

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andrej Bratkovič

**Predsedovanje Slovenije Svetu EU s posebnim poudarkom na odnosih
med EU in ZDA**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andrej Bratkovič

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Predsedovanje Slovenije Svetu EU s posebnim poudarkom na odnosih
med EU in ZDA**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

ZAHVALA

Mentorju prof. dr. Bogomilu Ferfili za naklonjenost in pomoč
in prijatelju dr. Miroljubu Ignjatoviću za napotila in usmeritve
ter prijatelju dr. Stanislavu Raščanu za spodbudo, da sem se tega dela lotil.

Nalogo posvečam pokojnima staršema.

Predsedovanje Slovenije Svetu EU s posebnim poudarkom na odnosih med EU in ZDA

Ključne besede: predsedovanje, Svet, EU, Slovenija, ZDA

O predsedovanju Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008 je bilo napisanih že veliko prispevkov. Naš namen zato ni bila ambicija, da bi skušali v tem delu kar najbolje predstaviti projekt predsedovanja v vsej njegovi celovitosti, saj bi bili pri tem tematsko deskriptivno preširoki in hkrati teoretsko preveč pomanjkljivi.

V našem delu smo izbrali metodo proučevanja, ki v določeni meri odstopa od večine drugih teoretičnih pristopov do proučevanj predsedovanj Svetu, saj ne poudarja komponente nacionalne koristi za predsedujočo državo Sveta, temveč poudarja delovanje predsedstva Sveta v korist celotne EU. To naj bi bila sicer primarna naloga vsakega predsedstva Sveta, vendar v našem konceptu njena uresničitev sama po sebi hkrati pomeni tudi izpolnitev nacionalnega interesa, brez da bi le-tega še posebej iskali v neki konkretni oprijemljivi koristi za predsedujočo državo.

Sledeč takšnemu teoretičnemu konceptu smo se odločili izbrati temo, ki predstavlja le majhen del delovanja Evropske unije, nad katerim bdi aktualno predsedstvo Sveta. Vendar gre pri tej temi za izjemno pomembno področje sodelovanja Evropske unije z njenim glavnim strateškim partnerjem – Združenimi državami Amerike. To sodelovanje je skozi čas postalo institucionalizirano, vsebinsko pa sega na zelo različna področja skupnih interesov in potreb obeh čezatlantskih partnerjev.

V delu po vrsti najprej predstavimo teoretične podlage, katerim sledi predstavitev vloge Sveta kot ene izmed ključnih institucij EU in predstavitev vloge predsedujoče države Sveta. Funkcijo splošnega pregleda ima tudi poglavje o predsedovanju Slovenije, ki je razdeljeno na prvi del, namenjen pripravam na predsedovanje in drugi del, ki govori o samem poteku predsedovanja.

Temu sledi poglavje o odnosih med EU in ZDA, ki jih v podpoglavjih povzemamo na šestih vsebinskih področjih sodelovanja: energija, podnebne spremembe, promet, pravosodje in notranje zadeve, gospodarsko in razvojno sodelovanje ter zunanja politika. Že omemba teh področij nakazuje, da gre zaradi njihovega pomena in širine zopet lahko le za nek splošen pregled čezatlantskega sodelovanja. Ta je nujen za boljšo predstavo, saj ob koncu vsakega izmed vsebinskih podpoglavij posebej navedemo še pregled tega sodelovanja v času predsedovanja Slovenije Svetu EU, funkcije katerega analiziramo v skladu z izbranim teoretičnim pristopom.

Predvsem na podlagi navedb v zadnjem poglavju ob koncu magistrske naloge ugotovimo, da predstavlja upravljanje sodelovanja med EU in ZDA vsestransko angažiranje in zahtevno nalogo za vsako predsedstvo Sveta ter da je bilo predsedovanje Slovenije Svetu EU tudi v tem primeru korektno izvedeno, s tem pa, v skladu z našim teoretičnim pristopom, tudi uspešno. Ker je bila pri takšnem projektu uspešna Slovenija kot majhna država članica EU, tako povsem na koncu tudi potrdimo našo splošno hipotezo, da ni večjih razlik v predsedovanju Svetu glede na velikost predsedujoče države članice EU.

Slovenia's presidency of the Council of the EU with special emphasize to the relations between the European Union and the United States of America

Keywords: presidency, Council, EU, Slovenia, USA.

There were many articles written about Slovenia's presidency of the Council of the EU in the first part of 2008. Therefore, our ambition is not to present the project of the presidency as a whole. That would mean our work to be on the one hand too descriptive and on the other theoretically too weak.

As a method of our research we have chosen the one that highly differs from most of the others theoretical approaches. Our approach does not emphasize national interest to be one of the pivotal roles for the Member State holding the presidency of the Council but points to the overall performance of the presidency for the common benefit of the EU as a whole. That is supposed to be the primary task of each presidency anyway but its fulfilment within our concept means also the very self-fulfilment of the national interest itself. The Member State holding the presidency should therefore not need to search for some concrete benefit from its temporary position.

Following such an approach we have decided to choose the topic that represents only a minor part of the EU's work that the presidency takes care for. But this part represents an extremely important part of the EU's cooperation with its main strategic partner, namely the United States of America. This cooperation has become through the time institutionalized and its substances stretch to various fields of cooperation and needs of both transatlantic partners.

In our work we firstly introduce the theoretical basis, followed by the introductory role of the Council as one of the key EU institutions and the role of the Member State holding the Council presidency. Introductory character has also the chapter on Slovenia as Council presidency. This chapter is divided into two parts: the first on Slovenia's preparations for the Council presidency and the second on the Slovenia's presidency itself.

This chapter is followed by the one on the cooperation between the EU and the U.S.A. In its six subchapters we tackle the following fields of this cooperation: energy, climate change, transport, justice and home affairs, economic and development cooperation and foreign affairs. Mentioning them, it is obvious that due to their importance and depth, this analysis could be only of a general nature. These overviews serve for better understanding because at the end of every subchapter we especially analyse this cooperation during the period of the Slovenia's Council presidency.

As a result of our analysis we find out in the last chapter that the overall co-operation between the EU and the USA requires full care and is a demanding task for each Council presidency. Slovenia has performed well its Council presidency also regarding this cooperation. According to our theoretical approach, this very fact confirms that its Council presidency was successful. Since Slovenia, as a small EU Member State, was successful when performing such a project, we in the end also confirm our hypothesis that there is no major difference between the big and small EU Member States in performance of the Council presidency.

KAZALO

UVOD	7
1. TEORETIČNA, METODOLOŠKA IN HIPOTETIČNA IZHODIŠČA.....	13
2. PREDSEDOVANJE DRŽAVE ČLANICE SVETU	26
2.1 VLOGA SVETA KOT INSTITUCIJE EU	26
2.2 SPLOŠNO O PREDSEDOVANJU SVETU	30
3. PREDSEDOVANJE SLOVENIJE SVETU EU	35
3.1 PRIPRAVE SLOVENIJE NA PREDSEDOVANJE SVETU EU	35
3.2 POTEK PREDSEDOVANJA SLOVENIJE SVETU EU	44
4. ODNOSI MED EU IN ZDA S POSEBNO NAVEDBO PRISPEVKA SLOVENSKEGA PRESEDSTVA	54
4.1 SPLOŠNE PODLAGE SODELOVANJA MED EU IN ZDA.....	54
4.2 ENERGIJA	58
4.3 PODNEBNE SPREMEMBE	64
4.4 PROMET	74
4.5 PRAVOSODJE IN NOTRANJE ZADEVE	82
4.6 GOSPODARSKO IN RAZVOJNO SODELOVANJE	91
4.7 ZUNANJA POLITIKA.....	99
ZAKLJUČEK.....	108
LITERATURA.....	117

UVOD

Skupaj z Evropsko komisijo je Svet¹ verjetno najpomembnejša institucija Evropske unije (v nadaljevanju: EU) brez čigar soglasja se v EU ne da sprejeti nobene politične ali zakonodajne odločitve. Vloga Evropskega parlamenta kot tretje ključne institucije se je z začetkom veljavnosti Pogodbe o delovanju EU (PDEU) v zakonodajnem pogledu skoraj izenačila s Svetom. Vsi te tri najpomembnejše institucije so s postopnim razvojem EU postajale vzajemno (vedno bolj) odvisne. Ta razvoj je, kljub številnim vmesnim zastojem, skozi čas privedel od prvotne Evropske skupnosti premoga in jekla do EU na današnji stopnji integracije.

Svet zaradi zastopanosti vseh držav članic EU in njihovih interesov vsebuje meddržavne elemente, hkrati pa je tudi nadnacionalna institucija, ki nastopa navzven in do drugih institucij EU kot kolektivni organ. Odločitve sprejema s kvalificirano ali navadno večino, v redkih primerih tudi s soglasjem in države članice EU so dolžne te odločitve spoštovati tudi v primerih, kadar so jim predhodno nasprotovale. Za razliko od Evropske komisije in Evropskega parlamenta, kjer se mandat obnavlja vsakih pet let, gre pri vodenju Sveta za menjavo med predsedujočimi državami članicami na vsakih šest mesecev.²

V pravnem pogledu gre pri Svetu za enovito institucijo, kar pomeni, da obstaja le en Svet. Vendar pa je slednji od časa Evropske skupnosti premoga in jekla leta 1951 naprej nastopil v številnih različnih formacijah glede na sestavo ministrov in šele od zasedanja Evropskega sveta leta 2002³ naprej se sestaja v naslednjih devetih stalnih formacijah: splošne zadeve in zunanji odnosi; gospodarske in finančne zadeve (ECOFIN); pravosodje in notranje zadeve; zaposlovanje, socialna politika, zdravje in varstvo potrošnikov; konkurenčnost (notranji trg, industrija, raziskave); transport,

¹ V poimenovanju institucije Sveta je v naslovu in v preteklem kontekstu, v katerega sodi tudi predsedovanje Slovenije EU, v tekstu uporabljen termin »Svet EU«, kot je bil v veljavi pred uveljavitvijo Pogodbe o delovanju EU (PDEU; tudi tako imenovane Lizbonske pogodbe), medtem ko je v vseh drugih primerih, katerih vsebina je še aktualna, naveden termin »Svet«, kot ga določa sedanja pravna podlaga.

² Do začetka veljavnosti PDEU je takšna rotacija vodenja veljala tudi pri Evropskem svetu, ki pa takrat še ni bil eden izmed formalnih organov EU.

³ Zasedanje Evropskega sveta v španski Sevilji, 21. in 22. junija 2002.

telekomunikacije, energija; kmetijstvo, ribištvo, okolje; in izobraževanje, mladina, kultura.

Navznoter je Svet kompleksna organizacija z razvejano strukturo odločanja na več nivojih. Ministre lahko na zasedanjih sicer nadomesti stalni predstavnik držav članic pri EU, vendar slednji ne more sodelovati pri formalnem sprejemanju odločitev. Pod ministrsko ravniyo na več delovnih ravneh sodelujejo uradniki iz stalnih predstavništav držav članic pri EU oziroma predstavniki iz prestolnic. Velika večina odločitev v EU je sprejetih že na teh delovnih ravneh Sveta. Vloga vnaprejšnjega načrtovanja dela in sprotnega neposrednega vodenja s strani vsakokratnega predsedstva je zato za uspešno delo EU zelo pomembna. Za boljše in trajnejše načrtovanje dela v EU so bile od leta 2007 naprej za obdobje leta in pol vzpostavljene programske skupine treh držav članic. Te skupine, poimenovane trio, so bile sestavljene tako, da so vedno vključevale tudi katero izmed novih držav članic, s čimer naj bi slednje ob podpori starejših držav članic tudi pridobile potrebne izkušnje.

Naloga vsakokratnega predsedstva je, da se skuša v Svetu v največji možni meri izogniti konfliktom med državami članicami, zato se vedno išče konsenz ali vsaj najmanjši skupni imenovalec. V primeru večjih razhajanj skuša predsedstvo problematično državo članico ali skupino držav članic omehčati s koncesijami, druga in skrajna možnost pa je izolacija posamezne države članice. Glede na relativno časovno kratkost posameznega predsedovanja se skuša včasih posamezne težje dosjeje namenoma prestaviti tudi na obdobje naslednjega predsedstva.

Zaradi različnih interesov držav članic pri vodenju predsedovanja Sveta so se z leti razvili določeni mehanizmi, ki predsedstvom preprečujejo preveč samosvoje določanje prioritet. Z morebitnim zanemarjanjem dela predhodnih predsedstev bi utegnila preveč trpeti tudi kontinuiteta dela na različnih tekočih dosjelih, ki so v obravnavi v EU. Predsedstva so tako na primer omejena z določili iz zakonodaje EU, sedemletnim finančnim načrtom (prej vsakokratna Nova finančna perspektiva, zdaj po novem Večletni finančni okvir), dogovorjenimi roki glede uresničevanja notranjega trga in zahtevami skupne kmetijske politike. Poleg tega se ob koncu vsakega zasedanja Evropskega sveta sprejme dokument s sklepi, ki dajejo politične smernice

za prihodnje delo Sveta. Vsa zavezujoča določila in odprti dosjeji tvorijo za aktualno predsedstvo tako imenovano podedovano agendo.

Za boljši prenos s predsedstva na predsedstvo so se od leta 2003 naprej sprejemali letni delovni programi dveh zaporednih predsedstev. Hkrati se je ob sodelovanju Evropske komisije sprejemalo tudi triletni strateški program šestih zaporednih predsedstev. Ti dokumenti so bili nadomeščeni z osemnajst mesečnimi programi držav tria. Programi tria vsebujejo tudi strateški del, o katerem se morajo tri zaporedno predsedujoče države posvetovati s tremi, ki jim bodo sledile. Ključni prispevek k oblikovanju dokumenta s programom dela vsakega posameznega predsedstva Sveta daje s svojimi nasveti Evropska komisija, ki je pristojna za podajanje zakonodajnih predlogov.

Vloga predsedujoče države se je s Pogodbo o delovanju EU nekoliko zmanjšala vendar ostaja vloga predsedstva pri usmerjanju dela Sveta še vedno ključna.⁴ Predsedstvo je hkrati pobudnik političnih iniciativ, zastopnik Sveta nasproti drugim institucijam EU, še posebej do Evropskega parlamenta in Evropske komisije, določa dnevne rede sestankov delovnih skupin in zasedanj Sveta, ki jih tudi vodi in je hkrati odgovorno za njihovo časovno načrtovanje ter učinkovit potek. Poleg tega mora biti pošten posrednik med pogosto zelo različnimi interesi držav članic in predlagatelj kompleksnih kompromisov. Svet mora zastopati tudi nasproti medijem in EU na različnih mednarodnih področjih. Posamezno predsedstvo se utegne soočiti tudi z nenačrtovani dogodki, ki lahko pomembno vplivajo na dnevne rede in predhodno sprejete načrte ter za EU s tem pogosto vzpostavijo povsem nove prioritete dela.

Vsem strateškim dokumentom navkljub in ob veliki odgovornosti, ki je ne spremlja vedno tudi pomembnejša politična moč, je uspešnost vsakokratnega predsedovanja Svetu odvisna predvsem od oseb, ki so vključene v projekt predsedovanja. Aktualno predsedstvo namreč določi, kateri dosjeji bodo navedeni v njihovem programu predsedovanja in še pomembneje, kateri dosjeji se bodo znašli v sektorskih programih po posameznih področjih. Predsedstvo s tem dejansko odloči, kateri

⁴ S PDEU je za predsedujočo državo pri izvajanju predsedovanja dejansko upadel le pomen ministrov za zunanje zadeve, delno tudi predsednikov vlad. Zunanji ministri tako ne predsedujejo več Svetu za zunanje odnose, ki mu predseduje Visoka predstavnica za zunanjo zadev in varnostno politiko, predsedniki vlad pa ne zasedanjem Evropskega sveta, ki ga vodi njegov predsednik.

dosjeji bodo imeli prednost pri obravnavi ter kateri bodo v večji ali manjši meri potisnjeni ob stran. Ob dobrem sodelovanju z drugimi državami članicami, Evropsko komisijo in Generalnim sekretariatom Sveta, lahko tako posamezno predsedstvo v kratkem polletnem obdobju doseže tudi pomembne rezultate.

Za dober primer preučevanja poteka predsedovanja Svetu lahko, ne glede na bolj ali manj oddaljeno časovno distanco predsedovanja Slovenije v prvi polovici leta 2008, skušamo najprej na primeru lastne države preveriti teoretične postulate, ki se nanašajo na vodenje Sveta s strani predsedujoče države članice EU. Zaradi dostopnosti različnih virov in neposrednih udeležencev pri projektu predsedovanja je to precej lažje, kot pa bi bilo v primeru preučevanja katere druge države članice.

V teoretičnih, metodoloških in hipotetičnih izhodiščih bomo dali največji poudarek analizi, ki smo jo povzeli po teoretičarki z uglednega nemškega znanstvenega inštituta. Štirje temeljni kriteriji naše analize so (1) funkcije, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta, (2) faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva, (3) sredstva, s katerimi razpolaga predsedstvo za izpolnitev svojih funkcij in (4) nacionalni faktorji, ki spodbujajo ali omejujejo predsedstvo pri izpolnjevanju njegovih vlog. Te kriterije, med njimi še posebej navedene funkcije in faktorje, bomo podrobneje razčlenili in na koncu postavili naše hipoteze.

Za Slovenijo je projekt predsedovanja predstavljal enega izmed večjih organizacijskih projektov za mlado in neizkušeno državo, zato so bile priprave nanj dolge in temeljite. Preden se bomo lotili naših osrednjih tem bomo zato po opredelitvi teoretičnega koncepta magistrske naloge in navedb glede institucionalne vloge Sveta in njemu predsedujoče države članice EU v našem tekstu najprej pogledali potek in obseg teh priprav, ki jih je imela Slovenija.

Poteku priprav bo sledil opis samega predsedovanja Slovenije Svetu EU s kratkim povzetkom glavnih rezultatov in splošnim pregledom nekaterih domačih in tujih ocen glede uspešnosti tega predsedovanja.

Ker je prav odnos EU do Združenih držav Amerike (ZDA) eno izmed tistih področij, pri katerem so zelo pozorne vse države članice EU, si bomo kot naše področje za preverjanje vloge predsedovanja Slovenije Svetu EU izbrali pregled odnosov med EU in ZDA.

Zaradi obsežnosti problematike se ne bomo mogli poglobiti v zgodovinski odnos ZDA do Evrope, temveč se bomo omejili zgolj na že vzpostavljene oblike sodelovanja med EU in ZDA, ki so se v zadnjem času vedno bolj institucionalizirale.

Poleg političnih ravni sodelovanja, kjer najbolj izstopajo periodična srečanja na najvišji ravni, bomo tako preverili tudi konkretne oblike sodelovanja na področju transporta, pravosodja in notranjih zadev, energetike, podnebnih sprememb in nekaterih globalnih razvojnih vprašanj.

Na področju prometa bomo največji delež pozornosti namenili predvsem letalskem prometu in z njim povezanimi varnostnimi vprašanji. Zaradi osnove, to je letal, bomo v tem okviru skušali osvetliti tudi čezatlantski trgovinski spor glede prepovedanih podpor podjetjema Airbus in Boeing.

Na področju pravosodja bomo bolj izpostavili predvsem dosjeje, ki se nanašajo na varstvo osebnih podatkov, medtem, ko bosta na področju notranjih zadev osrednji temi terorizem in nadzor meja.

V delu, ki je posvečen sodelovanju na področju energije, bomo poleg različnih navedb gospodarskega in znanstvenega sodelovanja prikazali tudi interes in vključenost ZDA v načrtovanje velikih evropskih energetskega projektov.

V posebnem kontekstu velja ob energetiki preveriti tudi obstoječe oblike in predvsem široke potencialne možnosti za sodelovanje na področju podnebnih sprememb, ki niso le tema s področja varstva okolja, temveč lahko pomenijo tudi gospodarsko področje z velikim razvojnim potencialom za oba čezatlantska partnerja. Slednja bi lahko na tem področju, v primeru pravih odločitev, preostalem svetu narekovala tako potrebno tehnologijo kot tudi norme.

Poleg izjemnega vzajemnega gospodarskega sodelovanja, pri katerem si EU in ZDA še posebej prizadevata za izboljšanje normativnih pogojev, se bomo posvetili tudi nekaterim globalnim razvojnim vprašanjem, kjer EU in ZDA do tretjih držav v večji meri usklajeno nastopata. Pri tem se bomo kratko omejili na pogajanja o liberalizaciji trgovine in uslug v Razvojni rundi iz Dohe, ki potekajo v okviru Svetovne trgovinske organizacije, izvajanje »Deklaracija Združenih narodov o tisočletju« in donacije uradne razvojne pomoči.

V navedenih kontekstih številnih področij sodelovanja med EU in ZDA bomo ob koncu vsakega posameznega področja povzeli tudi vlogo Slovenije kot predsedujoče Svetu EU pri takšnem sodelovanju. Na danih primerih bomo preverili, na kakšen način so bili predstavniki slovenskega predsedstva vključeni v te procese, ki sicer presegajo običajno politično težo Slovenije v EU. Na izbranem primeru Slovenije bomo tako skušali ugotoviti tudi sposobnost držav članic EU za vodenje Sveta, pri čemer bo predmet našega preučevanja odnos med EU in ZDA.

Z magistrsko nalogo bomo skušali pokazati, da se sodelovanje EU z ZDA z veliko dinamiko krepi na številnih področjih, še posebej v zadnjem desetletju, kar gre v končni posledici v prid njunih državljanov in obeh gospodarstev. V EU stremi k temu tudi vsako predsedovanje Svetu in slovensko pri tem ni bilo izjema.

Ugotovitve iz naše naloge lahko doprinesejo tudi k boljšem poznavanju vloge v Svetu predsedujoče države, pomenijo eno izmed številnih sledi v zvezi s predsedovanjem Slovenije Svetu, predvsem pa lahko na enem mestu omogočajo horizontalni vpogled v številna področja sodelovanja med EU in ZDA ter vlogo predsedujoče države EU pri tem.

1. TEORETIČNA, METODOLOŠKA IN HIPOTETIČNA IZHODIŠČA

V strokovni literaturi obstaja več študij o vlogi in funkcijah predsedstva Sveta.⁵ Čeprav je predsedstvo Sveta eden izmed osrednjih akterjev v procesu političnega odločanja v EU, je omejeno z vrsto strukturnih in časovnih omejitev. Slednje so v javnosti pogosto spregledane, zaradi česar je lahko predsedstvo Sveta deležno prevelikih pričakovanj in posledičnih razočaranj. Te omejitve bi lahko opredelili na naslednji način:

a) Predsedstvo Sveta je zavezano k izpolnjevanju tekočega političnega dela v EU. Poleg tega različni predhodno sprejeti delovni in zakonodajni dokumenti zavezujejo predsedstvo Sveta in mu omejujejo možnosti za dajanje lastnih poudarkov. Dodatno lahko nenačrtovani zunanji dogodki (konflikti, krize, vojne, teroristični napadi, naravne katastrofe, ipd) pomembno preusmerijo kapacitete predsedstva Sveta.

b) Druga omejitev za predsedstvo Sveta je časovna omejitev na obdobje šestih mesecev. V tako kratkem obdobju lahko predsedstvo Sveta nove projekte načne, obstoječa pogajanja nadaljuje in zaključi le tiste dosjeje, kjer so predhodna predsedstva Sveta in drugi akterji, že prej opravili večino dela.

c) Tretja omejitev je, da je predsedstvo Sveta le eden izmed številnih akterjev, ki sodelujejo pri izvajanju dnevnega reda in zakonodajnega procesa v EU. Pri posameznih dosjejih imajo namreč lahko tudi nacionalne delegacije drugih držav, kot tudi Evropski parlament in Evropska komisija, svoje vitalne interese. Predsedstvo Sveta razpolaga le s pooblastili, ki so mu podeljena preko poslovnika Sveta za strukturiranje in usmerjanje političnih procesov (Kietz 2007, 4).

Opredelitev problema in predmet proučevanja

Določeno predsedovanje je uspešno takrat, kadar se mu posreči, da ustvari vzajemno sozvočje nacionalnih (vse države članice EU), nadnacionalnih (institucije

⁵ Med temeljnimi študijami na tem mestu navajamo: Hayes-Renshaw Fiona, Wallace, Helen: »Taking Turns at the Wheel: The Presidency« (Chapter 5) v knjigi The Council of Ministers, 2. izdaja, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave 2006; Elgström, Olle (izdajatelj): European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective, London, 2003; Tallberg, Jonas: Leadership and Negotiation in the European Union, Cambridge, 2006.

EU) in drugih interesov, ki sooblikujejo delovanje sistema EU. Le s takšnim sozvočjem je možno, da se lahko doseže bistveni napredek pri izvedbi evropske politične agende in zraven pusti tudi lasten akcent (Kietz 2007, 7). Vendar za razliko od von Schout in Vanhoonnacker (2006; povzeto tudi v Kajnč, Svetličič 2009) Kietz meni, da ni naloga predsedstva, da pri delovanju zastopa tudi lastne nacionalne interese.

Vsako predsedovanje Svetu je podvrženo kritičnim ocenam uradništva institucij EU, držav članic EU in medijev. Pri takšnih ocenah so manjše države članice EU pogosto bolje ocenjene. Zanje predsedovanje pomeni enkratno priložnost, da ne le znotraj EU, temveč tudi na mednarodnem prizorišču pristanejo v središču javne pozornosti (Woschnagg 2007, 96).

V vseh pregledanih teoretičnih delih obstaja soglasje, da je vsestranska dobra pripravljenost na predsedovanje predpogoj za njegovo uspešno izvedbo, vendar sama po sebi še zdaleč ne zadošča, da bi predsedovanje korektno potekalo.

Slovenija se je morala, tako kot vsaka druga država članica EU, na predsedovanje Svetu EU predhodno temeljito pripraviti, za kar si je vzela precej časa. Za to je imela tudi veliko razlogov: bila je prva med predsedujočimi izmed novih držav članic, ki so se EU pridružile leta 2004, v primerjavi z drugimi državami članicami je bila tudi po svojem nastanku še zelo mlada država, imela je majhno administracijo in skromne ali praktično nikakršnih predhodnih izkušenj s področja delovanja v okviru EU. Vodenje EU se je jemalo kot prestižni nacionalni projekt, zato je formalno nacionalno odločitev o tem sprejel Državni zbor.

Predsedovanje Slovenije Svetu EU je potekalo brez večjih nenapovedanih zunanjih dogodkov, ki bi lahko izraziteje vplivali na načrtovan potek predsedovanja (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU, 2008). Tudi zaradi takšnega normalnega poteka predsedovanja je lahko Slovenija dober primer za preučitev, saj nanj niso vplivali neobičajni eksterni faktorji. Ocene o tem, koliko je bila Slovenija pri svojem predsedovanju uspešna, so se razlikovale. Razpon teh ocen je segal od pohval v glavnih evropskih medijih in zelo uspešnih ocen s strani sodelujočih državnih uslužbencev do prevladujočih kritičnih ocen v slovenskih medijih. Ocena politike, medijev in strokovnjakov ima sicer vsaka svoj namen: zagotoviti podporo volivcev,

zadržati ali povečati branost oz. gledanost ali podati strokoven pogled (Kajnič in Svetličič 2009, 6).

Področje sodelovanja med EU in ZDA predstavlja pomemben del posameznega predsedovanja. ZDA in EU sta dva izmed ključnih protagonistov svetovnega gospodarstva. Njuno sodelovanje sega na zelo številna področja gospodarstva in financ, političnih stikov, varnosti in obrambe, ekologije, transporta, normativnega usklajevanja in sodelovanja v odnosu do tretjih držav. Sodelovanje EU in ZDA ter njune morebitne uskladitve usmerjajo številne svetovne tokove in narekujejo trende ter standarde. Obe strani družijo tudi številne skupne vrednote in demokratična ureditev, temelječa na načelu delitve oblasti. Čeprav se njihove taktike včasih razlikujejo, Američani in Evropejci na splošno delijo iste demokratične, liberalne ideje v svojih družbah in jih razširjajo tudi na ostali svet (Raščan 2005, 102).

ZDA so kot največja svetovna velesila v Evropi prisotne na različne načine že precej dlje, kot obstaja EU, vključno s svojimi predhodnimi oblikami. Sodelovanje med obema stranema se je razvijalo postopno, vendar je dobilo največji obseg šele v tem tisočletju, ko je institucionalizacija srečanj na vrhu (summiti) med EU in ZDA na najvišji politični ravni (formalno spodbujenih s transatlantsko deklaracijo iz novembra 1990) pridobila tudi bolj konkretna in praktična nadaljevanja. Ta obstajajo po posameznih področjih in nekatera med njimi so prav tako politično vodena, čeprav se v največ primerih večina stikov opravi na nižjih operativnih ravneh. Na slednjih se izvajajo predhodno usklajene in sprejete skupne programske prioritete, ki so podvržene rednim pregledom.

Med čezatlantskima partnerjema prihaja zaradi zelo razvejanih stikov in sodelovanja tudi do različnih stališč. Poleg političnih razlogov so vzroki zanje včasih tudi v različnih pravnih ureditvah, ki onemogočajo normativno zблиžanje obeh strani. Poleg občasnih političnih razhajanj so javno med najbolj odmevnimi nekateri trgovinski spori, pri katerih pa za obe strani ni sporno, da pri njih spoštujeta mednarodno dogovorjene mehanizme presoje in reševanja takšnih sporov.

Imeti pod nadzorom tako kompleksno in vsestransko sodelovanje med EU in ZDA ter ga kot predsedstvo tudi upravljati, je zahtevna naloga za vsako državo članico EU.

Tako je bilo tudi v primeru Slovenije, ki pri tem ni sledila nekim partikularnim nacionalnim interesom.

Dinamičnost odnosov med EU in ZDA, veliki vložki in pričakovanja obeh strani ter odprta pot nadaljnega sodelovanja zato v EU predstavljajo velik izziv za vsakršno vodenje Sveta, kot tudi za celotno EU tudi v prihodnje.

Cilji proučevanja

Dinamičnost nenehnega razvoja odnosov med EU in ZDA ter nadaljevanje izgrajevanja EU nista pomembnejši oviri za naš temeljni namen, ki je časovno umeščen v obdobje predsedovanja Slovenije Svetu EU. Tudi sama EU se je od časa predsedovanja Slovenije Svetu EU do pisanja te naloge institucionalno spremenila, vendar le v manjši meri, ki na našo temo nima pomembnejšega vpliva.

Temeljno vprašanje našega raziskovanja bo naslednje:

Ali je Sloveniji kot predsedujoči Sveta EU na primeru odnosa med EU in ZDA uspelo zaznati in izpolniti tiste vloge, ki jih je za uspešen napredek ali zaključek pogajanj od nje zahteval obstoječi pogajalski položaj posameznega dosjeja?

Za odgovor na temeljno zastavljeno vprašanje bomo na kvalitativnem nivoju uporabili naslednje štiri kriterije analize:

1. Funkcije oziroma vloge, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta.
2. Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta.
3. Sredstva, s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta za izpolnitev svojih funkcij.
4. Nacionalni faktorji, ki spodbujajo ali omejujejo predsedstvo Sveta pri izpolnjevanju njegovih vlog.

V navezi na naše temeljno vprašanje je na tem mestu tudi pomembno izpostaviti, da v tem delu predsedstva Sveta ne bomo razumeli kot zastopnika nacionalnih interesov(!), saj ni njegova naloga, da bi te interese zastopal.⁶ To je pomemben

⁶ To je pomemben primer razlike med našo analizo, povzeto po Kietz in večino drugih predhodnih, na primer od Schout in Vanhoonacker ali Tallberg, ki zastopanje nacionalnih interesov jemljejo kot eno izmed vlog predsedstva Sveta.

primer razlike med našo analizo, povzeto po Kietz in večino drugih predhodnih, na primer od Schout in Vanhoonacker ali Tallberg, ki zastopanje nacionalnih interesov jemljejo kot eno izmed vlog predsedstva Sveta. Naloga predsedstva Sveta je, da organizira politični proces na EU ravni, nastopa kot posrednik pri pogajanjih na vseh ravneh, za napredek pri pogajanjih preusmerja kratkoročno perspektivo pogajanj v dolgoročno, zastopa EU navzven in navznoter ter nastopa kot osrednja točka za druge EU institucije pri Svetu. Seveda vsaka nacionalna vlada v času svojega predsedovanja Svetu še naprej zastopa svoje interese v političnih procesih EU. Vendar je značilnost dobrih predsedstev Sveta, da znajo jasno ločevati med v največji možni meri nevtralnimi in k skupnim ciljem EU usmerjenim predsedstvom Sveta na eni strani in nacionalnimi interesi na drugi. Slednje mora v Svetu vedno zastopati izključno nacionalna delegacija. S to utemeljitvijo bomo zato zastopanje nacionalnih interesov izločili izmed funkcij oziroma vlog, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta in ga v nadaljevanju kvečjemu povzeli kot situacijsko spremenljivko, ki zastopanje nacionalnih interesov jemljejo kot eno izmed vlog predsedstva Sveta, ki omejuje opravilno sposobnost predsedstva Sveta (Kietz 2007, 7).

Metode proučevanja

V naši kvalitativni raziskavi bomo skušali razkriti bistvene značilnosti tega primera in nato (tudi s tabelarnimi pregledi) osvetliti naše zaključke. Pri kvalitativnem raziskovanju bomo uporabili analizo znanstvene in strokovne literature, analizo primarnih in sekundarnih virov (sporazumov, poročil, uradnih izjav), analizo zgodovinskih virov in analizo besedil (poročanje medijev).

Samoevalvacija ima svoje omejitve in prednosti (Kajnič in Svetličič 2009, 8), vendar bo v manjši meri pri analitičnem preučevanju poleg zgoraj navedenih analiz raziskovalno podobo soustvarilo tudi lastno izkustveno gradivo, pridobljeno iz številnih interakcij s kolegi v času predsedovanja Slovenije Svetu EU in intervjujev s pristojnimi nemškimi kolegi v Ministrstvu za zunanje zadeve Nemčije.⁷

⁷ Avtor tega teksta je kot predstavnik iz Republike Slovenije služboval v Ministrstvu za zunanje zadeve Zvezne republike Nemčije v času, ko je Svetu EU predsedovala Nemčija.

