije spadajo premiki na nizko-emisijska goriva, izboljšanje energetske učinkovitosti (predvsem v stanovanjskem in prometnem sektorju, tudi zaradi uvedbe »eko«-davkov) ter nadzora emisij s postavitvijo zgornjih meja v EU in ETS (Weidner in Mez 2008, 364). K temu pozitivno prispeva tudi velika podpora javnosti za vladne iniciative (Weidner in Mez 2008, 373) ter podpora večine interesnih skupin in političnih strank za politične aktivnosti na področju podnebnih sprememb v sodelovanju z EU ter mednarodnimi akterji (Hatch 2007, 58–59). Do večjega upada emisij TGP je prišlo tudi zaradi združitve Nemčije, saj je bila Vzhodna Nemčija gospodarsko manj razvita in neučinkovita pri izrabi energije, vendar ta upad emisij dolgoročno, brez učinkovitih podnebnih politik, ne bi zagotovil izpolnitev zastavljenih podnebnih ciljev Nemčije (Hatch 2007, 46).

Nemčija podnebnih dejavnosti ne vidi kot gospodarsko breme, ampak vidi dolgoročne koristi; tudi finančno breme na posamezna gospodinjstva je precej nizko (Weidner in Mez 2008, 374). Velika stopnja konsenza med domačimi akterji in osredotočenost na okoljsko učinkovita zmanjšanja emisij, Nemčiji omogoča, da igra vodilno vlogo pri oblikovanju okoljskih politik, ter s tem ne ogroža konkurenčnosti večjih podjetij in industrije. Podnebna prizadevanja Nemčije temeljijo na previdnostnem načelu kot osrednjo vrednoto nemških okoljskih politik; na okoljsko usmerjenih vrednotah javnega mnenja, ki spodbujajo aktivnost političnih strank; na moči gospodarstva Nemčije, ki državo spodbuja k prevzemanju vodstvene vloge, ter na promociji enakih priložnosti za podjetja in industrijo (Bang in drugi 2007, 293).

Nemčija predstavlja dober primer oblikovanja in implementacije okoljskih politik na več ravneh, saj je odgovornost za energetske in podnebne uredbe deljena med EU,

⁴⁵ Za izpolnitev 40 odstotnega zmanjšanja izpustov TGP je Nemčija oblikovala načrt, ki med drugim predvideva obnovitev oz. izgradnjo novih okolju prijaznejših elektrarn, dvig deleža obnovljive energije pri proizvodni elektrike za 27 odstotkov, večji delež toplote iz obnovljivih virov, večjo učinkovitost pri potrošnji elektrike in v prometu ipd. (Umwelt Bundesamt 2009).

zvezno vlado, 16. zveznimi državami, ter na lokalni ravni na več občinskih enot s samoupravnimi pristojnostmi. Sodelovanje med Nemčijo in administrativnimi stopnjami v EU je večinoma pozitivno, saj imajo številne skupne cilje in primerljive obveze v podnebnih politikah. Nemška vlada je, v sodelovanju z ostalimi okoljsko naravnanimi državami članicami, spodbudila številne ambiciozne cilje na nivoju EU, vendar tudi EU včasih deluje kot pomemben motivator (npr. pri uvedbi CO₂ standardov za avtomobile in krepitvi druge faze ETS v EU, kjer se je Nemčija, pod pritiskom domačih lobijev, zavzemala za oslabitev načel, vendar je Komisija v veliki meri uspela ohraniti prvotne cilje) (Weidner in Mez 2008, 370–371).

4.3 ŠVEDSKA

4.3.1 VLOGA ŠVEDSKE V EU

Vstop Švedske v EU leta 1995 je bil viden kot potencial za krepitev okoljske zavesti med državami članicami, saj je Švedska s strogimi nacionalnimi politikami in naprednim mednarodnim sodelovanjem predstavljala eno najvidnejših držav na okoljskem področju. Glede na politično usmeritev se je Švedska od samega začetka tesneje povezovala z »zelenimi«¹ državami članicami ter je stremela k utrditvi »zelenega«² bloka, ki pa žal zaradi omejitev v pogajalskem procesu, različnih državnih politik in preferenc (Marshall 2007, 139), nima zadostne moči, da bi na okoljskem področju igral vlogo, ki bi bila primerljiva npr. francosko-nemškemu sodelovanju v integracijskem procesu. Švedska v prvem letu članstva, deloma zaradi neizkušenosti, ni sprejela strategije soočenja, ampak bolj konstruktiven pristop, temelječ na dobrih argumentih in strokovnem znanju. Po tranzicijskem obdobju pa se je morala soočiti s sprejemanjem jasnejših odločitev, predvsem zaradi pomanjkljivih rezultatov na pogajalskih mizah ter preferenc domačih politik (Lieverink in Andersen 2007, 62).

Švedska lahko na okoljski dnevni red EU vpliva predvsem zaradi pričakovanj ostalih držav članic o vrsti politik, ki jih bo podprla, znanja o okoljskih postopkih, strokovnosti okoljskega upravljanja na državni ravni ter zmožnosti predstavljanja enotne državne pozicije, temelječe na državnih interesih švedskih državnih predstavnikov (Krosnell v Marshall 2007, 141). Omenjeni dejavniki dajejo Švedski precejšnjo moč vplivanja na ostale države članice, ki zaupajo njenemu mnenju. Sprejemanje zakonodaje na podlagi švedskih predlogov posledično povečujejo tudi ugled Švedske izven EU (Marshall

2007, 141–142). Sodelovanje z EU izpolnjuje predvsem dva cilja; prispeva k uresničevanju švedskih okoljskih ciljev ter k izboljšanju evropskega okolja. Sodelovanje z državami članicami EU jim daje večje možnosti za postavitev domačih okoljskih prednostnih nalog na globalni nivo (Ministry of the Environment 2008).

Kot potencialni dobri primer znotraj konteksta EU lahko navedemo sistem odgovornosti proizvajalcev avtomobilske opreme za čiščenje izpušnih plinov in snovi, ki uničujejo ozonsko plast, kjer je Švedska prevzela pobudo. Glede kemikalij je bilo Švedski odobreno štiriletno tranzicijsko obdobje, pri čemer se je EU zavezala, da bo pregledala lastno zakonodajo na tem področju (Lieverink in Andersen 2007, 54). Po drugi strani niti Švedska s svojimi okoljskimi politikami ne sprejema vedno okoljsko optimalnih odločitev znotraj EU (Marshall 2007, 139) ter je bila že pred Sodiščem EU zaradi neizpolnjevanja okoljskih direktiv in ukrepov EU. Leta 1999 je Švedska tako skoraj preprečila globalno podnebno politiko EU zaradi preferenc po neomenjenem trgovanju z emisijami, medtem ko so se ostale države članice zavzemale za postavitev zgornje meje za trgovanje (Molin in Wurzel 2000, 174–175).

Kljub domačim naporom za zagotovitev visoko kvalitetnih vložkov v okoljske politike ter vidnemu udejstvovanju znotraj EU, kjer se je Švedska lahko ponašala s prvim uradnim strateškim dogovorom o sodelovanju EU za politično področje okolja (Lieverink in Andersen 2007, 56), in na mednarodni ravni, se Švedska redkokdaj sama izpostavlja pri sprožanju večjih pobud. Kot država članica EU, ki se je zavezala k sodelovanju pri reševanju okoljskih problemov, ter pogosto precej težaven koalicijski partner pri oblikovanju politik EU, Švedska na koncu načeloma vedno sprejme skupno pozicijo okoljskih politik EU, saj okoljske politike ne predstavljajo edinega interesnega področja države (Marshall 2007, 156).

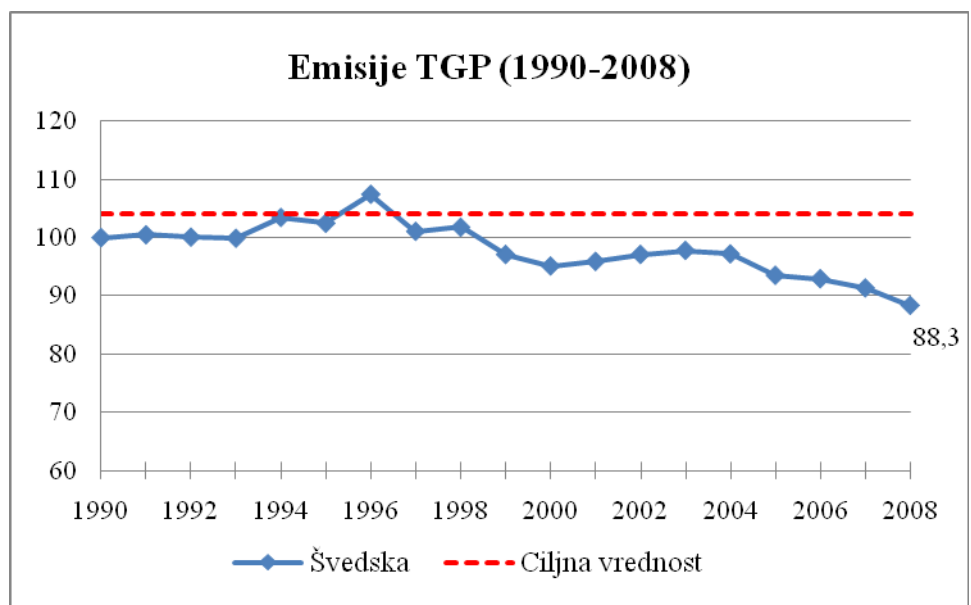
4.3.2 PODNEBNE SPREMEMBE

Podnebne spremembe predstavljajo eno izmed glavnih prioritet švedske vlade, kar je razvidno tudi iz njihovih nacionalnih podnebnih politik ter aktivnega sodelovanja pri oblikovanju podnebnih politik v EU in na mednarodni ravni, ki temelji na normativnem prepričevanju. Švedska podnebna strategija poskuša dokazati, da je možno uskladiti proaktivne podnebne politike in gospodarski razvoj (Ministry of Environment 2007, 1),

po drugi strani Švedsko postavlja v nekoliko nenavaden položaj glede mednarodnih obveznosti Švedske pri zmanjševanju izpustov TGP in okolju prijaznih vrednote, ki jih država izkazuje, ter glede domačih omejitev energetske politike s strani švedskih volivcev (Marshall 2007, 156). Švedska je na začetku pogajanj o podnebnih spremembah prevzela vodilno vlogo, proti pričakovanjem pa je zaradi vprašanja fleksibilnih mehanizmov in ETS spremenila svoj položaj v bolj pasivnega (Molin in Wurzel 2000, 175).