Operativni koncept za analizo predsedovanja, kot je opredeljena med cilji predsedovanja, bo sledil primeru analize nemškega predsedovanja Svetu EU, kot ga je bila v svojih delih zasnovala avtorica Daniela Kietz iz berlinske Stiftung Wissenschaft und Politik.⁸ V magistrski nalogi kljub temu ne bo šlo za primerjavo med nemškim in slovenskim predsedovanjem, temveč bo uporabljen le enak izhodiščni metodološki pristop. Navedena analiza upošteva predhodna teoretične prispevke avtorjev, kot so na primer Tallberg (2004), Hayes-Renshaw in Wallace (2006), Richardson (2006) ter Schout in Vanhoonacker (2006) in jih kvalitativno nadgrajuje.

Analizo, ki bi verjetno lahko veljala za vsako »normalno« predsedstvo Sveta sestavljajo štiri predhodno navedene točke:

Ad 1 - Funkcije oziroma vloge, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta:

Od predsedstva Sveta se vedno pričakuje, da hkrati izpolnjuje več izmed svojih različnih vlog. Tudi, če se le-te med seboj da analitično ločevati, to pri praktičnem delu v Svetu ni mogoče. Glede na vsakršni položaj so običajno pričakovanja za izpolnitev njegovih posameznih vlog poudarjena močnejše od drugih.

Schout in Vanhoonacker (2006) sta pri funkcijah predsedstva Sveta izhajala iz naslednjih štirih: organizacijska, posredniška, politično vodenje in zastopanje nacionalnih interesov. V naši povzeti analizi pa jih bomo bolj diferencirali, razširili in izboljšali ter prišli na skupno število sedmih empirično dokazljivih funkcij predsedstva Sveta: vodenje opravil v Svetu, posredništvo in priprava kompromisov, strateško vodenje, dajanje lastnih poudarkov, zastopanje EU navzven, zastopanje Sveta v odnosu do drugih institucij EU in zastopanje EU navznoter do državljanov, medijev in političnih dejavnikov v državah članicah EU (Kietz 2007, 9 - 18).

⁸ Navedene faktorje, ki jih povzemamo po Kietz, ista avtorica poleg teksta Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentenschaften, maj 2007, zastopa tudi v tekstu Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrates, SWP-Berlin, september 2007. Po naši oceni gre v teoretičnem smislu za teksta z enako vsebino in minimalnimi razlikami, zato se bomo v nadaljevanju pri našem sklicevanju na njen teoretični koncept brez večje škode sklicevali le na njen prvi tekst.

1.1. Vodenje opravil v Svetu

Temeljni cilj te funkcije je učinkovita organizacija poteka dela v Svetu. Izza tega se v praksi nahajajo številne naloge, kot so časovno načrtovanje in koordinacija zasedanj Sveta in njegovih delovnih teles, koordinacija pogajanj znotraj Sveta s pogajanjem med Svetom in Evropskim parlamentom, še posebej pri dosjejih v postopku soodločanja, načrtovanje in priprava zasedanj (priprava dnevnih redov in pravočasna predložitev gradiv), vodenje sej (priprava in vodenje razprave), priprava delovnih dokumentov, ki so usmerjeni k rešitvi posamezne občutljive tematike in predlaganje prihodnje strategije pogajanj.

1.2. Posredništvo in priprava kompromisov

Cilj te funkcije je dosega kompromisnih rešitev med državami članicami. Za doseganje le-teh mora predsedstvo Sveta predhodno sondirati stališča držav članic, Evropskega parlamenta, Evropske komisije in po potrebi tudi tretjih držav. To lahko počne med zasedanji v Svetu, na bilateralnih sestankih s posameznimi državami članicami, kot tudi na neformalnih konferencah in seminarjih. Predsedstvo Sveta mora za doseganje kompromisa identificirati točke konsenza, se po potrebi iti »kravje kupčije« in »daj dam« pose. Nato mora identificirati in oblikovati svoj kompromisni predlog (presidency compromise). Za doseg svojega cilja mora med državami članicami vzpostaviti tudi pozitivno pogajalsko ozračje in jih pripraviti do tega, da si za svoje pogajalske težave vzajemno pokažejo razumevanje.

1.3. Strateško vodenje

Pri tej funkciji gre v največji meri za vodenje aktualnih pogajanj s poudarkom na dolgoročnih in skupnih vseevropskih ciljih. Schout in Vanhoonacker (2006) za to funkcijo uporabljata termin politično vodenje (political leadership). Predsedstvo Sveta mora v takšnih primerih pri reševanju konfliktov med državami članicami s prepričevanjem opozarjati na dolgoročno perspektivo in potrebo, da se kratkoročni nacionalni interesi podvržejo dolgoročnim interesom EU kot celote. Zastala pogajanja in razprave mora predsedstvo Sveta zato vedno znova spodbujati.

1.4. Dajanje lastnih pobud in poudarkov

Namen te funkcije je sprožanje novih projektov ali ciljev EU. Dnevni redi v EU so v največji meri že vnaprej definirani zaradi obstoja letnega programa dela Evropske komisije in drugih strateških dokumentov. Manevrski prostor za lastne pobude in poudarke predsedstva Sveta je zato za razliko od splošnega prepričanja dokaj skromno odmerjen. Kljub temu obstajajo primeri, ko je predsedstvom Sveta uspelo z novimi projekti, pobudami, cilji ali novimi pristopi pri že obstoječih projektih. Praviloma je glavni namen takšnih ambicij predsedstev Sveta, da v EU pustijo nek lasten pečat. V omejenem okviru se v takšnih primerih lahko prepoznajo tudi posamezni nacionalni interesi, vendar so ti praviloma kronani z uspehom le v primeru, če jih predsedstvu Sveta uspe drugim državam članicam in javnosti komunicirati kot projekte, ki so v skupnem interesu EU.

1.5. Zastopanje EU navzven⁹

Ta funkcija se je nanašala na zastopanje EU nasproti tretjim državam v formatu tako imenovanih trojk,¹⁰ vključno s posredovanjem v mednarodnih in regionalnih krizah, koordinacijo sporočil predsedstva Sveta v imenu EU, zastopanju stališč EU v mednarodnih organizacijah in konferencah ter za koordinacijo sporočanje in izvedbo odločitev na področju skupne zunanje in varnostne politike.

Tako v primeru, na katerega se nanaša naša naloga in takratnih struktur na področju skupne zunanje in varnostne politike kot tudi v primeru današnjih pogosto velja, da so se posamezne (večje) države članice organizirale v posamezne skupine držav, ki delujejo v imenu EU, kot je to primer pri tako imenovanem bližnjevzhodnem kvartetu.

⁹ Glede na naslov naše naloge, ki se nanaša na čas, ko je Svetu EU predsedovala Slovenija, je kljub kasnejšim institucionalnim spremembam na področju skupne zunanje in varnostne politike, ohranitev navedbe te funkcije na mestu, saj je še veljala v času, ki ga v tem delu proučujemo. Pa tudi v obdobju po uveljavitvi Pogodbe o delovanju EU in porodnim težavam Skupne evropske zunanje službe, so predsedujoče države Sveta določeno vlogo pri skupni zunanji in varnostni politiki imele še naprej. Na nekaterih drugih področjih, kot so na primer EU trojke na področju pravosodja in notranjih zadev, sprememb vloge predsedstva Sveta niti ni bilo.

¹⁰ Trojko EU so sestavljali predstavnik predsedujoče države Sveta, visoki predstavnik EU za skupno zunanjo in varnostno politiko in komisar za zunanje odnose. Zadnji funkciji sta zdaj združeni v položaju visoke predstavnice za zunanje zadeve in varnostno politiko.

1.6. Zastopanje Sveta v odnosu do drugih institucij EU

Namen te funkcije je zastopanje Sveta v medinstitucionalnih pogajanjih z Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo.¹¹ Predsedstvo Sveta lahko poleg tega nastopa na plenarnem zasedanju in zasedanjih odborov Evropskega parlamenta, na katerih predstavlja posamezne zakonodajne predloge in odgovarja na vprašanja. Prav tako ima tudi možnost, da v Evropskem parlamentu na začetku predstavi svoj program dela in ob koncu bilanco obdobja svojega predsedovanja Svetu.

1.7. Zastopanje EU navznoter do državljanov, medijev in političnih dejavnikov v državah članicah EU

Pomen te funkcije je v insceniranju političnega procesa za državljane, medije in politične akterje v državah članicah, ki naj bi pripomogli k demonstraciji operativnosti predsedstva Sveta. Ta funkcija se nanaša predvsem na zasedanja Evropskega sveta, vendar jo zaradi celovitosti vseeno navajamo, saj v manjši meri velja tudi za Svet. Gre za medijsko ustvarjanje uspešnih rezultatov pogajanj, katerih predmet se predhodno dramatizira, vse skupaj pa je pospremljeno z uporabo simbolov EU in predsedstva Sveta.

Ad 2 - Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta:

Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta predstavljajo osnovo za oceno učinkovitosti posameznega predsedstva. Določeni bodo z različnimi situacijskimi spremenljivkami iz prakse dela EU. Upoštevali bomo naslednje spremenljivke: stopnjo poznavanja tekočih dosjejev na ravni EU, druge akterje, ki se vključujejo ali se poizkušajo vključevati v posredniško vlogo, obstoj rokov za doseg dogovorov, katerih neupoštevanje bi zaradi propadlih pogajanj pomenilo veliko politično škodo, stopnjo občutljivosti tem in zunanje vzroke z različnimi krizami ter šoki (Kietz 2007, 18 - 20).

2.1 Stopnja poznavanja tekočih dosjejev na ravni EU

Pri novih dosjejih je za predsedstvo Sveta posebej pomembno poznavanje stališč držav članic, medtem ko je pri dosjejih, ki se jih obravnava že dlje časa njegova

¹¹ V tako imenovanih trialogih.

glavna naloga posredovanje. Strateško vodenje je lahko pomembno tako pri novih dosjehih, kjer se stališča držav članic še niso trdno izoblikovala, kot tudi pri tistih dosjehih, ki so že dlje časa v obravnavi in so zelo občutljive narave.

2.2. Drugi akterji, ki se vključujejo ali se poizkušajo vključevati v posredniško vlogo

Obstoj drugih možnih posrednikov (Evropska komisija, nacionalne delegacije drugih držav članic, Generalni sekretariat Sveta) zmanjšujejo potrebo in povpraševanje za posredovanje, usmerjanje ali strateško vodenje s strani predsedstva Sveta.

2.3. Obstoj rokov za doseg dogovorov, katerih neupoštevanje bi zaradi propadlih pogajanj pomenilo veliko politično škodo

Že postavljeni roki v pogajalskem procesu postavljajo predsedstvu Sveta visoke zahteve glede vodenja in posredovanja. Še posebej pri dosjehih v procesu soodločanja je predsedstvo Sveta osrednja točka kot zastopnik Sveta nasproti Evropski komisiji in Evropskem parlamentu.

2.4. Stopnja občutljivosti tem

Politično občutljive teme, ki s stališča posameznih držav članic posegajo v njihovo nacionalno suverenost (na primer pravosodje in notranje zadeve, biotehnologija, obrambna politika) zahtevajo od predsedstva Sveta veliko občutka pri strateškem vodenju, usmerjanju in posredovanju. V primeru dosjejev v procesu soodločanja je predsedstvo Sveta še posebej pomembno kot koordinator in zastopnik Sveta v pogajanjih z Evropskim parlamentom.

2.5. Zunanji vzroki z različnimi krizami ter šoki

Izbruhi nenadnih kriz predstavljajo velik izziv za upravljanje in posredovanje predsedstva Sveta, saj lahko pomenijo nujno spremembo prioritet in novo porazdelitev kapacitet, kar gre lahko tudi v škodo že obstoječih prioritet. Poleg tega se od predsedstva Sveta pričakuje, da bo navzven in svojim državljanom pokazalo učinkovitost delovanja EU.

Zgoraj navedene spremenljivke so sicer analitično navedene ločeno, vendar med seboj delujejo vzajemno. Zato je potrebno pri analizi posameznega predsedstva

Sveta vedno upoštevati skupno delovanje vseh spremenljivk, pri čemer imajo posamezne spremenljivke močnejši vpliv na delovanje predsedstva Sveta kot druge.

Ad 3 - Sredstva, s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta za izpolnitev svojih funkcij:

Izhajamo iz predpostavke, da predsedstvo Sveta razpolaga z nekimi sredstvi, ki mu pomagajo k izpolnitvi pričakovanih vlog (Kietz 2007, 21 - 22).

Sredstva, ki jih lahko predsedstvo Sveta uporabi za izpolnitev svojih funkcij lahko razdelimo dvoje različnih resursov:

a) splošna sredstva; in

b) politično specifična sredstva.

Med splošna sredstva štejemo administrativno kapaciteto predsedstva in njegovo politično težo na ravni EU oziroma na mednarodni ravni (na primer pri usklajevanju stališč z ZDA glede Bližnjega vzhoda).

Politično specifična sredstva pa so lahko možni posebni odnosi do tretjih držav (na primer Slovenije do zahodnega Balkana), prerez zmožnosti hkratnega obvladovanja paralelnih procesov (poleg delovanja v EU še na primer vpetost v pogajanja v OZN ali sodelovanje v G20, itd.) in morebitni predhodni izpostavljeni položaj na posameznem političnem področju, ki je pomembno prispeval s svojimi dolgoletnimi izkušnjami, znanji ali kapacitetami.

Ad 4 - Nacionalni faktorji, ki spodbujajo ali omejujejo predsedstvo Sveta pri izpolnjevanju njegovih vlog:

Med nacionalnimi faktorji, ki spodbujajo ali omejujejo predsedstvo Sveta pri izpolnjevanju njegovih funkcij, se bomo omejili na stopnjo pripravljenosti predsedstva na pogajanja v Svetu in na sposobnost predsedstva za doseganje konsenza na nacionalni ravni (Kietz 2007, 22- 24).

a) Stopnja pripravljenosti predsedstva na pogajanja v Svetu

Vsestranska predhodna pripravljenost predsedstva Sveta pozitivno prispeva k izpolnitvi od njega zahtevanih vlog. Na drugi strani pozna priprava delovnih

dokumentov in kompromisnih predlogov, slabo strukturirane razprave in vodenje pogajanj ne prispevajo k uspehu pogajanj in s tem otežujejo uspešnost pogajanj.

b) Sposobnost predsedstva za doseganje konsenza na nacionalni ravni

Obstoj konsenza na nacionalni ravni ni sama po sebi vnaprej umevna. Ob predpostavki sicer delujočega predsedstva Sveta lahko temeljijo razlike pri doseganju nacionalnega konsenza na izvršni ravni, to je med političnimi strankami oziroma koalicijskimi partnerji, na administrativni ravni – med ministrstvi ali v kombinaciji obeh ravni. Konkurenčna stališča na nacionalni ravni lahko pripeljejo do opravilne nesposobnosti na ravni EU in s tem predsedstvo Sveta onemogočiti pri izvedbi vseh njegovih vlog. (Dober primer takšne neusklajenosti so različna stališča nemškega Ministrstva za okolje in Ministrstva za gospodarstvo in tehnologijo glede avtomobilskih škodljivih emisij v času, ko je Nemčija predsedovala Svetu).

Druga možnost nacionalnega vpliva na delovanje Sveta je lahko izrazit nacionalni interes v pogajanjih o posameznem dosjeju. Slednji se lahko negativno odrazi na izpolnjevanje funkcij predsedstva Sveta, ki ne bi bilo priznано kot nevtralni posrednik, zato lahko v takšnem primeru pride do omejenega napredka v pogajanjih ali celo do njihovega propada.

Namen naše metode preučevanja tako ni v vsebinsko normativni oceni slovenskega predsedstva Svetu, čeprav se glede odnosa EU - ZDA temu ne bomo mogli povsem izogniti, temveč se bomo osredotočili na štiri zgoraj navedene funkcije in identificirane faktorje uspeha ter omejitev, ki delujejo na delo predsedstva Sveta.

Ker je predsedstvo Sveta le en akter izmed 27 držav članic je le pogojno odgovorno za uspešnost pogajanj, ki vedno odraža nek dosežen kompromis. Po drugi strani učinkovita izpolnitev funkcij predsedstva Sveta še ne zagotavlja (normativno) dobrega rezultata. Ker so s tem meje našega povzetka procesno orientirane analize dosežene, bomo v manjši meri temu vendarle dodali tudi nekatere pogajalske rezultate, ki se nanašajo na transatlantske odnose.

V našem delu se ne bomo bolj posvetili eksternim faktorjem (na primer zunanje krize in šoki, nezdržljiva stališča Sveta in Evropskega parlamenta, ipd.), ki imajo lahko

velik vpliv na posamezne dosjeje, vendar se nahajajo izven območja vpliva predsedstva Sveta (Kietz 2007, 25).

Prav tako naše delo ne bo poseglo v vsebino delovnega programa in v njem navedenih prioritet, ki jih je Slovenija predhodno pripravila za predsedovanje Svetu. Te bomo vzeli, kot so bile podane in bomo analizirali le izpolnitev funkcij na izpostavljenih političnih področjih.

Na podlagi tako razčlenjenih kriterijev analize in dodatnih instrumentov bodo na koncu tega dela induktivno analitično preverili naslednje postavljene hipoteze.

Glavna in pomožne hipoteze

Glede na zastavljena izhodišča, opredeljen namen in naše cilje postavljamo in dokazujemo naslednjo splošno in dve pomožni hipotezi:

Splošna hipoteza: Ni večjih razlik v izvedbi predsedovanja Svetu glede na velikost predsedujoče države članice EU.

1. Pomožna hipoteza: Sodelovanje med EU in ZDA zahteva vsestransko angažiranje države, ki v EU predseduje Svetu.

2. Pomožna hipoteza: Slovenija je uspešno izvedla predsedovanje Svetu EU.

2. PREDSEDOVANJE DRŽAVE ČLANICE SVETU

2.1 VLOGA SVETA KOT INSTITUCIJE EU

Naloga, ki so jih države članice prenesle na EU izvaja šest osrednjih institucij EU: Svet (do začetka veljavnosti Pogodbe o delovanju EU poimenovan Svet EU), Evropska komisija, Evropski parlament, Sodišče, Evropsko računsko sodišče in Evropska centralna banka. V okviru Sveta se, glede na zadeve, ki so na dnevnem redu, v različnih sestavah Sveta sestajajo ministri iz držav članic, pristojni za ustrezna področja (finance, kmetijstvo, promet, zunanje zadeve, ipd.).¹²

Svet velja za najpomembnejši organ odločanja v EU. Svet izvršuje zakonodajna pooblastila, pri katerih ga vedno bolj omejuje Evropski parlament, ki je z uvedbo procesa soodločanja pri sprejemanju zakonodaje EU postopno pridobival vedno večjo vlogo.¹³ Pri soodločanju, ki je postalo pravilo že na večini vsebinskih področij odločanja v EU, lahko Evropski parlament z večino glasov svojih članov s strani Sveta predlagane zakonodajne predloge tudi zavrne. Svet in Evropski parlament skupaj tvorita tudi proračunski organ, ki sprejema proračun EU.

Poleg zakonodajne in proračunske funkcije Svet usklajuje ekonomske politike držav članic, se opredeljuje do zunanjepolitičnih vprašanj in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, v imenu EU sklepa mednarodne pogodbe med EU in eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami ter usklajuje dejavnosti in sprejema ukrepe na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Kljub temu, da formalno obstaja le en Svet, se le-ta v skladu s sklepi Evropskega sveta iz Seville od leta 2002 naprej sestaja v svojih naslednjih devetih sestavah: splošne zadeve in zunanji odnosi; gospodarstvo in finance (ECOFIN); pravosodje in notranje zadeve; zaposlovanje, socialna politika, zdravje, varstvo potrošnikov; transport, telekomunikacije, energija; kmetijstvo, ribištvo; okolje; izobraževanje, mladina,

¹² Za potrebe našega dela se ne bomo posebej posvetili Evropskem svetu, to je združenja predsednikov držav in vlad držav članic EU, ki je od začetka veljavnosti Pogodbe o delovanju EU naprej samostojna institucija. Vendar pa bomo vedno, kadar bo to potrebno, opozorili na njegovo usmerjevalno vlogo pri posameznih vprašanjih, ki je bila enako odločilna že tudi v času, ko sedanje institucionalne vloge še ni imel.

¹³ Od začetka veljavnosti Maastrichtske pogodbe 1. novembra 1993 naprej.

kultura.¹⁴ Vsaka od teh sestav je razvila neko sebi lastno identiteto in kulturo sodelovanja, ki pogosto vključuje tudi neformalna in nenapisana pravila ter celo različne delovne navade. Uradna zasedanja Sveta potekajo v Bruslju, v mesecih aprilu, juniju in oktobru pa tudi v Luksemburgu.

Za razliko od Evropske komisije in Evropskega parlamenta, ki na nadnacionalni ravni zastopata interese skupnosti, to je EU kot celote, zastopa Svet na tej ravni posamezne nacionalne interese svojih držav članic oziroma skupni imenovalec teh interesov. Kljub formalni zakonodajni naravi je Svet tako tudi pomemben kraj intenzivne diplomacije in pogajanj, iskanja in doseganja kompromisov ter občasno hudih nesoglasij med državami članicami. Poleg predlogov zakonodajnih aktov so predmet pogajanj tudi številne politične odločitve, vezane predvsem na področja diplomacije in zunanjih zadev.

Proces odločanja med državami članicami znotraj Sveta je zato pogodbeno urejen z različnimi načini glasovanj. O odločitvah se glede na primer odloča z navadno večino, kvalificirano večino ali s soglasjem. V večini primerov se o nekem predlogu Evropske komisije odloča s kvalificirano večino. Ta je dosežena, če večina držav članic soglaša s predlogom (v nekaterih primerih dve tretjini držav), če je za predlog najmanj 255 glasov (to je 73,9 %) od skupno 345 vseh glasov držav članic in če se na zahtevo posamezne države članice potrdi, da je za predlog najmanj 62 % celotnega prebivalstva EU. Vendar se v praksi glasovanja skoraj ne dogajajo, ker v EU prevladuje kultura konsenza in ker si države članice ne želijo biti preglasovane.

Z namenom zmanjšanja obsega dela v vseh formacijah Sveta obstaja način dela, da se dnevni red zasedanja Sveta razdeli na tako imenovane A točke, o katerih zaradi predhodne usklajenosti na nižjih ravneh ne razpravlja več in o katerih se skupno glasuje na začetku zasedanja. Seznam takšnih točk lahko obsega tudi 20 do 30 točk. V nadaljevanju zasedanja se nato ministri lotijo tako imenovanih B točk, ki zahtevajo dodatno politično razpravo, vendar je zaradi vsebinskosti razprav in števila držav članic lahko na dnevnem redu le omejeno število takšnih točk.

¹⁴ Pred uveljavitvijo obstoječih 9 formacij Sveta je tekom celotnega predhodnega delovanja EU obstajalo 21 različnih formacij Sveta.

Vsebinska priprava zasedanj Sveta je redna tedenska naloga Odbora stalnih predstavnikov, poimenovanega tudi Coreper, v katerem so zastopani veleposlaniki držav članic pri EU (v sestavi Coreper II) in njihovi namestniki (v sestavi Coreper I). Coreper se ukvarja tudi z rednim političnim delom Sveta in razpravlja ter večinsko odloča o zakonodajnih predlogih Evropske komisije. Vse točke dnevnih redov zasedanj Sveta v različnih sestavah morajo biti predhodno obravnavane na zasedanjih Coreper. Coreper opravlja neke vrste funkcijo filtra, saj je usklajevalec procesov med Svetom na ravni ministrov in čez 200 delovnimi telesi Sveta na različnih ravneh (na primer tako različne kot so varstvo prehrane, Bližnji vzhod, olivno olje, finančnih storitvah), kjer se s predhodnimi vsebinskimi usklajevanji opravi večino vsega dela v Svetu. Sestankov teh delovnih skupin se udeležujejo predstavniki držav članic bodisi iz prestolnic ali diplomati iz stalnih predstavništev pri EU. Nekatere izmed teh delovnih skupin so trajne, druge na ad hoc podlagi po izpolnitvi svojega poslanstva prenehajo obstajati.

Kateri resorni minister se bo zasedanja Sveta udeležil je prepuščeno državam članicam. Ministre lahko na zasedanjih v pogostih primerih odsotnosti zamenjajo stalni predstavniki, ki lahko sodelujejo v razpravi, vendar ne morejo sodelovati pri formalnem sprejemanju odločitev. Ministri na zasedanjih Sveta nimajo časa in pogosto tudi ne znanja, da bi se ukvarjali s številnimi tehničnimi podrobnostmi. Zato vse nižje, tehnične ravni odločanja v Svetu, skrbijo za optimalno razbremenitev političnih odločanj v Svetu na ministrski ravni, kateri so v odločanje prepuščena le redka nerešena vprašanja, ki jih na nižjih ravneh ni bilo mogoče rešiti. Dnevni red zasedanj Sveta, najprej na ravni delovnih skupin, je običajno še posebej obremenjen v določenih obdobjih, kot je na primer čas pred zaključkom posameznega predsedstva, ko si slednje želi v največji meri izpolniti zastavljene cilje glede sprejemanja zakonodaje. Zaradi različnih preferenc posameznih predsedstev so tako nekatere delovne skupine v Svetu v določenem času tudi bolj obremenjene od drugih.

Sami akti Sveta so lahko sprejeti v obliki uredbe, direktive, odločbe, sklepa, skupnega ukrepa, skupnega stališča, priporočila ali mnenja. Svet lahko sprejema tudi zaključke, izjave in resolucije. Običajno za predlog nekega zakonodajnega akta velja, da je v povprečju potrebno 18 mesecev, da gre skozi vse stopnje postopka v Svetu in

v Evropskem parlamentu, vendar to v posameznih primerih lahko traja tudi precej dlje.

Delo Sveta podpira Generalni sekretariat Sveta, ki ima sedež v Bruslju. Generalni sekretariat Sveta pomeni poleg administrativne podpore tudi tako imenovani institucionalni spomin Sveta. Skozi leta si je pridobil sloves visoko profesionalne in predane ekipe strokovnjakov, ki delujejo kot nepristranski posredniki. Organizacijsko je Generalni sekretariat Sveta razdeljen na urada generalnega sekretarja in namestnika generalnega sekretarja, pravno službo (katere mnenja pogosto pripomorejo k sprejemu odločitev), tiskovni urad in deset direktoratskih uradov za posamezna vsebinska področja.

2.2 SPLOŠNO O PREDSEDOVANJU SVETU

Pomembna značilnost Sveta je njegovo izmenjujoče se predsedstvo. Slednje se izmenjuje med državami članicami po vnaprej določenem vrstnem redu za obdobje šestih mesecev. EU s tem sledi načelu, uveljavljenem v njeni prvi predhodnici Evropski skupnosti premoga in jekla, ki je na začetku štela šest članic (Woschnagg 2007, 90).

Rotacija predsedstev je trenutno določena do konca leta 2020, pri čemer se je sledilo modelu, da bi se države članice v prihodnje predhodno združevale v programske skupine treh držav, ki bodo zaporedno predsedovale Svetu (Sklep Sveta z dne 1. januarja 2007 o določitvi vrstnega reda predsedovanja Svetu; Uradni list Evropske unije L 1/11, 4.1.2007).

Vsak trio takšnih držav naj bi bil sestavljen tudi iz novejši države članice, s čimer naj bi si države članice lažje vzajemno pomagale (Woschnagg 2007, 74). Po predhodnem modelu je bila v takšnem triu vedno tudi ena izmed velikih držav članic EU, kar pa pri sedanjem številu držav članic ni več mogoče.

Zaradi spreminjanj prioritet vsakih šest mesecev se je v preteklosti pogosto zanemarjalo začetno delo predhodnih predsedstev. Poleg podedovane agende (inherited agenda), to je nadaljevanja dela na dosjehih, ki so ga zastavila že predhodna predsedstva, je predsedstvo zato vezano na različne obstoječe mehanizme, s katerimi se preprečuje »odkrivanje tople vode« in onemogoča preveliko samovoljo izmenjujočih se predsedstev. Mehanizmi, ki zagotavljajo dolgoročne cilje EU so zagotovljeni na primer s cilji, ki jih določa primarna zakonodaja EU, sedemletnim proračunskim obdobjem, postavljenih rokih za vzpostavitev notranjega trga in zahtevami skupne kmetijske politike. S konkretnimi terminskimi zahtevki so pogosto določeni tudi zaključki predhodnih zasedanj Evropskega sveta. Poleg tega obstaja z uvedbo koncepta trio predsedovanj tudi 18 mesečni program dela, ki ga sestavljajo strateški del, seznam posebnih prednostnih nalog predsedstev na področju vseh politik in celovit program z določenimi

vsebinami, ki bodo obravnavane v tem obdobju¹⁵ ter razni akcijski načrti in strategije. H pripravi strateškega dela morajo biti pritegnjene tudi države članice naslednjega tria. Kljub temu pa je odvisno predvsem od presoje predsedstva, kateri dosjeji bodo obravnavani prioriteto in kateri ne, pri čemer je možen tudi skriti namen njegove prepustitve naslednjem predsedstvu. K načrtovanju sili predsedstvo tudi obveznost, da sedem mesecev pred prevzemom predsedovanja predloži terminski načrt zasedanj Evropskega sveta, Sveta v vseh njegovih sestavah, vključno z neformalnimi zasedanji, zasedanj Coreper II in spravnih odborov z Evropskim parlamentom (Woschnagg 2007, 75 – 76, 78 - 79).

Predsedstvo ima nadzor nad proceduralnim procesom in igra ključno vlogo pri razreševanju zastalih pogajanj v EU ter skuša preprečiti, da bi pogajanja propadla. Pri tem ima na razpolago naslednje instrumente:

a) Določanje tempa pogajanj: Predsedstvo določa dnevne rede zasedanj v Svetu in tudi če tradicija določa kakšne omejitve, lahko predsedstvo po svoje določi število in pogostost posameznih zasedanj. Nadzor in upravljanje z dnevnimi redi predsedstvu s pospeševanjem pogajanj povečuje možnosti za doseg dogovora. Predsedstvo lahko namreč po potrebi v kratkem roku sklicuje tudi dodatne sestanke, spreminja dnevni red za povečanje prostora pogajanjem o posameznem dosjeju in za udeležence pogajanj vzpostavlja časovni pritisk.

b) Odločanje o številčnem formatu udeležencev pogajanj: Za lažji doseg dogovora predsedstvo pogosto omeji število udeležencev (restricted session), tako da lahko pri delu posamezne nacionalne delegacije sodeluje le vnaprej določeno skromno število uradnikov, včasih pa tudi nobeden. S takšnim pristopom se želi povečati manevrski prostor ministrov, da lažje pristanejo na kompromis. Dodatna možnost je sklic neformalnih zasedanj v domači državi predsedstva, kjer naj bi z neformalnim in sproščenim vzdušjem prispevali k povečanju možnosti za doseg kasnejših dogovorov.

¹⁵ Predhodno sta od leta 2003 naprej obstajala letni program dela dveh zaporednih predsedstev in triletni strateški program dela šestih zaporednih predsedstev, ki ju je 18 mesečni program nadomestil.

c) Predlaganje kompromisov predsedstva (presidency compromise): Takšni kompromisni predlogi predsedstva lahko vsebujejo običajno trgovanje z uslugami in koncesijami znotraj vsebinskega področja posamezne sestave Sveta. Zaradi horizontalnega vpogleda in usmerjanja dela Sveta pa je največja dodana vrednost predsedstva v možnosti, da lahko predsedstvo predlaga in sklepa tudi neobičajne kompromise med različnimi vsebinskimi področji, pri čemer popuščanje posamezne države (ali skupine držav članic EU) na nekem vsebinskem področju pomeni v zameno dobit na nekem drugem področju (Tallberg 2004, 1004 -1005).

Pri kontroverznih pogajalskih vprašanjih ima predsedstvo možnost izbire med dvema alternativama:

a) z že prej omenjenimi koncesijami lahko skuša dve nasprotujoči si skupini držav članic pripeljati skupaj s prehodnimi obdobji, izjemami, rendez-vous klavzulami in podobno.

b) predsedstvo se lahko odloči tudi za močno izolacijo posamezne države članice in jo s tem prisili k popuščanju ali opustitvi njenih stališč.

Med obema alternativama obstaja tudi veliko vmesnih variant. Uspešno predsedstvo bo pri rešitvah težilo k vključevanju vseh držav članic in ne k izključevanju. Kljub temu pa obstaja neka meja, da rezultat prevelikih koncesij na koncu ne bi ogrozil vsebine sprejete odločitve (Woschnagg 2007, 72).

Predsedstvo ima pri samih obravnavah na razpolago še druge možne prijeme: tako lahko na primer v primeru občutka, da predlog, ki je na mizi, podpira večina držav članic, razpravo (brez formalnega glasovanja) zaključi z izraženo ugotovitvijo, da je razpravo pokazala na zadostno podporo predlogu. Države članice, ki se s tem ne strinjajo, lahko svoja stališča ali zadržke podajo v zapisniku in s objavo sporočila za javnost. Predsedstvo lahko po želji uprizori tudi poizkusno glasovanje, ki se ga ne zabeleži v zapisniku, vendar lahko z njim delegacije posameznih držav članic prepriča k popuščanju (Woschnagg 2007, 83 - 84).

Ker gre pri delu predsedstva v daleč največji meri predvsem za podedovano agendo, kar pomeni nadaljevanje dela predhodnih predsedstev, lahko rečemo, da gre pri predsedstvu v osnovi za izvajanje neke vrste uslužnostne dejavnosti, ki je v interesu

celotne EU. Izvajanje funkcije predsedstva nikakor ni namenjeno temu, da bi se z njim skušalo izvesti nacionalne želje in prioritete.

S prevzemom predsedstva se slednje obveže, da bo nacionalne interese zanemarilo in pogajanja vodilo nevtrarno in v duhu skupnosti. Pretekli poizkusi, da bi si z izvajanjem predsedstva pomagali pri preboju nacionalnih stališč, so se pokazali kot največje napake in bili podvrženi kritikam drugih držav članic (Brechelmacher 1999, 4, Woschnagg 2007, 96).¹⁶

Izvajanje predsedstva pomeni določene prednosti in pomanjkljivosti (Nugent, 2010, 205). Zadržano delovanje predsedstva je pogosto predmet napadov politične opozicije v domači državi. Tudi mediji radi izkoriščajo polje napetosti med politiko v skupno dobro EU in nacionalno usmerjeno politiko ter uporabljajo za napade in komentarje z velikim javnim odmevom. Še posebej priljubljena tema naslov rumenega tiska so različni stroški, povezani s predsedovanjem. V Avstriji so zato med predsedovanjem izvedli več javnih kampanj, s katerimi so skušali povečati identifikacijo domačega prebivalstva z EU. Del teh prizadevanj je bil usmerjen v izvajanje vtisa, da se večina dejavnosti predsedstva dogaja v domači Avstriji in ne v Bruslju. Tudi izjave za javnost so morale biti jasno ločene med izjavami v imenu EU in tistimi, podanimi v nacionalnem imenu. Slednje so morale biti omejene le na »absolutno najnujnejše« (Brechelmacher 1999, 4).

Predsedstvo za svoje delo v EU pogosto tudi ni naknadno nagrajeno s strani volivcev na bližnjih nacionalnih volitvah. To je delno povezano tudi s tem, da morajo člani vlade pogosto sodelovati na sestankih v Bruslju in jim zmanjka časa za posvečanje domačim temam (Woschnagg 2007, 94).

Kljub temu države članice (z verjetno izjemo njihovih uradnikov) predsedstva Svetu ne sprejemajo kot breme, temveč kot čast in kot enkratno priložnost, da svoje zmožnosti na nacionalni ravni lahko demonstrirajo tudi na ravni EU. Še posebej za majhne in srednje velike države članice velja, da imajo takšno vodenje za privilegij,

¹⁶ To smo utemeljevali že v teoretičnih izhodiščih med cilji proučevanja. Na drugi strani na primer Tallberg, če zelo poenostavimo, svoje stališče o prisotnosti nacionalnega interesa pri delovanju predsedstva utemeljuje s tem, da popolna nevtralnost predsedstva ni mogoča.

saj za razliko od velikih držav članic ne sodelujejo na primer v skupini G8 ali stalne članice Varnostnega sveta Združenih narodov.

Hkrati predsedovanje Svetu okrepi evropsko usmeritev države, ki predseduje in prispeva k napredku njene nacionalne uprave. Številni pozitivni učinki so vidni šele dolgoročno, saj se predvsem uradništvu razširijo obzorja iznad običajno prisotnih nacionalnih tem tudi na splošno EU raven, ki jo tako bolje razume (Woschnagg 2007, 94 – 95). Slabša plat je, da izkušnje, ki jih zbere predsedstvo Sveta tekom izvajanja svojega poslanstva in ob tem skovani dobri osebni kontakti s sodelavci iz institucij EU zaradi dolgega obdobja do naslednjega predsedovanja ne morejo ostati aktualni (Woschnagg 2007, 99).

3. PREDSEDOVANJE SLOVENIJE SVETU EU

3.1 PRIPRAVE SLOVENIJE NA PREDSEDOVANJE SVETU EU

Kako je do predsedovanja prišlo – raven EU

Po sprejemu novih držav članic v EU 1. maja 2004 je zaradi načina delovanja EU postalo samo po sebi umevno, da bo na mesto predsedujoče države Sveta prej ali slej prišla tudi ena izmed novo pridruženih držav članic. Iz začetnih govoric o izboru, kjer se je omenjalo nekaj možnih držav, je v ospredje vedno bolj stopala Slovenija kot najverjetnejša prva izmed novih držav članic, ki bo prevzela predsedovanje Svetu EU, druge pa bi ji sledile v smiselnih nadaljevanjih.

Ugibamo lahko, da je zaradi skrbi starih držav članic glede sposobnosti novih držav članic za vodenje Sveta EU, hkrati s to razpravo prišlo tudi do predloga za pripravo skupnih programov več zaporednih predsedstev. S tem bi zaradi potrebne kontinuitete dela v EU (podedovana agenda) dosegli tudi boljšo umestitev novih držav članic v tekoče delo EU. Na ta način je prišlo do dogovora o vnaprejšnji pripravi t.i. trio programov treh zaporednih predsedstev. Za realizacijo tega dogovora je bilo potrebno najprej spremeniti Poslovnik Sveta EU.

Glede realizacije vrstnega reda predsedovanj Svetu EU je bil decembra 2005 sprejet sklep Sveta EU, ki je določil vrstni red predsedujočih držav za obdobje 2006 do 2018. V prvem triu so bile tako v obdobju 1.1.2007 – 30.6. 2008 Nemčija, Portugalska in Slovenija.

Sklep o sestavi zaporednih predsedstev Svetu EU je bil napisan tako, da je upošteval naslednje kriterije: stara država članica pred in izza nove države članice, uravnoteženost po velikosti med velikimi, srednjimi in manjšimi državami članicami in uravnoteženost med severnimi, južnimi in srednjeevropskimi državami članicami.

Trio program, v katerem je sodelovala Slovenija je bil potemtakem prvi program in neznanka za vse, tudi stare države članice. Kaj bo sodelovanje v triu pomenilo v praksi, vsaj na začetku ni bilo posebej jasno, vendar je bilo na politični ravni v izjavah pogosto zaznati veliko besed o dobrem sodelovanju, na primer o redni izmenjavi mnenj in strokovnjakov, koordinaciji stališč in podobno. Slednje ni spremenilo

dejstva, da je vsaka država članica morala predsedovanje v celoti izpeljati sama. Slovenija je sicer pokazala interes, da bi jo v kateri od delovnih skupin Sveta EU, ki je sama zaradi nezainteresiranosti in pomanjkanja strokovnih kapacitet ni zmogla kadrovske pokriti, zastopala Nemčija, vendar je lahko po Poslovniku Sveta EU na njeno mesto stopila le Francija kot naslednja predsedujoča.¹⁷

Ko je bil skupni program tria Nemčije, Portugalske in Slovenije po dveh krogih predhodnih usklajevanj napisan in 11. decembra 2006 potrjen v Svetu EU, je prišlo pri praktičnem sodelovanju med temi tremi državami nato zgolj do nekaj obiskov na politični in strokovni ravni ter izmenjave oficirjev za zvezo.

Sprejem odločitve glede predsedovanja Svetu EU v Sloveniji

Dokončno soglasje Slovenije v Svetu EU, da Slovenija sprejme predsedovanje EU je bilo pogojeno s predhodno domačo politično odločitvijo. Zaradi želje za potrebno politično legitimnostjo sprejetja tako pomembne odločitve je Vlada RS zanjo iskala soglasje v Državnem zboru. Slednji je tako na svoji 2. izredni seji 17. novembra 2004 sprejel sklep, da Slovenija sprejme predsedovanje Svetu EU (Poročevalec državnega zbora št. 115/04 z dne 24.11.2004).

Odločitev za sprejem predsedovanja še ni vsebovala nobenih programskih ali organizacijskih elementov. Celotno strukturo vseh akterjev, ki bi pri predsedovanju utegnili igrati kakšno vlogo, je bilo potrebno šele vzpostaviti oziroma že obstoječe strukture primerno prilagoditi. Prav tako je bilo potrebno začeti razmišljati o programskih konceptih in organizacijsko logističnih načrtih, potrebnih za uspešno izvedbo predsedovanja.

Organizacija EU zadev v Sloveniji v času odločitve za predsedovanje

V času odločitve Slovenije za sprejem predsedovanja Svetu EU je v Sloveniji koordinacija zadev EU delovala v Službi Vlade za evropske zadeve in v Ministrstvu za zunanje zadeve. Sistem koordinacije zadev EU v dveh vladnih organih je bil rezultat predhodnega delovanja obeh institucij, ki je bil vzpostavljen že v času pred pridružitvijo Slovenije EU.

¹⁷ Zastopanje Francije je veljalo tudi za diplomatska in konzularna predstavništva v tretjih državah.

Dvojna koordinacija zadev EU ni bila neka posebnost, značilna le za Slovenijo, saj je prisotna tudi na primer v Nemčiji. V njenem primeru veljata kot interna državna organa za koordinacijo zadev EU Ministrstvo za zunanje zadeve in Ministrstvo za gospodarstvo. Sistemi EU koordinacije se v državah članicah EU med seboj razlikujejo in dosegajo zelo različne oblike med dvema skrajnima opcijama: popolno centralizacijo, značilno za Francijo oziroma povsem decentraliziranim sistemom, značilnim za Irsko.

V Sloveniji je, pred sprejetjem sklepa o predsedovanju Slovenije Svetu EU, Služba vlade za evropske zadeve, najprej delovala na pripravah za članstvo Slovenije v EU, koordinirala pogajalski proces za pristop k EU, koordinirala predpristopno pomoč, prevajanje. Po vstopu Slovenije v EU je bila nato organizirana kot osrednji koordinacijski organ za vsa področja z izjemo skupne zunanje in varnostne politike ter evropske varnostne in obrambne politike.

Služba Vlade za evropske zadeve je postala tudi osrednja komunikacijska točka za prejemanje uradnih besedil EU iz Generalnega sekretariata Sveta EU v države članice preko glavnega komunikacijskega kanala - omrežja U32-Extranet. Vsi prejeti EU dokumenti se od takrat uvrščajo v vladni informacijski sistem EU portal.

Ministrstvo za zunanje zadeve je že pred članstvom Slovenije v EU sledilo področju skupne zunanje in varnostne politike EU in skrbelo za pridruževanje skupnim izjavam in deklaracijam EU na tem področju. Poleg tega je opravljalo klasično lobistično vlogo pri institucijah EU v Bruslju oziroma v prestolnicah držav članic EU. V skladu z običajno prakso vseh držav kandidatk za članstvo v EU je bil zunanji minister formalno tudi glavni pogajalec, ki je Slovenijo zastopal na pogajalskih konferencah z EU.

Z vključitvijo Slovenije v EU je Ministrstvo za zunanje zadeve v okviru skupne zunanje in varnostne politike pridobilo skrbništvo nad informacijskima sistemoma na področju skupne zunanje in varnostne politike cortesy in esdp net. Poleg tega je bila potrebna tudi usklajenost z EU na konzularnem področju, še posebej na področju viz.

Vsi drugi vladni resorji so članstvo Slovenije v EU dočakali s svojimi kontaktnimi točkami oziroma v najboljšem primeru službami za mednarodne in evropske zadeve, ki so bile številčno skromne. EU je bila pogosto pojmovana kot neka organizacija, ki

večine uradnikov in njihovega konkretnega dela ne zadeva. Kljub temu so morali resorji izmed svojih uslužbencev najti ljudi za zaposlitev na Stalnem predstavništvu RS pri EU v Bruslju, kjer so za čas svojega službovanja bili formalno zaposleni kot uslužbenci Ministrstva za zunanje zadeve.

Začetek priprav in priprave Slovenije na predsedovanje

Do slabega pol leta pred začetkom predsedovanja svetu EU je bila velika večina vseh organizacijskih priprav skoraj izključno v prestolnici. Vloga Stalnega predstavništva RS pri EU v Bruslju je bila ključna šele kasneje, v času samega predsedovanja oziroma nekaj zadnjih mesecev pred njim, ko je bilo slednje že v celoti kadrovsko zapolnjeno.

Na začetku organizacijskih priprav je Vlada RS januarja 2005 ustanovila dve delovni skupini za predsedovanje, ki sta skrbeli za politično oziroma tehnično organizacijsko plat priprav. Na politični ravni je delovala ožja delovna skupina za predsedovanje, v kateri so bili poleg predsednika vlade še nekateri ključni ministri in državni sekretar za evropske zadeve v kabinetu predsednika vlade, ki je bil po funkciji tudi predstojnik Službe Vlade za evropske zadeve. Na tehnično organizacijski ravni je delovala širša delovna skupina, ki so jo sestavljali visoki uradniki - direktorji iz vladnih organov. Za razliko od ožje delovne skupine za predsedovanje se je slednja sestajala praviloma enkrat mesečno in preverjala napredek pri pripravah ter odprta vprašanja v povezavi s predsedovanjem. Ker je bilo tem za njeno delo zelo veliko, je širša delovna skupina za predsedovanje ustanovila pet podskupin, ki so skrbele za specifična področja priprav in o svojem delu periodično poročala širši delovni skupini. Te podskupine so bile podskupina za kadre, podskupina za program predsedovanja, podskupina proračun, podskupina za komunikacijo z javnostmi in promocijo in kasneje sekretariat za predsedovanje EU, ki je v nadaljevanju prevzel tudi funkcije glede organizacije dogodkov in protokolarnih obveznosti.

Podskupina za kadre je za Vlado RS pripravila kadrovski načrt predsedovanja, na podlagi katerega je bilo v projekt predsedovanja vključenih 2100 uradnikov, poleg njih pa še 176 zunanjih strokovnjakov in 251 študentov. Podskupina za program predsedovanja je najprej pripravljala prispevek Slovenije za 18-mesečni program tria, nato pa še koledar dogodkov in obveznosti Slovenije med predsedovanjem, razne

priročnike za pomoč pri predsedovanju in sam program predsedovanja. Podskupina za proračun je skrbela za finančno pokritje projekta: v letih 2005 in 2006 so bila skromna sredstva zagotovljena z rebalansoma proračuna, v letih 2007 in 2008 pa večji vsoti v okviru rednih postavk. Podskupina za komunikacijo z javnostmi in promocijo je med drugim skrbela tudi za celotno podobo predsedovanja, vzpostavitev in redno vzdrževanja spletne strani predsedovanja. Sekretariat za predsedovanje je bil zadolžen za večino organizacijskih in tehničnih priprav, logistiko v zvezi z organizacijo neformalnih ministrskih zasedanj v Sloveniji in izvedbo večine javnih naročil.

V zvezi s pripravami dogodkov v organizaciji slovenskega predsedovanja je bilo pomembno tudi organiziranje jezikovnih režimov prevajanja. Poleg priprave jezikovnih režimov za redne dogodke, kjer je šlo za prevzem ustaljene prakse, je imelo pri organizaciji neformalnih dogodkov prevajanje posredno tudi pomembne politične posledice zaradi pogosto zelo različnih interesov in pojmovanj držav članic EU glede tako imenovane podedovane prakse oziroma možnosti samostojnega odločanja predsedujoče Sveta o številu prevajanih jezikov na takšnih neformalnih dogodkih na delovni ravni. Pritiski nekaterih držav članic EU na različna predsedstva Sveta še pred slovenskim so bili zato že predhodno znani in vnaprej pričakovani.

Zaradi bližajočega se predsedovanja in manjkajočih oziroma nikakršnih izkušenj Slovenije s predsedovanjem Svetu EU je Vlada RS spodbujala izobraževanja, ki naj bi pripomogla k boljši pripravljenosti uradništva za predsedovanje. V letu pred predsedovanjem so bili posebnih izobraževanj deležni tudi ministri. Za najširši krog vključenih uradnikov so bili tako najprej organizirani različni seminarji, ki so jih na splošni ravni v Sloveniji izvajale specializirane evropske študijske organizacije, kot so na primer EIPA, ERA in EPC. Pomemben delež seminarjev je bil izveden tudi na konkretnih strokovnih področjih ministrstev, ki so si jih organizirala sama ali v organizaciji širše vladne organizacije predsedovanja. Nezanemarljiv je bil tudi delež nasvetov s strani drugih držav članic EU. Pri tem so bile še posebej zanimive tiste, ki so izvedle predsedovanje v času pred nastopom prvega tria in so bile po velikosti države oziroma po obsegu državne uprave kolikor toliko primerljive s Slovenijo. Morda najpomembnejši del pridobivanja konkretnih znanj so bile izkušnje in priporočila s strani sodelavcev institucij EU, predvsem Evropske komisije in

Generalnega sekretariata Sveta. To sodelovanje je bilo sprva bolj na ravni redkih obiskov in pogovorov na višji uradniški ravni, medtem ko je v času, ko se je predsedovanje Slovenije Svetu EU v zadnjega pol leta vedno bolj bližalo, šlo tudi na neposredne operativne ravni s sodelavci Stalnega predstavništva RS pri EU. Stvar sposobnosti slovenskih uradnikov je bila, da so pri tem sodelovanju znali ločiti med konkretnimi in koristnimi nasveti ter lastnimi interesi institucij EU.

Predsedovanje je zaradi načina dela v Svetu EU, še posebej pa njegovega vodenja, zahtevalo, da morajo biti vsi organi, ki so bili v Sloveniji vanj vključeni, sposobni hitrih reakcij. Te so morale biti strokovno podprte, temelječe na predhodnem poteku dogajanja in poznavanju pravnih podlag in načina dela v EU ter po možnosti z že vključenimi predlogi reševanja odprtih vprašanj.

V okviru podskupine za kadre je bila pripravljena sistemizacija Stalnega predstavništva RS pri EU, ki je bilo na predsedovanje pripravljeno z načrtovano številko 180 zaposlenih pol leta pred samim začetkom predsedovanja. Ta številka je zajemala tako strokovno osebje z diplomatskim statusom kot administrativno tehnično osebje za lažje delovanje predstavništva v času predsedovanja. Po sprejeti sistemizaciji je bilo diplomatsko osebje ločeno na predstavnike, ki so bili predvideni za vodenje delovnih skupin Sveta EU in na njihove pomočnike. Vloga slednjih je bila, da so poleg vsakršne pomoči predsedujočim svoje delovne skupine Sveta EU, v času predsedovanja pisali tudi zapisnike oziroma depeše, kar je v običajnem času naloga samih diplomatov, sodelujočih pri delu takšne delovne skupine. Predsedujoči delovnih skupin so se tako lahko posvetili predvsem vsebinskemu delu in izjemno pomembnim stikom s predstavniki drugih držav članic EU oziroma institucij EU.

Na podlagi izkušenj drugih manjših držav članic, ki so EU predsedovale že pred Slovenijo, je bila že na začetku priprav sprejeta odločitev, da bo samo predsedovanje zaradi večje fleksibilnosti operativno pokrito s strani Stalnega predstavništva RS pri EU in ne iz prestolnice. Predstavništvo je bilo zaradi bližine institucij EU, možnosti neposredne povezanosti z uslužbenci v teh institucijah, možnosti za predhodno vzpostavitev neformalne mreže stikov s kolegi iz drugih držav članic EU in graditve partnerskega odnosa z njimi, konec koncev pa tudi zaradi ekonomske racionalnosti,

boljša rešitev od tega, da bi se skušalo Svetu EU predsedovati neposredno iz Ljubljane.

Za razliko od nujne predhodne horizontalne organizacijske uskladitve Stalnega predstavništva RS pri EU za predsedovanje, so se ministrstva v Ljubljani za predsedovanje lahko organizirala vsako po svoje. Pri tem so nekatera dala večji pomen kabinetu ministra, druga kadrovsko okrepljenim notranjim enotam za EU in mednarodne zadeve in tretja ad hoc ustanovljenim projektnim skupinam za predsedovanje.

Sekretariat za EU predsedovanje je skrbel za vse tehnične in administrativne priprave v zvezi z organizacijo dogodkov, povezanih s predsedovanjem, v Sloveniji. To je veljalo predvsem za neformalna srečanja na ministrski ravni, kjer je bila še posebej pomembna predhodna usklajenost vseh sodelujočih služb. Pri teh zasedanjih je bilo potrebno že vnaprej upoštevati tudi višje varnostne zahteve, ki veljajo za člane vlad, še posebej iz večjih držav članic EU. Za dogodke nižjega ranga je obveljal dogovor, da naj jih ministrstva med predsedovanjem praviloma izpeljejo v lastni organizaciji.

Tudi oba koordinacijska organa sta se za predsedovanje posebej pripravila. Služba Vlade za evropske zadeve je bil skrbnik spremljanja napredka priprav na predsedovanje in vsebinsko administrativni podpornik širše in ožje skupine Vlade RS za predsedovanje. Tako kot vsi resorji, je tudi ta služba skrbel za podporo svojem predstojniku, konkretno državnem sekretarju za evropske zadeve, vendar je morala poleg podpre zanj skrbeti tudi za podporo njegovega predpostavljenega – predsednika vlade. Ministrstvo za zunanje zadeve je po definiciji navzven vedno najbolj izpostavljen državni organ, na katerega je vezanih tudi daleč največje število delovnih skupin Sveta EU. Poleg podpore svojem predstojniku je moralo skrbeti tudi za dobro delovanje slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništev v pogojih predsedovanja, ki so morala izven EU opravljati koordinacijo držav EU v državi gostiteljici. Ta EU koordinacija je bila še posebej pomembna in zahtevna na stalnih predstavništvih pri različnih mednarodnih organizacijah.

Na horizontalni ravni je bil v organizaciji Službe vlade za evropske zadeve za vse uradnike državne uprave, vključene v predsedovanje, vzpostavljen intranet.

Zastavljen je bil hierarhično glede bralnih in vnašalnih pravic, vendar večini dostopen glede splošnih dokumentov, vezanih na predsedovanje in zapisnikov ožje in širše delovne skupine za predsedovanje. Na intranetu so bili tudi zbrani in v večji ali manjši meri redno obnovljeni teksti o vseh pomembnih vsebinskih dosjejih po posameznih področjih. S približevanjem predsedovanja so bili pripravljene tudi načrti za prihodnje vodenje teh dosjejev med predsedovanjem (tako imenovani battle plani). Intranet za predsedovanje je obstajal sočasno z že prej delujočim vladnim informacijskim sistemom EU portal, v katerem so se zbirali in razvrščali vsi uradno prejeti EU dokumenti, prejeti od Generalnega sekretariata Sveta EU.

Vsaka država članica, ki bo predsedovala Svetu, nekaj tednov pred začetkom svojega polletnega obdobja objavi tudi logotip svojega predsedovanja in svojo spletno stran. Zaradi pomanjkanja izkušenj si je morala Slovenija za vzpostavitev slednje vzeti precej časa. Njen skrbnik, Urad vlade za komuniciranje, je moral z vladnimi resorji in Stalnim predstavništvom RS pri EU pravočasno vzpostaviti kanale za hiter prenos informacij in za objavo različnih dokumentov. Tako kot pri prevajanju na neformalnih zasedanjih je bila tudi pri internetni strani predsedovanja velika verjetnost, da bodo posamezne države članice izvajale pritiske glede izbora možnih tujih jezikov na strani predsedujoče države. V okviru ožje delovne skupine za predsedovanje je bila zato že dovolj zgodaj sprejeta odločitev, da bo na njej mogoče poleg slovenščine prebirati tekste le še v angleškem in francoskem jeziku.

Program slovenskega predsedovanja Svetu EU je bil pripravljen že dosti pred njegovo uradno predstavitvijo decembra 2007. Ker se Slovenija s takšnim primerom predhodno še ni soočila, je bilo potrebno poleg odločitve o obsegu in navedbi konkretnih prioritet prej primerjati tudi programe predhodnih predsedstev in se odločiti za koncept, ki bi bil za predsedovanje Slovenije najprimernejši. Pri sprejeti odločitvi glede programa je bilo ključno, da naj gre za kratek in lahko razumljiv dokument, ki mora biti po eni strani splošne deklarativne narave, vendar po drugi hkrati tudi z navedbo najpomembnejših področij oziroma podpodročij, na katere se namerava slovensko predsedstvo osredotočiti. Glede na sestave Sveta EU so nekatera slovenska ministrstva v lastni režiji pripravila in objavila tudi svoje področne programe predsedovanja. Slednji so praviloma podrobnejši in usmerjeni ad rem, zato so bili za

zainteresirane uporabnike v drugih državah članicah in institucijah EU dejansko mnogo bolj uporabni od splošnega programa predsedovanja.

Bolj ko se je približeval čas predsedovanja Slovenije Svetu EU, večje je postajalo tudi zanimanje drugih mednarodnih akterjev za Slovenijo in njena stališča kot prihodnje predsedujoče države. Posledično se je povečalo tudi število obiskov na vseh ravneh v Sloveniji, tudi iz regij, kjer Slovenija nikdar ni bila kakorkoli aktivna ali s strani vpletenih v posamezna odprta vprašanja, pri katerih se Slovenija ni nikoli posebej izpostavljala.

Politična umestitev projekta predsedovanja v RS do začetka predsedovanja

Po sprejeti politični odločitvi Državnega zbora glede predsedovanja je bilo potrebno vnaprej upoštevati, da v času neposredno pred predsedovanjem in med njegovim dejanskim potekom, zaradi skromnih slovenske administracije ne bo mogoče zadostiti vsem pričakovanjem in formalnim zahtevam, ki jih v zvezi s spremljanjem EU zadev do vlade postavlja Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU. Slednji med drugim določa tudi redno predstavljanje vladnih izhodišč pred vsakršno udeležbo na zasedanju Sveta EU v pristojnem parlamentarnem odboru za zadeve EU. Pristojnost tega odbora je tudi potrjevanje predlogov stališč do posameznih predlogov zakonodajnih aktov EU, ki jih pripravlja Vlada RS. Izven pristojnosti Odbora za zadeve EU je za področje skupne zunanje in varnostne politike v Državnem zboru pristojen Odbor za zunanjo politiko.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU določa tudi redno periodično sprejemanje deklaracije o smernicah za delovanje RS v institucijah EU za prihodnje obdobje. Predlog take deklaracije, ki ima poleg deklarativnega dela še širšo predstavitev prioritet Slovenije v obrazložitvi, mora pred Državnim zborom predstaviti predsednik vlade. Zaradi obveznosti Vlade RS, vezanih na predsedovanje in prvi sprejem skupnega programa tria, je bil namesto sprejetja deklaracije za (takrat še predvideno obdobje le enega leta) sprejeta deklaracija, ki je pokrila obdobje leta 2007 in prve polovice leta 2008, to je čas samega predsedovanja.

Vse politične stranke so projekt predsedovanja pred njegovo izvedbo javno podpirale, zato je bil na ravni vseh političnih strank v Državnem zboru, z izjemo ene, dosežen dogovor in podpisan sporazum o podpori projektu predsedovanja, ki je bil v

javnosti in medijih poimenovan tudi sporazum o nenapadanju. Sporazum je zaradi notranjepolitičnih razmer med samim predsedovanjem in parlamentarnim glasovanjem o zaupnici Vladi RS proti koncu predsedovanja Slovenije Svetu EU dejansko propadel.

3.2 POTEK PREDSEDOVANJA SLOVENIJE SVETU EU

Aktivnih dejavnikov pri predsedovanju posamezne države članice Svetu je vedno več, vendar je med njimi vedno na prvem mestu vlada. Tudi v Sloveniji je bilo glavno breme predsedovanja na vladnih organih in njenih projektnih skupinah. Državni zbor je v času predsedovanja v Sloveniji organiziral le nekaj dogodkov, dejavnosti drugih akterjev, to je predvsem srečanja različnih zbornic, združenj, lokalnih skupnosti in nevladnih organizacij pa so bila bolj spremljevalnega in simbolnega pomena.

V Vladi RS so bile vloge razdeljene glede na umestitev posameznega ministra v katero izmed sestav Sveta EU. Ministri so bili pri svojem delu v posamezni sestavi Sveta EU povsem avtonomni, kar je izhajalo iz dejstva, da neke centralne koordinacije zadev EU v smislu odločanja v Sloveniji ni nikoli bilo, kot tudi zaradi sicer običajnega načina delovanja slovenske vlade, določenega s slovensko zakonodajo. Organizacija dela za predsedovanje znotraj posameznega resorja je bila prepuščena odločitvam ministrov, ki so jih vodili. Uspešnost posameznega resorja pri predsedovanju je bila tako v pomembni meri odvisna tudi od osebnega angažiranja ministra. Še tako dobro uradniško delo ni moglo nadomestiti dela, ki se ga je lahko opravilo le na politični ravni. Pri tem je bilo potrebno poleg stikov s kolegi ministri iz drugih držav članic EU, pristojnim članom Evropske komisije (ali več komisarji), predstavniki medijev in Generalnega sekretariata Sveta, gojiti dobre in korektne odnose tudi s poslanci v Evropskem parlamentu, še posebej s pristojnim odborom (ali odbori) in z njegovim predsednikom(-i), kot tudi s posameznimi poročevalci za obravnavane področne dosjeje. Zmožnost za dober dogovor s slednjimi je bila še posebej pomembna v primerih, kadar je zaradi različnih stališč med Svetom EU in Evropskim parlamentom prišlo do neformalnih usklajevanj na dialogih.

Vloga predsednika vlade in Službe vlade za evropske zadeve pri delovanju ministrstev je bila tako omejena na bolj ali manj sprotno horizontalno seznanjanje s problematiko resorjev in predvsem s posameznimi njihovimi odprtimi vprašanji. Pri slednjih je bilo potrebno v interesu dobre izvedbe predsedovanja iskati vse možne načine za premostitev ovir, s katerimi so se soočili slovenski predsedujoči po posameznih sestavah Sveta. Za premostitev določenega problema je bil vedno dobrodošel poseg na ravni predsednika vlade, katerega kanali komunikacije na njegovi ravni so se praviloma izkazali kot najbolj učinkovit način prepričevanja določene države članice EU, ki je za predsedujočo Slovenijo predstavljala problem. Primarna vloga predsednika vlade je bila sicer osredotočena na delo Evropskega sveta, ki je v času predsedovanja Slovenije Svetu zasedal običajnih dvakrat, brez dodatnih izrednih zasedanj. Na drugem izmed njiju, junija 2008, je bilo prvič po zasedanju Evropskega sveta v Solunu leta 2003 pod posebnim naslovom zopet obravnavano področje zahodnega Balkana, sicer ena izmed najpomembnejših političnih prioritete Slovenije.

Pomembno koordinacijsko vlogo pri predsedovanju Slovenije Svetu EU, ki je bila zaradi nižje ravni še bolj operativna od vloge predsednika vlade, je imel tudi državni sekretar za evropske zadeve v Kabinetu predsednika vlade, ki je hkrati vršil tudi funkcijo predstojnika Službe vlade za evropske zadeve. Ključna vloga državnega sekretarja za evropske zadeve je bila zastopanje predsedujoče Sveta EU pri rednem plenarnem delu Evropskega parlamenta. Poleg tega je sodeloval pri delu Evropskega parlamenta tudi v primeru, če je bilo potrebno na njegovih plenarnih zasedanjih nadomestiti katerega izmed slovenskih ministrov.

Služba vlade za evropske zadeve je v času predsedovanja opravljal nalogo podpornega organa ne le za svojega neposrednega predstojnika, temveč tudi za predsednika vlade. Za področje skupne zunanje in varnostne politike je njeno vlogo za predsednika vlade in državnega sekretarja opravljal neposredno Ministrstvo za zunanje zadeve. Zaradi posebnosti časa predsedovanja Svetu EU je Služba vlade za evropske zadeve v času predsedovanja, oziroma že nekoliko pred njim, začasno izgubila svojo običajno koordinacijsko vlogo. V času predsedovanja se tako iz nje ni več pošiljalo stališč Republike Slovenije za zasedanja Coreper, saj je Slovenija EU morala voditi in v njej zblíževati stališča, zato nacionalna stališča niso bila več

potrebna. Tudi nacionalni predstavniki Slovenije, ki so na posameznem sestanku delovne skupine sveta EU sedeli izza tablice Slovenija, medtem ko je bila teža dela na predsedujočem, so se praviloma vzdrževali razprav oziroma so se v redkih nastopih praviloma strinjali s predsedstvom.

Upoštevanje tudi redne dejavnosti v domači državi, je bilo delo pri predsedovanju za slovenske vladne predstavnike verjetno še bolj zahtevno od večine političnih predstavnikov drugih predsedujočih držav, ker ima lahko v Sloveniji vsak resor ob ministru le še enega državnega sekretarja. Za primerjavo so bili v Nemčiji v času predsedovanja v Ministrstvu za zunanje zadeve poleg ministra in državnega ministra še trije državni sekretarji. V Sloveniji je bilo zato v času predsedovanja pogosto nemogoče ustreči vsem domačim zahtevam in pričakovanjem do vladnih predstavnikov, ker je bilo prioriteto sodelovanje pri predsedovanju Svetu EU.

Za organizacijo večjih dogodkov v zvezi s predsedovanjem v Sloveniji je bil zadolžen sekretariat predsedovanja, ki je poskrbel za potrebne tehnične in administrativne priprave ter izvedbo dogodkov. Poleg protokolarnih opravil, kot so bila poleg izvedbe samega dogodka tudi na primer zagotovitev daril, organizacija prevozov in spremljevalnih programov, je to pomenilo tudi vnaprejšnjo zagotovitev potrebnih prevodov pisnih gradiv, varnostne ukrepe v organizaciji pristojnih organov in povezljivost s podpornimi službami gostujočih delegacij.

Izvajanje predsedovanja in organizacija dogodkov so predpostavljali tudi obvezo za stike z mediji in obveščanje javnosti. Za to nalogo je bil zadolžen Urad vlade za komuniciranje, ki je bil tudi skrbnik spletne strani slovenskega predsedstva. Urad je bil tudi organizator tiskovnih konferenc in osrednji koordinator za pripravo odgovorov na vsa vprašanja zainteresirane javnosti, ki so bila zastavljena slovenskem predsedstvu.

Najpomembnejši slovenski akter predsedovanja izven Slovenije je bilo Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri EU v Bruslju. S svojo strokovnostjo in številčnostjo ter neposredno prisotnostjo pri institucijah EU je bilo dejansko tisti uradniški dejavnik, ki je imel pri predsedovanju Slovenije Svetu EU ključno vlogo. Prestolnica je bila od predstavništva neposredno odvisna, saj so bile tudi odločitve, sprejete v Ljubljani, z njim predhodno preverjene. Pri tem je občasno prihajalo tudi do

kratkih stikov, kadar je stalno predstavništvo zaradi svojega pogleda na reševanje zadev predlagalo rešitve, ki jih v Ljubljani ni bilo mogoče potrditi, ali kadar so bile na politični ravni v Ljubljani predhodno že sprejete drugačne odločitve. V primerih politične odločitve se je stalno predstavništvo kot skupek uradnikov inštrukciji moral ukloniti.

Vloga stalnega predstavništva je sicer segala od ravni veleposlanika in stikov na njegovi ravni, preko vlog svetovalcev vseh profilov in rangov, do skrbi stalnega predstavništva za opremo s promocijskimi darili. Med slednje, tehnične naloge, lahko štejemo tudi zelo pomembno nalogo rezervacije prostorov v stavbi Sveta za različne sestanke in z njimi povezanimi naročili prevajalskih ekip.

Stalno predstavništvo je bilo tudi prvi prejemnik osnutkov dokumentov, ki so nastali v institucijah EU skupaj ali neodvisno od njegovih predstavnikov kot zastopnikov predsedujoče Sveta EU. Osnutke dokumentov, ki so bili namenjeni drugim državam članicam EU, se je lahko tako vedno najprej preverilo v Ljubljani, kjer se je nanje dalo pripombe. Pogosto so bili resorji zgolj v neposredni zvezi s svojimi uradniki na stalnem predstavništvu, zaradi česar se je izgubljal horizontalni pregled nad njihovim delom, nadzor pa zaradi predhodnega pridobivanja neformalnih dokumentov ni bil mogoč. V nekaj primerih so nekateri resorji za pokrivanje posameznih svojih strokovnih področij začasno zaposlili tudi Slovence, ki so redno zaposleni v Evropski komisiji. To je bilo v skladu z običajno prakso dogovora predsedujoče Sveta EU z Evropsko komisijo, da lahko njeni uslužbenci za čas predsedovanja s svojim strokovnim znanjem pomagajo svoji matični državi.