Švedska pozicija je temeljila na veliki odvisnosti od nuklearne energije ter počasnega napredka pri iskanju alternativnih virov energije (Molin in Wurzel 2000, 175), s čimer so bila povezana vprašanja o državni suverenosti. Švedska ni nasprotovala sprejemanju pozitivnih okoljskih aktivnosti, vendar je želela sama sprejeti odločitve glede uporabe nuklearne energije in nuklearno-energetskih nadomestkov, ter s tem zaščititi domače razmere. Institucije EU in pogajalski forumi so omejevali potencialne švedske politike o tem pomembnem državnem vprašanju ter so poskušali na sploh omejiti odvisnost Švedske od nuklearne energije, kar je Švedska videla kot »grožnjo« suverenosti pri izbiri energetske politike (Marshall 2007, 151), še posebej, ker so že v pristopnih pogajanjih uspeli pridobiti pravico do izbiranja virov energije ne glede na članstvo v EU (Molin in Wurzel 2000, 167).

Graf 4.3: Emisije TGP na Švedskem (1990–2008)



* brez LULUFC

Vir: Eurostat (2009).

Švedska je ukrepe za zmanjševanje emisij TGP začela sprejemati precej zgodaj, še pred vzpostavitvijo formalnih dogovorov znotraj EU (Molin in Wurzel 2000, 174) ter je imela že takrat zelo nizke stopnje emisij TGP (leta 2008 so znašale 63.962 kt CO₂-ekvivalenta). Trenutno ima Švedska eno najnižjih stopenj emisij TGP na državljana med industrializiranimi državami (Ministry of Environment 2007, 1), od leta 1990 do 2008 pa je emisije TGP uspela zmanjšati za 11,7 odstotkov glede na izhodiščno leto (1990) oz. za 15,7 odstotkov, saj ji je bila pri delitvi bremen za doseganja ciljev Kjotskega protokola znotraj EU-15 dodeljena pravica do dviga emisij za 4 odstotke (glej Graf 4.3).

Uspešnost švedskih podnebnih politik temelji predvsem na uporabi gospodarskih instrumentov. Ključnega pomena pri tem je davek na ogljikov dioksid (relativno visok na premogu, nižji na naravnih plinih, biogoriva pa niso obdavčena), ki ga je Švedska leta 1991 uvedla kot prva država na svetu, ter v določeni meri tudi energetski davek. Omenjena instrumenta sta prispevala k povečanju uporabe biogoriv in območnega ogrevanja ter k zmanjšanju emisij gospodinjstev in odpadkov. Švedska proizvodnja elektrike je v veliki meri ogljično nevtralna, saj temelji na hidro in nuklearni energiji, ki kot vir energije ne proizvaja TGP. Poleg tega ima Švedska sistem zelenih certifikatov, ki stimulira proizvodnjo elektrike iz obnovljivih virov (veter, voda in kombinacija toplotne in energetske proizvodnje temelječe na biogorivih) (Ministry of Environment 2007, 2).

Kljub vidnemu napredku ostajajo številni izzivi, predvsem glede zmanjševanja emisij v prometnem sektorju, kjer se sicer že izvajajo ukrepi za razvoj okolju prijaznejših avtomobilov ter se dodeljujejo popusti na okoljsko zelene avtomobile. Sprejemajo se ukrepi za izboljšanje okoljske učinkovitosti v javnem sektorju ter se izboljšuje in širi sodelovanje s podjetji in industrijo. Švedska si je za prihodnost zadala prevzem položaja voditeljice pri oblikovanju novega podnebnega režima po letu 2012 (Ministry of Environment 2007, 2–3). V prvem obdobju Kjotskega protokola zaradi neskladij v politikah sicer ni uspela zadržati prvotne vodilne vloge, je pa drugim državam dala prostor za večje udejstvovanje na področju podnebnih sprememb, kar je izkoristila predvsem Nemčija

5 GLOBALNA RAVEN – PRIMERJAVA EU IN ZDA

Dogajanja na globalni ravni poudarjajo pomembne razlike med ZDA in EU, ki predstavljata ključna akterja pri oblikovanju mednarodnih okoljskih dogovorov, saj razpolagata s potrebnimi tehnološkimi viri in relativnim bogastvom za prevzem večjega deleža globalnih okoljskih bremen ter za zagotovitev pomoči revnejšim državam za trajnostni razvoj okolja (Harris 2002, 380–381). V zgodnjih 1970-ih in 1980-ih letih so bile ZDA najmočnejši podpornik mednarodnih okoljskih pogodb in dogovorov, medtem ko so države članice EU pomembne mednarodne okoljske pogodbe ratificirale z zamikom, v svoji podpori so bile zadržane oz. so pogodbam celo nasprotovale. Po letu 1990 je prišlo do vidnega preobrata, saj je EU, s sprejemanjem ambicioznih okoljskih predpisov, prevzela vodilno vlogo pri širitvi mednarodnega okoljskega prava (Kelemen in Vogel 2010, 431–432), ZDA pa so postale okoljsko pasivna država.

5.1 ZDA KOT OKOLJSKA VODITELJICA

V ZDA so se okoljska gibanja pričela razvijati že v 1950-ih letih, ko so bili prvič priznani pokrajinski in rekreacijski kriteriji v pravnih dejavnostih. Sledilo je sprejetje državnih listin o čistoči zraka, zaščiti posameznih področij pred gospodarskim opustošenjem ter o zaščiti ogroženih vrst (Ivanova 2007, 341), ki so odgovornost za okoljsko zaščito polagale na zvezne in lokalne vlade. Mejniki v razvoju okoljskih prioritet predstavlja sprejetje NEPA, ki je vzpostavila celovite in usklajene zvezne okoljske politike ter je predvidela integracijo okoljskih prizadevanj z ostalimi politikami (Hoorbeek 2009, 268–269). S pojavom okoljskih vprašanj na mednarodnem dnevnem redu v poznih 1960-ih in zgodnjih 1970-ih letih, tako ni presenetljivo, da so ZDA prevzele vodilno vlogo (Sands v Kelemen in Vogel 2010, 428), saj je bil tudi pozitiven odziv javnosti na okoljsko problematiko izredno visok.

ZDA so prevzele pobudo pri pripravi Konference ZN o človekom okolju leta 1972 ter so podprle vse večje mednarodne okoljske pogodbe sprejete v 1970-ih (Kelemen in Vogel 2010, 428). Kot največje gospodarstvo in največja onesnaževalka so bile pripravljene igrati vodilno vlogo tudi v UNEP-u ter prispevati sredstva potrebna za zagotovitev uspešnosti mednarodnih okoljskih prizadevanj (Ivanova 2007, 353), kar pa

se na koncu žal ni obneslo. V 1980-ih je Globalno poročilo predsedniku 2000⁴⁶ zagotovilo osnovo, na kateri bi ZDA lahko implementirale procese globalnega okoljskega načrtovanja. Ugotovitve poročila niso bile spodbudne; izpostavljena je bila potreba po mednarodnem sodelovanju, globalno okolje pa je bilo videno kot pomemben element pri oblikovanju zunanje politike ZDA v začetku 1990-ih (Sussman 2004, 349–350).

Od poznih 1960-ih do 1990 so imeli okoljevarstveniki velik politični vpliv v ZDA, na katerega sta predsednik Richard Nixon in demokratska Skupščina odzivala s sprejemanjem novih okoljskih uredb med 1969 in 1976. Strankarska konkurenca je okoljske iniciative še dodatno spodbudila, saj so tako Republikanci kot Demokrati tekmovali za okoljske glasove (Jones v Kelemen in Vogel 2010, 438). Proti koncu 1970-ih so republikanski zakonodajalci zmanjšali svojo podporo za okoljske predpise, vendar sta demokratični predsednik Jimmy Carter in demokratična skupščinska večina nadaljevala sodelovanje z okoljskimi lobiji (Kelemen in Vogel 2010, 438). Z izvolitvijo Ronalda Reagana je prišlo do zmanjšanja proračuna za okoljske programe in spodbujanja osredotočenosti na okoljske težave z visokim tveganjem (Hoornebeek 2008, 270). Reagan je sprva poskušal zmanjšati okoljska bremena na industrijo, vendar se je na koncu moral prilagoditi ponovno visokemu interesu in podpori javnosti za zaščito okolja v 1980-ih (Kelemen in Vogel 2010, 438).

Kot odgovor na zaskrbljenost javnosti o okoljski kvaliteti je predsednik George H. W. Bush svojo predsedniško kampanjo zasnoval na močni okoljski osnovi ter se je skupaj z demokratično Skupščino zavzel za opustitev uporabe CFC-jev in snovi za tanjšanje ozonske plasti, ter za zmanjšanje izpustov plinov, ki so prispevali k čezmejnemu kislemu dežju v Kanadi (Kelemen in Vogel 2010, 438–439). ZDA so tako skupaj s Kanado in nordijskimi državami prevzele vodilno vlogo v pogajanjih o tanjšanju ozonske plasti, veto blok pa so sestavljale države članice EU in države v razvoju. Ob združenih podpori predsednika države, Skupščine, znanstvene skupnosti in organiziranih interesov, so ZDA začele težiti k obsežni mednarodni akciji v obliki mednarodnega

⁴⁶ Predsednik Jimmy Carter je Svetu o kvaliteti okolja in Ministrstvu za zunanje zadeve predal navodila za pripravo študije okolja ob koncu stoletja (Sussman 2004, 350). Pri tem so sodelovale vse pomembne ameriške vladne agencije, ki so zbirale podatke o svetovnih populacijskih trendih, naravnih virih in o okolju. Kot rezultat so pridobile niz globalnih problemov, zaskrbljujočih razsežnosti, ki bi postali še kako očitni leta 2000, s številčnejšo svetovno populacijo, večjo stopnjo onesnaženosti in manj stabilnemu okolju (Council on Foreign Relations).

dogovora za zmanjšanje CFC izpustov, ter so izvajale pritisk na evropske kemične proizvajalce. Posledično je leta 1987 prišlo do sprejetja Montrealskega protokola,⁴⁷ leta 1989 pa do oblikovanja Helsinške deklaracije o zaščiti ozonske plasti (Sussman 2004, 360–362).

5.2 UPADANJE OKOLJSKEGA ZAGONA

Po letu 1990 je prišlo do upada politične podpore za okoljske iniciative ter do vedno večjih kritik gospodarske skupnosti, kar je vplivalo na zmanjšanje pripravljenosti administracije George H. W. Busha za sprejemanje novih okoljskih predpisov (Kelemen in Vogel 2010, 439). ZDA so imele v tem obdobju priložnost dokazati vodilni položaj pri reševanju podnebnih sprememb (Sussman 2004, 362), vendar je izvršilna veja nasprotovala oblikovanju globalnega dogovora, saj bi omejitve emisij TGP zahtevale velike spremembe v ameriškem načinu življenja ter bi ogrozile njihovo gospodarstvo (Bryner v Sussman 2004, 362). Hkrati so nasprotovali pravni obvezi ZDA za zgodovinsko onesnaževanje ter načelu o skupni, vendar deljeni odgovornosti za nastanek okoljskih problemov (Harris 2002, 388). Zavrjen je bil tudi podpis Konvencije o biološki raznolikosti, kar je bil prvi primer, ko ZDA niso podprle mednarodnega okoljskega dogovora (Kelemen in Vogel 2010, 439).