Velikost javne uprave v Sloveniji je pogojevala tudi številčne možnosti angažiranja njenih javnih uslužbencev. V aktivno delovanje na področju predsedovanja, predvsem za vodenje katere izmed delovnih skupin Sveta EU, se nekateri niso želeli vključiti iz osebnih razlogov, drugi pa za to niso imeli potrebnih znanj ali drugih pogojev. Izbor in imenovanje odgovornih oseb izmed uradnikov je bil zato pogosto težko opraviti. Slovensko predsedovanje je na posameznih strokovnih področjih v več primerih zelo pogosto počivalo le na nekaj ljudeh, ki so lahko delovali v Bruslju ali v Ljubljani. Zaradi pomanjkanja strokovnjakov za posamezna strokovna področja je bilo včasih tudi potrebno, da je bil posamezen strokovnjak angažiran pri delu več

delovnih skupin Sveta EU. Že pred predsedovanjem se je v nekaj primerih tudi vedelo, da Slovenija zaradi pomanjkanja interesa za določeno področje ali zaradi nezmožnosti za imenovanje primerne osebe za pokrivanje določenega področja, ne bo predsedovala določenim delovnim skupinam Sveta EU. Prvotna ideja, še iz časa pred predsedovanjem, je zato bila, da bi Slovenija posamezne delovne skupine Sveta EU prepustila drugima državam tria, predvsem Nemčiji. Zaradi opozorila pravne službe Sveta EU se je izkazalo, da predlog v takšni obliki ni izvedljiv, saj lahko v takšnem primeru predsedujoči državi pomaga le njena naslednica. Sloveniji je tako v teh v nekaj posameznih primerih pomagala Francija.

Velika večina dela glede predsedovanja Svetu je bila opravljena na uradniški ravni. Vendar je vsakršno uradniško delo vsaj v zadnji fazi potrebovalo še politično potrditev, bodisi na ravni lastnega predstojnika, praviloma ministra, v širšem kontekstu pa tudi od ministrov preostalih držav članic v Svetu EU. Za uspešno izvedbo predsedovanja je bilo zato sodelovanje med uradniško in politično ravno nujno, da je trud na obeh straneh lahko prinesel zelene rezultate. V primeru Slovenije je verjetno prav majhnost uprave in s tem njihova praviloma večja povezljivost s političnimi predstavniki pripomogla k boljši pretočnosti informacij, navodil in predlogov. V velikih državah članicah EU zaradi večjega števila vključenih uradnikov in več vmesnih struktur odgovornosti obstaja večja verjetnost, da se krog aktivnih dejavnikov odločitev zapre v zgornji del hierarhične strukture.

Predsedujoča država Sveta ima tudi dolžnost predstavljanja EU navzven. Tako je morala Slovenija v odnosih EU s tretjimi državami sodelovati v tako imenovanih EU trojkah, skupaj s predstavnikom Evropske komisije in visokim predstavnikom za skupno zunanjo in varnostno politiko. Te trojke niso delovale le na prevladujočem področju zunanje politike, temveč na primer tudi na področju pravosodja in notranjih zadev, kjer se med vsakim predsedovanjem organizira tudi ministrsko srečanje z ZDA. Javno najbolj opažena so vrhunska zasedanja, poimenovana vrhovi, s predstavniki tretjih držav na najvišji politični ravni. V času predsedovanja Slovenije sta bila med takšnimi dva, srečanje z državami Latinske Amerike in Karibov v Limi in vrh z ZDA na Brdu pri Kranju. Na diplomatskem področju je morala Slovenija kot predsedujoča Sveta EU zastopati in koordinirati diplomatska predstavništva držav EU v prestolnicah tretjih držav in pri sedežih mednarodnih organizacij. Zaradi skromnosti

diplomatske mreže Slovenije po svetu je njeno vlogo pogosto prevzemala Francija kot njena naslednica na čelu EU.

Kljub vsem pripravam in sprejetim dokumentom Slovenija pri načrtovanjih vsebin dela ni mogla odstopiti od običajne prakse vseh predsedujočih držav, ki morajo v veliki večini sprejeti že od prej znane prioritete in druge dosjeje EU, ki skupaj tvorijo podedovano agendo. Med slednjo so bile tudi teme kot sta okoljsko podnebni paket in energetska vprašanja. Slovenija je na horizontalni ravni želela dati poudarek regiji zahodnega Balkana in njegovem vsestranskem približevanju EU. Takšno približevanje naj bi se odvijalo s prevzemanjem EU standardov na številnih področjih, izboljšanjem vseh oblik sodelovanja in z boljšo povezanostjo držav ter državljanov te regije z EU. Glavnina neposrednih ciljev predsedujoče Slovenije je bila sicer izražena, podobno kot v primeru drugih predsedujočih držav, v sektorskih programih, ki so jih objavila pristojna ministrstva v kratkem času pred začetkom predsedovanja.

Slovenija je kot prva izmed novih držav članic EU iz svojega predsedovanja za EU potegnila najmanj soliden rezultat. (O ocenah domače in tuje javnosti več v nadaljevanju). V primerjavi z Nemčijo, kot prvo državo iz prvega skupnega tria, se Slovenija resda ni mogla postaviti s temeljnim dolgoročnim dogovorom o podnebno energetskem paketu ali s političnim dogovorom, ki je utrl pot formalni Medvladni konferenci za sklenitev Pogodbe o delovanju EU, temveč je za EU dosegla veliko število manjših uspehov po posameznih področjih. Poleg rutinskega vodenja je bilo namreč kar nekaj primerov dosjejev, ki so v Svetu EU obstali, ker na njih ni bilo mogoče doseči napredka, včasih tudi več let, vendar jih je Sloveniji uspelo oživiti in pripeljati do uspešnega zaključka (Program slovenskega predsedovanja Svetu EU - kaj smo dosegli).

V času slovenskega predsedovanja Svetu EU so bile na junijskem Evropskem svetu sprejete odločitve, ki so bile pogoj za pravočasno sprejetje podnebno energetskega paketa. Slednji je bil nato dokončno sprejet v času francoskega predsedovanja Svetu EU. Na področju znanosti je bila sprejeta tako imenovana peta svoboščina v EU, ki je prinesla prost pretok znanja in s tem boljše sodelovanje v evropskem raziskovalnem prostoru. Dokončno je bil določen sedež Evropskega inštituta za inovacije in

tehnologijo v Budimpešti in sprejeta je bila uredba o izvajanju evropskega sistema satelitske navigacije Galileo.

Na področju socialnih zadev in zaposlovanja je bil po več letih zastoja sprejet politični dogovor o direktivi o delovnem času in direktivi o delovnih pogojih začasnih delavcev. Na področju varstva okolja so bili v postopku soodločanja z Evropskim parlamentom sprejeti štiri ključni akti, med njimi tudi direktiva o vključevanju emisij iz letalskega prometa v shemo trgovanja z emisijami, kot eden izmed ukrepov za zmanjšanje ogljikovih emisij.

V postopku soodločanja z Evropskim parlamentom so bili med drugimi sprejeti tudi še naslednji akti s področja notranjega trga: direktiva o poštnih storitvah, nov carinski zakonik, tako imenovani paket za proizvode, odločba o mobilnih satelitskih storitvah, uredba o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet. Sprejet je bil tudi tako imenovani tretji energetskega paketa za liberalizacijo notranjega trga za elektriko in zemeljski plin.

V času predsedovanja Slovenije Svetu EU je bil sprejet dogovor o tako imenovanem pregledu skupne kmetijske politike. Poleg številnih sektorskih uspehov je predsedujoča Slovenija odprla tudi razpravo o visokih cenah hrane in kmetijskih izdelkov ter ukrepov za stabilizacijo kmetijskih trgov.

Na področju notranjih zadev je slovensko predsedstvo po več kot treh letih uspelo doseči politični dogovor o direktivi o vračanju nezakonitih priseljencev. Dosežen je bil tudi politični dogovor o preoblikovanju Eurobola v agencijo EU in usklajeno je bilo besedilo direktive o ugotavljanju in določanju evropske kritične infrastrukture.

Tudi na zunanjepolitičnem področju je bila predsedujoča Slovenija uspešna: Po težavnih usklajevanjih je bil potrjen mandat za začetek pogajanj o celovitem sporazumu med EU in Rusijo, ki bo nadomestil obstoječi sporazum o partnerstvu in sodelovanju. Slovenija je uspela zahodni Balkan po nekaj letih zopet pripeljati na prednostni seznam tem v EU. Podpisana sta bila še zadnja stabilizacijsko pridružitvena sporazuma med EU in Srbijo ter med EU in Bosno in Hercegovino. Evropski komisiji je bil podeljen mandat za podpis transportnega sporazuma z zahodnim Balkanom. Pomembne so bile tudi druge sektorske pobude: začel se je dialog o vizumski liberalizaciji z vsemi državami zahodnega Balkana, sprejeti sta bili

pobudi za prenos metodologije EU pri pripravi ocen ogroženosti zaradi organiziranega kriminala za države jugovzhodne Evrope in priporočil s področja boja proti terorizmu, vzpostavljeno je bilo okrepljeno sodelovanje na področju civilne zaščite, dogovorjena je bila ustanovitev Investicijskega sklada za Zahodni Balkan.

Na institucionalnem področju je celovitost pozitivne slike predsedovanja v začetku junija 2008 nekoliko skazil le neuspešen referendum o ratifikaciji Pogodbe o delovanju EU na Irskem. Referendum sicer ni bil povezan s slovenskim predsedovanjem, vendar je Slovenija ves čas pazila, da ne bi s kakršnim koli dejanjem kot predsedujoča država Sveta EU posredno ogrozila njegov izid (Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU).

Razlogi za uspehe Slovenije so bili verjetno poleg spleta okoliščin tudi v njeni majhnosti in geografskem položaju. Slovenija glede na svoj majhen obseg ne razpolaga s katero izmed velikih gospodarskih panog ali konkretno dejavnostjo, ki bi jih lahko odkrito ali prikrito skušala dajati prednost. Glede na svoj položaj v EU Slovenija tudi ne spada v nobeno od izoblikovanih skupin držav: Slovenija tako ne sodi na primer v višegrajsko skupino ali med baltske države, nanjo se pogosto pozabi tudi, kadar skupaj nastopajo sredozemske države. Prav tako Slovenija kot majhna država članica EU tudi ni imela nobene večje države članice EU, ki bi veljala za njenega mentorja, zaščitnika ali jo kako drugače favorizirala. Slovenija je v EU tudi med tistimi državami, ki jo druge države članice pri iskanju predhodne podpore pri konkretnih zadevah najredkeje iščejo kot potencialno zaveznico.

Prav zaradi teh razlogov, ki običajno veljajo kot pomanjkljivosti, je lahko Slovenija v času svojega predsedovanja dosegla pomembne preboje. Pri pogajanjih v Svetu EU je bilo namreč mogoče verjeti v iskrenost podanih predlogov predsedujoče Slovenije, saj izza njih ni bilo mogoče odkriti drugih interesov, kot so bili interesi EU kot celote in želja predsedujoče, da doseže rešitev, brez da pri tem sledila nekim svojim skritim namenom.

Že v obdobju po predsedovanju Slovenije Svetu EU sta bili v prid Slovenije sprejeti tudi dve odločitvi, za kateri lahko zasluge pripišemo korektni izvedbi predsedovanja. Prva je bila imenovanje dr. Žige Turka za generalnega sekretarja Skupine za razmislek 17. novembra 2008. Skupini je predsedoval nekdanji španski premier

Felipe Gonzales, njena naloga pa je bila iskanje odgovorov na ključna strateška vprašanja o tem, kakšna naj bo EU v obdobju med letoma 2020 in 2030 ter s kakšnimi izzivi se bo morala spopadati. V skladu s svojim mandatom je Evropskem svetu poročala junija 2010. Drug uspeh Slovenije, ki bi lahko bil tudi posledica moralnega kredita iz časa predsedovanja, je pridobitev sedeža agencije EU za sodelovanje evropskih energetske regulatorjev (ACER) 7. decembra 2009, ko je bila na zasedanju Sveta EU za konkurenco za sedež izbrana Ljubljana. V obeh primerih gre le za navedbo končnega rezultata, ki je temeljil na predhodnem formalnem in neformalnem delovanju, temelječem tudi na izkušnjah, pridobljenih med predsedovanjem.

Domače in tuje ocene predsedovanja Slovenije Svetu EU

Po predsedovanju je bilo mogoče zaznati veliko razliko med ocenami predsedovanja in njegovih dosežkov, ki so jih izrazili medijski in akademskimi ocenjevalci v Sloveniji in med ocenami iz tujih virov. Med ocenami v Sloveniji so prevladovali poudarki z zunanjepolitičnega področja, predvsem s poudarkom na neenotnosti EU glede priznanja Kosova in z neuspešnim (prvim) referendumom na Irskem o ratifikaciji Pogodbe o delovanju EU. Te ocene so v največji meri tudi izpuščale večino drugih področij delovanja EU, kjer so bili doseženi številni dosežki, včasih pa so bile tudi daleč od realnosti v EU. V nekaterih primerih je bilo mogoče v medijskih tekstih tudi zaznati, da je bil prispevek opremljen s slabšalnim naslovom, večji del vsebine pa je bil dejansko sestavljen iz povzemanja pozitivnih dejstev.¹⁸

Ocene v tujih medijih so bile v največji meri pozitivne, kar velja predvsem za najuglednejše medije in akademske institucije. Takšni prispevki so bili na primer objavljeni v Financial Timesu (Barber: Praises as Slovenia hands on EU baton, 2008) in v Frankfurter Allgemeine Zeitung (Busse: Unter besonderer Beobachtung, 2008), ali od ožjih EU publikacij European Voice in Agence Europe. Prav tako je bila ugodna ocena tudi s strani think tankov kot sta European policy centre (EPC) in Centre for European Policy Studies (CEPS).

¹⁸ Na primer Gorazd Utenkar v članku »Zadostno, dve«, Mag, 9.7.2008.

Glavni poudarek teh ocen je bil, da Slovenija med predsedovanjem ni uspela s kakšnim zelo velikim podvigom, kot je na primer uspel Nemčiji z začetkom okoljevarstvenega paketa marca 2007 ali s političnim dogovorom, ki je kasneje vodil do podpisa Pogodbe o delovanju EU, temveč ji je uspelo z napredkom pri mnogih temah in zaprtjem več težkih dosjejev, pri katerih je predhodno obstajal dolgotrajni zastoj (Evropski tehnološki inštitut, Galileo, direktiva o vračanju). Ob tem so še poudarjali, da je bil uspeh verjetno tudi posledica neobremenjenosti Slovenije, in zaupanja drugih držav članic EU v iskrenost predlaganih kompromisov. Utemeljeno je bilo namreč mnenje, da Slovenija ob predlogih nima prikritih namenov oziroma lastnega interesa. Pozitivnim ocenam v tujih medijih so se pridružili tudi predstavniki največjih poslanskih skupin v Evropskem parlamentu.

Ocene v slovenski politiki so bile različne in so segale od ocen v presežkih do zadržanih pozitivnih ocen, medtem ko odkrito negativnih ocen ni bilo. Na vladni strani so bile prisotne ocene, da so bili zastavljeni cilji v celoti uresničeni, predsedovanje pa je prineslo tudi dolgoročneje pozitivne učinke za državno upravo in ugled Slovenije. Tudi poslanske skupine v Državnem zboru so si bile enotne, da je bilo predsedovanje uspešno, vendar so se njihove ocene razlikovale glede pomena tega dogodka. V pozicijskih strankah so med drugim poudarili, da si je Slovenija s predsedovanjem ustvarila številne socialne mreže, ki bodo olajšale delovanje države kot članice EU, opozicija pa je menila, da je bilo predsedovanje korektno, vendar kakšnih posebnih vsebinskih dosežkov za Slovenijo ni bilo zaznati.

4. ODNOSI MED EU IN ZDA S POSEBNO NAVEDBO PRISPEVKA SLOVENSKEGA PREDSEDSTVA

4.1 SPLOŠNE PODLAGE SODELOVANJA MED EU IN ZDA

Zgodovinsko odnos med Evropo in ZDA ni bil vedno partnerski. »Večino časa so Američani svojo družbo določali z nasprotovanjem Evropi. Amerika je bila dežela svobode, enakosti, priložnosti, prihodnosti; Evropa je predstavljala zatiranje, razredne boje, hierarhijo, zaostalost. Trdili so celo, da ima Amerika lastno civilizacijo. To postavljanje nasprotja med Ameriko in Evropo je bilo v precejšnji meri posledica dejstva, da je vsaj do konca devetnajstega stoletja Amerika imela z nezahodnimi civilizacijami le omejene stike. Ko pa so Združene države enkrat stopile na svetovno prizorišče, se je razvil občutek širše identitete z Evropo. Medtem ko se je Amerika devetnajstega stoletja definirala kot drugačna od Evrope in njej nasprotna, se je Amerika dvajsetega stoletja definirala kot del in celo voditeljica širše enote, Zahoda, ki obsega tudi Evropo (Huntington 2005, 52).

V večjem delu dvajsetega stoletja je odnos in partnerstvo med evropskimi državami in ZDA ter kasneje med EU in ZDA temeljil na skupnih vrednotah in interesih. Kot navaja Evropska varnostna strategija (European Security Strategy) je ta odnos nenadomestljiv. V ZDA je, takrat še kandidat za predsednika ZDA, Obama v svojem govoru v Berlinu julija leta 2008 dejal, da »boljše partnerice, kot je Evropa, Amerika res nima«. Dejal je tudi, da »noben narod, ne glede na to, kako velik in mogočen je«, ne more sam rešiti svetovnih izzivov (Rezolucija Evropskega parlamenta o stanju čezatlantskih odnosov po volitvah v Združenih državah Amerike, 2009).

EU in ZDA imata skupaj okrog 800 milijonov prebivalcev in ustvarita več kot polovico svetovnega bogastva, več kot tretjino od celotne svetovne trgovinske menjave in sta vodilni pri zagotavljanju razvojne pomoči. Sodelovanje med čezatlantskima partnerjema se je s trgovinskega sodelovanja skozi čas širilo na vedno nova področja, kjer imata EU in ZDA pogosto podobne ali enake cilje: uveljavljanje demokracije, človekove pravice in vladavina prava, odprtost trgov, reševanje regionalnih konfliktov, stabilizacija propadlih držav, preprečevanje širjenja orožij za množično uničevanje, podnebne spremembe in energetska varnost (Svet, EU-US

Relations, 2010). Med stranema poteka več oblik rednega dialoga, ki segajo od številnih strokovnih ravni do najvišje politične ravni.

Partnerstvo med EU in ZDA sega v čas Evropske skupnosti premoga in jekla, prve predhodnice sedanje EU, s katero so imele ZDA vzpostavljene diplomatske odnose od leta 1953 naprej. Stalna misija ZDA pri takratni Evropski skupnosti v Bruslju je bila vzpostavljena leta 1961. Evropska komisija je vzpostavila svojo delegacijo v Washingtonu leta 1954 (The European Union and the United States. Global partners, global responsibilities, 2006). Zastopanju neposrednih interesov se je pomladi leta 2010 v Washingtonu pridružil še tako imenovani urad Evropskega parlamenta za sodelovanje z ameriškim Kongresom, podoben urad pa naj bi odprl tudi ameriški Kongres v Evropskem parlamentu v Bruslju, s čimer naj bi dobil Čezatlantski dialog zakonodajalcev (Transatlantic Legislative Dialogue) še dodaten zagon.¹⁹

Sodelovanje med obema partnerjema na najvišji politični ravni je bilo institucionalizirano s sprejetjem dokumenta Nova čezatlantska agenda (The New Transatlantic Agenda), ki je bil sprejet na vrhu med EU in ZDA leta 1995. Dokument za vnaprej predvideva redna srečanja na vrhu (summits), na katerih naj bi se ocenil napredek in prilagajale predhodno sprejete prednostne naloge. V skupnem akcijskem načrtu dela za naprej so bili navedeni naslednji štirje cilji:

1. Napredek miru in stabilnosti, demokracije in razvoja po svetu. Pri tem so bili poleg stabilne Evrope posebej izpostavljeni še napredek srednje in vzhodne Evrope, Rusije, Ukrajine in drugih novih držav, Bližnji vzhod, pospeševanje človekovih pravic, neširjenje orožja in sodelovanje pri razvoju ter humanitarni pomoči.
2. Odzivanje na globalne izzive. To naj bi pomenilo sodelovanje pri boju proti organiziranemu kriminalu, trgovanju z drogami in terorizmu, pomoč beguncem in razseljenim osebam, varstvo okolja in spopadanje z boleznimi.

¹⁹ V času predsedovanja Slovenije Svetu je v Ljubljani maja 2008 potekal 64. Čezatlantski dialog zakonodajalcev. O zavedanju ZDA o vedno večjem pomenu Evropskega parlamenta priča tudi govor podpredsednika ZDA Josepha Bidna v Evropskem parlamentu 6. maja 2010, ki ga je obiskal po tem, ko je slednji na glasovanju zavrnil podporo prvi različici sporazuma o evidenci letalskih potnikov med EU in ZDA.

3. Prispevati k širitvi svetovne trgovine in tesnejšim ekonomskim odnosom. Čezatlantska partnerja naj bi okrepila multilateralni trgovinski sistem in sprejela praktične ukrepe za tesnejše medsebojno gospodarsko sodelovanje.

4. Premoščanje ovir čez Atlantik. Za še boljše vzajemno komuniciranje naj bi se pritegnilo poslovneže, znanstvenike in učitelje, s čimer bi se zagotovilo, da tudi prihodnje generacije ostanejo zavezane temu partnerstvu.²⁰

Na podlagi Čezatlantske deklaracije o odnosih med EU in ZDA iz leta 1990 (in Nove čezatlantske agende) so srečanja na vrhu med EU in ZDA redno potekala od leta 1991 vse do prve polovice leta 2010, ko je v EU Svetu predsedovala Španija. Takrat je bilo predvideno, da bo vrh potekal maja v Madridu, vendar je bil na zahtevo ZDA odpovedan, uradno zaradi prezasedenega urnika predsednika Obame. Mnogi v EU so tak korak ZDA sprejeli kot marginalizacijo EU. Do zasedanja na vrhu je nato prišlo 20. novembra 2010 v Lizboni, ZDA pa so s člankom predsednika Obame, objavljenem v International Herald Tribune, skušale zadevo med drugim popraviti z zagotovilom, da ».. ZDA nimajo z nobeno drugo regijo tako sorodnih vrednot, interesov, sposobnosti in ciljev« (Op-Ed by President Barack Obama; »Europe and America, Aligned for the Future«, 2010). Po novem bodo vrhunska srečanja, ki ju bodo še naprej izmenično gostili obe strani, tako po dogovoru med obema stranema odslej potekala le, kadar se bosta oba partnerja strinjala, da je to potrebno, sicer pa bo ostalo sodelovanje omejeno na številne obstoječe delovne ravni sodelovanja.²¹

Med političnimi predlogi za nadgradnjo obstoječega sodelovanja med EU in ZDA ter njegovimi možnimi novimi oblikami izpostavljam nekaj predlogov Evropskega parlamenta. Platformo iz Nove čezatlantske agende iz leta 1995 naj bi zamenjali z novim sporazumom o čezatlantskem partnerstvu, ki bi zagotovil boljšo osnovo za vzajemne odnose. Partnerja naj bi ustanovila organ za sistematično posvetovanje o vprašanih zunanje in varnostne politike, ki bi se lahko imenoval čezatlantski politični svet. Predsedovala bi mu visok predstavnik EU za skupno zunanjo in varnostno politiko in ameriški zunanji minister. Obstoječi Čezatlantski ekonomski svet

²⁰ Povzeto iz Nove čezatlantske agende.

²¹ Več konkretnih oblik tega sodelovanja bomo navedli v vsebinskih podpoglavjih v nadaljevanju.

(Transatlantic Economic Council – TEC) naj bi bil v tak sporazum vključen. Na parlamentarni ravni pa naj bi se obstoječi čezatlantski dialog zakonodajalcev spremenil v skupni čezatlantski odbor (Rezolucija Evropskega parlamenta o stanju čezatlantskih odnosov po volitvah v Združenih državah Amerike, 2009).

Na akademski ravni omenjamo navajamo predloge bruseljskega raziskovalnega instituta Notre Europe, ki ugotavlja, da EU v ZDA ne vidi več svojega edinega strateškega partnerja, medtem ko ZDA sveta ne gledajo več samo skozi prizmo varnosti v Evropi in NATO. Obe strani sta se začeli manj naslanjati druga na drugo in njune politike se večkrat tudi razlikujejo, vendar so stališča še vedno v večini primerov kriz in mednarodnih vprašanj sorodna. Največja izjema so bila stališča obeh strani do vojne v Iraku, kjer se je pokazalo, da so si lahko stališča na politični ravni in v obeh javnostih tudi v nasprotju.

Oba partnerja se morata zavedati tudi izzivov prihodnosti in vsestranski rasti Azije. EU bi lahko sicer s časom in nedejavnostjo postala šibkejša in se marginalizirala. »Če bi EU izgubila svojo vlogo na mednarodnem prizorišču, bi lahko postala neke vrste Švica za preostali svet, s čimer bi nujno upadla tudi moč ZDA«. Delujoče partnerstvo z EU lahko tako ponovno postane največja dodana vrednost za ZDA. Dodaten razlog je, da so ZDA ugotovile, da vsega niso več pripravljene opraviti same, zato je lahko strateško partnerstvo z ZDA koristna opcija. Revitalizacija partnerstva je zato v interesu obeh strani. Obstajajo priložnosti za skupno akcijo na treh področjih partnerstva: vrednote in vprašanja širšega pomena, varnostna vprašanja in gospodarski izzivi. Ena izmed prvih nalog novega partnerstva pa naj bi bila, da se najprej izbere tri ali štiri letne prioritete.

Da bi se novo partnerstvo med EU in ZDA lahko razvilo, bi morale ZDA pokazati, da lahko multilateralizem prevedejo tudi v konkretno akcijo, EU pa, da so se njene države članice sposobne dvigniti nad medsebojne razlike. Za obe strani pa velja, da je takšno partnerstvo tudi predmet več naslednjih pogojev:

1. vzpostavitev temeljnih pravil medsebojnih odnosov (predvsem doreči vlogo NATO);

2. preseči iluzijo o suverenosti v EU (zgodovina dokazuje, da so države članice EU, tudi tiste, ki se imajo za močne ali blizu ZDA, imele vpliv zgolj takrat, ko so nastopile skupaj);

3. preseči iluzijo o politični hegemoniji ZDA kot garantu svetovne ureditve (Reshaping EU-US Relations, 2010).

V nadaljevanju v skladu z našimi cilji ne bomo več špekulirali o možnostih za prihodnje oblike sodelovanja med EU in ZDA, temveč bomo po posameznih področnih podpoglavjih preverili že obstoječe oblike tega sodelovanja, ob njihovem zaključku pa še vlogo, ki jo je pri tem sodelovanju v EU imela Slovenija kot takratno predsedstvo Sveta.

4.2 ENERGIJA

Zagotovitev varne oskrbe z energijo, varstvo okolja zaradi uporabe energentov in razvoj trgov sodijo med strateške prioritete tako EU kot ZDA. EU ima kot notranje bolj strukturirana entiteta v okviru teh prioritete zastavljene tudi lastne konkretne cilje, ki si jih prizadeva primarno doseči: vzpostavitev konkurenčnega notranjega trga plina in elektrike, zagotovitev varnosti dobav na takšnem trgu in zagotovitev solidarnosti med državami članicami v nujnih primerih, bolj učinkovita in različna mešanica energetske vire, skupni pristop do problema podnebnih sprememb, strateški energetski tehnološki načrt in navzven skupna energetska politika EU.

Za zagotovitev teh ciljev je med drugimi pomembna tudi razčlenjenost virov energije in energetske poti, ki omogočata stabilnost energetske investicije in trgovine. Energetska politika EU je zato postala važen segment zunanjih odnosov EU na bilateralni, regionalni in multilateralni ravni. S tem je postala tudi del dialoga med EU in ZDA, ki sta za enkrat še največja energetska trga na svetu.

Sodelovanje med EU in ZDA je potekalo že dlje časa v multilateralnih forumih kot so Mednarodna agencija za energijo (International Energy Agency), pobudah G8, Akcijskem načrtu Bonn »Renewables 2004« in pri fuzijskem projektu Mednarodnega termonuklearnega eksperimentalnega reaktorja (International Thermonuclear

Experimental Reactor - ITER) in razvoju četrte generacije nuklearnih fizijskih reaktorjev. Na tem področju obstaja med EU in ZDA od 6. januarja 1995 tudi Sporazum med Evropsko skupnostjo za atomsko energijo (Euroatom) in Ministrstvom za energijo ZDA (Department of Energy) o raziskavah in razvoju na področju jedrske varnosti.

Bilateralno uspešno poteka tudi sodelovanje na podlagi sporazuma o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju med Evropsko komisijo in ZDA na področju biogoriv, zmanjševanja in hrambe ogljika (carbon capture and storage - CCS), solarne energije, gorilnih celic in vodika.

Z letnimi zasedanji med EU in ZDA na vrhu je ena izmed njihov tem postala tudi energetska sodelovanje. Tako sta obe strani na vrhu v Washingtonu junija 2003 sprejeli skupno izjavo o vodikovem gospodarstvu (hydrogen economy). V skupni izjavi se obe strani zavezujeta, da bosta prispevali k potrebnim tehničnim, pravnim in komercialnim temeljem za povečanje porabe in trgovine emisij proste vodikove tehnologije pri avtomobilih, stavbah in pridobivanju energije v svetu. Prispevek obeh strani naj bi bil temelj za utemeljitev Mednarodnega partnerstva za vodikovo gospodarstvo (International Partnership for the Hydrogen Economy) (Joint Statement by European Council President Konstandinos Simitis, European Commission President Romano Prodi and US President George W. Bush on the Hydrogen Economy, 2003).

Na vrhu leta 2004 je bila sprejeta zaveza za nadaljnjo ekonomsko integracijo, leta 2005 pa je bila v okviru pobude vrha za Okrepljeno transatlantsko ekonomsko integracijo in rast sprejeta tudi izjava o sodelovanju na področju energije. Kot rezultat tega vrha je 30. novembra 2005 potekalo prvo neformalno ministrsko srečanje med EU in ZDA. Eden izmed rezultatov razprav na tem srečanju je bil dogovor o obnovi sporazuma Energy Star v okviru Energy Star programa med EU in ZDA za promocijo energetske učinkovite pisarniške opreme.

Program Energy Star pomeni prostovoljno uporabo posebnih oznak, ki potrošnikom pri izdelkih zagotavljajo uporabo posebnih standardov o energetske učinkovitosti. Prvič je bil vzpostavljen leta 1992 s strani Agencije ZDA za zaščito okolja (US Environmental Protection Agency - EPA) in v sodelovanju z Ministrstvom za energijo

ZDA. S pridobitvijo statusa tržnega standarda se je njegova uporaba razširila in EU je z EPA leta 2001 podpisala sporazum o uvedbi Energy Star programa tudi v Evropi, ki obe stranema v tem programu priznava status partnerja. Za razliko od notranje uporabe v ZDA se je sporazum z EU sprva nanašal le na pisarniško opremo. Sporazum je bil 1. julija 2009 nagrajen na področju opredelitev pri računalnikih, kopirnih strojih in tiskalnikih, v nadaljevanju pa naj bi bil nadgrajen še glede strežnikov in druge opreme za shranjevanje podatkov.

Na vrhu leta 2006 sta se EU in ZDA prvič dogovorili za strateško sodelovanje na področju energije. 4. novembra 2009, dan po zasedanju vrha, se je v Washingtonu tako prvič sestal Svet EU – ZDA za energijo (EU – US Energy Council). Pobuda za vzpostavitev takšnega sveta je prišla s strani ZDA s pismom posebnega odposlanca za evroazijsko regijo veleposlanika Richarda Morningstarja julija 2009. Svet za energijo naj bi predstavljal okvir za poglobitev čezatlantskega dialoga o strateških energetskih vprašanjih, kot so varnost oskrbe in razpršenost virov energije, s poudarkom na povečani uporabi utekočinjenega naravnega plina, usmeritev k virom nizko ogljične energije kot so sončna energija, energija vetra, jedrska energija in biogoriv ter okrepitev obstoječega znanstvenega sodelovanja o energetskih tehnologijah. Kljub temu, da EU na področju energije poleg ZDA sodeluje tudi s številnimi drugimi državami, nima z nobeno izmed njih vzpostavljene podobne oblike sodelovanja.

Prvo zasedanje Sveta EU – ZDA za energijo je bilo bolj proceduralne narave z določitvijo programa dela in prioriternih področij za naslednje leto. Udeležba na zasedanju je bila na visoki ravni, saj so bili na strani EU na njem zastopani komisarji za energijo Piebalgs, zunanje odnose Ferrero-Waldner in raziskave Potočnik ter s strani predsedujoče EU Švedske minister za gospodarstvo Olofson. Na strani ZDA pa sta se zasedanja udeležila minister za energijo Chu in namestnik zunanjega ministra Steinberg. Svet za energijo naj bi se na takšni ravni sestajal tudi v prihodnje enkrat letno izmenoma v Evropi oziroma ZDA in o rezultatih poročal zasedanjem na vrhu med EU in ZDA.

Svet EU – ZDA za energijo ni neposredno vključen v mednarodna pogajanja o podnebnih spremembah, čeprav razmerje med na primer energetskimi tehnologijami

in podnebnimi spremembami dejansko obstaja. Konkretno delo Sveta EU – ZDA za energijo poteka na sestankih ali z videokonferencami na ravni višjih uradnikov v treh delovnih skupinah za naslednja področja: energetske politike, znanstveno sodelovanje na področju razvoja energetskih tehnologij in globalna energetska varnost ter globalni energetski trg. Po dogovoru se lahko na delovni ravni sestajajo tudi podskupine za posamezna podrobnejša vprašanja.

Že ob začetku dela teh delovnih skupin je bilo mogoče identificirati nekaj njihovih možnih prioritet: Na področju energetskih politik so zanimive teme za obe strani trajna primernost biogoriv, jedrska varnost, energetska učinkovitost, reguliranje trgov plina in elektrike, zmanjševanje in hramba ogljika, »pametna« omrežja ter električna vozila.

Pri tehnološkem razvoju energetskih tehnologij so aktualne teme zmanjševanje in hramba ogljika, gorilne celice in vodik, sončna energija, biogoriva, jedrska fizija in fuzija, »pametna« omrežja, energetske učinkovite stavbe, napredni materiali in sodelovanje pri skupnem nastopu do tretjih držav in mednarodnih organizacij.

Področje globalne energetske varnosti in trga vsebuje v določeni meri že elemente geopolitike, saj so predmet razprav med drugim tudi plinski in naftni koridorji preko drugih držav, vprašanja vlaganj v energente v tretjih državah in njihovega transporta iz njih.

ZDA se zavedajo, da bo naravni plin ostal pomemben vir energije v prihodnosti in da se bo njegov globalni trg spremenil v korist utekočinjenega naravnega plina. Ponudniki slednjega v Alžiriji, Avstraliji, Katarju, Nigeriji, Papui Novi Gvineji, Trinidadu in Tobagu in vzhodnem Timorju povečujejo proizvodnjo in bodo v prihodnje iskali nove trge, vključno z EU. Utekočinjeni naravni plin zahteva velike investicije zaradi sofisticiranega prevoza in sprejemnih prevozov, vendar ima številne prednosti pred transportom po ceveh plinovodov, vključno z bolj tržnim postavljanjem cen in možnostjo za takojšnjo dostavo.

Kljub temu pa so ZDA aktivne tudi pri lociranju novih plinovodov s Kavkaza in iz srednje Azije proti Evropi. Posebni odposlanec za evroazijsko regijo veleposlanik Morningstar je navedel tri temelje za evroazijsko energetske strategije ZDA: 1. Spodbujanje razvoja novih virov nafte in naravnega plina ob hkratnem povečanju

učinkovitosti obstoječih kapacitet in alternativnih tehnologij; 2. Podpora evropskim državam pri njihovem zavzemanju za energetska varnost in spodbujanje različnih virov energije in različnih poti do trgov; 3. Pomoč državam proizvajalkam iz te regije, da vzpostavijo nove poti za trženje njihove nafte in naravnega plina.

V potrditev tem načelom ZDA je bila kriza zaradi izostanka dobave plina iz Rusije evropskim državam v zimi 2008/2009, s katero so lahko utemeljevale potrebo za večjo razvejanostjo dobav naravnega plina in bolj tržnim pristopom pri prodaji dostavo naravnega plina. Zaradi možnosti, da se takšne zapore ponovijo in zaradi načrtov Rusije za izgradnjo plinovoda južni tok ZDA podpirajo izgradnjo plinovoda Nabucco, o čemer so Turčija, Bolgarija, Romunija, Madžarska in Avstrija 13. julija 2009 podpisale tudi medvladni sporazum.

V ZDA radi navajajo, da imajo dolgo zgodovino nasprotovanja proti monopolom, še posebej na področju energije, saj velja kot prvi večji primer zmage protimonopolne zakonodaje prav zlom monopola podjetja Standard oil leta 1912. Vendar je eden od vzrokov, da ZDA skušajo vzpostaviti strateško energetska ravnatežje z Rusijo, predvsem v petdeset odstotnem lastništvu ruskega Gazproma v strateški tržni in distribucijski točki v Baumgarten pri Dunaju (U.S., Europe Need Collective Energy Security Strategy, 2008).

Pregled sodelovanja v času predsedovanja Slovenije Svetu EU

V času slovenskega predsedovanja je bil 3. marca 2008 v Washingtonu med EU in ZDA izveden strateški energetska pregled (EU – US Strategic Energy Review). Prav tako v Washingtonu je 7. marca 2008 potekalo drugo srečanje med EU in ZDA na visoki ravni o klimatskih spremembah, čistih energijah in trajnostnem razvoju (EU US High-Level Dialogue on Climate Change, Clean Energy and Sustainable Development), na katerem je bila sprejeta skupna izjava. Na zasedanju sta EU zastopala komisar Dimas in minister Podobnik za predsedujočo Slovenijo, ZDA pa državna podsekretarka v State Departmentu Dobriansky. Zasedanje je bilo uspeh že zaradi tega, ker je bilo načrtovano že v predhodnem letu, a je takrat odpadlo. Slovenija je v tem primeru kot predsedujoča Svetu med funkcijami, ki jih mora izpolniti predsedstvo izvajala funkcijo zastopanja EU navzven. Med faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva pa je bila Slovenija že s samim sklicem

zasedanja uspešna pri faktorju obstoja rokov za doseg dogovorov, katerih neupoštevanje bi zaradi odpadlih pogajanj pomenilo nadaljevanje obstoječe škode.²² Prvo takšno zasedanje je sicer potekalo oktobra 2006 v Helsinkih, vzpostavljeno pa je bilo na vrhu EU – ZDA leta 2006 z namenom spodbujanja čezatlantskih pobud glede klimatskih sprememb, podpore čistim energijam in globalnem doseganju trajnostnega razvoja (Joint Press Release, The United States and the European Union convened the second meeting of the EU-U.S. High Level Dialogue on Climate Change, Clean Energy and Sustainable Development in Washington, D.C. on March 7, 2008).

Predsedujoča Slovenija si je na tem področju prizadevala tudi za težavno uskladitev besedila deklaracije na vrhu med EU in ZDA na Brdu, ker so bile ZDA zadržane do možnosti navedbe zavez glede klimatskih sprememb in bolj naklonjene temam o energetske varnosti.

Tabela 4.1: Analiza prispevka slovenskega predsedstva Sveta EU k razvoju odnosov med EU in ZDA na področju energije

Projekt/ dogodek	Funkcije, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta	Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta	Sredstva s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta	Nacionalni faktorji, ki vplivajo na predsedstvo Sveta	Ocena
2. srečanje med EU in ZDA na visoki ravni o klimatskih spremembah, čistih energijah in trajnostnem razvoju (7.	- Zastopanje EU navzven.	- Obstoj rokov za doseg dogovorov, - drugi akterji kot posredniki (EU je zastopal tudi pristojni član Evropske komisije).	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Niti uspešno, niti neuspešno. Zgolj zastopanje Sveta na mednarodnem dogodku je premalo za

²² Več o vsebini tega zasedanja je v naslednjem podpoglavju. Tudi sicer je pomemben del tega podpoglavja vsebinsko povezan z vsebino podpoglavja o podnebnih spremembah.

marca 2008 v Washingtonu).			večjimi državami članicami EU.		podelitev ocene.
Zasedanje na vrhu med EU in ZDA na Brdu, 10. junija 2008.	- Zastopanje EU navzven.	- Obstoj rokov za doseg dogovorov.	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Niti uspešno, niti neuspešno (za področje energije).

4.3 PODNEBNE SPREMEMBE

Prvi globalni korak na področju podnebnih sprememb je bil sprejem Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (United Nations framework Convention on the Climate Change- UNFCC) junija leta 1992, ki so jo Združeni narodi sprejeli na Svetovnem vrhu v Rio de Janeiru. Cilj konvencije je bil doseči takšno raven stabilizacije koncentracij toplogrednih plinov v atmosferi, ki bi preprečevala negativne posledice za podnebje. Kyotski protokol k UNFCC, ki je bil namenjen realizaciji teh ciljev, je bil podpisan leta 1997 in je stopil v veljavo leta 2005. V protokol so bile vključene vse vrste emisij toplogrednih plinov. K protokolu je pristopila velika večina držav, vključno z vsemi državami članicami EU, vendar ne tudi ZDA. Posledica velikega števila držav, ki so sodelovale pri pogajanjih, je bil tudi končni rezultat, ki je mednarodni sporazum brez v zadostni meri zagotovljene odgovornosti posameznih držav. Slednje so lahko v primeru nespoštovanja zavez

kvečjemu kaznovane z znižanjem dovoljenih emisij v naslednjem obdobju, kar je malo verjetno.

Prvo obdobje za izpolnitev kyotskih zavez bo poteklo leta 2012, sprejem novih je bil predviden na propadli konferenci v Kopenhagenu decembra 2009. V prid sklenitvi novega dogovora je podatek, da so v sedemnajstih letih od podpisa UNFCC konvencije v Riu emisije ogljikovega dioksida narasle za 30 %. V okviru Medvladnega panela za podnebne spremembe (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) obstaja znanstveni konsenz, da se je v zadnjih desetletjih povečalo število vročinskih valov, poplav, suš in večjih neurij. Ti pojavi naj bi bili rezultat človeške dejavnosti in naj bi se v prihodnje zelo verjetno nadaljevali.²³

EU je zato sprejela zavezo o znižanju toplogrednih emisij za 20 %, ki jo je pripravljena povišati na 30 %, če bodo tudi druge države sveta sprejele zaveze o pomembnih znižanjih. EU ima za doseg zastavljenega cilja izdelan načrt, ki vključuje zgornje meje emisij za posamezne države članice v dogovorjenem sistemu (pogosto poimenovanem tudi shemi) trgovanja z emisijami (EU Emissions Trading System – EU ETS), sprejela pa je tudi uredbe o znižanju avtomobilskih emisij.

EU ETS, ki je stopila v veljavo 2005, je za zdaj edini večji primer postavljanja omejitev in trgovanja z emisijami na svetu. EU ETS določa, da dobijo države članice EU tako imenovane nacionalne alokacije, ki jih nato porazdelijo med 11500 tovarnami v petih umazanih industrijskih panogah. Podjetja lahko alokacije med seboj kupujejo ali prodajajo, prav tako pa lahko iz dežel v razvoju kupujejo potrdila o zmanjšanju emisij (certified emission reductions), ki jih imajo slednje v skladu s kyotskim mehanizmom (clean development mechanism) za doseganje zgornjih meja emisij. Z namenom zmanjšanja letalskih emisij bodo od 1. januarja 2012 naprej v mehanizmu EU ETS vključeni tudi vsi dohodni in odhodni leti z letališč v EU.

Svet EU za okolje se je decembra 2006 zavezal, da si bo s povezovanjem z drugimi sistemi na nacionalni in regionalni ravni prizadeval razviti močan trg z emisijami. K takšnem pristopu so napeljevala tudi priporočila Evropske komisije v njenih

²³ V tem delu izhajamo iz podmene, da gre pri podnebnih spremembah za pomemben problem, h kateremu je najbolj pripomogel človek s svojo dejavnostjo. Zaradi uravnoteženosti znanstvenih pogledov napotujemo na kratek, a zgovoren pregled nasprotnih argumentov v članku Die Wolkenschieber v reviji Der Spiegel, 13/2010.

sporočilih. Leta 2009 sprejeta spremenjena direktiva o EU ETS tako že izrecno določa tudi možnost povezovanja EU ETS s primerljivimi sistemi trgovanja z emisijami v drugih državah, zveznih enotah ali regijah.

Z vizijo dolgoročnega povezovanja trgovalnih sistemov z emisijami je več kot 15 nacionalnih in regionalnih vlad, vključno z Evropsko komisijo, nekaterimi državami članicami EU in nekaterimi zveznimi državami ZDA oktobra 2007 vzpostavilo Mednarodno partnerstvo za boj proti ogljiku (International Carbon Action Partnership - ICAP), katerega cilj je vzpostavitev foruma za posvetovanja o oblikovanju, primerljivosti in potencialni povezljivosti teh trgovalnih sistemov.

Po mehanizmu EU ETS se cene emisij dejansko določajo politično. Cena znaša v obdobju od leta 2008 naprej 15 EUR za tono ogljikovih emisij. Zgornje meje emisij določi Evropska komisija po posvetovanju z državami članicami. V prvem obdobju so države članice EU precenile svoje emisije, da bi s tem pridobile višje alokacije in več dovolilnic, zato je bila njihova cena nižja od prvotno pričakovane.

ZDA so še pred sprejemom Kjotskega protokola leta 1997 Senatu soglasno sprejele Byrd-Hagelovo resolucijo, ki zavrača možnost, da bi ZDA lahko sprejele zavezujoče obveznosti glede zmanjšanja ali omejevanja emisij, če tak sporazum ne bi določal tudi obvez za dežele v razvoju. Rezervna klavzula je veljala tudi za primer, če bi tak sporazum utegnil škoditi gospodarstvu v ZDA. Osnovna skrb ZDA ob tem je bila, da bi spoštovanje določil glede toplogrednih emisij zmanjšalo konkurenčnost ameriškega gospodarstva v primerjavi z državami, ki takšnih okoljskih omejitev nimajo. Verjetna dodatna posledica takšnih razlik bi bila tudi selitev proizvodnje v takšne države, kar bi pomenilo izgubo delovnih mest v ZDA. V skladu s takšnim pristopom ZDA Kjotskega protokola niso podpisale.

Tako Senat v resoluciji leta 2005 kot Predstavniški dom s svojo belo knjigo (White paper) in delovnim dokumentom v letu 2008 sta zato v predloge zakonodaje vključila predloge o »korenčku in palici« za dežele v razvoju, s čimer bi jih prisilili k podobnim ukrepom in s tem preprečili negativne posledice za konkurenčnost ameriškega gospodarstva.

V odsotnosti zveznega zakona za znižanje emisij so se v ZDA razvile tudi nekatere regionalne iniciative, v katere so se z različnimi cilji in stopnjami zavez združevale

posamezne zvezne države. Te iniciative so Regionalna pobuda proti toplogrednim plinom (Regional Greenhouse Gas Initiative) z zveznimi državami s severovzhodne in srednje atlantske obale, Regionalni dogovor srednjega vzhoda za zmanjšanje toplogrednih plinov (Midwestern Regional GHG Reduction Accord) z nekaterimi zveznimi državami s srednjega vzhoda in kanadske meje in Zahodna podnebna pobuda (Western Climate Initiative), ki poleg zveznih držav z zahoda ZDA vključuje tudi kanadske province. Poleg teh regionalnih iniciativ obstajajo v ZDA še posamezni programi zveznih držav Kalifornije in Floride in prostovoljna Chikaška podnebna izmenjava (Chicago Climate Exchange).

Z zamenjavo Busheve administracije z Obamovo se je v ZDA na državni ravni v pomembni meri spremenil tudi odnos do toplogrednih emisij. Izmed obeh domov Kongresa je tako najprej Predstavniški dom 26. junija 2009 sprejel Zakon o čistih energijah in varnosti (The American Clean Energy and Security Act), poimenovan tudi kot Waxman – Markeyev zakon. Zakon skuša loviti ravnotežje med zahtevami okoljevarstvenikov in zahtevami pomembnega dela ameriškega gospodarstva. Cilj zakona je, da se emisije do leta 2020 znižajo za 17 % izpod nivoja iz leta 2005 oziroma za 4 % izpod nivoja iz leta 1990. Primerjalno z EU bi zakon zajel večji del ameriškega gospodarstva kot je zajet v EU ETS, vendar so številčni cilji v primerjavi z drugimi razvitimi državami postavljeni dokaj nizko. Kljub temu je bil zakon močno napadan z argumenti, da bo (še vseeno) prizadel konkurenčnost ameriškega gospodarstva. Predlog zakona navaja tudi zgornje meje emisij in z njimi omogoča trgovanje. Poleg zmanjšanja emisij zakon navaja tudi druge ukrepe v korist ZDA kot nizko ogljične družbe, vključno s cilji pri obnovljivih virih (pridobiti 20 % elektrike iz obnovljivih virov do leta 2020), ukrepih za povečanje energetske učinkovitosti, izboljšanjem gradbenih standardov in številnimi drugimi.

K sprejemu zakona v Predstavniškem domu je verjetno pomembno pripomogla tudi podpora dela poslovne skupnosti, ki se zaveda pomena okoljske zakonodaje oziroma od nizko ogljične družbe pričakuje dobiček. Velika energetska podjetja in nekatere vodilne okoljske organizacije so povezana v Partnerstvo ZDA za boj proti klimatskim spremembam (United States Climate Action Partnership - USCAP). Podjetja, ki so prisotna v USCAP, so z zmanjševanjem podpore in izstopanjem dosegla tudi spremembo stališča zelo vplivne Trgovinske Zbornice ZDA (U.S. Chamber of

Commerce), ki je imela do politike zmanjševanja emisij zelo negativen odnos, vendar ga je nato spremenila in podala izjavo podpore okoljski zakonodaji. Drug vzvod, ki je pripomogel k sprejemu zakona v Predstavniškem domu je bila večja aktivnost različnih skupnosti, ki se z okoljsko problematiko prej niso ukvarjale. Med njimi so bile nekatere verske skupnosti in predvsem skupine, ki se ukvarjajo z nacionalno varnostjo. Pri slednji to velja za globalno raven problematike, ki zadeva tudi ZDA, kot tudi zaradi dejstva, da je zmanjšanje porabe energije in potreba za njenimi alternativnimi viri postala tudi vojaška potreba.

Waxman – Markeyev zakon je zelo podroben, vendar bi kljub temu zahteval še pripravo več kot 50 podrobnejših podzakonskih aktov, ki bi jih morali pripraviti različni organi administracije ZDA, med njimi predvsem Agencije ZDA za zaščito okolja (The Environmental Protection Agency - EPA), Ministrstva za kmetijstvo (Department of Agriculture) in Ministrstva za energijo (Department of Energy).

V Senatu je za zagotovljen sprejem zakona dejansko potrebna tako imenovana »super večina« 60 glasov od 100, ker zgolj navadna večina še ne omogoča sprejema zaradi proceduralnih možnosti zadrževanja sprejema zakona.²⁴ Zaradi vsakoletne tretjinske zamenjave senatorjev je v pomembnem delu negotovo tudi njihovo glasovanje, ker številni med njimi zaradi podpore takšnem zakonu ne želijo postati žrtev očitkov o zanemarjanju interesov ameriškega gospodarstva ali celo kot krivci za izgubo delovnih mest v ZDA.

Prvi predlog zakona v Senatu je bil v obdobju tega Kongresa vložen s strani senatorjev Kerryja in Boxerja. Maja 2010 pa je bil predstavljen predlog zakona o energetske politiki ZDA (The American Power Act Bill), ki sta ga vložila senatorja Kerry in Lieberman.²⁵

Senatni predlog zakona je predvidel pomoč za proizvodni sektor industrije v ZDA v primeru povečanja cen elektrike. Zvezna zakonodaja bi nadomestila vse dosedanje zakone glede omejevanja izpustov toplogrednih emisij, 2 milijardi USD bi bili namenjeni za razvoj nove čistejše premogovne tehnologije in 54 milijard USD

²⁴ Gre za tako imenovani filibuster, ko se z neprekinjenim nastopanjem prepreči pristop k glasovanju.

²⁵ Sopedlagatelj je bil tudi republikanski senator Graham, ki pa si je tik pred zdajci premislil.

posojilnih jamstev za gradnjo novih jedrskih elektrarn. Poleg količinskih omejitev bi zmanjševanje toplogrednih emisij skušali doseči tudi z omejenim sistemom trgovanja z dovoljenji za izpuste (Kerry, Lieberman: American Power Act Bill Will Secure America's Energy, Climate Future, 2010).

Predlog zakona zaradi političnega nasprotovanja v Senatu ni uspel. Večina ameriške industrije še ni bila pripravljena na višje stroške, povezane z emisijami, da ne bi s tem izgubila konkurenčnosti nasproti Kitajski, kjer takšnih ukrepov še ne sprejemajo. Zato je možna špekulacija, da bi se v primeru kitajske odločitve za zmanjšanje emisij in uvedbo sistema trgovanja z emisijami, ob hkratnem večjem investiranju v obnovljive tehnologije, za tak odločile tudi ZDA (Mildner in Jörn 2011).

Predlogu zakona tudi ne bi bila v prid formalna neodvisnost obeh zakonodajnih postopkov sprejemanja zakona v Predstavnem domu in v Senatu ter posledično njuna nujna predhodna uskladitev, preden je zakon predložen v podpis predsedniku ZDA. Ko je določen zakon enkrat sprejet v obeh domovih Kongresa, prične v okviru skupnega odbora (Conference Committee) obeh domov Kongresa teči ločen proces zблиževanja razlik med obema verzijama zakona v enoten akt. Odbor mora pripraviti takšno verzijo zakona, ki je sprejemljiva za oba domova Kongresa. Neuspešen sprejem zakona v času dveletnega obdobja posameznega Kongresa pomeni, da se sprejem zakona prestavi v naslednje obdobje, v katerem je potrebno celotno proceduro začeti zopet z začetka (Bowles 1998; Grant 2005).

Administracija ZDA ne glede na dejavnosti v Kongresu in perspektivo, da potrebna zakonodaja še ne bo kmalu sprejeta, izvaja in pripravlja ukrepe za nadzor nad emisijami in ukrepe za izboljšanje energetske učinkovitosti. Pri tem se delno opira tudi na že sprejeto zakonodajo, kot je Zakon o energetski neodvisnosti in varnosti (The Energy Independence and Security Act) in Zakon o čistem zraku (Clean Air Act) iz leta 2007, februarja 2009 sprejet program spodbud za zelene tehnologije v Zakon o gospodarsko okrevanje in zagon investicij (American Recovery and Reinvestment Act), izvršilni ukazi (executive orders) predsednika ZDA in na obstoječe regionalne iniciative znotraj ZDA za zmanjšanje emisij.

Po nekaterih raziskavah javnega mnenja ameriško javno mnenje vedno bolj podpira politiko zmanjševanja škodljivih emisij. Vendar v javnem mnenju ZDA še vedno

obstajajo nekateri pomembni zadržki. Med njimi je na prvem mestu prepričanje, da sistem zgornjih meja emisij in trgovanja z njimi ne sme znatno povečati cen električne energije. Zaradi neobveščенosti ali indiferentnosti je prisotno tudi prepričanje, da imajo lahko klimatske spremembe usoden vpliv le v oddaljenih deželah. Skepticizem je prisoten tudi zaradi neenotnosti znanstvenih ocen, da je za vzrok za povišanje temperatur na svetu v človeški dejavnosti. Tudi podatki iz drugih držav nakazujejo na porast zadržanosti, ki je verjetno rezultat svetovne gospodarske in monetarne krize. V EU je tako številka, ki ocenjuje klimatske spremembe kot največji svetovni problem z 62 % pomladi 2008 padla na 50 % v juliju 2009. Na drugi strani je hkrati narasla skrb zaradi globalne recesije z 24 % na 52% (The Economist 2009).

V EU znaša dovoljeno število emisij 10 ton na prebivalca, medtem ko znaša v ZDA 24 ton na prebivalca (podatek iz decembra 2009). Sistem EU ETS in v Predstavniškem domu sprejet Waxman – Markeyev zakon (oziroma njegov naslednik) bi omogočala povezavo med trgovalnima sistemoma emisij. K temu napeljuje tudi delovanje foruma ICAP in primerljivost razvitosti gospodarstev.

Vendar je za takšno povezovanje najprej potrebno sprejetje zakona v obeh domovih Kongresa ZDA. Kljub temu, da ni potrebno, da bi bile za uspešno povezovanje vse lastnosti trgovalnih shem enake ali podobne, lahko nekatere njihove različne lastnosti postanejo pomembna ovira pri povezovanju obeh trgovalnih sistemov. Med te ovire sodijo ukrepi za zadrževanje cen, kot sta omejitev cen in ne-omejevanje posojil, premalo določene obveznosti in možnost naknadnih prilagoditev alokacij. Druga občutljiva vprašanja so lahko prevelika elastičnost ameriških določil o nadzoru, poročanju, verifikaciji in izvajanju ter dostopnost kompenzacijskih posojil iz prihodnjih obdobj izravnave (offsets), ki se jih lahko uporabi za spoštovanje določil v trgovalnem sistemu.

Brez vzajemnega upoštevanja in primerljivih zavez o zmanjšanju emisij med ZDA in EU bi se utegnili oba trgovalna sistema razviti preveč vsak v svojo smer, s čimer bi propadla tudi možnost za njuno povezovanje in za doseg globalnega sporazuma o podnebnih spremembah. Za uspešnost čezatlantske povezljivosti obeh trgovalnih

sistemov z emisijami bo zato ključna politična odločitev (Linking the EU Emissions Trading System to a Future US Emissions Trading Scheme, 2009).²⁶

Pregled sodelovanja v času predsedovanja Slovenije Svetu EU

V času predsedovanja Slovenije Svetu EU je med 4. in 6. marcem 2008 v Washingtonu potekala Mednarodna konferenca za obnovljivo energijo (WIREC 2008). Udeležilo se je več kot 2800 delegatov iz 119 držav in še dodatnih 3000 predstavnikov civilne družbe in poslovnežev. V imenu predsedujoče Slovenije je EU na konferenci zastopal državni sekretar mag. Tomaž Jeršič (WIREC 2008). V tem primeru je Slovenija glede na udeležbo zastopala Svet do državljanov, medijev in drugih dejavnikov. Vršila pa je tudi funkcijo zastopanja EU navzven, kar je veljalo tudi v obeh primerih, ki jih navajamo v nadaljevanju.

Ob robu tega zasedanja je 7. marca potekal tudi sestanek dialoga med EU in ZDA na visoki ravni o podnebnih spremembah, čisti energiji in trajnostnem razvoju (EU – US High Level Dialogue on climate change, clean energy and sustainable development), ki je bil drug tak sestanek od ustanovitve leta 2006. Na sestanku sta si EU in ZDA izmenjale stališča o krepitvi sodelovanja na področju energije in podnebnih sprememb in obravnavali naslednje teme: pregled domačega stanja podnebno energetske politike ter zakonodaje, razvoj pri sodelovanju na področju čiste energije in mednarodna pogajanja v zvezi s podnebnimi spremembami, predvsem zavezo za sklenitev sporazuma v Kopenhagnu do konca 2009 pod okriljem UNFCC. Razpravljali so tudi o ukrepih za zmanjšanje izgub biološke raznovrstnosti in nelegalnih posekov ter s tem povezane trgovine. EU in ZDA sta se zavezali, da bosta med seboj in s tretjimi partnerji še naprej sodelovali v okviru G8 in v ameriški pobudi Proces pomembnih gospodarstev (Major Economies Forum - MEF) in tako prispevali k uspešnosti podnebnih pogajanj pod okriljem OZN. Na sestanku je bila sprejeta

²⁶ Za podrobnejši pregled čezatlantskih odnosov na področju podnebnih sprememb glej tudi: Grgantov, Tina: Transatlantski odnosi v luči reševanja problematike podnebnih sprememb, diplomska naloga, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, 2010.

skupna izjava (EU and U.S: advance climate change, clean energy and sustainable development dialogue, 2008).²⁷

Podnebne spremembe so bile obravnavane tudi na zasedanju vrha EU – ZDA 10. junija 2008 na Brdu. Kljub izvajanju funkcije posredništva in priprave kompromisov predsedujoče ter prizadevanjem Slovenije in Evropske komisije za bolj zavezujoče besedilo glede podnebnih sprememb, je bilo sprejeto besedilo, ki se vsebinsko zgolj ujema s predhodno skupno izjavo iz Washingtona. Upošteva faktor občutljivosti te teme ZDA očitno še niso bile pripravljene storiti koraka naprej in sprejeti bolj zavezujočih ciljev, z možno izjemo okvira MEF, kjer sodelujejo tudi dežele v razvoju. V vseh navedenih primerih je bil za predsedujočo Slovenijo prisoten faktor, da je predsedstvo moralo imeti dobro stopnjo poznavanja tekočih dosjejev na tem področju. Dodana sta mu bila tudi faktor prisotnosti drugih akterjev kot posrednikov, predvsem Evropske komisije in faktor dolgoročne stopnje občutljivosti teme.

V času predsedovanja Slovenije Svetu EU na področju podnebnih sprememb v odnosu do ZDA ni bil dosežen nek bistven preboj, česar v času pred kopenhagensko konferenco tudi ni bilo mogoče pričakovati. Vendar sta že takrat EU in ZDA skupno ugotovljale, da morata obe strani postavljati skupne norme in standarde, ne le na področju podnebne politike, temveč tudi glede zakonodaje, ki regulira nanjo vezano tehnologijo, zato da jima bo preostali svet pri tem sledil. Takšne ugotovitve se po neuspešni kopenhagenski konferenci na obeh straneh Atlantika še vedno ponavljajo.

Tabela 4.2: Analiza prispevka slovenskega predsedstva Sveta EU k razvoju odnosov med EU in ZDA na področju podnebnih sprememb

Projekt/ dogodek	Funkcije, ki jih mora izpolniti predsedstvo	Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva	Sredstva s katerimi razpolaga predsedstvo	Nacionalni faktorji, ki vplivajo na predsedstvo	Ocena
---------------------	--	--	--	--	-------

²⁷ To zasedanje je v tabelarnem pregledu vključeno v prejšnjem podpoglavju o energiji, zato ga v tabeli 4.2.2 ne navajamo še enkrat.

	Sveta	Sveta	Sveta	Sveta	
Mednarodna konferenca za obnovljivo energijo (WIREC 2008), med 4. in 6. marcem 2008 v Washingtonu.	- Zastopanje EU navzven, - zastopanje Sveta do državljanov, medijev in nevladnih organizacij.	- Stopnja občutljivosti teme (zaradi interesa javnosti za to problematiko).	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Niti uspešno, niti neuspešno. Zgolj zastopanje Sveta na mednarodnem dogodku je premalo za podelitev ocene.
Zasedanje na vrhu med EU in ZDA na Brdu, 10. junija 2008.	- Posredništvo in priprava kompromisov, - zastopanje EU navzven.	- Dobra stopnja poznavanja tekočih dosjejev na tem področju, - dolgoročna stopnja občutljivosti teme, - prisotnost drugih akterjev kot posrednikov (ZDA je močno prepričevala tudi Evropske komisija), - obstoj roka za doseg dogovora.	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	- Dobra stopnja pripravljenosti predsedstva na pogajanja v Svetu in z ZDA, - neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Niti uspešno, niti neuspešno (za področje podnebnih sprememb). Kljub temu, da ZDA niso pristale na bolj zavezujoče besedilo glede podnebnih sprememb, bi bilo takšno pričakovanje pred kopenhagensko konferenco nerealno.

4.4 PROMET

Pri vprašanjih prometa se med odprtimi vprašanji sodelovanja med EU in ZDA postavlja predvsem vprašanje letalskega prometa. V tem kontekstu posebej izstopa tudi vprašanje konkurence med dvema največjima proizvajalcema letal na svetu - Boeing in Airbus. Pri pomorskem prometu pa je odprto vprašanje načrtovanega skeniranja kontejnerjev v pristaniščih ZDA.²⁸

EU in ZDA sta leta 2004 sklenili Sporazum o promociji, določitih in uporabi Galileo in GPS satelitskih operacijskih navigacijskih sistemov in povezanih aplikacij. Oba sistema sta bila načrtovana tako, da omogočata vzajemno kompatibilnost in ujemanje (United States and European Union Announce collaboration on the Use of Global Navigation Satellite Systems 2010).

Transport je ena ključnih gospodarskih panog v EU in ZDA. Na obeh straneh Atlantika si v svojih transportnih politikah v zadnjem desetletju prizadevajo za izboljšanje varnosti, povečanje mobilnosti in zmanjšanje negativnih vplivov na okolje. V skladu s Sporazumom o znanstvenem in tehnološkem sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Vlado ZDA sta Generalni direktorat Evropske komisije za informacijsko družbo in Administracija ZDA za raziskave in inovacijsko tehnologijo januarja 2009 podpisala Dogovor o izvedbi (Implementing Arrangement) glede sodelovanja na področju informacijskih in komunikacijskih tehnoloških raziskav, uporabnih za cestni transport. Konkretno tako obe strani razvijata sisteme sodelovanja (cooperative systems), temelječe na načelu »od vozila do vozila« (vehicle-to-vehicle ali V2V) in »od vozila do infrastrukture« (vehicle-to-infrastructure ali V2I), ki naj bi bili koristni za vse uporabnike cest in širšo javnost. O razvoju dogovorov glede teh sistemov bosta obe strani obveščali svoji avtomobilski industriji in organe za standardizacijo.

Znanstveno in tehnološko sodelovanje na področju prometa sega tudi na področje civilnega letalstva, kjer sta EU in ZDA 16. junija 2010 podpisali Memorandum o razumevanju in prvi tehnični aneks, ki spodbuja povezljivost (interoperabilnost) sistemov za modernizacijo nadzora zračnega prometa v EU (SESAR) in v ZDA

²⁸ To problematiko omenjamo v podpoglavju o pravosodju in notranjih zadevah.

(NextGen). V naslednji fazi naj bi mu sledila aneks o letalski varnosti in alternativnih gorivih. Memorandum ne bo le povečal povezljivosti obeh sistemov in s tem kompatibilnosti pri navigacijski, komunikacijski in opremi za lociranje na letalih v EU in ZDA, temveč bo dal tudi svoj prispevek h globalni standardizaciji nadzora zračnega prometa v Mednarodni organizaciji za civilno letalstvo (International Civil Aviation Organisation - ICAO).

EU in ZDA imata največje letalske trge na svetu in skupaj predstavljata okrog 60 % vsega svetovnega letalstva. Zato je bila logična sklenitev Sporazuma o zračnem prometu (Air Transport Agreement), ki je bil podpisan ob vrhu EU – ZDA leta 2007, katerega prva faza je stopila v veljavo 30. marca 2008. Sporazum je v javni uporabi popularno poimenovan Sporazum o odprtem nebu (Open Skies Agreement). Sporazum je nadomestil posamezne individualne sporazume, ki so jih imele posamezne države članice sklenjene z ZDA. Z njegovo sklenitvijo je prišlo do najpomembnejšega sporazuma o zračnih storitvah na svetu, saj je bil z njim odprt dostop do trgov zračnih storitev v ZDA in vseh držav članic EU. Sporazum je v tej prvi fazi omogočil letalskim družbam z obeh strani Atlantika delovanje med katerimkoli mestom v EU in katerimkoli mestom v ZDA ter med katerimkoli mestom v EU oziroma v ZDA in v tretjih državah, svobodnejši dostop do storitev, do določene mere je sprostil možnosti investicij in omogočil tržno uravnavanje cen letalskih storitev. Poleg odprtja nekoč zaprtih letalskih trgov in posrednega vpliva na večjo konkurenčnost, zaposlovanje in nižanje letalskih prevozov je sporazum s Skupnim odborom (Joint Committee) ustvaril tudi povsem novo normativno platformo, prek katere naj bi se reševala vsa medsebojna vprašanja v zvezi z zračnimi storitvami med EU in ZDA. Sporazum je vseboval tudi pregled prihodnjega poteka pogajanj o nadaljnjih izboljšavah sporazuma. Pogajanja o drugi fazi so se začela maja 2008, kar je manj kot šestdeset dni od dokončne uveljavitve prve faze sporazuma.