Oslabljen politični vpliv okoljskih lobijev je postal še bolj očiten po izvolitvi Billa Clintona leta 1992. Clinton je Skupščini predlagal številne okoljske predpise, vendar je Kongres, kljub demokratični večini, zavrnil vse predloge. Po kongresnih volitvah leta 1994 so večino v Kongresu pridobili Republikanci, kar je nadalje zmanjšalo verjetnost sprejetja nove okoljske zakonodaje, saj so bili Republikanci na splošno manj naklonjeni okoljskim vprašanjem. K temu je negativno prispeval tudi upad javnega interesa za okoljska vprašanja, saj se je javnost zadovoljila s statusom *quo* (Kelemen in Vogel 2010, 439–441). Clintonova administracija je sicer izrazila pripravljenost do sprejetja odgovornosti za globalno onesnaževanje in okoljske spremembe, ter je podpisala Kjotski protokol (Harris 2002, 388–390), vendar protokola niso predložili pred Senat,

⁴⁷ Protokol predstavlja mejnik za mednarodne dogovore o zaščiti stratosferske ozonske plasti. Zavzema se za prenehanje uporabe in potrošnje spojin, ki tanjšajo ozonsko plast do leta 2000 (do 2005 za metilkloroform). Okvir za montrealska pogajanja pa predstavlja Dunajska konvencija za zaščito ozonske plasti (1985), ki je očrtala odgovornost držav do zaščite človekovega zdravja in okolja proti škodljivim učinkom tanjšanja ozonske plasti (CIESIN).

saj je bila verjetnost odobritve izredno majhna, tudi zaradi sprejetja Byrd-Hagel amandmaja, ki je nasprotoval pogodbenim obvezam ZDA brez vidnega sodelovanja držav v razvoju (Sussman 2004, 363).

Administracija Georga W. Busha (2001–2008), ni ponudila nove zakonodaje za okrepitev okoljskih standardov ter je celo nasprotovala vpeljavi novih okoljskih obveznosti za podjetja. Izdali pa so tudi določene administrativne odločitve, ki so oslabile obstoječe okoljske standarde in njihovo izvrševanje (Barringer v Kelemen in Vogel 2010, 441). Kljub povečanju javnega nezadovoljstva s statusom *quo*, do sprememb ni prišlo, saj nezadovoljstvo ni imelo zadostnega vpliva na obstoječe politike (Saad v Kelemen in Vogel, 441). Preference Busheve administracije so bile očitne tudi na globalni ravni. Bush je predlagal zmanjšanje pomoči namenjene za uravnavanje emisij TGP v državah v razvoju ter je izrazil upanje, da bo industrija sama prispevala k reševanju tovrstnih težav (Harris 2002, 388–390). Kjotski protokol je bil zavrnjen, prekinjeno pa je bilo tudi sodelovanje v mednarodnih pogajanjih o podnebnih spremembah. Leta 2007 so ZDA sicer predlagale okvir za mednarodne dejavnosti na področju podnebnih sprememb po letu 2012, vendar je predlog temeljil na prostovoljnih ukrepih, ki bi spodkopali prizadevanja EU za podkrepitev obvezujočih omejitev znotraj ZN (Kelemen in Vogel 2010, 441).

Z izvolitvijo Baracka Obame leta 2008 so se pojavila velika pričakovanja, da bo prišlo do vidnih pozitivnih premikov v okoljski zakonodaji in v odnosu ZDA do podnebnih sprememb, saj je Obama že v svoji politični kampanji globalno segrevanje označil kot eno izmed ključnih prioritet. Ta pričakovanja, kljub določenemu napredku v zakonodaji na področju vode, zraka, zemlje in energetike, še zdaleč niso bila izpolnjena. Glede na stanje okolja in okoljske zakonodaje v ZDA, bo potrebno vložiti precej več truda za doseganje vidnih okoljskih rezultatov doma ter v tujini, kar je dolgotrajen proces, ki zahteva še več politične volje. Komat (2010) Obamo sicer ocenjuje kot le še enega eksponenta centra moči v ZDA, dejstvo pa je, da je Obamova administracija precej bolj okoljsko naravnana kot Busheva. Kljub velikemu odzivu javnosti na obsežen naftni izliv v Mehškem zalivu v začetku leta 2010 in večji pripravljenosti predsednika do sprememb v politikah, so gospodarska kriza, vojne v tujini, izrazito strankarstvo ter nepripravljenost Kongresa do reševanja okoljskih vprašanj uspele izriniti podnebne spremembe s prioritetenega položaja (Daynes in Sussman 2010, 2).

5.3 DEJAVNIKI VPLIVANJA NA OKOLJSKE POLITIKE ZDA

Javno mnenje predstavlja predpogoj za uspešnost ameriške vlade pri promociji okoljskih političnih iniciativ, saj se politike ZDA na splošno ravnajo glede na podporo, ki jo prejme posamezno področje (Harris 2002, 394).

Graf 5.1: Mnenje državljanov ZDA glede pomena okolja in gospodarskega razvoja (1984–2010)



Vir: prirejeno po Newport (2010).

Leta 1984 je več kot 60 odstotkov Američanov okoljski zaščiti dajalo prednost pred gospodarskim razvojem. Do leta 2004 je ta podpora padla pod 50 odstotkov, proti koncu leta 2008 pa je prišlo celo do preobrata. Odstotek Američanov, ki je dajal prednost varstvu okolja je padel pod odstotek za gospodarski razvoj, ter je v začetku leta znašal le 38 odstotkov (Newport 2009). Z nedavnim izlivom nafte se je odstotek za varstvo okolja ponovno zvišal na 50, medtem ko je za gospodarski napredek padel na 43 (Jones 2010), vendar to zadostovalo za spremembo politik, saj imajo gospodarski interesi in politične ideologije, predvsem tiste, ki onemogočajo spremembe v politikah in življenjskem stilu Američanov, prevelik vpliv na člane Kongresa in Bele hiše. Američani enostavno prehitro spreminjajo svoje mnenje glede okoljskih politik, kar gospodarski interesi izkoriščajo za omejevanje dejavnosti ZDA na področju podnebnih sprememb ter pri reševanju mednarodnih okoljskih problemov, za katere bi bila potrebna delitev odgovornosti (Harris 2002, 394–395).

Ključno vlogo pri oblikovanju okoljskih politik imajo predsednik države, Kongres in Senat.⁴⁸ Predsednik države kot mnenjski vodja in glavni diplomat sodeluje pri podpisovanju mednarodnih okoljskih dogovorov ter lahko s svojimi javnimi govori izpostavi določena problemska vprašanja. Predsednik tako vsako leto preko nacionalne televizije obvešča javnost o stanju zveze, žal pa je v zadnjih petindvajsetih letih okolje prejelo le omejeno pozornost. Clinton in Carter sta se še največkrat sklicevala na vprašanja globalnega okolja (predvsem glede izlivov nafte, svetovnih gozdov, požarov v divjini, kislega dežja, kemikalij, trajnostnega razvoja), George H. W. Busha za tretjino manj, Reagan in George W. Bush pa temu nista posvečala pozornosti (Sussman 2004, 354). V zadnji četrtini dvajsetega stoletja so ZDA podpisale 56 multilateralnih okoljskih dogovorov, kljub upadu v obdobju od 1989 do 1992. Podpis dogovorov pomeni, da se države zavedajo obveznosti, vendar se pogosto pojavljajo težave pri implementaciji na državni ravni, kar je značilno tudi za ZDA (Sussman 2004, 356–357).

Kongres je v proces oblikovanja globalnih okoljskih politik vključen s financiranjem in ratifikacijo predsedniških pogodbenih iniciativ s strani Senata, ki ima avtoriteto dajanja nasvetov ter lahko s svojo dvotretjinsko večino formalno odobri oz. zavrne predsedniške iniciative za sodelovanje v globalnih okoljskih politikah (Sussman 2004, 352–354). Člani Kongresa nimajo zadostnega strokovnega znanja in časa za učinkovito reševanje kompleksnih okoljskih vprašanj, nezaupljivi zakonodajalci pa pogosto niso pripravljene predati avtoritete izvršnim agencijam, kadar gre za reševanje okoljskih problemov. Eno izmed glavnih težav pri ameriškem pristopu oblikovanja globalnih okoljskih politik predstavljajo prekrivanja znanosti in politike, pri čemer na eni strani znanost spodbuja k družbenemu ukrepanju, po drugi strani pa na javne uradnike vplivajo različni drugi dejavniki, kot so strankarstvo, volilni premisleki ter zaskrbljenost domačih organiziranih interesov (Sussman 2004, 350–351).

Na splošno velja, da demokratični zakonodajalci, tako v Senatu kot Kongresu, volijo »zeleno« bolj pogosto kot republikanski (Sussman 2004, 358). Razlika med njimi je še vedno precejšnja, vendar se v zadnjih letih vedno več Demokratov nagiba v stran od »zelenih« politik (Newport 2009). Poleg delitve demokratov in republikancev znotraj zakonodajne veje, je strankarstvo razdelilo republikansko večino v Kongresu in Belo

⁴⁸ Senat predstavlja zgornji dom dvodomnega ameriškega kongresa, ki ga sestavljata po dva senatorja iz vsake zvezne države (United States Senat).

hišo, saj ima strankarstvo med člani Kongresa neposreden vpliv na oblikovanje politik ZDA. Zaradi razlik med Republikanci in Demokrati glede okoljskih politik, se predsedniki srečujejo s težavami predvsem pri uvajanju okoljskih ukrepov v republikansko usmerjenem Kongresu, težave pa so se začele pojavljati tudi v demokratsko usmerjenem Kongresu. Strankarstvo pri tem predstavlja notranji vpliv na Kongres, medtem ko organizirani interesi izvajajo zunanji pritisk. Okoljske skupine s kampanjskimi prispevki močno podpirajo demokratske kandidate, podjetja in industrija pa republikanske (Sussman 2004, 358–359).