V drugi fazi sporazuma, ki je bil podpisan 24. junija 2010, le-ta vključuje tudi vprašanja lastništva letalskih prevoznikov in nadzornih pravil. Na podlagi sporazuma bodo tako ZDA spremenile svojo zakonodajo in vlagateljem iz EU omogočile večinsko lastništvo v letalskih prevoznikih v ZDA. Podobno bo EU vlagateljem iz ZDA omogočila večinsko lastništvo v svojih letalskih družbah. Letalske družbe iz EU bodo pridobile dodaten dostop do prometa, ki ga financira vlada ZDA (Fly America

Program). Sporazum sicer letalskim prevoznikom še vedno ne omogoča pravice do kabotaže (to je možnost za opravljanje poletov družb iz EU med dvema mestoma v ZDA oziroma družb iz ZDA v EU). Pod pogojem, da EU spremeni svoj pravni okvir glede omejitev letališkega hrupa, bodo letalski prevozniki iz EU v prihodnosti lahko pridobili nove tržne priložnosti za lete med ZDA in tretjimi državami. V takšnem primeru bodo odpravljene tudi nekatere ovire za naložbe iz EU v letalske družbe iz tretjih držav, ki poslujejo v ZDA. Uresničevanje teh ciljev bosta obe strani redno letno pregledovali.

Sporazum je poleg komercialnih prednosti določil tudi okrepljeno sodelovanje pri vprašanih varstva okolja, saj bosta pri tržnih ukrepih potrebni medsebojna združljivost in povezljivost (na primer pri sistemih trgovanja z emisijami), da se prepreči podvajanje. Sporazum zato spodbuja večjo preglednost pri ukrepih glede hrupa na letališčih in večjo uporabo okolju prijaznih tehnologij, goriv in okolju prijaznega upravljanja zračnega prometa. Zanimiva novost v zgodovini letalstva je tudi poseben člen o socialni razsežnosti odnosov med EU in ZDA, tako da ne bodo zgolj ohranjene obstoječe pravice zaposlenih v letalskih družbah, temveč bo izvajanje sporazuma prispevalo tudi k visokim standardom dela. Druga faza sporazuma tudi razširja vlogo Skupnega odbora. Z novimi določili se bodo tako zmanjšali nepotrebni birokratski postopki (na primer z medsebojnim priznavanjem normativnih odločitev drug drugega) in odpravilo nepotrebno podvajanje sredstev (na primer s skupnimi pobudami o varnosti, enotnim varnostnim pregledom in olajšanim potovanjem potnikov). Ne nazadnje, sporazum predvideva tudi tesno sodelovanje na področju varnosti in maksimalno spodbujanje priznavanja varnostnih ukrepov druge pogodbene strani (European Commission welcomes the signature of the second stage EU-US »open skies« agreement, 2010).

Prav na varnostnem področju se v zadnjem času obe strani soočata z novimi izzivi, ki jih prinaša sodobna tehnologija mejnega nadzora, kar že ima pomemben posredni vpliv na prometne tokove. V razvoju ali pred uporabo pa so še novi sistemi.²⁹ Po neuspešnem poizkusu terorističnega napada na letalu med Amsterdamom in Denverjem 25. decembra 2009 sta obe strani na pobudo ZDA 21. januarja podpisali

²⁹ Več o tem navajamo v podpoglavju o pravosodju in notranjih zadevah.

Skupno deklaracijo o letalski varnosti. V deklaraciji sta se zavezali k skupnim naporom pri povečevanju letalske varnosti, izmenjavi informacij, raziskovalni dejavnosti in sodelovanju ter skupnem nastopanju na mednarodnem področju. Konkretno ukrepe bodo pripravljali na strokovni ravni v okviru delovne skupine med EU in ZDA za transportno varnost (U.S.- EU Joint Declaration on Aviation Security, 2010).

V tej deklaraciji so na posreden način omenjeni tudi tako imenovani telesni skenerji, ki omogočajo hiter pregled potnikov in odkrivanje skritega orožja, eksplozivov ali drugih morebitno nevarnih snovi. V EU so se pojavile zelo različne reakcije na napovedi prihodnje uporabe te tehnologije. Evropska komisija je zato 15. junija 2010 v sporočilu podala pozitivno mnenje o uporabi tehnologije telesnih skenerjev na letališčih EU po tem, ko je štiri mesece preučevala vpliv te tehnologije na zasebnost, zdravje in varnost potnikov. Po posvetovanju s Svetom in Evropskim parlamentom se bo Evropska komisija odločila, ali velja o problematiki pripraviti zakonodajni predlog, ne glede na to pa je Evropska komisija v sporočilu menila, da bi bila v EU priporočljiva določitev skupnih norm (Komisija proučuje uporabo varnostnih skenerjev na letališčih EU, 2010). Med državami članicami EU so Velika Britanija, Nizozemska, Francija, Finska in Italija ob objavi tega sporočila telesne skenerje na svojih letališčih testno že uporabljale.

ZDA nameravajo pragmatično dokazati, da je mogoče združiti uporabo telesnih skenerjev in zaščito privatnosti. Pri tem se nameravajo držati nekaterih načel: Prvo med njimi je, da se lahko vsaka oseba odloči za običajni pregled z detektorjem (PAT-DOWN) namesto prehoda mimo telesnega skenerja. Sam sistem pregledov s skenerji je sicer prirejen tako, da se opravlja v posebnem zaprtem in oddaljenem prostoru, v katerem je pregledovalec slik fizično ločen od področij, kjer se opravlja mejni nadzor. Poleg tega so obrazne poteze pregledanih oseb neprepoznavne. Predhodna določitev takšnih načel je bila nujna še preden se tehnično opremo namesti na letališčih. ZDA so do konca leta 2010 na svojem ozemlju že namestile 450 telesnih skenerjev, njihovo število pa naj bi do leta 2014 naraslo na 1800.

Na področje letalske industrije (in s tem prometa) se nanaša dolgoletni spor med EU in ZDA zaradi subvencij za proizvodnjo velikih potniških letal. EU in ZDA sta leta

1992 sklenili mednarodni bilateralni sporazum o trgovini z velikimi potniškimi letali (EU-US Agreement on Trade in Large Civil Aircraft). Slednji je dopuščal, da lahko evropski koncern Airbus v omejenem obsegu pridobiva določena zagonska sredstva od vlad držav članic za razvoj programov posameznih letal. ZDA so leta 2004 iz tega sporazuma unilateralno izstopile. EU je menila, da odstop od sporazuma ni potekal v skladu z zahtevanimi pogoji in ga ni priznala.

ZDA so po odstopu od sporazuma 6. oktobra 2004 v okviru WTO zahtevale konzultacije z EU in s tem sprožile formalni postopek zaradi državne podpore nekaterih držav članic EU Airbusu (WTO primer DS316). EU je istega dne odgovorila na enak način in v WTO sprožila proceduro zaradi različnih ukrepov ZDA v podporo Boeingu, ki vključujejo tudi podporo zveznih oblasti ZDA in nekaterih zveznih držav (primer DS353). V obeh primerih sta bili v skladu s proceduro v WTO vzpostavljeni razsodišči (panela).

Bilateralni sporazum je za financiranje projektov Airbusa predvidel enake pogoje kot veljajo za običajno komercialno financiranje. Pri pogojih financiranja je vzpostavil naslednji parametre: vlade držav članic EU lahko pri posameznem modelu letala financirajo do 33 % od skupnih stroškov razvoja. Tak predujem se odplačuje z davkom od prodaje posameznega letala. Ko je ciljna prodaja določenega modela letala dosežena, se vračanje nadaljuje z obrestmi od dohodka še za obdobje 17 let (oziroma 11 do 12 let od prvega prevzema letala). Ciljna prodaja temelji na konservativnih ocenah prihodnjih prodaj ob začetku investicije. Obrestna mera za investicije vlad v Airbus je vedno višja od obrestne mere posojil, ki jih najemajo vlade.

Skupni prihodki držav članic EU so od leta 1992 daleč presegle njihove investicije v Airbus, saj je slednji njihovim vladam odplačal 40 % več sredstev, kot jih je bil od njih prejel. Konkretno Airbus letno vladam investitorom odplačuje 300 do 400 milijonov EUR (podatek iz leta 2009). Nobena investicija držav članic v Airbus ni nikoli preseгла omejitev in pogojev, določenih v sporazumu z ZDA leta 1992. Nekateri tipi Airbusovih letal so bili razviti tudi brez takšnih oblik državnih investicij, ki so sicer možne tudi v Kanadi in Japonski. V slednji japonski pogodbeni partnerji proizvedejo 35 % izdelka Boeingovega letala B787 ob razvojni podpori japonske vlade v vrednosti do 70 %. V nekaterih primerih so bili pri Airbusu posojilo dajalni pogoji za

vlade boljši od komercialno dostopnih, saj so vlade ves čas trajanja proizvodnje nekega letala zanj prejemale še licenčnino, kljub temu, da je bil originalni dolg že poplačan skupaj z obrestmi.

ZDA v WTO primeru DS316 EU predvsem obtožujejo sofinanciranja Airbusovih raziskav in razvoja s strani držav članic (sicer dovoljenega po navedenem sporazumu). Po mnenju ZDA naj bi bilo večje število infrastrukturnih projektov izgrajenih ali nadgrajenih izključno za Airbus, ali pa je bil slednji obravnavan prednostno. Airbus naj bi prejemal tudi preferencialne kredite od Evropske investicijske banke.

Na drugi strani EU v WTO primeru DS353 ZDA očita, da je Boeing prejemnik različnih oblik podpore s strani vlade ZDA in njenih posameznih zveznih držav, ki imajo korist od razvoja, proizvodnje in prodaje civilnih letal. Na zvezni ravni gre za podporo s strani NASA, ministrstva za obrambo, ministrstva za trgovino in ministrstva za delo. Med zveznimi državami pa za podporo držav Washington, Kansas in Illinois. Skupna podpora Boeingu v ZDA naj bi z davčnimi olajšavami, posrednim sofinanciranjem razvoja iz vojaškega proračuna ter infrastrukturno podporo ves čas presegala zgornje meje iz bilateralnega sporazuma za dva do trikrat. Boeing teh sredstev ni vračal.

Panel WTO je septembra 2009 v vmesnem mnenju glede tožbe ZDA v DS316 menil, da nekatere oblike podpore Airbusu v EU dejansko pomenijo nelegalno podporo. Končno poročilo z enakim rezultatom je bilo objavljeno 23. marca 2010 in celovita verzija nezaupnega dela končnega poročila 30. junija 2010. Evropska komisija je nato 21. julija 2010 na odločbo panela pri WTO vložila pritožbo. Prizivno telo WTO je 18. maja 2011 zavrnilo predhodne ugotovitve panela in v največji meri ugodilo pritožbi Evropske komisije.

V tožbi EU v primeru DS353 glede državnih pomoči ZDA Boeingu je bilo končno poročilo panela WTO objavljeno 31. marca 2011. Ugotovilo je, da je naj bi dobil Boeing v zadnjih dveh desetletjih in predvidoma do leta 2024 skoraj 24 milijard USD prepovedanih državnih pomoči (Background fact sheet, WTO disputes, EU/US Large Civil Aircraft, 2011).

V širši okvir te problematike sodi tudi odločitev partnerjev Airbus in EADS iz marca 2010, da se preko partnerske družbe Northrop-Grumman ne prijavita na razpis ministrstva za obrambo ZDA za program letal, ki omogočajo oskrbo z gorivom v zraku, ker naj bi bili razpisni pogoji prirejeni tako, da so že vnaprej favorizirali Boeing.

Pregled sodelovanja v času predsedovanja Slovenije Svetu EU

Pogajanja o drugi fazi Open skies sporazuma so se slavnostno začela 15. in 16. maja 2008 na Brdu v predsedujoči Sloveniji. V razpravi sta obe strani podrobneje izpostavili svoja stališča za drugo fazo sporazuma. V skupni izjavi z 16. maja sta EU in ZDA s posebnim odstavkom zahvalili predsedujoči Sloveniji in med drugim navedli priznanje profesionalni, vljudni in topli podpora slovenskega predsedstva in njegovem osebju pred in med pogajanjem. Obe strani sta se tudi strinjali, da je to pomembno prispevalo k vzpostavljanju prijateljskega in konstruktivnega ozračja, v katerem so pogovori potekali. Kljub vljudnostni gesti, ki jo takšna navedba pomeni, za naš namen s tem povzetkom ugotavljamo, da je Slovenija kot predsedujoča v tem primeru EU uspešno zastopala navzven.

Zadnjega dne predsedovanja Slovenije Svetu EU, 30. junija 2008, je bil med EU in ZDA podpisan tudi Sporazum o letalski varnosti (Aviation Safety Agreement). Besedilo sporazuma je bilo usklajeno že marca 2007, vendar je prišlo zaradi naknadnega zvišanja taks za velike letalske prevoznike in vložitve omejitvenega amandmaja v Kongresu ZDA do zastoja pri podpisu sporazuma. Slovenija si je z izvajanjem funkcije posredništva kot predsedujoča EU ves čas prizadevala za podpis sporazuma. V skladu s funkcijo dajanja lastnih pobud in poudarkov ga je zato kot točko dnevnega reda uvrščala na vse skupne sestanke ter pozivala Evropsko komisijo in ZDA k pospešitvi iskanja rešitve za ta zaplet.

Cilj sporazuma je sicer zagotovitev visoke ravni varnosti v letalskem prometu in zmanjšanje ekonomskih bremen na letalsko industrijo in prevoznike. S tem namenom sta se obe strani s sporazumom dogovorili tudi o recipročnem priznavanju različnih odobritev in izjav o ustreznosti, ki jih izdajajo tehnični predstavniki in letalski nadzorni organi. Sporazum določa tudi sodelovanje med EU in ZDA pri upravljanju in harmonizaciji odobritev primernosti za zračno plovbo (airworthiness approvals) ter

nadzoru nad izdelki za civilno letenje, odobritve in okoljska testiranja izdelkov za civilno letenje in odobritve ter nadzor nad zmogljivostmi za vzdrževanje (EU signs agreement on cooperation in the regulation of civil aviation safety with the United States of America, 2008).

Tabela 4.3: Analiza prispevka slovenskega predsedstva Sveta EU k razvoju odnosov med EU in ZDA na področju prometa

Projekt/ dogodek	Funkcije, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta	Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta	Sredstva s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta	Nacionalni faktorji, ki vplivajo na predsedstvo Sveta	Ocena
Začetek pogajanj o drugi fazi sporazuma o odprtem nebu (Open skies), 15. in 16. maja 2008 na Brdu.	- Zastopanje EU navzven.	- Stopnja občutljivosti teme (zaradi velikega pomena liberalizacije v čezatlantskem zračnem prometu).	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami EU.	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Uspešno. Predsedujoči Sloveniji je bil v skupni izjavi EU in ZDA posvečen poseben odstavek pohvale.
Podpis Sporazuma o letalski varnosti med EU in ZDA, 30. junija 2008.	- Strateško vodenje, - dajanje lastnih pobud in poudarkov (uvrščanje na dnevne rede vseh relevantnih	- Obstoj roka za doseg dogovora.	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Uspešno. Zaradi prizadevanj je prišlo do podpisa sporazuma na zadnji dan predsedovanja Slovenije

	zasedanj, da bi se doseglo čimprejšnji podpis sporazuma), - zastopanje EU navzven.		večjimi državami članicami EU.		Svetu EU.
--	---	--	--------------------------------	--	-----------

4.5 PRAVOSODJE IN NOTRANJE ZADEVE

Področje pravosodja in notranjih zadev je kot celota eno izmed pomembnejših področij, ki je do začetka veljavnosti Pogodbe o delovanju EU dolgo časa veljalo kot tako imenovani tretji steber EU. Za to področje EU je bilo do takrat značilno, da sodi v izključno pristojnost držav članic EU, ki so morale vse odločitve sprejemati s soglasjem. Posledično so se odločitve v EU na tem področju sprejemale dlje časa in s pogosto najnižjim možnim skupnim imenovalcem. Evropski parlament pri sprejemanju odločitev ni imel nikakršne formalne teže.

Z vedno tesnejšim sodelovanjem držav članic EU je narasel tudi pomen tega področja izven EU in s tem potreba za sodelovanjem s tretjimi državami. Tako je tudi zunanja dimenzija področja pravosodja in notranjih zadev začela s časom dobivati vedno večji pomen, o njej so začeli nastajati tudi posebni EU dokumenti. Le-ti so se s prvotnih resolucij razširili na strategije, s posebnim poglavjem pa so dobili tudi mesto v zadnjem večletnem (stockholmskem) programu dela EU na tem področju. Ker so ZDA tudi sicer privilegirani partner EU, je razumljivo, da je bil poleg evropskih držav izven EU največji delež sodelovanja na področju zunanjih odnosov pravosodja in notranjih zadev namenjen prav sodelovanju z ZDA.

Sodelovanje EU z ZDA se na tem področju nanaša na več zadev, med katerimi jih večina presega obdobja posameznih predsedovanj Svetu, nekatera pa presegajo tudi obdobja posameznih administracij v ZDA. Poleg podobnega načina življenja in številnih vrednot, ki so EU in ZDA skupne, je na tem področju tudi pomembno, da so

ZDA na podlagi lastne zgodovine in tradicije razvile svoje koncepte in pravne definicije, ki se do določene mere razlikujejo od tistih v EU. Slednja ima tudi navznoter veliko razlik, zato je praviloma že doseganje skupnega imenovalca pred začetkom posameznih konkretnih pogajanj z ZDA težavno in dolgotrajno. Po terorističnem napadu v New Yorku 11. septembra 2001 je čezatlantsko sodelovanje na tem področju dobilo povsem nov zagon in pomen.

Področje pravosodja

S sporazumom o izročitvi in sporazumom o vzajemni pravni pomoči sta ZDA in EU junija 2003 vzpostavili nov okvir poleg že obstoječih bilateralni sporazumov med državami članicami in ZDA. Sporazum o izročitvi, ki naj bi bil prvotno predvsem namenjen boju proti terorizmu, ima skoraj univerzalno čezatlantsko veljavo kot instrument za policijsko in pravosodno sodelovanje v kriminalnih zadevah. V sporazumu je bilo potrebno najti rešitev tudi za primer izvajanja ali neizvajanja smrtne kazni, ki se v ZDA še vedno izvaja v 38 zveznih državah, v EU pa je smrtna kazen prepovedana v skladu s protokolom številka 6 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Sporazum je zato šibek v določilu (čl. 13), ki omogoča, da ima posamezna država diskrecijsko pravico v primerih, ko država sprejemnica zavrne zagotovilo o neuporabi smrtne kazni. V ZDA na očitke glede smrtne kazni praviloma odgovarjajo, da gre za odločitve v njenih demokratično izvoljenih zveznih državah, s katerimi se ne krši mednarodnega prava in mednarodno sprejetih zavez, katerim so se pridružile tudi ZDA (U.S. Response to EU Statement on U.S. Death Penalty, 2010).

Tudi sporazum o vzajemni pravni pomoči je bil sklenjen v dopolnilo obstoječim bilateralnim sporazumom. Vsebuje le omejeno število nekaterih pomembnejših področij pravosodnega sodelovanja, medtem ko druga v njem niso bila zajeta. Tako na primer sporazum ob sojenju pripadnikoma hamburške celice Al Kaide, ki sta bila vpletena v teroristični napad 11. septembra 2001, nemškemu sodišču ni mogel omogočiti zaslišanja prič, ki so bile pridržane v ZDA.

Po tem datumu so vse države članice EU, ki so z ZDA že imele sklenjene bilateralne sporazume o izročitvi in sporazume o vzajemni pravni pomoči, le-te prilagodile, druge države članice EU pa so začele s pogajanjem za sklenitev teh sporazumov. Po izmenjavi ratifikacijskih listin jeseni 2009 so vsi sporazumi stopili v veljavo 1.

februarja 2010 (U.S./EU Agreements on Mutual Legal Assistance and Extradition Enter into Force, 2010).

Na pravosodnem področju se pojavljajo tudi dosjeji, kot sta na primer register o letalskih potnikih (Passenger Name Record – PNR) in sporazum o zagotavljanju podatkov Ministrstvu za finance ZDA o finančnih nakazilih za namene boja proti terorizmu in njegovem financiranju (poimenovan tudi sporazum SWIFT), ki sta namenjena boju proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, hkrati pa sta tesno povezana s problematiko zasebnosti in varstva osebnih podatkov. S tem področjem se med čezatlantskima partnerjema na strokovni ravni od leta 2006 ukvarja tudi posebna Delovna skupina na visoki ravni o varstvu podatkov (High Level Contact Group on information sharing and privacy and personal protection - HLCG), ki jo na EU strani zastopa aktualno predsedstvo Sveta in Evropska komisija. HLCG je z zaključnim poročilom 28. maja 2008 dosegla identifikacijo 12 skupnih načel med obema stranema, ki zadevajo privatnost ter varstvo podatkov. Načela iz tega poročila in iz drugega poročila HLCG iz oktobra 2009 naj bi predstavljala osnovo za začetek pogajanj o prihodnjem dogovoru v obliki mednarodnega krovnega sporazuma. Evropska komisija je 26. maja 2010 prejela mandat za začetek pogajanj z ZDA o takšnem sporazumu, o katerem pogajanja že potekajo.

Zaradi odsotnosti takšnega krovnega sporazuma in sistema za splošno izmenjavo podatkov o potnikih so se med EU in ZDA periodično sklepali začasni sporazumi o posredovanju podatkov o letalskih potnikih (EU-US Passenger Name Record Agreement), ki predvidevajo tudi redne vmesne preglede (U.S., EU Carry Out Passenger Name Record (PNR) Review, 2010). Tak sporazum ZDA omogoča, da z avtomatsko izmenjavo podatkov, od rezervacije posamezne letalske vozovnice naprej, prejmejo tudi določene informacije letalskih prevoznikov o vseh potnikih, namenjenih v ZDA. Ob enakopravnem sodelovanju Evropskega parlamenta s Svetom lahko v bližnji prihodnosti pričakujemo tudi sklenitev novega PNR sporazuma z ZDA, ki ne bi bil več časovno omejen. ZDA se takšnem mehanizmu zelo naklonjene, saj so preiskovalni organi s pomočjo informacij o letalskih potnikih odkrili več udeležencev terorističnih dejanj ali oseb, ki so takšna dejanja naklepale.³⁰

³⁰ Na primer povzročitelja poizkusa atentata na Times Squareu v New Yorku.

Še bolj znan dosje, ki se tudi nanaša na čezatlantsko izmenjavo osebnih podatkov, je sporazum SWIFT. SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telcommunication) je mednarodni finančni sporočilni sistem za mednarodne izmenjave denarja. EU je že s predhodnim začasnim SWIFT sporazumom ZDA omogočila, da so slednje, ob izpolnjevanju EU kriterijev glede varstva podatkov, z dostopom do podatkov SWIFT lahko širše izvajale program sledenja financiranja terorističnih dejavnosti (terrorist finance tracking system). Evropski parlament je 11. februarja 2010 uporabil svoje nove pristojnosti, zagotovljene s PDEU in zavrnil nov začasni sporazum SWIFT, ki je bil tik pred tem že potrjen v Svetu. To je povzročilo razočaranje v ZDA (U.S. Disappointed in EP Vote on Terrorist Finance Tracking Program, 2010) in posledično obisk ter nastop podpredsednika ZDA Bidna v Evropskem parlamentu. Ob upoštevanju stališč Evropskega parlamenta so se v prvi polovici 2010 zato ponovno začela pogajanja za sklenitev takšnega petletnega sporazuma, ki je bil podpisan 28. junija 2010, Evropski parlament pa ga je potrdil 8. julija 2010.

Področje notranjih zadev

Na področju azila in migracij pomembnejšega sodelovanja med EU in ZDA ni, ker ima EU že sama dovolj težav, da bi svojo politiko na tem področju kar najbolj poenotila. Vendar je po terorističnem napadu v New Yorku 11. septembra 2001 in po več odmevnejših terorističnih napadih v EU, med EU in ZDA, poleg pravosodnega sodelovanja glede izmenjave podatkov, pomembno naraslo tudi sodelovanje na nekaterih področjih notranjih zadev. Med redne oblike čezatlantskega sodelovanja pri spopadanju s terorizmom tako sodijo področje radikalizacije in novačenja k terorizmu, zaščita kritične infrastrukture v EU in ZDA ter sodelovanje na področju eksplozivov. Pri navedenih oblikah izmenjav si obe strani izmenjujeta dobre prakse, prirejata seminarje in identificirata konkretne skupne interese. Z namenom poglobljanja dialoga o mednarodnih pravnih načelih v povezavi z bojem proti terorizmu se polletno srečujejo tudi pravni svetovalci v ministrstvih za zunanje zadeve držav članic EU (v formatu delovne skupine Sveta COJUR), skupaj s predstavniki Generalnega sekretariata Sveta in Evropske komisije ter pravnimi sodelavci State Departmenta.

V ZDA zakonodaja iz 2007 predvideva za leto 2012 100 % predhodni rentgenski pregled vseh kontejnerjev, napoteni po morskimi potmi v pristanišča ZDA. EU takšne preglede zavrača zaradi prevelikih stroškov, vprašljive zanesljivosti in dodane vrednosti ter pomanjkanjem časa carinskih delavcev za druge postopke. Za EU bi tak pristop pomenil tudi nepotrebne zamude in pomembno oviro v mednarodni trgovini, s katero bi se tudi prikrito ščitilo nacionalno gospodarstvo v ZDA (Security initiatives of non-EU Customs administrations, 2010).

Po posegu ZDA in NATO v Afganistanu je zadrževanje priprtih v Centru za pridržanje Guantanamo Bay na Kubi (v nadaljevanju: Guantanamo) ves čas predstavljalo oviro v sodelovanju med ZDA in EU, ki je opozarjala na sporni pravni status pripornikov in slabo ravnanje z njimi. Predvsem Evropski parlament se je večkrat negativno odzval na ravnanje ZDA in jih pozival k spoštovanju skupnih vrednot, mednarodnega prava, človekovih pravic in vladavini prava.

V zvezi z Guantanamom je predsednik Obama prvi dan po prevzemu oblasti izdal izvršilni ukaz za zaprtje tega taborišča. ZDA so nato 16. marca 2009 prvič uradno najavile, da bodo države članice EU zaprosile za sprejem določenega števila nekdanjih pripornikov iz Guantanama. Le-ti niso bili več osumljeni terorističnih dejanj, saj zoper njih ni bilo zbranih dovolj dokazov za nadaljevanje predkazenskega postopka, vendar se po drugi strani niso mogli vrniti v domovino, ker bi jim v njej grozilo mučenje ali drugo nečloveško ravnanje.

EU je skupaj s državami schengenskega prostora 4. junija 2009 sprejela sklepe o pomoči ZDA pri zapiranju Guantanama in s tem povezanim morebitnim sprejemom tam pridržanih oseb. EU je v sklepih poudarila pravico posamezne države članice, da sama odloča o morebitnem sprejemu teh oseb na svoje ozemlje in takšno državo pozivajo k izmenjavi informacij pred in po odločitvi o sprejemu z ostalimi državami EU in schengenskega prostora. Drugim državam je bila tako dana možnost preučitve varnostnih tveganj in posredovanja zadržkov državi, ki odloča o sprejemu.

EU in ZDA sta 15. junija 2009 sprejeli Skupno izjavo o zaprtju Guantanama ter prihodnjem sodelovanju v boju proti terorizmu, temelječemu na skupnih vrednotah, mednarodnem pravu in spoštovanju vladavine prava in človekovih pravic. Izjava predstavlja okvir za sodelovanje EU z ZDA pri zaprtju Guantanama in tlakuje pot za

krepitev sodelovanja v boju proti terorizmu v prihodnje. EU je v njej izrazila pripravljenost za pomoč ZDA pri zapiranju tega taborišča s prevzemom določenega števila oseb, ZDA pa so se med drugim zavezale, da bodo z državami prevzemnicami delile vse razpoložljive informacije o posameznih osebah in prevzele nase s tem povezane stroške (U.S. and Europeans Agree on Resettling Guantánamo Detainees, 2009). Za pripornike, ki jih ne bi prevzele države članice EU ali tretje države so ZDA konec 2009 napovedale preselitev v Popravni center Thompson (Thompson Correctional Center) v Illinoisu.

V povezavi z Guantanamom je bila v EU še pred odločitvijo ZDA za zaprtje tega taborišča prisotna tudi intenzivna politična razprava o domnevni uporabi evropskih držav za prevoz in nezakonito pridržanje s strani ameriške obveščevalne agencije CIA, ki je preko teh držav pošiljala pripornike iz Afganistana v Guantanamo. Pri problematiki se je posebej angažiral Evropski parlament, ki je za ta namen ustanovil tudi posebni začasni odbor. Na številne pozive Evropskega parlamenta k odgovoru na obtožbe se Svet ni nikoli odzval, države članice pa vsaj na začetku le v manjši meri. Tudi Evropska komisija je nekaterim državam članicam poslala pisma za pojasnila glede prikritih poletov in ilegalnih centrov za pridržanje, vendar so bili odgovori pomanjkljivi, neresnični ali pa so izostali.

S povečanjem pomena boja proti terorizmu je v ZDA narasel tudi pomen mejnega nadzora in z njim povezanih novih tehnologij. (tako imenovani projekt Smart borders). Največji tak dosedanji ukrep je bila uvedba elektronskega sistema za registracijo potovanj (Electronic System of Travel Authorisation - ESTA). ESTA je na internetu temelječ sistem, ki od posameznika zahteva vnaprejšnje posredovanje določenih osebnih podatkov in predhodno odobritev potovanja, še preden se potnik vkrca na letalo za ZDA. ESTA so ZDA začele uporabljati najprej na prostovoljni podlagi od avgusta 2008 naprej, v celoti obvezna pa je postala januarja 2010. ESTA registracijo morajo uporabljati državljani vseh držav, ki so vključene v Program ZDA za odpravo vizumov (US Visa Waiver Program). To pomeni, da velja za državljane držav članic EU, ki za ZDA vizumov sicer ne potrebujejo. ZDA so s sprejetjem Zakona za spodbujanje potovanj (Travel Promotion Act), ki ga je predsednik Obama podpisal 4. marca 2010, naknadno predvidele tudi zaračunavanje takse za vsakega posameznika, ki bo vstopil v ZDA in administrativnih stroškov za obravnavo postopka

preko ESTA. Osnovni namen tega zakona naj bi sicer po uradnih izjavah v ZDA bil spodbujanje turistov, da bi obiskali ZDA.

V Program ZDA za odpravo vizumov je vključenih tudi večina držav članic EU. Sedem med njimi, v vseh primerih novih članic EU (Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Slovaška in Malta), so je programu pridružilo v letu 2008. Države članice EU morajo pri vizumski politiki, podobno kot pri nadzoru nad zunanjo mejo EU, upoštevati, da gre za pristojnost EU in polno harmonizacijo nasproti tretjim državam. Uvedba takse za ESTA s strani ZDA se lahko zaradi stroškov, ki spremljajo administrativno proceduro, v EU razume kot ukrep z naravo vize, s čimer se postavlja pod vprašaj smiselnost uvrstitve držav članic EU in samega Programa ZDA za odpravo vizumov.

Pregled sodelovanja v času predsedovanja Slovenije Svetu EU

V času predsedovanja Slovenije Svetu je bilo uspešno delo HLCG, ki sprejela 12 skupnih načel kot podlago za pogajanja, ki bodo vodila do sklenitve zavezujočega mednarodnega sporazuma med EU in ZDA o varstvu podatkov. Ta dosežek je v zaključni deklaraciji priznal tudi vrh med EU in ZDA 10. junija 2008 na Brdu. V njej je ob tem navedeno, da boj proti mednarodnem kriminalu in terorizmu zahteva tudi zmožnost za izmenjavo osebnih podatkov ob doslednem varovanju temeljnih pravic in svoboščin državljanov na obeh straneh. Izjava tudi navaja, da je najboljši način za doseg te ciljev sklenitev zavezujočega mednarodnega sporazuma. V tem primeru je Slovenija izmed funkcij, ki jih mora izpolniti predsedstvo, izvajala funkciji posredništva in priprave kompromisov in zastopanja EU navzven, zaradi dolgoročne zastavitve sklenitve takšnega sporazuma z ZDA pa tudi funkcijo strateškega vodenja. Spremljajoča faktorja pri tem uspehu sta bila visoka stopnja občutljivosti teme in visoka stopnja poznavanja konkretnega tekočega dosjeja na ravni EU.

Na področju notranjih zadev je bil največji izziv za predsedujočo Slovenijo reševanje krize med EU in ZDA zaradi vključevanja posameznih držav članic EU v Program ZDA za odpravo vizumov. Vključitev v slednjega je bila za te države stvar političnega prestiža, ZDA pa so do njih pristopale posamično in jim v podpis ponujale bilateralne memorandume, ki so vsebovali tudi določila iz pristojnosti EU, kot je na primer zakonodaja na področju varstva podatkov. Države članice EU sicer ne morejo

svobodno sporočati podatkov, vsebovanih v informacijskih sistemih EU (sistema VIS in SIS) tretjim državam. EU je zato sprejela dogovor, da se pri teh vprašanjih zavzema za paralelni pristop držav članic in EU do ZDA. Po tem pristopu naj bi se države članice z ZDA pogovarjale samo o zadevah, ki so v nacionalnih pristojnostih, medtem ko bi se ZDA o vseh vprašanjih, ki so v pristojnosti EU, pogovarjale s predstavniki EU institucij.

Dvojno napeta situacija, zaradi samovoljnega ravnanja nekaterih držav članic EU znotraj EU, kot tudi zaradi napetosti med EU in ZDA, je bila na koncu razrešena na sestanku trojke EU – ZDA s področja pravosodja in notranjih zadev na Brdu, 13. marca 2008. ZDA so na njem pristale na dvotirni pristop v smislu v EU predhodno dogovorjenega pristopa, že pripravljene memorandume z nekaterimi držav članic pa so še pred podpisom prilagodili. Neke vrste koncesija EU pa je bil privolitev, da se obe strani začneta takoj pogovarjati o uvedbi ESTA v ZDA, ki naj bi bila podobna bodočem takšnem sistemu v EU (Common Press statement of EU and US representatives meeting in Brdo on 13 March 2008).

Podobno kot na pravosodnem področju z HLCG je predsedujoča Slovenija tudi v tem primeru izmed funkcij, ki jih mora izpolniti predsedstvo, izvajala funkciji posredništva in priprave kompromisov, zastopanja EU navzven kot tudi funkcijo strateškega vodenja.

Spremljajoči faktorji pri tem uspehu so bili visoka stopnja občutljivosti teme, visoka stopnja poznavanja konkretnega tekočega dosjeja na ravni EU in obstoj drugega akterja (Evropska komisija), ki je v tem primeru nastopal kot dodatni posrednik. Navedenim moramo dodati še faktor časovnega roka, saj bi morebitni propad pogajanj pomenil veliko škodo za odnose znotraj EU in za odnose med EU in ZDA.

Tabela 4.4: Analiza prispevka slovenskega predsedstva Sveta EU k razvoju odnosov med EU in ZDA na področju pravosodja in notranjih zadev

Projekt/ dogodek	Funkcije, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta	Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta	Sredstva s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta	Nacionalni faktorji, ki vplivajo na predsedstvo Sveta	Ocena
Sprejetje dogovora o 12 skupnih načelih kot podlagi za pogajanja, ki bodo vodila do sklenitve sporazuma med EU in ZDA o varstvu podatkov.	- Strateško vodenje, - posredništvo in priprava kompromisov, - zastopanje EU navzven.	- Visoka stopnja poznavanja tekočega dosjeja, - visoka stopnja občutljivosti teme.	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	- Dobra stopnja pripravljenosti predsedstva na pogajanja v Svetu. - neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Uspešno. Rezultat je bil pohvaljen tudi v deklaraciji z zasedanja na vrh med EU in ZDA na Brdu, 10. junija 2008.
Reševanje krize glede vključevanja nekaterih držav članic EU v Program ZDA za odpravo vizumov.	- Strateško vodenje, - posredništvo in priprava kompromisov, - zastopanje EU navzven.	- Visoka stopnja občutljivosti teme, - visoka stopnja poznavanja tekočega dosjeja, - drugi akterji kot posredniki (pri pogajanjih z ZDA je sodelovala tudi Evropska	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Uspešno. Prišlo je do umiritve položaja znotraj EU in v odnosih med EU in ZDA.

		komisija).			
--	--	------------	--	--	--

4.6 GOSPODARSKO IN RAZVOJNO SODELOVANJE

Gospodarsko sodelovanje EU in ZDA predstavlja enega izmed gonil svetovnega gospodarstva, saj skupaj predstavlja skoraj 40 % svetovne trgovine. Velik obseg bilateralne trgovine in investicij kaže na visoko stopnjo soodvisnosti obeh gospodarstev. Za ponazoritev predstavlja vrednost izvoza dobrin in uslug iz ZDA v EU petkratnik izvoza iz ZDA na Kitajsko. Med leti 2000 in 2007 je bila več kot polovica vseh neposrednih investicij iz ZDA usmerjenih v EU. Tudi obratno velja, da je EU največji investitor v ZDA. Tako je večina tujih delavcev, ki delajo za podjetja v evropski lasti in se nahajajo izven EU, Američanov. Vrednost vzajemnih investicij med čezatlantskima partnerjema je ocenjena na več kot 3 bilijone USD.

Skozi čas je dozorela tudi potreba za boljše vzajemno vodenje gospodarskih odnosov, kar bi dosegli s predhodnim načrtovanjem in institucionalizacijo odnosov. Na vrhu EU – ZDA 20. junija 2005 je bila tako najprej sprejeta Deklaracija o okrepljeni čezatlantski ekonomski integraciji in rasti (Declaration on Enhancing Transatlantic Economic Integration and Growth). V deklaraciji so bila zajeta področja sodelovanja na področju usklajevanja predpisov (regulatory cooperation), kapitalskih trgov, inovacij, trgovine in transportne varnosti, energetske učinkovitosti, varstva intelektualne lastnine, investicij, konkurence, javnega naročanja in uslug. Na podlagi te deklaracije je bil na prvem (sploh) neformalnem ministrskem srečanju med EU in ZDA 30. novembra 2005 v Bruslju sprejet tudi podrobnejši program dela.

V nadaljevanju je bil na vrhu EU – ZDA 30. aprila 2007 sprejet nov in občutno trdnejši dogovor med obema čezatlantskima partnerjema. Obe strani sta ob tej priložnosti sprejeli Okvir za pospešitev čezatlantske ekonomske integracije med EU in ZDA (Framework for advancing transatlantic economic integration between the European Union and the United States of America; v nadaljevanju okvir), ki

predstavlja večletni program sodelovanja z vsebinsko zastavljenimi cilji in nadzornimi mehanizmi.

EU in ZDA naj bi s tem okvirjem pospešile konkretno sodelovanje pri odpravi ovir za čezatlantsko trgovanje, pri čemer naj bi predvsem racionalizirale predpise, zmanjšale njihovo število, znižale upravne stroške, umaknile nepotrebne razlike v predpisih ter okrepile čezatlantsko sodelovanje med upravnimi ter nadzornimi organi po posameznih sektorjih.

Med prioritetskimi projekti rasti se je ob začetku veljavnosti okvirja najprej povzelo nekatere izmed takrat že obstoječih programov za čas šestih do osmih mesecev, od takrat naprej pa se prioritete določajo z nadgradnjo na naslednjih šestih področjih: varstvo intelektualne lastnine, investicije, varnost trgovanja (secure trade), finančni trgi in inovacije ter tehnologija. Izpolnjevanje le-teh se redno spremlja s periodičnimi poročili o napredku po tem okvirju (Review of Progress under the Framework for advancing transatlantic economic integration between the USA and the European Union), ki so nato predstavljena srečanjem na vrhu med EU in ZDA.

Za spremljanje izvajanja okvirja je bil ustanovljen Čezatlantski ekonomski svet (Transatlantic Economic Council – TEC), ki je poleg spremljanja izvajanja okvirja zadolžen še za pospeševanje in redni nadzor njegovega napredka, usmerjanje dela med dvema vrhoma EU – ZDA in postavljanje ciljev ter terminskih rokov za doseganje namenov okvirja. TEC naj bi tudi olajšal tesno sodelovanje med izvršno in zakonodajno vejo oblasti ter udeleženci v čezatlantskih ekonomskih odnosih. Pred zasedanji TEC potekajo običajno posvetovanja s člani Čezatlantskega dialoga zakonodajalcev (Transatlantic Legislators Dialogue), Čezatlantskega poslovnega dialoga (Transatlantic Business Dialogue), Čezatlantskega dialoga potrošnikov (Transatlantic Consumer Dialogue) in sindikalnimi predstavniki.

Za svoje delo sprejema TEC delovni program, ki ga lahko tudi prilagaja ali se kako drugače organizira z namenom, da najbolje izpolni zastavljene cilje. Opravljeni napredek mora TEC pregledati na najmanj pol leta. Za boljše maksimiranje napredka v skupnih ekonomskih prizadevanjih lahko pri predhodno obstoječih oblikah tehničnega čezatlantskega dialoga predlaga tudi njihovo ukinitve, v kolikor so zaključili z zastavljenim delom ali drugače niso več potrebni.

TEC se praviloma sestaja vsaj enkrat letno v terminu, ki ga določita sopredsedujoča. Slednja morata biti na ustrezno visoki ravni: v ZDA na ravni predstavnika kabineta predsednika ZDA in na strani EU član Evropske komisije.³¹

Na tretjem zasedanju TEC sta se obe strani dogovorili, da bosta pozornost v prihodnje osredotočili na tri kategorije vprašanj:

Prva je horizontalno zagotavljanje koordinacije in razvoja splošnih in specifičnih predpisov (regulations). TEC bo tako razpravljal o podobnostih in razlikah predpisov na obeh straneh ter možnostih njihovih približevanja, pri čemer bo uporabljal cost-benefit analize, ocene tveganj, transparentnost ter sodelovanje zainteresirane javnosti.

Druga kategorija je reševanje specifičnih bilateralnih vprašanj. Pri slednjih naj bi vodilni predstavniki na zasedanjih namesto pregleda zadev, ki so bila predhodno že dogovorjena na nižjih ravneh, raje reševali le najbolj sporna in težka vprašanja, kjer obstajajo pomembnejše razlike v stališčih. Odprta vprašanja z večjo težo predstavljajo za nižje ravni pretrd oreh, zato lahko pomeni rešitev enega izmed spornih vprašanj tudi dobro spodbudo za reševanje drugih takšnih vprašanj.

Tretja kategorija vprašanj je, v primeru skupnega interesa obeh strani, pospeševanje zastopanja skupnih stališč do tretjih držav, na primer do Rusije in Kitajske, ali naslavljanje drugih skupnih izzivov, kot je varnost izdelkov.

Poleg teh treh navedenih kategorij bo po tem dogovoru TEC ocenil primernost obravnave posameznega vprašanja na podlagi naslednjih kriterijev: vprašanja morajo biti lahko določljiva in ne presplošna, biti morajo prepoznana kot prednostna s strani gospodarstvenikov in potrošnikov, po uspešnem zaključku morajo prinesiti občutne gospodarske koristi ali biti že predhodno identificirana na tehnični ravni s predlogi verjetnih rešitev.

V ilustracijo je bil na četrtem zasedanju TEC začet dialog o inovacijah z osredotočenjem na pet področij sodelovanja: inovacijska politika in promocija podjetništva, raziskave in razvoj, informacijska in komunikacijska tehnologija,

³¹ Dosedanja zasedanja TEC so bila naslednja: 1. zasedanje 9. novembra 2007, 2. zasedanje 13. maja 2008, 3. zasedanje 12. decembra 2008, 4. zasedanje 27. oktobra 2009, 5. zasedanje 17. decembra 2010.

tehnologije za zdravstveno nego in tehnologije za čisto energijo. Na področju približevanja predpisov so bili obravnavane teme farmacevtskih izdelkov, medicinskih naprav, varstva prehrane, kemičnih izdelkov, električne opreme, varnosti motorjev vozil in varstva igrač. Razprava je potekala tudi o odgovorih obeh strani na gospodarsko in finančno krizo, še posebej glede na zakonodajne predloge v EU in ZDA ter na njihovo kompatibilnost.

Na petem zasedanju TEC je bil sprejet nov podroben delovni program. Njegova glavna področja dela so: najboljše prakse za srednja in majhna podjetja, e-vozila, e-zdravje, načela trgovanja za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo, akcijsko partnerstvo za inovacije, investicije, omejevanje razlik v predpisih, nanotehnologija, surovine in varna trgovina (Transatlantic Economic Council, 2010).

Bilateralne gospodarske odnose med EU in ZDA je potrebno uvrstiti tudi v širši multilateralni kontekst. Obe strani v svetu ne nastopata vedno kot partnerja, temveč pogosto tudi kot tekmeca. Poleg tega se njuni pravni ureditvi razlikujeta, ker sta odraz različnih socialnih okolij. Zato prihaja občasno do trgovinskih sporov, povezanih na primer z uporabo hormonov, gensko spremenjene hrane ali različnih subvencioniranj, ki se rešujejo v okviru Svetovne trgovinske organizacije (World Trade Organization – WTO).³²

V okviru WTO sta bili EU in ZDA tudi glavni pobudnici za sprožitev kroga pogajanj o liberalizaciji trgovine in uslug v Razvojni rundi iz Dohe (Doha Development Agenda - DDA) novembra 2001. Poleg pogajanj o tržnem dostopu kmetijskih izdelkov in uslug vključuje mandat za pogajanja iz Dohe tudi problematiko držav v razvoju pri dostopu njihovih nekmetijskih izdelkov na trge razvitih držav (non-agriculture market access - NAMA). Vse strani so načeloma zainteresirane za čimprejšnji zaključek teh pogajanj, vendar so pogajanja o DDA med drugim zelo težavna tudi zato, ker je potrebno po mnenju EU in ZDA ločevati med državami v razvoju in revnimi državami, nepripravljenosti EU, da sprejme dodatne koncesije na področju kmetijstva in številnih zahtev, ki jih imajo ZDA na področju tržnega dostopa pri NAMA (World Trade Organization, 2010).

³² Čezatlantski spor glede subvencij ZDA Boeingu oziroma EU Airbusu obravnavamo v podpoglavju o prometu.

Prav tako na multilateralni ravni je bila v okviru OZN 8. novembra 2000 sprejeta Resolucija z naslovom »Deklaracija Združenih narodov o tisočletju« (United Nations Millennium Declaration),³³ ki naj bi s postavitvijo ciljev za tisočletje (Millennium Development Goals - MDG) odgovorila na največje razvojne izzive, vključno z zaščito temeljne človekove pravice do izobrazbe, hrane, zdravja, varnosti in zavetja. MDG cilji naj bi bili izpolnjeni do leta 2015.³⁴

Za izpolnitev ciljev MDG je EU 20. decembra 2005 sprejela Evropski konsenz o razvoju (European Consensus on Development), ki je prva skupna izjavo o razvojni politiki, ki sta jo v imenu institucij EU podpisala predsednika Evropskega parlamenta in Evropske komisije. Ta izjava postavlja razvoj med ključne elemente zunanjega delovanja EU skupaj s skupno zunanjo in varnostno politiko in trgovinsko politiko. Vzpostavlja tudi povezavo med razvojno politiko in z njo povezanimi politikami, kot so migracije, okolje in zaposlovanje. Dokument priznava, da odnosi EU z državami v razvoju zahtevajo ad hoc mešanico pomoči, trgovinskih stikov in drugih politik, ukrojenih po meri potreb konkretnih razvojnih partnerstev. (The European Consensus on Development, 2005).

EU je tudi največji svetovni donator pomoči, ki znaša 55 % od vse uradne razvoje pomoči (official development assistance - ODA). Slednjo se je EU zavezala postopno zviševati z 0,36 % svojega BND v letu 2004 na 0,56 % v letu 2010, končni cilj pa je zagotoviti 0,7 % BND za razvojno pomoč do leta 2015, kar bi zneslo okrog 90 milijard EUR. Ob tem bi bilo potrebno tudi občutno izboljšati koherentnost in učinkovitost svoje pomoči.

Po drugi strani se morajo tudi države, ki so prejemnice pomoči, zavezati k izboljšanju svojega gospodarskega in institucionalnega upravljanja. Pri tem se morajo truditi za

³³ Deklaracija navaja temeljne vrednote mednarodnih odnosov v 21. stoletju: svoboda, enakost, solidarnost, toleranca, upoštevanje (respect) narave in deljena odgovornost. Za izpolnitev teh vrednot so v dokumentu navedeni ključni cilji: mir, varnost in razorožitev, razvoj in iztrebljenje revščine, zaščita našega skupnega okolja, človekove pravice, demokracija in dobro upravljanje, zaščita ranljivih, posebna pozornost potrebam Afrike ter krepitvi OZN.

³⁴ MDG ciljev je osem: iztrebljenje revščine in lakote v svetu, zagotovitev univerzalnega primarnega izobraževanja, krepitev enakopravnosti spolov, zmanjšanje smrtnosti otrok, izboljšanje materinskega zdravja, boj proti HIV/AIDS, malariji in drugim boleznim, zagotovitev okoljske trajnosti, razvoj globalnega partnerstva in razvoja.

izpolnitev svojega dela zavez v Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči (Paris Declaration on Aid Effectiveness) in Akcijski agendi iz Akre (Accra Agenda for Action) o kvaliteti in učinkovitosti javne pomoči.

Tudi ODA ZDA se je v desetletju potrojila (U.S. Commitment to Development, 2009). ZDA so največji posamezni neto dajalec pomoči, ki je v letu 2008 znašala 26 milijard USD. Za izpolnitev MDG izvajajo ZDA tudi vladni program »Nahranimo prihodnost« (Feed the Future), ki je usmerjen predvsem v zmanjševanje lakote po svetu (Feed the Future Guide, 2010).

EU in ZDA skupaj doprineseta kar 80 % ODA, še večji pa je delež pri globalni humanitarni pomoči. Na vrhu EU – ZDA 3. novembra 2009 je bila sprejeta tudi Izjava o razvojnem dialogu in sodelovanju (Statement on Development Dialogue and Cooperation), katere glavni namen je bil povečanje kvalitete in učinkovitosti razvojne pomoči obeh strani. Čezatlantska partnerja sta se sporazumela za ponovni zagon Posvetovalne skupine visokih uradnikov o razvoju (High Level Consultative Group on Development) in za letna srečanja na ministrski ravni, ki bi dajala potrebne politične smernice (EU-US Summit Declaration, 2009).

V tej izjavi sta EU in ZDA identificirali tri skupne prioritete: zagotovitev hrane in razvoj kmetijstva, klimatske spremembe in MDG. Pri zagotavljanju hrane in revitalizaciji kmetijskega razvoja naj bi bil poudarek na Afriki. Skupna prizadevanja bosta obe strani izvajali v Globalnem partnerstvu za kmetijstvo, zagotovitev hrane in prehrano (Global Partnership for Agriculture, Food Security and Nutrition). V kontekstu kmetijskega razvoja v Afriki pa bosta podpirali nosilno vlogo držav v okviru Celovitega programa za kmetijski razvoj v Afriki (Comprehensive African Agricultural Development Program) in podobnih institucij.

O izpolnjevanju MDG izjava navaja, da gospodarska in finančna kriza ne le ogroža izpolnitev MDG do leta 2015, temveč spodkopava dosednji napredek. Zato bosta čezatlantska partnerja podpirala države v razvoju pri doseganju napredka, sama pa se bosta poleg pomoči na podlagi ODA zavez osredotočili na politiko koherentnosti razvoja in na učinkovitost pomoči, kot tudi na preizkus možnosti za morebitne nove inovativne finančne mehanizme, vključno z novimi oblikami prostovoljnih prispevkov državljanov in korporacij.

Pregled sodelovanja v času predsedovanja Slovenije Svetu EU

V času predsedovanja Slovenije Svetu EU je v Bruslju 13. maja 2008 potekal drugi sestanek TEC, ki je imel na dnevnem redu več kot dvajset zadev. V imenu predsedujoče Slovenije se ga je udeležil minister za gospodarstvo Andrej Vizjak. Med drugimi dogovori sta bili na sestanku sprejeti Skupna izjava in Poročilo o napredku, ki je bilo kasneje dodano k Deklaraciji z vrha EU – ZDA na Brdu 10. junija 2008, skupaj z izjavo o odprtem investiranju. Slovenija je kot predsedujoča pri tem predvsem opravljala funkcijo zastopanja EU navzven, morala pa je imeti dobro poznavanje tekočih dosjejev z ZDA na ravni EU.

To je bilo še posebej pomembno, saj je prav v času pred sestankom TEC prišlo do spora med EU in ZDA glede uvoza antibakterijsko obdelane ameriške perutnine. V EU je bila namreč prepovedana kemična obdelava perutnine in njen uvoz, ker se v EU meso čisti le z vodo. Raziskave v EU niso potrdile škodljivih vplivov tako obdelane perutnine na zdravje ljudi, zato se je Evropska komisija zavezala pripraviti zakonodajni predlog, ki naj bi prinesel rešitev za ta problem do naslednjega zasedanja TEC. Slovenija je morala kot predsedujoča tudi v tem primeru izvajati funkcijo zastopanja EU navzven, sodelovala pa je tudi pri pripravi kompromisne rešitve, s katero je lahko Svet, zaradi stopnje občutljivosti teme, ohranil verodostojnost tudi do državljanov, medijev in političnih dejavnikov v EU (EU-US Summit Declaration Brdo, 2008).

Tabela 4.5: Analiza prispevka slovenskega predsedstva Sveta EU k razvoju odnosov med EU in ZDA na področju gospodarskega in razvojnega sodelovanja

Projekt/ dogodek	Funkcije, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta	Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta	Sredstva s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta	Nacionalni faktorji, ki vplivajo na predsedstvo Sveta	Ocena
2. sestanek TEC – Čezatlantskega ekonomskega sveta, 13. maja 2008 v Bruslju (Na dnevnem redu je bil tudi spor med EU in ZDA glede uvoza antibakterijsko obdelane ameriške perutnine).	- Zastopanje EU navzven. Kot posledica dogovora z ZDA tudi naslednji funkciji znotraj EU: - posredništvo in priprava kompromisov, - zastopanje Sveta do državljanov, medijev in političnih dejavnikov v državah članicah EU.	- Dobro poznavanje tekočih dosjejev z ZDA, - drugi akterji kot posredniki (pri pogajanjih z ZDA je sodelovala tudi Evropska komisija).	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa. - dobra stopnja pripravljenosti predsedstva na pogajanja v Svetu.	Uspešno. V tem primeru je vložek predsedstva presegel običajno zastopanje Sveta.

4.7 ZUNANJA POLITIKA

EU in ZDA dobro sodelujeta pri različnih svetovnih vprašanjih, ki jih redno obravnavata na bilateralnih srečanjih ter v okviru multilateralnih forumov. Pogovori med obema stranema potekajo tudi na najvišji ravni na tako imenovanih srečanjih na vrhu (EU – US summits).

Evropska varnostna strategija iz leta 2003 navaja, da so transatlantski odnosi nenadomestljivi in da sta lahko EU in ZDA na področjih sodelovanja »svetovni velesili na strani dobrega«. EU si mora zato prizadevati za učinkovito in uravnoteženo partnerstvo z ZDA (Evropska varnostna strategija, 2003). EU sicer na podlagi lastnih izkušenj daje tradicionalno prednost dogovarjanju o svetovnih vprašanjih na multilateralni ravni, medtem na strani ZDA prihaja do oscilacij glede na pristop trenutne administracije ZDA do reševanja svetovnih zadev. Največja nasprotja med EU in ZDA so se tako pojavila v času administracije predsednika Busha med leti 2000 in 2008.

Odsotnost večjih rezultatov iz tega obdobja potrjuje, da nobena multilateralna pobuda glede katerega izmed pomembnih svetovnih vprašanj ne more uspeti brez učinkovite vključitve ZDA. To je najboljše vidno npr. pri razreševanju konflikta na Bližnjem vzhodu, odnosu do Irana, sprejemljivosti Mednarodnega kazenskega razsodišča (International Criminal Court - ICC) ali boja proti klimatskim spremembam. Predsednik Obama je najavil zavezanost ZDA učinkovitem multilateralizmu in izpostavil poglobitve zunanje politične prioritete ZDA: izboljšati podobo ZDA v svetu, premagati Al Kaido v Afganistanu, preprečevanje širjenja orožij za masovno uničenje, pospremljeno z razoroževanjem in strogim režimom nad neširjenjem orožij, izkoreninjenje revščine v Afriki in boj proti AIDS-u. To so hkrati tudi nekatera izmed vprašanj, ki so prioriteta za EU in so navedena v leta 2003 sprejeti Evropski varnostni strategiji (Poročilo o izvajanju evropske varnostne strategije, 2008).³⁵

Pod Obamovo administracijo se je po obdobju predsednika Busha ml. začel spreminjati tudi odnos ZDA do ICC, ustanovitev katerega so sicer ZDA prvotno

³⁵ Nekatera izmed izpostavljenih vprašanj bomo kratko naslovili tudi v tem podpoglavju, vendar vseh, še posebej regionalnih kriznih žarišč, ne moremo navesti.

podprle v času Clintonove administracije. Med prvotnimi podpisnicami ustanovitve ICC so bile tudi države članice EU in med številnimi drugimi tudi npr. Rusija in Kitajska. Tudi za Obamovo administracijo velja, da obstaja majhna verjetnost za ratifikacijo sporazuma o pristopu ZDA k ICC, saj ni verjetno, da bi v ZDA uspel ustavni amandma, ki bi dopuščal višjo zunanjo pravosodno avtoriteto nad njenimi državljani. Kljub temu naj bi bila pod Obamovo administracijo ustanovljena neodvisna komisija, ki bi preverila možnosti za tesnejše sodelovanje z ICC in preverila, če je domača zakonodaja v ZDA o zločinih proti človeštvu v skladu z novimi mednarodnimi standardi (The Economist 2009).

Z objavo dolgoročnega cilja o svetu brez jedrskega orožja (global nuclear zero) so ZDA posegle tudi v obstoječ varnostni položaj v EU, ki je v večji meri še vedno rezultat prisotnosti jedrskega orožja iz ZDA kot varnostnega zagotovila Evropi pred morebitnim napadom. Še posebej nekatere izmed novih držav članic EU (in NATO) so jemale jedrsko prisotnost ZDA v Evropi kot temelj njihove zunanje varnosti. Umik jedrskega orožja ZDA bi zato zahteval novo definiranje obstoječih varnostnih garancij v Evropi. Z predvidenim zmanjšanjem jedrskega strateškega in taktičnega orožja ZDA in Rusije se bo verjetno izpostavilo tudi vprašanje vloge in obsega jedrskega orožja, s katerim razpolagata Velika Britanija in Francija.

Obe strani sta ob vrhu EU – ZDA v Washingtonu 3. novembra 2009 med drugimi dokumenti sprejeli tudi skupno Deklaracijo o neširjenju in razorožitvi. V njej izpostavljata potrebo za ohranitev in okrepitev multilateralnih ukrepov, še posebej Sporazuma o neširjenju jedrskega orožja (Nuclear Non-proliferation Treaty), izražata podporo začetku veljavnosti Sporazuma o splošni prepovedi izvajanja jedrskih poizkusov (Comprehensive Test Ban Treaty) in pozivata k začetku pogajanj o sporazumu o določitvi zgornje meje za cepljive materiale (Fissile Material Cut-Off Treaty). V izjavi je tudi poudarjena nujnost, da Iran in severna Koreja izpolnjujeta svoje mednarodne obveznosti na jedrskem področju (EU-US Summit Declaration, 2009).

Ob razpravah o opuščanju jedrskega orožja se redko omenja, da že več let poteka proces popolne ukinitve kemičnega in biološkega orožja na podlagi Konvencije o kemičnem orožju (Chemical Weapons Convention) in Konvencije o biološkem in

toksiološkem orožju (Biological and Toxin Weapons Convention). Pri slednji so ZDA leta 2001 izstopile iz pogajanj o protokolu za njeno okrepitev, kar so utemeljile z določitvijo premajhnega nadzora, vendar je deklaracija z vrha EU – ZDA iz leta 2009 do obeh konvencij pozitivno naravnana.

EU je na zasedanju ES v Solunu leta 2003 sprejela tako imenovano Solunsko agendo, s katero je potrdila svojo zavezo, da bo pomagala državam Zahodnega Balkana pri sprejemanju in izvajanju potrebnih reform za njihovo približevanje in prihodnje članstvo v EU. EU je na tem območju prvič v zgodovini razmestila tudi svoje vojaške in policijske sile. ZDA so bile v tej regiji prisotne predvsem po neposredni vključitvi v vojaško rešitev konfliktov v Bosni in Hercegovini leta 1995 in na Kosovu leta 1999.

EU in ZDA sta se zavezali k ohranjanju suverenosti in teritorialne celovitosti BiH in pozivata njene politike k izvedbi potrebnih reform, s katerimi bi država lahko napredovala in izpolnila pogoje za vložitev prošnje za članstvo v EU ter Akcijski načrt za članstvo v NATO. Prav tako obe strani podpirata stabilnost, celovitost in multietničnost Kosova, ki jo podpirata z EU misijo za pravno državo (EU Rule of Law Mission - EULEX) in KFOR-jem kot vojaško misijo NATO. V okviru približevanja evroatlantskim integracijam sta obe strani tudi podpirali proces vizne liberalizacije EU za vse države te regije (EU-US Summit Declaration, 2009).

Tako EU kot ZDA sta glavna donatorja pomoči in prenosa izkušenj Afganistanu. Pri tem se osredotočata na področje zdravja, obnove kmetijstva, infrastrukturo in izboljšave v javnem sektorju. Pomemben je tudi boj proti trgovini z drogo v Afganistanu, iz katerega prihaja 80 % svetovne proizvodnje heroina, kjer skušajo afganistanske kmete odvrniti od pridelovanja makovih zrn in jih usmeriti k pridelavi prehranskih pridelkov. EU je za pomoč tej regiji sprejela posebni Načrt za okrepljeno ukrepanje EU v Afganistanu in Pakistanu. Prizadevanja za obnovo Afganistana potekajo na terenu preko pokrajinskih ekip za obnovo (Provincial Reconstruction Teams), ki pa svoje dejavnosti zaradi slabega varnostnega položaja v večjem delu države ne morejo izvajati v želenem obsegu.

Od padca talibskega režima leta 2001 sodeluje v Afganistanu poleg ZDA večina držav članic EU v mednarodnih varnostnih podpornih silah (International security

assistance force - ISAF), ki pod mandatom OZN pomagajo afganistanski vladi vzdrževati varnost v Kabulu in bližnjih območjih. Nekatere države članice EU sodelujejo tudi z vojaškimi enotami v operaciji NATO Trajna svoboda (Enduring Freedom), ki izvajajo protiteroristične dejavnosti in izgrajujejo afganistansko vojsko in policijo. Države članice EU zaradi slabega varnostnega položaja niso pripravljene povečevati svoje vojaške prisotnosti v Afganistanu, še posebej ker temu domače javno mnenje ni naklonjeno. Tudi povečanje števila afganistanske vojske in mednarodnih enot samo po sebi ne bo zagotovilo, da bo Afganistan postal delujoča država. Kakršnakoli vojaška strategija bo zato morala biti pospremljena s procesom političnega dialoga z upornimi talibani, ki nimajo skrajnih radikalnih stališč. Ob morebitni politični rešitvi bi afganistanska vlada morala prevzemati vedno večjo odgovornost, medtem ko bi EU in ZDA ter preostali del vključene mednarodne skupnosti postopno prevzemali podporno vlogo oziroma se iz države umaknili. V proces bodo morale biti vključene tudi sosednje države, predvsem Pakistan, ki lahko pomembno vplivajo na potek dogajanja in prispevajo k morebitnem prihodnjem širšem regionalnem dogovoru o usodi Afganistana (Sklepi sveta o Afganistanu in Pakistanu in spremni dokument Krepitev ukrepanja EU v Afganistanu in Pakistanu, 2009).

EU je za sodelovanje s Sredozemljem leta 1995 vzpostavila Barcelonski proces (in v nadaljevanju Unijo za Sredozemlje), pri katerem pa večji napredek ni možen zaradi Bližnjega vzhoda, predvsem konflikta med Izraelom in Palestinci. EU je skupaj z ZDA in Rusijo ter OZN član mednarodnega kvarteta, ki si prizadeva za končanje tega konflikta.

EU si skupaj z ZDA zavzema za politično rešitev tega konflikta, ki predpostavlja soobstoj dveh držav, Izraela in Palestine. Za doseg tega cilja je potrebno doseči rešitev s konsenzom vseh vpletenih strani glede vprašanj ozemlja, varnosti, palestinskih beguncev in Jeruzalema. Ključno vlogo pri reševanju tega konflikta imajo ZDA, vendar je po drugi strani EU največji donator pomoči Palestincem in hkrati največji trgovinski partner Izraela. EU in ZDA morata zato biti glavna pobudnika za pospešitev tega procesa, ki temelji na že obstoječih sporazumih in pobudah, zlasti na sprejetih resolucijah OZN in sporazumih, ki sta jih obe strani že dosegli (Sklepi Sveta o bližnjevzhodnem mirovnem procesu, 2009). EU in ZDA si bosta prizadevali za

odpravo vseh ovir in ustvarjanje možnosti za hitro ponovni začetek pogajanj med vpletenima stranema. EU je v širši regiji Bližnjega vzhoda s strokovno pomočjo in kot donator prisotna tudi v Iraku, kjer je prisotna z misijo EUJUST LEX.

Zaradi možnosti za pridobitev nuklearnega orožja iz svojih jedrskih proizvodnih kapacitet je zadnjih nekaj let v ospredju mednarodne javnosti tudi Iran. Slednji vztraja, da ima pravico do pridobivanja obogatene urana in ni pripravljen podati zavezujočih zagotovil, da ob tem ne bo proizvedel tudi jedrskega orožja. Po drugi strani EU in ZDA ves čas vztrajata na t.i. dvojnem pristopu (dual-track approach), po katerem ima Iran s svojim jedrskim programom pravice, vendar hkrati tudi obveznosti. Občutljivost Irana je tem večja, ker gre za državo, ki ima v regiji posebno težo in zaradi posebne fundamentalistične narave islamskega režima. Politika Irana je izrazito protiameriška, zato je Iran tudi zavrnil neposredne pogovore z ZDA, ki jih mu je leta 2009 ponudil predsednik Obama.

Za razliko od ZDA EU z Iranom ni bila v zgodovinskem sporu in je z njim imela pogovore v okviru t.i. formata P5+1, ki je poleg šestih večjih držav članic EU vključeval tudi visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko v vodilni vlogi. EU ni imela večjih težav z naravo režima v Iranu in je zaradi strateškega zastoja v odnosih med ZDA in Iranom Iranu v lastnem imenu dajala ekonomske in politične pobude, ki so bile podprte s strani ZDA. Zaradi nesodelovanja Irana z mednarodno skupnostjo je Varnostni svet OZN proti njemu po več opozorilih z resolucijo 1929 izglasoval sankcije, ki segajo na področja trgovine, finančnih storitev, energije in transporta. EU je ukrepe pospremila tudi z uredbo z obširnim seznam oseb in entitet, katerim se ne izdaja viz oziroma se jim je zamrznilo premoženje (Sklepi Sveta o Iranu, 2010). Za ZDA sankcije v osnovi niso predstavljale težav, saj med državama ni nikakršnih gospodarskih odnosov. Za EU pa je Iran pomemben trgovinski partner, ki ima še poseben pomen zaradi prihodnje energetske oskrbe EU z naravnim plinom. Zaradi slednje so podjetja iz EU že prisotna v Iranu in bi jih v primeru umika iz Irana utegnili nadomestiti kitajska ali katera druga azijska podjetja.

EU in ZDA si prizadevata za okrepitev Afriške unije in regionalnih povezav, predvsem na področju ekonomske integracije. Pri reševanju konflikta v Darfurju sta si EU in

ZDA prizadevali pripeljati vse sodelujoče strani za pogajalsko mizo in podpirali Afriško unijo pri izvajanju njene mirovne misije.

V Aziji je EU prvič samostojno nastopila septembra 2005 v Acehu z opazovalno misijo za nadzor izvajanja sporazuma med indonezijsko vlado in gibanjem za samostojnost te pokrajine. EU in ZDA sta sicer skupno nastopili pri humanitarnih misijah po naravnih katastrofah, kot sta bili tsunami v Indijskem oceanu in potres v Pakistanu.