Vladna podpora za mednarodne okoljske dogovore se oblikuje tudi glede na vpliv tovrstnih dogovorov na konkurenčnost domačih proizvajalcev. Močnejše kot so zelene skupine in stranke, strožji so domači okoljski standardi, večja je verjetnost, da bodo domača podjetja podprla primerljive mednarodne standarde za oblikovanje tržnega ravnotežja. V kolikor so domači nadzorni standardi šibki, je tudi verjetnost, da bodo podjetja nasprotovala novim mednarodnim okoljskim dogovorom večja. V 1970-ih do zgodnjih 1990-ih so imele ZDA najstrožje okoljske standarde, kar je ameriško industrijo postavilo v slabši položaj glede tujih konkurentov, zaradi česar so ZDA imele spodbudo za dvig okoljskih standardov v tujini (Kelemen in Vogel 2010, 444–445). Po letu 1990 te spodbude ni bilo več.

5.4 EU KOT GLOBALNA OKOLJSKA VODITELJICA

Z umikom ZDA s položaja voditeljice v mednarodnih okoljskih politikah, je EU pridobila priložnost za vzpostavitev lastnega vodstva, ki jo pogosto postavlja v položaj med ZDA in njene zaveznice na eni ter države v razvoju znotraj foruma G77 na drugi strani (Vogler in Stephan 2007, 394). EU in njene države članice so se zavezale za spoštovanje strogih in ambicioznih okoljskih politik, kar je povečalo njihov interes za podpiranje strožjih mednarodnih dogovorov, ter je hkrati predstavlja način povečanja legitimnosti obstoječih pravil Unije. Vodstvena vloga EU v okoljskih politikah odraža trud Unije za oblikovanje lastne identitete in profila normativne oz. družbene sile na svetovnem odru (Kelemen 2009, 2–4). Države članice EU stremijo k neposrednim gospodarskim koristim, ki bi izhajale iz njihove okoljske naravnosti, vendar vidijo tudi posredne koristi, kot je povečanje ugleda Unije (Liberatore v Harris 2002, 393).

Okoljska naravnost EU se je postopoma okrepila od zgodnjih 1980-ih naprej, ko se je povečalo politično zanimanje za okoljska vprašanja (kisli dež, nuklearna katastrofa v Černobilu, odkritja povezana z nastajanjem ozonskih lukenj). Povečana zaskrbljenost javnosti in razmah okoljskih gibanj sta vlade držav spodbudila k sprejetju strožjih okoljskih standardov ter sta okrepila njihova prizadevanja za mednarodno sodelovanje na tem področju. Do poznih 1980-ih je okolje postalo ena najvišje uvrščenih tematik v EU (Kelemen in Vogel 2010, 442), ki ni prevzela pobude le v pogajanjih o zaščiti ozonske plasti, kjer je predhodno zaostajala, ampak tudi glede podnebnih sprememb (oblikovanje UNFCCC in Kjotskega protokola) ter okrepitevi vloge in financiranja UNEP-a (Obertbür 2007, 195) Komisija in EP sta pri tem prevzela iniciativo za spodbujanje EU k prevzemanju aktivnejše vloge pri oblikovanju okoljskih politik nasploh (Pollak v Kelemen in Vogel 2010, 443).

EU in njene države članice so pokazale pripravljenost za sprejemanje večjega bremena povezanega z globalnimi okoljskimi problemi, za povečanje financiranja multilateralnih okoljskih institucij ter za zagotovitev finančne in tehnične podpore državam v razvoju. Prav tako so izrazile nezadovoljstvo nad vztrajanji ZDA, da naj države v razvoju prevzamejo nove obveznosti za zmanjšanje izpustov TGP, medtem ko ZDA niso želele sprejeti svojega deleža odgovornosti (Harris 2002, 391–392). ZDA bodo spremembam najverjetneje nasprotovale dokler pritiski s strani javnosti oz. mednarodne skupnosti ne bodo dosegli stopnje, ki presega utrjene interese in njihove predstavnike v političnih procesih. Poslovni interesi, ki ne podpirajo delitve mednarodnih okoljskih bremen imajo v ZDA še vedno vodilno vlogo, v EU pa podjetja vidijo potrebo po postopnih spremembah in koristih, ki bi jih le-te prinesle (Harris 2002, 395).

EU je svoj vodstveni položaj postopoma okrepila, vendar se še vedno srečuje z omejitvami, ki ji onemogočajo prevzemanje vodstvene vloge primerljive z ZDA. Vprašanja so se pojavljala predvsem glede EU kot mednarodnega akterja, ki ga sestavlja 27 držav članic. Značilnosti EU so v mednarodnem pravu precej edinstvene, saj ima Unija po eni strani funkcije nadsobnacionalne organizacije, z močjo izvajanja funkcij, ki prvotno pripadajo suverenim državam, ter prednostno vlogo evropskega prava pred pravom držav članic. Na področjih, kjer države članice niso prenesle vseh svojih suverenih pravic, pa ima EU funkcije medvladne organizacije, kjer sprejemanje odločitev zahteva soglasje vseh držav članic (Lacasta in drugi 2007, 212). Velika večina

okoljske zakonodaje sicer izhaja iz direktiv EU (Vogler in Stephen 2007, 394), vendar področje okolja spada med deljene pristojnosti, kar pomeni, da EU sprejema ukrepe, kadar je okoljske cilje lažje doseči znotraj Skupnosti, kot s strani posameznih držav članic (Lacasta in drugi 2007, 213)

EU ima precej obsežne pravice do udeležbe v pogajanjih za sprejemanje multilateralnih okoljskih dogovorov, še vedno pa se srečuje s težavami s priznanjem znotraj GS ZN, kjer je pridobila status opazovalke, UNEP-a ter na določenih okoljskih konferencah. K temu je, poleg kompleksne strukture zakonodajnega odločanja, prispevala tudi raznolikost načinov predstavljanja Unije na mednarodni ravni (preko držav članic, Komisije, Sveta), ki je spodbudila vprašanja glede tega, kdo dejansko zastopa Unijo (Vogler in Stephan 2007, 394). Na okoljskem področju lahko v multilateralnih pogajanjih sodelujejo tako EU kot države članice, kar je že pripeljalo do notranjih pogajanj o tem, kdo je pristojen za določeno vprašanje, ter je oviralo sodelovanje EU, ki je bila zaradi tega v slabšem položaju glede na ostale akterje (Lacasta in drugi 2007, 214).

Koordinacija okoljskih politik EU zahteva veliko časa in truda, kar omejuje zmogljivosti Unije za ozaveščanje o okoljskih vprašanjih ter popolno mobilizacijo diplomatskega potenciala. Kljub temu je EU uspela doseči presenetljivo stopnjo usklajenosti kot akter v mednarodnih okoljskih politikah ter je dokazala, da je zmožna sprejemati ustrezne ukrepe za okrepitev svoje pozicije in politik, k čemur v veliki meri prispeva tudi razvoj evropske zakonodaje (Obertbür 2007, 197). Z Lizbonsko pogodbo tako poskuša EU okrepiti svoj položaj na globalni ravni, saj je sedaj omogočen enoten nastop Unije v mednarodnih pogajanjih in v odnosih z drugimi državami. EU je uradno pravna oseba, vzpostavljena pa je bila tudi nova funkcija visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je skupaj s Komisijo zadolžen za vzdrževanje ustreznih odnosov z drugimi akterji, kar naj bi nadalje okrepilo pogajalsko moč in učinkovitost EU na svetovnem prizorišču ter naj bi zagotovilo večji učinek, doslednost in prepoznavnost zunanjepolitičnih dejavnosti EU (Evropa 2009).

Do kolikšne mere bo to dolgoročno vplivalo na vlogo EU v mednarodnih okoljskih politikah zaenkrat še ni jasno, vendar odraža pripravljenost Unije, da nastopi kot celota ter da še poveča svojo vlogo na mednarodni ravni. Dejstvo je, da mora EU, v kolikor

želi postati kredibilna voditeljica predvsem v očeh držav v razvoju, nadalje urediti in okrepiti notranje politike ter vzpostaviti povezave z usklajenim nizom zunanjih politik. Hkrati mora dokazati, da je sposobna usmerjenega vodstva, ki temelji na realizaciji visoke okoljske zaščite in trajnostnega razvoja v domači regiji, ter da njena zunanja politika odraža mednarodne obveze, ki jih je sprejela Unija (Vogler in Stephan 2007, 409).

5.4.1 PODNEBNE SPREMEMBE

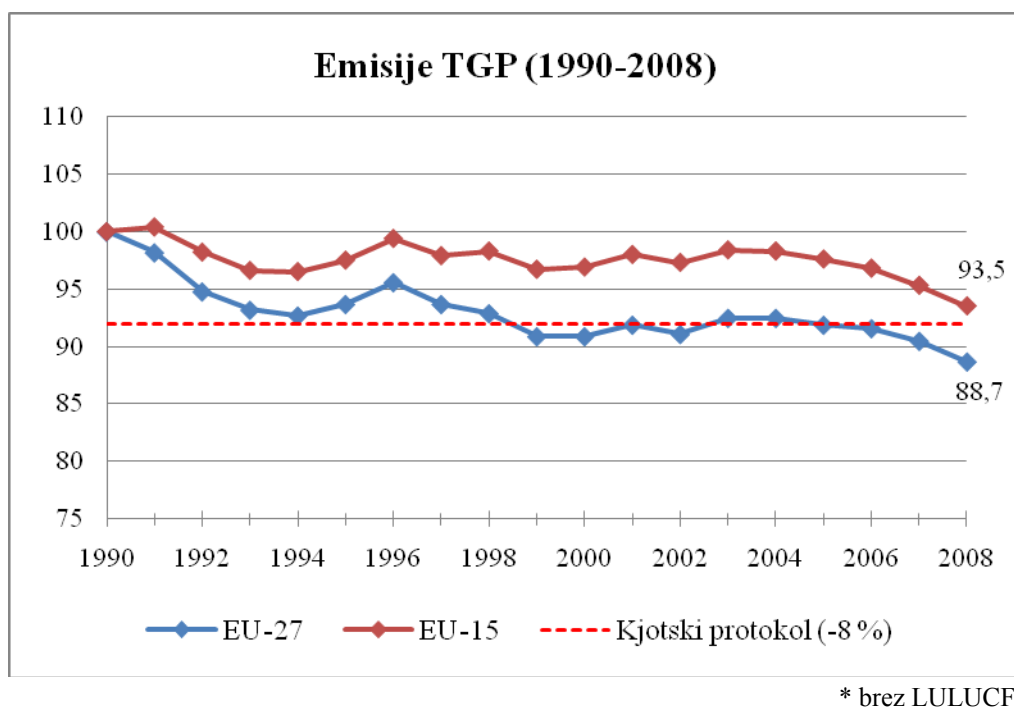
Povečano zavedanje o daljnosežnih posledicah podnebnih sprememb in politični pritiski za zmanjševanje emisij TGP v Evropi, so EU spodbudili k prevzemu vodilne vloge v pogajanjih za oblikovanje Kjotskega protokola, kljub visokim stroškom implementacije. Stroški ZDA, ki so v 1990-ih letih doživele hitrejši gospodarski razvoj kot EU, bi bili še veliko višji ter bi lahko ogrozili položaj ZDA kot svetovne gospodarske velesile, zaradi česar ZDA na koncu niso podprle Kjotskega protokola (Kelemen 2009, 6), so pa v podnebna pogajanja uspele vpeljati koncept trgovanja z emisijami, ki je pogojeval nastanku mednarodnega ETS. EU je temu konceptu ob predložitvi na dnevni red nasprotovala, predvsem zaradi nepoznavanja, vendar ga je sprejela v zameno za okrepitev končnih emisijskih ciljev. Postopoma je tako prišlo tudi do oblikovanja ETS znotraj EU (Oberthür in Tänzler 2007, 264),

EU-15 je znotraj Kjotskega protokola prevzela pristop deljenih bremen,⁴⁹ kjer so gospodarsko najbolj razvite države članice sprejele največja zmanjšanja, manj razvitim državam članicam pa je bilo omogočeno povečanje emisij. S tovrstno fleksibilnostjo je EU uspela izkoristiti zmanjšanje emisij ter pridobiti podporo zadržanih držav članic (Kelemen 2009, 6). EU-15 se je tako zavezala za skupno zmanjšanje emisij TGP za 8 odstotkov do 2008–2012 glede na izhodiščno leto 1990, kar naj bi dosegla z kombinacijo obstoječih ter načrtovanih domačih politik in ukrepov, z uporabo ponorov ogljika ter kjotskih mehanizmov. Skupne emisije TGP EU-15 so se v letu 2008 v primerjavi z izhodiščnim letom zmanjšale za 6,5 odstotkov (glej Graf 5.2) oz. za 274 milijonov ton CO₂-ekvivalenta, kar pomeni, da so se v primerjavi z letom 2007

⁴⁹ EU-27 nima določenih ciljev znotraj Kjotskega protokola, saj je EU-15 protokol ratificirala pred vstopom 12 novih držav članic v EU. Med temi državami članicami jih ima 10 individualne cilje znotraj Kjotskega protokola, Ciper in Malta pa nista pristopila (European Environment Agency 2010, 12).

zmanjšale za 1,9 odstotkov (European Environment Agency 2010a, 6). Do večjih zmanjšanj je prišlo predvsem v proizvodnji javne elektrike in ogrevanja, v cestnem prometu, v predelovalni industriji ter v proizvodnji dušikove kisline (European Environment Agency 2010a, 9).

Graf 5.2: Emisije TGP v EU-15 in EU-25 (1990–2008)



Vir: Eurostat (2009).

Skupne emisije TGP EU-25 so se leta 2008, v primerjavi z letom 1990, zmanjšale za 11,3 odstotke (glej Graf 5.5) oz. za 627 milijonov ton CO₂-ekvivalentov. V primerjavi z letom 2007 pa so se leta 2008 emisije TGP zmanjšale za 2 odstotka. Do večjih zmanjšanj je prišlo predvsem pri proizvodnji javne elektrike in ogrevanja, rabi energije industrijskih obratov in gospodinjstev ter v kmetijstvu (European Environment Agency 2010a, 6). K zmanjšanju emisij TGP EU-25 je do določene mere prispevala tudi gospodarska kriza, vendar je bil ta vpliv manj viden v sektorjih, ki niso vključeni v EU-ETS (zmanjšanje za 3,3 odstotke), kot v vključenih (zmanjšanje za 11,7 odstotkov). Pričakovano je, da bo ponovna gospodarska rast prispevala k začasnemu povišanju stopenj emisij, vendar to naj ne bi ogrozilo nadaljnjega upada emisij (European Environment Agency 2010b).

Glede na zmanjšanja emisij TGP v zadnjih letih je EU-15 na dobri poti za izpolnitev cilja 8 odstotnega zmanjšanja emisij, vendar bi vsakršni neuspeh posamezne države članice EU-15 pri izpolnjevanju državnih ciljev lahko ogrozil skupne cilje EU-15. EU-25 medtem dobro napreduje pri doseganju 20 odstotnega zmanjšanja TGP do leta 2020. Dobro napreduje tudi večina držav članic EU (vključno s Slovenijo), Avstrija, Danska in Italija pa bodo morala svoja prizadevanja pri izpolnjevanju ciljev še povečati. Ključno pri tem je izpolnjevanje ciljev energetske-podnebnega paketa ter implementiranje politik sektorjev, ki niso vključeni v EU-ETS (promet, lokalno ogrevanje, kmetijstvo, odpadki). (European Environment Agency 2010b).

V ZDA podnebne spremembe niso videne kot eno najpomembnejših okoljskih vprašanj; na kar nakazuje tudi pomanjkanje iniciativ in zakonodajnih ukrepov na tem področju, tako doma, kot na mednarodni ravni (ZDA so druga največja svetovna proizvajalka emisij TGP, takoj za Kitajsko, ter prva proizvajalka emisij TGP na prebivalca). Leta 2008 so celotne emisije TGP v ZDA znašale 6956.800 kt CO₂-ekvivalenta, kar je bilo za 2,9 odstotkov manj kot v letu 2007. Tovrstno zmanjšanje je bilo v prvi vrsti rezultat zmanjšanja povpraševanja po prevoznih gorivih in električni energiji, kot posledica visokega zvišanja stroškov v letu 2008. Skupno so od 1990 do 2008 celotne emisije TGP narasle za 14 odstotkov, s precejšnjim nihanjem pri naraščanju oz. upadanju emisij v posameznih letih (U. S. Environmental Protection Agency 2010, 3–4).

Glede na osnutek poročila o emisijah TGP, naj bi leta 2009 v primerjavi z 2008 prišlo do nadaljnjega zmanjšanja emisij TGP za 6 odstotkov, k čemer bodo prispevali predvsem zmanjšanje gospodarskih dejavnosti kot posledica zmanjšanja porabe energije v vseh sektorjih ter zmanjšanje intenzivnosti ogljika v gorivih, ki proizvajajo elektriko, saj je cena premoga narasla, medtem ko je cena zemeljskega plina precej upadla. Skupno naj bi emisije TGP leta 2009 znašale 6639.700 kt CO₂-ekvivalenta, kar je za 7,4 odstotke več kot leta 1990 (U. S. Environmental Protection Agency 2011, 3). V kolikor bi se ZDA s Kjotskim protokolom obvezale za zmanjšanje emisij za 7 odstotkov, bi tako morale do leta 2012 (z izhodiščnim letom 1990), doseči 14,4 odstotno zmanjšanje emisij TGP. Obamova administracija je sicer sprejela določene ukrepe za omilitev oz. zmanjševanje učinkov podnebnih sprememb, vendar le-ti predstavljajo šele prve korake pri oblikovanju učinkovitih okoljskih politik in pozicij ZDA na državni in mednarodni ravni.

6 SKLEP

Okoljske politike se nahajajo v obdobju izzivov, kjer je za učinkovito reševanje nastalih okoljskih problemov potrebno zagotoviti soglasje tako na državni in regionalni, kot na mednarodni ravni. Število akterjev, ki se trudijo vplivati na oblikovanje okoljskih politik, je veliko, žal pa ne stremijo vsi k izpolnjevanju okoljskih ciljev skupnosti, ampak pogosto v ospredje postavljajo lastne interese in potrebe. S pojavom okoljskih vprašanj na dnevnem redu EU ter povečanim zanimanjem in pritiskom javnosti za izboljšanje stanja okolje, je Unija postopoma uspela oblikovati stroge in ambiciozne politike, ki niso osredotočene le na kratkoročne cilje, ampak poskušajo doseči dolgoročne pozitivne učinke na okolje. EU sicer še vedno stremi k ohranitvi domačega gospodarskega razvoja in koristi, ki izhajajo iz tega, vendar je sedaj postala pomembna tudi okoljska komponenta.

Trajnostni razvoj in zaščita okolja spadata med temeljne cilje EU in njenih zunanjih odnosov, kar potrjuje tudi Lizbonska pogodba, ki kot odgovor na širitev Unije in obstoječe probleme nekoliko poenostavlja postopke odločanja ter uvaja pomembne institucionalne spremembe, s katerimi poskuša EU utrditi svojo vlogo doma in v tujini. Število sprejetih okoljskih zakonodajnih ukrepov in dokumentov je v zadnjih letih precej naraslo, povečala pa se je tudi njihova teža, kar je razvidno na primeru OAP, ki so postali pomemben vir evropskega prava. OAP so pomembni predvsem zato, ker določajo strateške smernice okoljskih politik, spodbujajo širitev integracije okoljskih v ostale sektorske politike ter se zavzemajo za doslednejše izvajanje okoljskih politik. Trenutno veljavni OAP za obdobje od 2002 do 2012 se osredotoča predvsem na reševanje podnebnih sprememb, zaščito biotske raznolikosti, izboljšanje okolja in zdravja, ter na trajnostno upravljanje z viri in odpadki. Glede na obstoječe stanje bodo omenjena vprašanja najverjetneje predstavljala izziv tudi v obdobju po leta 2012.

V programu je bila predvidena tudi nova širitev Unije na 25 oz. 27 držav članic, ki je bila videna kot priložnost za izboljšanje stanja okolja v centralno- in vzhodnoevropskih državah, hkrati pa je predstavljala izziv za EU in takratne države kandidatke, ki so morale skozi dolgotrajen in težaven postopek pridruženja, v katerem so se srečevale s težavami pri implementaciji oz. usklajevanju okoljskih politik EU z domačimi. Na

primeru Slovenije je razvidno, da je imela EU pomembno vlogo pri izboljšanju okoljske zakonodaje in stanja okolja, predvsem na področjih, kjer Slovenija ni imela konkretnih predlogov za razvoj učinkovitih ukrepov. Slovenija je bila primorana sprejeti ustrezne ukrepe za izboljšanje kakovosti zraka in vode, za zmanjševanje emisij TGP, za ohranjanje biotske raznolikosti, za trajnostno ravnanje z odpadki ter za učinkovito rabo obnovljivih in neobnovljivih virov. Članstvo v EU je pripomoglo pri ureditvi nekaterih kritičnih okoljskih področij, vendar sama implementacija politik še vedno predstavlja velik izziv, kar nakazujejo tudi sodni postopki sproženi zoper Slovenijo ter primer neizpolnjevanja ukrepov za zmanjševanje emisij TGP v Sloveniji.

Kljub precejšnjim zgodovinskim in družbenim razlikam, ter razlikam v stanju okolja, so »nove« države članice uspele izpolniti okoljske pogoje, dolgoročno pa bodo morale vložiti še precej truda za ustrezno implementacijo okoljske zakonodaje EU, ki se stalno razvija. Širitev je kratkoročno sicer res oslabil EU na določenih področjih, vendar je hkrati pripomogla k višji fleksibilnosti v postopkih odločanja, k izboljšanju stanja okolja v Centralni in Vzhodni Evropi, ter je spodbudila nujne institucionalne spremembe. Začetna bojazen, da bodo nove države članice prevzemale pretežno pasivni okoljski položaj, se prav tako izkazuje kot prenačljiva, saj se tako nove, kot stare države članice glede na svoje interese in politike v pogajalskih postopkih razvrščajo v skupino okoljsko aktivnih, pasivnih oz. nevtrálnih držav članic. Težave pri implementaciji ukrepov okoljske zakonodaje EU se pojavljajo pri vseh državah članicah, tudi okoljsko aktivnih, ki sicer predstavljajo pomembno gonilno silo za razvoj okoljskih politik EU, v sodnih postopkih pa so vse države članice obravnavane enako.

EU nima le pomembnega vpliva na oblikovanje in implementacijo okoljskih politik novih, ampak vpliva tudi na okoljske politike starih držav članic, kar je razvidno na primeru Nemčije in Švedske, ki poskušata spodbujati sprejemanje naprednih okoljskih politik. Po združitvi leta 1990 je Nemčija izgubila del svojega okoljskega zagona ter je začela zaostajati predvsem glede postopkovnih vprašanj, zaradi česar je bila pod vedno večjim pritiskom EU za reformo sistema. Pritisk na Nemčijo in ostale države članice se je še povečal s pogostejšim sprožanjem sodnih postopkov na Sodišču EU zaradi nepravilnega oz. nedoslednega izvajanja okoljskih politik. Komisija je na ta način želela zmanjšati razpon med sprejetimi politikami in njihovo implementacijo, čeprav pa je sprožanje postopkov še vedno precej dolgotrajen proces. Povečan vpliv EU na politične

strukture Nemčije je možno zaznati tudi na ravni zveznih držav, ki si prizadevajo povečati svojo vključenost v zakonodajne postopke Unije. Aktivno sodelovanje Nemčije je ključnega pomena za oblikovanje učinkovitih okoljskih politik ter za splošno doseganje okoljskih ciljev Unije, predvsem na področju podnebnih sprememb, kjer brez vidnega zmanjšanja TGP v Nemčiji, EU-15 ne bi bila zmožna izpolniti ciljev Kjotskega protokola.

Države članice se zavedajo pomena sodelovanja v procesu oblikovanja okoljskih politik EU, saj na ta način lahko lažje dosežajo domače in evropske cilje, hkrati jim Unija omogoča doseganje ciljev tudi na mednarodni ravni. Tega se zaveda tudi Švedska, ki sicer nima tolikšne formalne moči kot Nemčija, a zaradi močne tradicije okoljskih politik, zmožnosti zagotavljanja enotne državne pozicije, ter strokovnosti in okoljskih znanjih, predstavlja verodostojnega akterja. Kljub naprednim politikam pa niti Švedska ne sprejema vedno okoljsko optimalne pozicije, kar je razvidno na primeru podnebnih sprememb, kjer je zaradi fleksibilnih mehanizmov in ETS zavzela bolj pasivni položaj. Švedska je v veliki meri odvisna od nuklearne energije, ki ji omogoča nizke stopnje emisij TGP, zaradi česar si je že pred vstopom v EU zagotovila pravico do lastnih virov energije, ki pa je bila v podnebnih pogajanjih ogrožena. Švedska je na koncu v zameno za ohranitev svojih pravic podprla skupno pozicijo EU, kar nakazuje, da Unija lahko deluje kot spodbuda za oblikovanje ukrepov, ki niso vedno ugodno sprejeti v vseh državah članicah.

Poleg držav članic so za oblikovanje in implementacijo okoljskih politik pomembne tudi institucije EU, kjer potekajo intenzivna pogajanja in se sprejemajo nujne odločitve. Kot najbolj »zelena« institucija Unije je viden EP, ki podpira okoljske interese in predstavlja pomembno areno lobiranja za interesne skupine ter pomembnega partnerja »zelenih« držav članic. EP je postopoma, z vsako novo pogodbo, vidno pridobil na vplivu, ter predstavlja pomembnega partnerja Sveta, kjer v okviru Okoljskega Sveta prihaja do podrobnejšega pregleda predlogov za oblikovanje okoljskih politik. Tudi Komisija predstavlja pomembnega zelenega zaveznika, saj se zaveda potenciala, ki ga ima oblikovanje učinkovitih okoljskih politik za utrditev položaja in povečanje ugleda EU na mednarodni ravni. K temu, kot pomemben vir informacij za zagotovitev ustreznih ukrepov varstva okolja in obveščenosti javnosti o stanju okolja, ter za zagotovitev tehnične in znanstvene podpore državam članicam, prispeva EAO, ki ima

potencial postati nadzorni akter (lahko opozarja na nedoslednosti, a nima moči sankcioniranja), vendar bi bila za to potrebna reforma Agencije za premostitev pomanjkljivosti glede nejasnih ciljev, transparentnosti in delovanja.

Na pomanjkljivosti pri oblikovanju in implementaciji okoljskih politik EU pogosto opozarjajo okoljske skupine, med katerimi lahko upravičeno kot najvidnejše akterje izpostavimo okoljske NVO, ki na državne aktivnosti in aktivnosti EU vplivajo predvsem z lobiranjem in pritiskom na vladne uradnike in institucije EU, prizadevajo pa si pridobiti tudi naklonjenost javnosti. Moč NVO leži predvsem v njihovi številčnosti, mednarodni legitimnosti, sposobnosti oblikovanja koalicij in informacijskih mrež med posameznimi organizacijami, ter v njihovi finančni moči, čeprav je le-ta v primerjavi s finančno močjo gospodarskih akterjev veliko manjša. EU gospodarskih akterjev ne more prezreti oz. jih je primorana upoštevati pri oblikovanju okoljskih politik, saj z okoljskimi ukrepi, ki neizbežno vplivajo na gospodarske dejavnosti, ne želijo ogroziti gospodarstva Unije. Težava je predvsem v tem, da gospodarski akterji pogosto stremijo k povečanju gospodarskih koristi, ne glede na negativne posledice njihovih dejavnosti na okolje, čeprav se tudi sami vedno bolj zavedajo posledic podnebnih sprememb (npr. pojav »zelenih« podjetij in industrij).

Na mednarodni ravni EU ni vedno stremela k doseganju vodilnega položaja na okoljem področju oz. je pogosto celo nasprotovala sprejetju strožjih mednarodnih okoljskih dogovorov. Do 1990-ih je vloga voditeljice pripadala ZDA, kjer so se okoljska gibanja začela razvijati že v 1950-ih letih, hitro pa so se vzpostavile tudi zvezne okoljske politike, ki so predvidevale integracijo okoljskih politik z ostalimi politikami. Tako zanimanje javnosti za okoljska vprašanja, kot politični vpliv okoljevarstvenikov sta bila v ZDA izredno visoka, kar se je odražalo v strankarskem boju za okoljske glasove. Z upadanjem javne (zadovoljitev s statusom *quo*) in politične podpore okoljskim iniciativam pa je prišlo do zmanjšanja pripravljenosti ZDA do oblikovanja strožjih okoljskih ukrepov in mednarodnih okoljskih dogovorov. ZDA so zavrnile tudi sprejetje Kjotskega protokola, saj bi predvidene omejitve emisij TGP lahko ogrozile položaj ZDA kot globalne gospodarske velesile. Kljub povečanju zanimanja ameriške javnosti za okolje, zaradi obsežnega izliva nafte v Mehškem zalivu, to zanimanje ni zadostovalo za spremembo miselnosti v političnem sistemu ZDA. Barackova administracija je sicer bolj naklonjena okoljskim vprašanjem, vendar imajo še vedno pogosteje prednost druga

področja (npr. gospodarska kriza, zdravstvena reforma, svetovni mir). Prav tako se Američani še vedno niso pripravljene odpovedati svojemu precej potrošniško usmerjenemu življenjskemu stilu.

Z umikom ZDA z okoljskega področja, se je tako pojavila priložnost za EU, ki s sprejemanjem strožjih okoljskih ukrepov, prevzemanjem večjega deleža odgovornosti ter z vpeljavo okoljskih politik in vrednot na mednarodno raven, poskuša utrditi svoj položaj kot globalna okoljska voditeljica, kar pa ni ravno enostavno. Področje okolja spada med deljene pristojnosti, kar pomeni, da EU nima izključne pravice pri oblikovanju politik, v multilateralnih pogajanjih pa lahko sodelujejo tako Unija, kot države članice, kar je že pripeljalo do notranjih nesoglasij. Usklajevanje okoljskih politik lahko zaradi kompleksne strukture odločanja traja precej časa, raznolikost načinov predstavljanja Unije na mednarodni ravni pa prav tako omejuje prepoznavnost EU kot akterja, tudi znotraj ZN in UNEP-a, kjer sicer večina finančnih sredstev prihaja od držav članic Unije. S tovrstnimi vprašanji se spopada Lizbonska pogodba, ki med drugim omogoča enoten nastop EU v mednarodnih pogajanjih in v odnosih z drugimi državami, kar naj bi okrepilo njeno pogajalsko moč, učinkovitost ter prepoznavnost. V kolikšni meri bo to dejansko uspešno na področju okolja, bodo pokazali čas in nadaljnje širitve Unije.

Kljub vsem izzivom in težavam, s katerimi se srečuje EU, lahko okoljske politike EU označimo kot učinkovite. Stanje okolja v Evropi se izboljšuje, čeprav bo potrebno še precej dela pri reševanju problematičnih področij kot jih izpostavlja 6. OAP. EU in njene države članice so na dobri poti pri izpolnjevanju ciljev Kjotskega protokola ter okoljsko-energetskega svežnja, ki je precej napredno zastavljen, vendar več kot nujen za zmanjševanje podnebnih sprememb. Okoljske politike EU so odraz različnih interesov, vendar je razvidno, da so ti interesi načeloma okoljsko usmerjeni ter da vidijo povezavo med gospodarskim in okoljskim razvojem. Vpliv politik Unije je viden predvsem v novih, ni pa zanemarljiv niti v starih državah članicah, med katerimi so za okolje pomembne predvsem »zelene« države članicami. Razlike med državami (geografske, politične, institucionalne, družbene) so sicer dokaj velike, kar po eni strani omejuje delovanje okoljskih politik, po drugi pa se skoraj vedno najde država članica oz. institucija, ki spodbuja nadaljnji razvoj strogih okoljskih politik. EU se pri tem trudi

zmanjšati razkorak med oblikovanjem in implementacijo okoljskih politik, vendar to znotraj tako kompleksnega sistema to ni enostavno.

Učinkovitost okoljskih politik je vidna tudi na mednarodni ravni, kjer se lahko EU upravičeno šteje za okoljsko voditeljica, saj noben drug akter oz. regionalna struktura nima tako močnih okoljskih teženj in politik, niti nima toliko vidnih rezultatov. Res pa je, da bi Unija lažje uveljavljala strožje politike na mednarodni ravni, če bi imela podporo močnega zaveznika (npr. ZDA, Kitajska), kar zaenkrat ne zgleda preveč verjetno, vendar se situacija z izostritvijo okoljskih problemov lahko kaj hitro spremeni. EU ima precejšen potencial vplivanja na druge akterje, a ga zaradi obstoječih omejitev ne uspe izkoristiti popolnoma. EU bo morala tako še nadalje okrepiti svoje politike in njihovo učinkovitost, ter se udeleževati v pomembnih mednarodnih arenah kot enoten in kredibilen akter. Prostora oz. potenciala za izboljšave znotraj EU je še veliko, tako v smislu oblikovanja, kot implementacije okoljskih politik. Države članice bodo morale še nadalje pospešiti svoja prizadevanja, predvsem glede reševanja podnebnih sprememb, ter premostiti medsebojne razlike, institucije EU pa bodo morale še nadalje okrepiti svoje strukture in postopke delovanja, da bodo lahko delovale kot spodbuda za oblikovanje in implementacijo učinkovitih okoljskih politik.

V luči iztekanja prvega obdobja Kjotskega protokola leta 2012, se pojavlja nujna po vzpostavitvi novega obvezujočega dokumenta, ki žal s strani večine držav ni dobro sprejeta. EU kljub vsem prizadevanjem, ne more sama razrešiti nastalih razmer; ZDA niso pripravljene prevzeti nujne odgovornosti, določene druge razvite države ne dosegajo nujnih rezultatov, posledično pa tudi večje države v razvoju (npr. Kitajska, Indija) z vedno večjimi emisijami TGP in negativnimi vplivi na okolje, niso pripravljene sprejemati svojega dela obveznosti. Nadaljevanje podnebnih poganjaj v Cancunu lani decembra je sicer prineslo pomembne premike, vendar je pot do sprejetja konkretnega dokumenta še vedno zelo dolga. Časa za sprejemanje ustreznih ukrepov ni veliko, okoljske in podnebne spremembe pa predstavljajo vedno večjo grožnjo za posamezne države ter za celotno mednarodno skupnost. Vendar moramo ostati optimistični, dokler še obstaja volja za oblikovanje in implementacijo učinkovitih okoljskih politik, obstaja tudi možnost za spremembe in napredek.

LITERATURA

Amsterdamska pogodba – Treaty of Amsterdam. 1997. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (20. marec 2010).

Andersen, Steinar in Kristin Rosendal. 2009. The role of the United Nations Environment Programme in the coordination of multilateral environmental agreements. V *International Organizations in Global Environmental Governance*, ur. Frank Biermann, Bernd Siebenhüner in Anna Schreyögg, 133–150. London in New York: Routledge.

Bang, Guri, Jonas Vevante in Michelle Twena. 2007. Meeting Kyoto commitments: EU influence on Norway and Germany. V *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, ur. Paul G. Harris, 139–160. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.

Baribosia, Hervé. 2007. The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty. V *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, ur. Stefan Griller in Jacques Ziller, 57–78. Dunaj in New York: Springer.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. 2009. *Meinungen zur Umweltpolitik*. Dostopno prek: <http://www.bmu.de/europa/und/umwelt/doc/44236.php> (14. september 2010)

Blackwell, David. 1995. Gatt Uruguay Round Trade Agreement and the Environment: A Need For Vigilance. *Issues Action Briefing Paper* (23). Dostopno prek: <http://www.ncrb.unac.org/unreform/archive/Blackwell-Uruguay.html> (24. marec 2010).

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

Busby, Joshua W. 2010. *After Copenhagen: Climate Governance and the Road Ahead (working paper)*. Dostopno prek: http://i.cfr.org/content/publications/attachments/IIGG_Working%20Paper5_AfterCopenhagen.pdf (6. januar 2011).

Chasek, Pamela S. 2000. The UN Commission on Sustainable Development: The first five years. V *The United Nations and the Global Environment in the 21st Century: From Common Challenges to Shared Responsibilities*, ur. Pamela S. Chasek, 378–398. Tokio, New York in Pariz: United Nations University Press.

CIESIN - Center for International Earth Science Information Network. *The Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer*. Dostopno prek: <http://www.ciesin.columbia.edu/TG/PI/POLICY/montpro.html> (12. november 2010).

Civitas. 2010. *EU Facts: Treaty of Rome*. Dostopno prek: <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSTREAT/TR1.htm> (10. maj 2010).

Daynes, Byron W. in Glen Sussman. 2010. *Economic Hard Times and Environmental Policy: President Barack Obama and Global Climate Change*. Dostopno prek: <http://ssrn.com/abstract=1641729> (9. september 2010).

Dilling, Rasmus. 2000. Improving implementation by networking: the role of the European Environment Agency. V *Implementing EU environment policy*, ur. Christoph Knill in Andrea Lenschow, 62–84. Manchester in New York: Manchester University Press.

Dovč, Franci. 2004. *Okoljska učinkovitost*. Dostopno prek: <http://www.google.com/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rec-lj.si%2Fisdep%2Fzakonodaja.doc&ei=tDeSTPHJDo2Sswbzbv6H4CQ&usg=AFQjCNHcPMxI36bwhpeuYlKoiVUQVgBi7g&sig2=IUQtB5NNWY5zmZVWMxd1Uw> (29. julij 2010).

Downie, David L. in Marc A. Levy. 2000. The UN Environment Programme at a turning point: Options for change. V *The United Nations and the Global Environment in*

the 21st Century: From Common Challenges to Shared Responsibilities, ur. Pamela S. Chasek, 355–377. Tokio, New York in Pariz: United Nations University Press.

Doyle, Timothy in Doug McEachern. 2008. *Environment and Politics*. London in New York: Routledge.

Državni zbor Republike Slovenije. 2005. *Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO)*. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/files/RS_-2006-002-00003-OB~P001-0000.PDF (14. avgust 2010).

Earth Summit 2012. *The Founex Report on Development and Environment*. Dostopno prek: http://www.urbandrum.co.uk/earthsummit2012/index.php?option=com_content&view=article&id=96:the-founex-report&catid=41:historical-ngo&Itemid=67 (27. junij 2010).

Enotni evropski akt – The Single European Act. 1986. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (20. marec 2010).

Eurofound. 2011. *Coreper*. Dostopno prek: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/coreper.htm> (12. januar 2011).

EU-Oplysningen. 2010. *What is the environmental guarantee (environmental derogation)?* Dostopno prek: http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/spsv/all/94/ (20. marec 2010).

Europa. 2000. *Fifth European Community environment programme: towards sustainability*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/other/128062_en.htm (14. junij 2010).

--- 2007. *Sixth Environment Action Programme*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_en.htm (14. junij 2010).

--- 2009a. *Pogodbe in zakonodaja*. Dostopno prek: http://europa.eu/abc/treaties/index_

sl.htm (14. junij 2010).

--- 2009b. *Na kratko o Lizbonski pogodbi*. Dostopno prek: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm (12. december 2010).

European Environment Agency. 2010a. *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2008 and inventory report 2010*. Dostopno prek: <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2010> (3. november 2010).

--- 2010b. *Deep emission cuts give the EU a head start under the Kyoto Protocol*. Dostopno prek: <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/deep-emission-cuts-give-the> (4. december 2010).

Eurostat. 2009. *Total Greenhouse Gas Emissions (in CO2 equivalent) indexed to 1990*. Dostopno prek: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdcc100> (15. november 2010).

Evropska komisija. 1997. *Agenda 2000 – Mnenje Komisije o prošnji Slovenije v Evropski uniji*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/Vkljucevanje_v_EU/agenda-2000.pdf (14. junij 2010).

--- 2003. *Celovito poročilo o spremljanju napredka Slovenije pri pripravah na članstvo*. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/redna_poroc_ek_o_napredku_Slo/Celovito_porocilo_2003.doc (14. junij 2010).

--- 2010a. *Uporaba prava Evropske unije: kršitve*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_sl.htm (20. maj 2010).

--- 2010b. *Environment Directorate-General*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm (5. januar 2011).

Evropski parlament. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_sl.htm (1. september 2010).

--- 2003. *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf (25. januar 2011).

--- 2008. *Committee on the Environment, Public Health and Food Safety*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/comparl/envi/default_en.htm (4. januar 2011).

Evropski parlament in Svet. 1993. *The European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development: 'Towards sustainability'*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/environment/archives/env-act5/pdf/5eap.pdf> (20. december 2010).

--- 1998. *Decision No 2179/98/EC on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development 'Towards sustainability'*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:275:0001:0013:EN:PDF> (14. julij 2010).

--- 2002. *Decision No 1600/2002/EC laying down the Sixth Community Environment Action Programme*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/intro.htm> (14. julij 2010).

Evropski svet. Dostopno prek: <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=sl> (1. september 2010).

Fletcher, Susan R. 2007. Climate Change: The Kyoto Protocol and International Actions. V *Global Climate Change Revisited*, ur. Horace M. Karling, 117–130. New York: Nova Science Publishers, Inc.

Fu, Cong. 2008. The evolution and transformation of European environmental policy and law. *Asia Europe Journal* 6 (2): 245–259.

G8 Information Centre. 2005. *What is the G8?* Dostopno prek: http://www.g7.utoronto.ca/what_is_g8.html (14. julij 2010).

Hatch, Michael T. 2007. The politics of climate change in Germany: domestic sources of environmental foreign policy. V *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, ur. Paul G. Harris, 41–62. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.

Harris, Paul G. 2002. Sharing the Burdens of Environmental Change: Comparing EU and U.S. Policies. *The Journal of Environment & Development* 11 (4): 380–401.

Hildebrand, Philip M. 2007. The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime? V *Environmental Policy in the European Union*, ur. Andrew Jordan, 19–41. London, Sterling (VA): Earthscan.

Hoornbeek, John. 2008. The United States of America. V *Innovation in Environmental Policy?: Integrating the Environment for Sustainability*, ur. Andrew J. Jordan in Andrea Lenschow, 268–288. Bodmin in Cornwall: Edward Elgar Publishing Limited.

Ivanova, Maria. 2007. Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation. *Int. Environ Agreements* 7 (4): 337–361.

--- 2009. UNEP as anchor organization for the global environment. V *International Organizations in Global Environmental Governance*, ur. Frank Biermann, Bernd Siebenhüner in Anna Schreyögg, 150–173. London in New York: Routledge.

Johnson, Stanley P. in Guy Corcelle. 1992. *The Environmental Policy of the European Communities*. London, Dordrecht, Boston: Graham and Trotman/Martinus Nijhoff.

Jones, Jeffrey M. 2010. Oil Spill Alters Views on Environmental Protection. *Gallup*, 27. maj. Dostopno prek: <http://www.gallup.com/poll/137882/Oil-Spill-Alters-Views-Environmental-Protection.aspx> (14. avgust 2010).

Kelemen, R. Daniel. 2009. *Globalizing EU Environmental Regulation*. Dostopno prek: http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/kelemen_07A.pdf (20. julij 2010).

--- in David Vogel. 2010. Trading Places: The Role of the United States and the European Union in International Environmental Politics. *Comparative Political Studies* 43 (4): 427–456.

Komat, Anton. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 13. maj.

Kus, Zoran. 1998. Okoljska pristopna strategija Slovenije za vključitev v EU. V *Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj*, ur. Vida Ogorelec Wagner, 53–60. Ljubljana: Umanotera.

Lacasta, Nuno S., Suraje Dessai, Eva Kracht in Katharine Vincent. 2007. Articulating a consensus: the EU's position on climate change. V *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, ur. Paul G. Harris, 211–231. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.

Lieffering, Duncan in Mikael Skou Andersen. 2007. Strategies of the »Green« Member States in the EU Environmental Policy-making. V *Environmental Policy in the European Union*, ur. Andrew Jordan, 49–64. London, Sterling (VA): Earthscan.

Lizbonska pogodba – Treaty of Lisbon. 2007. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/22-cg14.sl07.doc> (20. marec 2010).

Marshall, Kate E. 2007. Sweden, climate change and the EU context. V *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, ur. Paul G. Harris, 139–160. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.

Martens, Maria. 2010. Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA). *JCSM: Journal of Common Market Studies*, 48 (4): 881–901.

Ministry of Environment. Government Offices of Sweden. 2007. *Memorandum: Swedish policies to combat climate change*, 27. julij. Dostopno prek: <http://www.un.org/ga/president/61/follow-up/climatechange/Swedish-policies-to-combat-climate-change.pdf> (10. oktober 2010).

Molin, Katarina in Rüdiger K. W. Wurzel. 2000. Swedish environmental policy. V *Sweden and the European Union Evaluated*, ur. Lee Miles, 166–179. New York: Continuum.

Moomaw, William, Kilparti Ramakrishna, Kevin Gallagher in Tobin Freid. 1999. The Kyoto Protocol: A Blueprint for Sustainable Development. *The Journal of Environment & Development* 8 (1): 82–90.

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije. 1998. *Okoljska pristopna strategija Slovenije za vključitev v Evropsko unijo*. Dostopno prek: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/pristopna_strategija.pdf (4. junij 2010).

Newport, Frank. 2009. Americans: Economy Takes Precedence Over Environment. *Gallup*, 19. marec. Dostopno prek: <http://www.gallup.com/poll/116962/Americans-Economy-Takes-Precedence-Environment.aspx> (14. avgust 2010).

Notaro, Nicola. 1998. Environmental Policy. V *Guide to EU policies*, ur. Gabriel Glöckler, Lie Junius, Giola Scappucci in Simon Usherwood, 226–238. London: Blackstone.

Obertbür, Sebastian. 2007. The role of the EU in global environmental and climate governance. V *The European Union and Global Governance*, ur. Mario Telò, 192–209. Abingdon in New York: Routledge.

--- in Dennis Tänzler. 2007. Climate policy in the EU: international regimes and policy diffusion. V *Europe and Global Climate Change: Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*, ur. Paul G. Harris, 255–277. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.

Pogodba o Evropski uniji – Treaty on the European Union. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (20. marec 2010).

Pogodba o Ustavi za Evropo - Treaty establishing a Constitution for Europe. 2004. Dostopno prek: http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Pogodba_o_Ustavi_za_Evropo.pdf (23. april 2010).

Rimska pogodba – Treaty of Rome. 1957. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (10. maj 2010).

Svet Evropske unije. 1990. *Uredba Sveta (EGS) št. 1210/90 o ustanovitvi Evropske agencije za okolje in Evropskega okoljskega informacijskega in opazovalnega omrežja*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1990R1210:20031001:SL:PDF> (27. junij 2010).

Skjærseth, Jon Birger in Jørgen Wettestad. 2007. Is EU enlargement bad for environmental policy? Confronting gloomy expectations with evidence. *Int Environ Agreements* 7 (3): 263–280.

Služba Vlade Republike Slovenije za podnebne spremembe. 2010. *Zakon o podnebnih spremembah (osnutek)*, 2. junij. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2010/Zakon_o_podnebnih_sprembah_splet.pdf (15. november 2010).

--- 2011. *O podnebnih spremembah*. Dostopno prek: http://www.svps.gov.si/si/podnebn_e_spremembe/o_podnebnih_spreme_mbah (2. marec 2011).

STA – Slovenska tiskovna agencija. 2008. Tožba Evropske komisije proti Sloveniji. *Delo*, 26. junij. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/62706> (14. avgust 2010).

--- 2010a. Komisija zaradi dovoljenj za industrijske obrate toži Slovenijo. *Delo*, 4. februar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/98532> (14. avgust 2010).

--- 2010b. Tretja tožba proti Sloveniji na področju okolja. *Delo*, 18. marec. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/101764> (14. avgust 2010).

SURS – Statistični urad Republike Slovenije. *Greenhouse gas emissions (CO2 equivalent Gg), Slovenia, annually*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog/va>

rval.asp?ma=2721002E&ti=&path=../Database/Environment/27_environment/04_27210_air/&lang=1 (4. marec 2011).

Sussman, Glen. 2004. The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership. *International Political Science Review* 25 (4): 349-369.

UMAR/IMAR – Urad RS za makroekonomske analize. 2009. *Sprejet podnebno-energetski sveženj*, 6. februar. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/informacije_za_javnost/posebne_teme/obvestilo/zapisi/sprejet_podnebno_energetski_svezenj/93/?tx_ttnews\[syear\]=2009&tx_ttnews\[smonth\]=2&cHash=1f240f59af](http://www.umar.gov.si/informacije_za_javnost/posebne_teme/obvestilo/zapisi/sprejet_podnebno_energetski_svezenj/93/?tx_ttnews[syear]=2009&tx_ttnews[smonth]=2&cHash=1f240f59af) (14. oktober 2010).

Umwelt Bundesamt. 2009. *Klimaschutzprogramme und –maßnahmen in Deutschland*. Dostopno prek: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=3156> (10. januar 2011).

UN Department of Economic and Social Affairs. *Division for Sustainable Development*. Dostopno prek: <http://www.un.org/esa/dsd/index.shtml> (20. marec 2010).

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change. Dostopno prek: <http://unfccc.int/2860.php> (14. avgust 2010).

United Nations. 2009. *Copenhagen Accord*. Dostopno prek: http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf (5. januar 2011).

--- 2010. *Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention (draft decision)*. Dostopno prek: http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf (5. januar 2011).

United States Senat. Dostopno prek: <http://www.senate.gov/> (2. december 2010).

Urada Vlade RS za komuniciranje. 2010. *Okolje*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/okolje/> (14. avgust 2010).

U. S. Environmental Protection Agency. 2010. *Executive Summary of the Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990–2008*. Dostopno prek: http://www.epa.gov/climatechange/emissions/downloads10/US-GHG-Inventory-2010_ExecutiveSummary.pdf (2. marec 2011).

-- 2011. *Executive Summary of the Draft U.S Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990–2009*. Dostopno prek: <http://www.epa.gov/climatechange/emissions/downloads11/US-GHG-Inventory-2011-Executive-Summary.pdf> (2. marec 2011).

Van der Heijden, Hein-Anton. 2002. Political Parties and NGOs in Global Environmental Politics. *International Political Science Review* 23 (2): 187–201.

--- 2006. Globalization, Environmental Movements, and International Political Opportunity Structures. *Organization and Environment* 19 (1): 28–45.

VanDeveer, Stacy D. and Jo Ann Carmin. 2007. EU Environmental Policy and the Challenges of Eastern Enlargement. V *Environmental Policy in the European Union*, ur. Andrew Jordan: 279–294. London, Sterling (VA): Earthscan.

Vedder, Hans. 2008. *The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy*. Dostopno prek: <http://ssrn.com/abstract=1310190> (20. marec 2010).

Vlada Republike Slovenije. 2009. *Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012 (OP TGP-1)*. Dostopno prek: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/op_toplogredni_plini2012_1.pdf (20. december 2010).

--- Delovna skupina po sklepu št. 35401-118/206. 2010. *Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2009*, 11. oktober. Dostopno prek: http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/poro%C4%8Dila/poro%C4%8Dila%20o%20stanju%20okolja%20v%20Sloveniji/POS2009_zdruzeni_dokument0.pdf (20. december 2010).

Vogler, John in Hannes R. Stephan. 2007. The European Union in global environmental governance: Leadership in the making? *Int Environ Agreements* 7 (4): 389–413.

Waldmann, Jörg. 2005. Protecting the Environment in the European Union. V *Introduction to European Studies*, ur. Reinhard Meyers in Wichard Woyke, 1–17. Münster, Klausenburg: Egora. Dostopno prek: <http://egora.uni-muenster.de/ifp/lehrende/waldmann/bindata/Environmental%20Policy%20-%20Complete%20Text.pdf> (22. december 2010).

Wapner, Paul. 2000. The transnational politics of environmental NGOs: Governmental, economic and social activism. V *The United Nations and the Global Environment in the 21st Century: From Common Challenges to Shared Responsibilities*, ur. Pamela S. Chasek, 87–108. Tokio, New York in Pariz: United Nations University Press.

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

Weale, Albert. 2008. Environmental Rules and Rule-making in the European Union. V *Environmental Policy in the European Union*, ur. Jordan, Andrew, 125–140. London, Sterling (VA): Earthscan.

Weidner, Helmut in Lutz Mez. 2008. German Climate Change Policy: A Success Story With Some Flaws. *The Journal of Environment & Development* 17 (4), 356–378.

Wurzel, Rüdiger K. W. 2003. *The Europeanisation of German environmental policy: from environmental leadership to partial mismatch?* Dostopno prek: http://www.uea.ac.uk/env/cserge/research/fut_governance/German_EnvPol.pdf (14. oktober 2010).

--- 2008. Environmental Policy: EU Actors, Leader and Laggard States. V *Leaderless Europe*, ur. Jack Hayward, 66–88. New York: Oxford University Press.