EU se zaveda pomena, ki ga ima NATO kot garant evropske varnosti in s tem povezovalac partnerjev na obeh straneh Atlantika. EU je vzpostavila mehanizme za vojaško sodelovanje in redna posvetovanja z NATO. Te oblike sodelovanja so urejene s t.i. Berlin plus dogovorom iz leta 2003, ki skupaj z drugimi stalnimi sporazumi med EU in NATO po navedbi iz Evropske varnostne strategije »krepijo operativne zmogljivosti EU in določajo okvir za strateško partnerstvo za krizno upravljanje med obema organizacijama« (Evropska varnostna strategija, 2003: str. 12) V poročilu o izvajanju Evropske varnostne strategije iz decembra 2008 pa je o tem odnosu tudi navedeno: »Čezatlantsko partnerstvo je za Evropo še naprej nepogrešljiv element, ki temelji na skupni zgodovini in odgovornosti. EU in NATO morata poglobiti strateško partnerstvo, da bi bolje sodelovala pri obvladovanju kriz.«

Dogovor Berlin plus določa, da sta EU in NATO vzpostavila pristno strateško partnerstvo, s katerim so urejeni mehanizmi posvetovanj v primeru kriz in sklenjen sporazum o varnosti informacij. Najpomembnejši del dogovora pa se nanaša na izvajanje EU operacij z možnostjo uporabe sredstev in zmogljivosti NATO, brez da bi bil NATO kot organizacija vanje vključen. EU ima možnost, da od NATO pridobi eno ali katero kombinacijo izmed naslednjih treh elementov, potrebnih za izvajanje operacij: 1. dostop EU do operativnega načrtovanja NATO; 2. vodenje vojaške operacije EU s strani NATO; 3. uporaba sredstev in zmogljivosti NATO s strani EU. Rezultat tega dogovora je tudi EU celica za načrtovanje v okviru Vrhovnega poveljstva zavezniških sil v Evropi (SHAPE) v Monsu, ki pri NATO skrbi za koordinacijo misij Berlin plus (Background on EU-NATO permanent arrangements (Berlin +)).

Pregled sodelovanja v času predsedovanja Slovenije Svetu EU

Politične teme v odnosih med EU in ZDA so bile sektorsko prisotne na sestankih številnih čezatlantskih strokovnih delovnih skupin in ministrskih trojk (npr. energija, notranje zadeve). Te sektorske teme so bile poleg teh ravni obravnavane tudi kot teme pogovorov na zunanjepolitičnem področju.

Na slednjem je bila v času predsedovanja Slovenije Svetu EU v Bruslju 17. marca 2008 med EU in ZDA z izmenjavo verbalnih not potrjena pripravljenost obeh strani za uveljavitev pobud iz Tehničnega dialoga in okrepljenega sodelovanja pri kriznem upravljanju in preprečevanju konfliktov, poimenovanega tudi »delovni načrt«. Ta načrt je bil predhodno decembra 2007 potrjen v Svetu EU in s strani vlade ZDA. V imenu EU in predsedujoče Slovenije je izmenjavo not opravila predstavnica v Političnem in varnostnem odboru Metka Ipavic, za ZDA pa veleposlanik John Herbst, koordinator za obnovo in stabilizacijo v State Departmentu.

V predvidenih aktivnostih delovnega načrta je predvideno okrepljeno sodelovanje med EU in ZDA pri civilnih aspektih kriznega reševanja in preprečevanja konfliktov, predvsem pri skupnem izobraževanju (cross training), deljenju analiz in prizadevanjem za nadgradnjo sposobnosti drugih mednarodnih organizacij za krizno upravljanje. O dogodku sta obe strani izdali tudi skupno tiskovno sporočilo (EU-US Technical Dialogue and Increased Cooperation in Crisis Management and Conflict Prevention, 2008). V tem primeru je šlo med funkcijami predsedstva, ki jih je opravila Slovenija, zgolj za funkcijo zastopanja EU navzven.

Z organizacijo vrha EU – ZDA na Brdu 10. junija 2008 je politično sodelovanje v času predsedovanja Slovenije Svetu doseglo svojo najvišjo točko. EU sta zastopala predsednik Evropske komisije Barroso in predsednik Evropskega sveta Janša ter ZDA predsednik Bush, za katerega je bil to zadnji vrh z EU. Vrh je bil razdeljen na srečanje voditeljev, plenarno zasedanje in delovno kosilo. Srečanje voditeljev je bilo zaprtega tipa, medtem ko so bile na plenarnem zasedanju obravnavane naslednje teme: podnebne spremembe, energetska varnost, DOHA proces in transatlantsko gospodarsko partnerstvo ter Transatlantski ekonomski svet s poročanjem obeh sopredsedujočih.

Ob koncu zasedanja je bila sprejeta skupna deklaracija (EU-US Summit Declaration, 2008) Njen velik del predstavlja regionalne politične zadeve, med katerimi je bil na prvem mestu zahodni Balkan, poleg številnih drugih držav ali regij je bila prvič omenjena tudi Kitajska. V deklaraciji je dan poudarek tudi multilateralizmu in vlogi OZN. Glede na vrstni red regionalnih političnih zadev lahko sklepamo, da je šlo v tem primeru poleg funkcije zastopanja EU navzven tudi za primer funkcije, ko je predsedujoča Slovenija tekstu uspela dati tudi svoj poudarek. Zaradi visoke ravni dogodka je razumljivo, da so bili med faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva vključeni tudi drugi akterji kot posredniki, v tem primeru predvsem Evropska komisija.

Tabela 4.6: Analiza prispevka slovenskega predsedstva Sveta EU k razvoju odnosov med EU in ZDA na področju zunanje politike

Projekt/ dogodek	Funkcije, ki jih mora izpolniti predsedstvo Sveta	Faktorji, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva Sveta	Sredstva s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta	Nacionalni faktorji, ki vplivajo na predsedstvo Sveta	Ocena
Izmenjava verbalnih not za uveljavitev pobud iz Tehničnega dialoga in okrepljenega sodelovanja pri kriznem upravljanju in preprečevanju konfliktov, 17. marca 2008 v Bruslju.	- Zastopanje EU navzven.	- Obstoj rokov za doseg dogovorov;	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	- Neprisotnost izrazitega nacionalnega interesa.	Niti uspešno, niti neuspešno. Zgolj zastopanje Sveta na mednarodnem dogodku je premalo za podelitev ocene.
Zasedanje na vrhu med EU in ZDA na Brdu, 10.	- Zastopanje EU navzven, - posredništvo	- Dobro poznavanje tekočih dosjejev z	- Splošna sredstva: enakopravno zastopanje	- Prisotnost nacionalnega interesa (za posebni	Uspešno. Med regionalnimi

junija 2008.	in priprava kompromisov.	ZDA, - drugi akterji kot posredniki (pri usklajevanju zaključne deklaracije je sodelovala tudi Evropska komisija).	kljub skromni administrativni kapaciteti in politični teži Slovenije v primerjavi z večjimi državami članicami EU.	poudarek zahodnem Balkanu v zaključni deklaraciji).	političnimi vprašanji je bilo na predlog predsedujoče Slovenije na prvem mestu izpostavljeno območje zahodnega Balkana.
--------------	--------------------------	---	--	---	---

ZAKLJUČEK

»Vsako predsedstvo mora paziti na to, da si na začetku svojega predsedovanja s prevelikim širokoustenjem samo prečke ne postavi tako visoko, da jo nato komaj zmore preskočiti. Prav na koncu predsedovanja izvedejo mediji kritične primerjave med napovedmi in rezultati, med sanjami in resničnostjo« (Woschnagg 2007, 80 – 81).

Za predsedovanje Slovenije ocenjujemo, da so bili v začetku postavljeni cilji za predsedovanje dokaj skromno postavljeni. To je razumljivo, saj je šlo za sploh prvo predsedovanje katere izmed novih držav članic iz srednje in vzhodne Evrope, ki so se EU pridružile leta 2004. Poleg tega je bila v primerjavi z drugimi državami članicami še zelo mlada država, imela je majhno administracijo in skromne izkušnje s področja delovanja v EU.

Zaradi skromnosti administracije in njene neizkušenosti, ki je veljala tudi za politike, je bilo vodenje EU v Sloveniji vzeto kot prestižni nacionalni projekt. Kljub dolgim in vsestranskim pripravam je bil primarni cilj Slovenije predvsem, da se predsedovanje korektno izvede, tako da bodo z njim lahko zadovoljne vse države članice EU, institucije EU kot tudi zunanji partnerji EU. S tem se je Slovenija že v osnovi umestila v okvir enega izmed naših temeljnih teoretičnih izhodišč, da ni naloga predsedstva, da pri delovanju zastopa tudi lastne nacionalne interese, temveč da izpolni tiste funkcije, ki jih od nje zahteva obstoječi pogajalski položaj.³⁶

Pri predsedovanju se je morala tudi Slovenija, tako kot vse druge države članice pred in za njo, soočiti z omejitvami, ki jih pomenijo podedovana agenda, časovna omejitve šestih mesecev, kolikor traja predsedovanje in dejstvo, da je predsedstvo Sveta le

³⁶ Če naši argumenti (glede neprimernosti uveljavljanja nacionalnega interesa pri predsedovanju Svetu) niso bili dovolj prepričljivi in bi si v nasprotju z njimi Slovenija med predsedovanjem Svetu morala »postaviti spomenik«, opozarjamo na v slovenskih medijih slabo zaznan tako imenovani »ljubljski proces« v dveh različnih izvedbah. Od njiju je prvi potekal na področju kulturne dediščine na zahodnem Balkanu in drugi na področju raziskav, vendar oba ne sodita v okvir našega naslova, ki je namenjen sodelovanju EU z ZDA.

eden izmed akterjev, ki sodelujejo pri izvajanju dnevnega reda in zakonodajnega procesa v EU.

Na navedenih primerih smo tako izmed štirih zastavljenih kriterijev analize v okviru naše vsebine najprej preverili funkcije oziroma vloge, ki jih je morala izpolniti Slovenija kot predsedstvo Sveta. Če gre med funkcijami predsedstva pri vodenju opravil v Svetu še za rutinsko vlogo, temu pri posredništvu in pripravi kompromisov ni več tako. Kot smo opisali, je morala tako na primer Slovenija vložiti maksimalne napore, da je uspela rešiti dvojno napeti položaj, ki je nastal v EU in hkrati med EU ter ZDA zaradi vprašanja vključevanja nekaterih držav članic EU v Program ZDA za odpravo vizumov (US Visa Waiver Program). To je bil tudi primer težje vloge zastopanja EU navzven, saj običajno prevladujejo bolj rutinske oblike zastopanj, kjer se gre na sestankih čez vprašanja dnevnega reda. Hkrati pa je to lahko tudi primer, ko je bilo za končni uspeh potrebno znotraj EU izvajati funkcijo strateškega vodenja in funkcijo zastopanja Sveta v odnosu do drugih institucij EU, v tem primeru predvsem Evropske komisije.

Med funkcijami predsedstva je Slovenija pri politično občutljivem vprašanju spornega uvoza ameriške perutnine v EU izvajala tudi vlogo, ki jo ima predsedstvo do državljanov, medijev in političnih dejavnikov v drugih državah članicah EU. Slednja je utegnila biti še pomembnejša od samih pogajanj z ZDA.

V primerjavi z drugimi deklaracijami, ki so bile predstavljene ob zaključkih sestankov na vrhu med EU in ZDA, je bilo v deklaraciji z vrha na Brdu med regionalnimi vprašanji na prvem mestu izpostavljena regija zahodnega Balkana. Zato lahko upravičeno sklepamo, da je šlo v tem primeru za primer funkcije, ko je Slovenija kot takratno predsedstvo Sveta EU izkoristila možnost in dala s tem tekstu določen lasten večji poudarek.

Tabela 5.1: Analiza funkcij, ki jih je morala izpolniti predsedujoča Svetu EU Slovenija na primeru odnosov med EU in ZDA

Funkcije predsedovanja	Opis delovanja	Ocena
Vodenje opravil v Svetu	Rutinsko opravilo.	Zadovoljivo.
Posredništvo in priprava kompromisov	V razponu od npr. usklajevanja zaključne deklaracije vrha med EU in ZDA, reševanja bilateralnega spora z ZDA glede uvoza ameriške perutnine do reševanja politične krize zaradi vključevanja držav članic EU v Program ZDA za odpravo vizumov.	Uspešno.
Strateško vodenje	V interesu EU kot celote npr. prizadevanja za podpis sporazuma o letalski varnosti med EU in ZDA.	Uspešno.
Dajanje lastnih pobud in poudarkov	V zaključni deklaraciji z vrha med EU in ZDA na Brdu, 10. junija 2008 izpostavitve zahodnega Balkana na prvem mestu.	Uspešno.
Zastopanje EU navzven	V večjem delu rutinsko opravilo, ki predsedstvu Sveta pripade po funkciji. Izjema npr. reševanje politične krize zaradi vključevanja nekaterih držav članic EU v Program ZDA za odpravo vizumov.	Zadovoljivo (rutinsko zastopanje Sveta je premalo za podelitev ocene o uspešnosti); v posameznih primerih tudi uspešno.
Zastopanje Sveta do drugih institucij EU	V večjem delu rutinsko opravilo, ki predsedstvu Sveta pripade po funkciji.	Zadovoljivo (rutinsko zastopanje Sveta je premalo za podelitev ocene o uspešnosti).
Zastopanje Sveta do državljanov, medijev in političnih dejavnikov v EU	Težavno opravilo v primeru politično občutljivih dosjejev, npr. pri vprašanju spornega uvoza ameriške perutnine v EU.	Uspešno.
Skupna ocena		Uspešno.

Med faktorji, ki opredeljujejo zahteve drugih do predsedstva Sveta, smo lahko v zvezi s stopnjo poznavanja tekočih dosjejev na ravni EU v primeru Slovenije izpostavili sprejem omenjenih dvanajstih skupnih načel za pogajanja o bodočem krovnem mednarodnem sporazumu med EU in ZDA glede varstva podatkov. Sprejeti dogovor je dober primer, ko so bila za uspeh pogajanj potrebna tudi specifična strokovna znanja.

Pri obstoju faktorja glede rokov za doseg dogovorov, katerih neupoštevanje bi zaradi propadlih pogajanj pomenilo veliko politično škodo, smo za namene našega dela navedli začetek pogajanj o drugi fazi sporazuma o odprtem nebu med EU in ZDA (Open skies) in podpis čezatlantskega sporazuma o letalski varnosti. V primeru slednjega si je Slovenija kot predsedstvo ves čas zelo prizadevala, da je do podpisa prišlo.

Neizogiben faktor za vsako predsedstvo Sveta so tudi drugi akterji, ki se vključujejo ali se poizkušajo vključevati v posredniško vlogo. V primeru Slovenije smo v tem primeru izpostavili vlogo večjih držav članic EU v primeru odnosa EU z Iranom in odnosa EU do reševanja krize na Bližnjem vzhodu. V obeh primerih so bile zadeve že pred začetkom predsedovanja Slovenije napeljane tako, da večje države članice EU navzven delujejo v imenu EU, znotraj katere se stališča predhodno uskladijo. V večini primerov pa pri posredovanjih in pogajanjih z ZDA sodeluje Evropska komisija.

Pomemben faktor, ki opredeljuje zahteve do predsedstva je tudi stopnja občutljivosti tem. V našem delu je bilo primerov takšnih tem več, zato zaradi bolj dolgoročne perspektive teme na tem mestu izpostavljamo le podnebne spremembe. Slovenija je morala v tem primeru pregovoriti ZDA, da so v primeru deklaracije na vrhu med EU in ZDA na Brdu, pristale tudi na omembo podnebnih sprememb in ne zgolj tem o energetske varnosti. Vendar pa pri tem ni uspela, da bi ZDA pristale tudi na bolj zavezujoče besedilo glede podnebnih sprememb.

Z navedbo večine faktorjev, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva, smo na nekaj primerih prikazali umeščenost Slovenije v proces predsedovanja Svetu, kot smo to zastavili z našim drugim faktorjem analize. Zunanjih vzrokov z različnimi krizami in šoki pri tem nismo navajali, ker takšnih primerov v okviru te teme v času predsedovanja Slovenije Svetu po našem mnenju ni bilo.

Tabela 5.2: Analiza faktorjev, ki so opredeljevali zahteve do predsedujoče Svetu EU Slovenije na primeru odnosov med EU in ZDA

Faktorji predsedovanja	Opis delovanja	Ocena
Stopnja poznavanja tekočih dosjejev na ravni EU	Na delovni (in občasno tudi na politični) ravni je bilo potrebno dobro poznavanje tekočih dosjejev. To dokazuje npr. dogovor z ZDA in sprejem dvanajstih skupnih načel za pogajanja o bodočem krovnem mednarodnem sporazumu med EU in ZDA glede varstva podatkov.	Uspešno.
Drugi akterji kot posredniki	<ul style="list-style-type: none"> - Pogosta vključenost Evropske komisije v pogajanja z ZDA. (Za razliko od internih pogajanj v Svetu je zaradi pravne podlage in glede na velik obseg področij, ki vsebujejo številne tehnične podrobnosti, vključenost Evropske komisije v odnose med EU in ZDA razumljiva in dobrodošla), - na zunanje-političnem področju v nekaterih primerih (Iran, Bližnji vzhod) nekaj velikih držav članic deluje v imenu celotne EU. 	<p>Za Evropsko komisijo: uspešno.</p> <p>Za druge države članice v posameznih primerih: zadovoljivo, glede na to, da je bil tak način že predhodno dogovorjen in da se z njim še nadaljuje.</p>
Obstoj rokov za doseg dogovorov, katerih neupoštevanje bi zaradi propadlih pogajanj pomenilo veliko škodo	Na primer začetek pogajanj o drugi fazi sporazuma o odprtem nebu med EU in ZDA (Open skies) in podpis čezatlantskega sporazuma o letalski varnosti na zadnji dan predsedovanja Slovenije .	Uspešno.
Stopnja občutljivosti tem	Na primer vprašanje reševanja uvoza ameriške perutnine ali vključevanja nekaterih držav članic v Program ZDA za odpravo vizumov.	Uspešno.

Zunanji vzroki z različnimi krizami in šoki	Predsedujoči Sloveniji se ni bilo potrebno soočiti s pomembnejšimi krizami in šoki.	/
Skupna ocena		Uspešno.

Med sredstvi, s katerimi razpolaga predsedstvo Sveta za izpolnitev svojih funkcij, kar je bil tretji izmed štirih kriterijev naše analize, smo med splošnimi sredstvi na več mestih ugotovili, da je Slovenija za predsedovanje Svetu EU razpolagala s številčno skromnejšo administracijo. Tudi njena politična teža je v primerjavi z drugimi državami članicami EU skromnejša, vendar ga ji je prav položaj predsedstva Sveta v tem času povečal iznad njene običajne ravni.

Med politično specifičnimi sredstvi Sloveniji poleg predsedovanja Svetu ni bilo potrebno obvladovati še drugih paralelnih procesov v kakšnem drugem združenju, niti ni zaradi mladosti države predhodno mogla biti na kakšnem izpostavljenem položaju na posameznem političnem področju, kjer bi lahko pomembno prispevala s svojimi izkušnjami, znanji ali kapacitetami. Vendar pa smo na primeru zaključkov Evropskega sveta iz junija 2008 in za naš primer še pomembneje, iz deklaracije z vrha med EU in ZDA na Brdu, videli, da je uspela priti do izraza tudi njen poseben odnos do zahodnega Balkana.

Tabela 5.3: Analiza sredstev, s katerimi je na primeru odnosov med EU in ZDA za izpolnitev svojih funkcij razpolagala predsedujoča Svetu EU Slovenija

Sredstva, s katerimi razpolaga predsedstvo za izpolnitev svojih funkcij	Opis delovanja	Ocena
Splošna sredstva (a in b)		
a) administrativna kapaciteta predsedujoče države	V primerjavi z drugimi državami članicami EU je Slovenija razpolagala s skromno administracijo, vendar to ni imelo vidnega vpliva na izvedbo predsedovanja.	Zadovoljivo.

b) politična teža na ravni EU oziroma na mednarodni ravni	V primerjavi z drugimi državami članicami EU je imela Slovenija minimalno politično težo, ki ji ga je v tem obdobju nekoliko zvišalo prav predsedovanje. Prav zaradi predsedovanja je lahko začasno sodelovala pri pomembnih čezatlantskih temah.	Zadovoljivo.
Politična specifična sredstva (a, b in c)		
a) posebni odnosi do tretjih držav	V EU in ZDA splošno prepoznani posebni odnos Slovenije do regije zahodnega Balkana.	Uspešno.
b) hkratno obvladovanje paralelnih procesov	Slovenija ob predsedovanju Svetu EU hkrati ni potrebovala biti aktivna tudi v katerem drugem združenju.	/
c) izpostavljeni položaj na posameznem političnem področju	Slovenija v času predsedovanja Svetu EU ni bila izpostavljena na nobenem drugem političnem področju.	/
Skupna ocena		Uspešno.

Pri zadnjem faktorju analize smo v primeru Slovenije med nacionalni faktorji, ki spodbujajo ali omejujejo predsedstvo Sveta pri izpolnjevanju njegovih vlog, navedli, da je bila stopnja pripravljenosti predsedstva na pogajanja v Svetu predvsem podprta z zelo dolgimi pripravami, ki so v pomembni meri nadomestile številčno skromnost in neizkušnost administracije.

V Sloveniji je glede predsedovanja Svetu EU na politični ravni obstajal načelni nacionalni konsenz, tako da neposrednega vpletanja v potek predsedovanja ni bilo. Konsenz je obstajal tudi na administrativni ravni, saj se med predsedovanjem ni zgodilo, da bi prišlo do navzven vidne medresorske neusklajenosti.

Tabela 5.4: Analiza nacionalnih faktorjev, ki so spodbujali ali omejevali predsedujočo Svetu EU Slovenijo na primeru odnosov med EU in ZDA

Nacionalni faktorji spodbude ali omejevanja	Opis delovanja	Ocena
Stopnja pripravljenosti predsedstva na pogajanja v Svetu	Večletne predhodne priprave so v veliki meri nadomestile pomanjkljivosti slovenske državne administracije.	Uspešno.
Sposobnost predsedstva za doseganje konsenza na nacionalni ravni	V Sloveniji je glede prioritete izvedbe predsedovanja obstajal konsenz političnih strank. Na administrativni ravni ni prišlo do različnih stališč med ministrstvi, tako da je predsedstvo navzven lahko govorilo z enim glasom.	Uspešno.
Skupna ocena		Uspešno.

V naši analizi smo se osredotočili na navedene funkcije in identificirane faktorje uspeha ter omejitev, ki delujejo na delo predsedstva Sveta ter zastavljeni teoretični koncept podprli s številnimi primeri iz sodelovanja med EU in ZDA.

Prav smo v delu na podlagi več konkretnih primerov ugotovili, da prihaja zaradi zelo razvejanih stikov in sodelovanja med čezatlantskima partnerjema EU in ZDA tudi do različnih stališč. Razlogi za to so lahko politične narave, kot je bil primer z vojno v Iraku, včasih pa tudi zgolj v različnih pravnih ureditvah, ki onemogočajo normativno zблиžanje obeh strani. V primeru, da za reševanje medsebojnih sporov obstajajo mednarodno dogovorjeni mehanizmi presoje in reševanja takšnih sporov, se jih obe strani tudi poslužujeta, kot smo videli v primeru z WTO. Kljub uporabi takšnih mehanizmov pa smo lahko ugotovili, da glede na razvejanost in vsebinsko polnost obravnavanih področij, daleč največji delež dela in usklajevanj še vedno odpade na redne oblike sodelovanja med čezatlantskima partnerjema. Zato zahteva upravljanje sodelovanja med EU in ZDA vsestransko angažiranje in zahtevno nalogo za vsako predsedstvo Sveta, kar smo v uvodnem delu predvideli že v naši prvi pomožni hipotezi. Razumljivo je takšno angažiranje veljalo tudi za Slovenijo.

Ker Slovenija glede na svoje skromne atribute, tudi pri odnosih med EU in ZDA, ni sledila svojim nacionalnim interesom, lahko ob korektno opravljenem predsedovanju Svetu s tem odgovorimo tudi na naše temeljno raziskovalno vprašanje, ki je bilo naslednje:

Ali je predsedujoči Sveta EU Sloveniji na primeru odnosa med EU in ZDA uspelo zaznati in izpolniti tiste vloge, ki jih je za uspešen napredek ali zaključek pogajanj od nje zahteval obstoječi pogajalski položaj posameznega dosjeja?

Na podlagi pregledanih dejavnosti po posameznih vsebinskih področjih sodelovanja med EU in ZDA, kot tudi splošnih tujih medijskih ocen glede splošnih rezultatov predsedovanja Slovenije, lahko zaključimo, da je bilo njeno predsedovanje Svetu EU korektno izvedeno in s tem uspešno tudi na tem področju. S tem potrjujemo tudi našo drugo pomožno hipotezo, da je bila izvedba predsedovanja Slovenije Svetu EU uspešna.

Na primeru preučitve naše teme smo tudi ugotovili, da je morala Slovenija v okviru predsedovanja izpolniti enake naloge, kot jih mora vsaka druga država članica EU. Večje države članice EU so pri izpolnjevanju teh nalog v izhodiščni prednosti, saj praviloma razpolagajo z večjimi in boljšimi sredstvi, s katerimi predsedstvo Sveta razpolaga za izpolnitev svojih funkcij (kar je bil 3. kriterij naše analize).

Ugotovili smo tudi, da je bila Slovenija, ki je nesporno manjša država članica EU, uspešna pri izvedbi funkcij, ki jih mora izpolniti predsedstvo (1. kriterij analize), faktorjih, ki opredeljujejo zahteve do predsedstva (2. kriterij analize) in nacionalnih faktorjih, ki spodbujajo ali omejujejo predsedstvo pri izpolnjevanju njegovih vlog (4. kriterij analize). Slovenija je s tem potrdila, da lahko tudi majhne države članice EU uspešno izvedejo predsedovanje Svetu in da potemtakem ni večjih razlik v predsedovanju Svetu glede na velikost predsedujoče države članice EU. To pa je bila tudi naša zastavljena splošna hipoteza.

LITERATURA

- Barber, Tony. 2008. Plaudits as Slovenia hands on EU baton. *Financial Times*, (27. junij).
- Bowles, Nigel. 1998. *Government and politics of the United States*. Houndmills: Macmillan Press.
- Brechelmacher, Geli. 2010. *Zum Verständnis der politischen Funktionen in der Europäischen Union und den Aufgaben des EU-Ratvorsitzes*. Dostopno prek: <http://www.univie.ac.at/linguistics/personal/helmut/lven/cda/br-eu.htm> (20. december 2010).
- Busse, Nikolas. 2008. Unter besonderer Beobachtung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, (10. julij).
- Delegation of the European Union to the USA. 2003. *Joint Statement by European Council President Konstandinos Simitis, European Commission President Romano Prodi and US President George W. Bush on the Hydrogen Economy*, June 25, 2003.
Dostopno prek:
<http://www.eurunion.org/partner/summit/summit0306/hydrogeconstatement.htm> (17. junij 2010).
- --- 2006. *The European Union and the United States. Global partners, global responsibilities*. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/> (25. marec 2010).
- --- 2011a. *Background fact sheet, WTO disputes, EU/US Large Civil Aircraft (updated 31 January 2011)*. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/eu/Hot-Topics-Subsidies-Airbus/Boeing.html> (10. februar 2011).

- --- 2011b. *Transportation*. Dostopno prek: <http://www.eurunion.org/eu/Transportation/Transportation.html> (30. november 2010).
- Department of Homeland Security. 2010. *U.S.- EU Joint Declaration on Aviation Security, Toledo, January 21, 2010*. Dostopno prek: http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1264119013710.shtm (30. november 2010).
- Državni zbor. 2004. *Stališče Republike Slovenije (ob obravnavi zadeve predsedovanja Republike Slovenije Svetu EU in Evropskemu svetu na svoji 2. izredni seji 17. novembra 2004)*. Poročevalec državnega zbora RS 115/04 (24. november 2004).
- Elgström, Olle. 2003. *European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Embassy of the United States, Belgium. 2008. *U.S., Europe Need Collective Energy Security Strategy, May 30, 2008*. Dostopno prek: <http://www.uspolicy.be/Article.asp?ID=C4162993-98B3-4F64-9EAB-A326855D9D41> (25. marec 2010).
- --- 2009a. *U.S. and Europeans Agree on Resettling Guantánamo Detainees; 2009-06-16*. Dostopno prek: <http://www.uspolicy.be/Article.asp?ID=ECF5A7EC-589D-4045-BC7F-8DAF3CAFC9> (27. maj 2010).
- --- 2009b. *U.S. Commitment to Development*. Dostopno prek: <http://www.uspolicy.be/Article.asp?ID=360B622E-E8FA-4A04-8BB9-33BB043AA8FD> (9. avgust 2010).
- --- 2010. *U.S. Response to EU Statement on U.S. Death Penalty, 2010-02-12*. Dostopno prek: <http://www.uspolicy.be/Article.asp?ID=70B60C7F-7712-4DFF-8D9A-8A378213B1E9> (27. maj 2010).
- *Energystar*. Dostopno prek: <http://www.eu-energystar.org/> (23. junij 2010).

- European Union Institute for Security Studies. 2009. *The EU and the world in 2009: European perspectives on the new American foreign policy agenda*, edited by Alvaro de Vasconelos and Marcia Zaborowski, January 2009, No. 04. Dostopno prek: [http:// www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu) (30. september 2009).
- Evers, Marco, Stampf, Olaf in Traufetter, Gerald. 2010. Die Wolkenzieher. *Der Spiegel*, 13/2010.
- Evropska komisija. 2005. *The European Consensus on Development*. Dostopno prek: http://www.ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/index_en.htm (9. avgust 2010).
- --- 2010a. *Komisija proučuje uporabo varnostnih skenerjev na letališčih EU*, 15. junij 2010. Dostopno prek: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/740&format=HTML> (16. junij 2010).
- --- 2010b. *European Commission welcomes the signature of the second stage EU-US »open skies« agreement, June 24, 2010*. Dostopno prek: http://www.eurunion.org/eu/index2.php?option=com_content&task=view&id=3787 (29. junij 2010).
- --- 2010c. *Air, International aviation: United States*. Dostopno prek: http://www.ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/united_states (29. junij 2010).
- --- 2010č. *Energy: USA – European commission*. Dostopno prek: http://www.ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/usa_en.htm (17. junij 2010).
- --- 2010d. *Security initiatives of non-EU Customs administrations*. Dostopno prek: http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/security (5. avgust 2010).

- Evropski parlament. 2009a. *Resolucija Evropskega parlamenta o stanju čezatlantskih odnosov po volitvah v Združenih državah Amerike z 26. marca 2009*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu>. (23. november 2010).
- --- 2009b. *Linking the EU Emissions Trading System to a Future US Emissions Trading Scheme*. Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policies, October 2009. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=24368#search=%20Linking%20the%20EU%20emissions%20%20> (6. avgust 2010).
- Evropski svet. 2002. *Seville European Council, 21 and 22 June 2002, Presidency conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf (26. oktober 2010).
- *Feed the Future Guide: A Summary*. 2010. Dostopno prek: <http://www.feedthefuture.gov> (9. avgust 2010).
- Ferfila, Bogomil. 2002. *ZDA*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2009. *Primerjalne politike v sodobnem svetu. Aplikativno-empirični del: razvite države sveta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grant, Alan R. 2005. *The American political process*, 7th ed. London, New York: Routledge.
- Grgantov, Tina: *Transatlantski odnosi v luči reševanja problematike podnebnih sprememb*. 2010. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hayes-Renshaw Fiona in Wallace, Helen. 2006. *The Council of Ministers*, 2. izdaja. »Taking Turns at the Wheel: The Presidency« (Chapter 5). Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Hormats, Robert D., *Strengthening the Transatlantic Economy: Moving Beyond the Crisis, Statement before the subcommittee on the European Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, december 8, 2008*, U.S: Department of State. Dostopno prek: [http:// www.state.gov/e/rls/rmk/2009/133383.htm](http://www.state.gov/e/rls/rmk/2009/133383.htm) (31. avgusta 2010).

- Huntington, Samuel P. 2005. *Spopad civilizacij*. Ljubljana. Mladinska knjiga.

- Kajnič Sabina in Svetličič, Marjan. 2009. Ocena uspešnosti in problemi slovenskega predsedovanja Svetu EU – pogled od znotraj. *Teorija in praksa* 46 (1 - 2): 5-30.

- Kerry, Lieberman: *American Power Act Bill Will Secure America's Energy, Climate Future, May 12, 2010*.
Dostopno prek: <http://www.kerry.senate.gov/press/release/?id=5e1dc216-ce17-4cc2-92e1-8321efc8240c> (6. avgust 2010).

- Kietz, Daniela. 2007a. *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentschaften*.
Dostopno prek: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/kietz_KS_Diskpap1.pdf (3. december 2010).

- --- 2007b. *Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrates*. Dostopno prek: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S24_ktz_prt_ks.pdf#page=7 (3. december 2010).

- *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti*. 2007. Ur. I. EU C 306 (21. december 2010).

- Mildner, Stormy-Annika. 2007. *Zwischen transatlantischen Wirtschaftsraum und Welthandelsrunde. Vermittlung und Impulsgebung*. Dostopno prek: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S24_ktz_prt_ks.pdf#page=41 (3. december 2010).

- Mildner, Stormy-Anika, Richert, Jörn. 2010. *Obamas neue Klimapolitik*. Dostopno prek: <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/klimapolitik> (14. januar 2011).

- Ministrstvo za notranje zadeve RS. 2008. *Predsednik Sveta EU za področje notranjih zadev Dragutin Mate v Evropskem parlamentu predstavil zaključke ministrske konference in zasedanja trojke EU-ZDA za področje pravosodja in notranjih zadev, 27.03.2008*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12333/5840/ (27. maj 2010).

- Mission of the United States to the EU. 2008a. *EU and U.S: advance climate change, clean energy and sustainable development dialogue, Joint Press Release, March 7, 2008*. Dostopno prek: http://www.useu.usmission.gov/Dossiers/Climate_Change/Mar0708 (6. avgust 2010).

- --- 2008b. *Joint Press release, The United States and the European Union convened the second meeting of the EU-U.S. High Level Dialogue on Climate Change, Clean Energy and Sustainable Development in Washington, D.C. on March 7, 2008*. Dostopno prek: http://www.usmission.gov/dossiers/climate_change/mar0708_useuadvanclimatechange (17. junij 2010).

- --- 2008c. *Common Press statement of EU and US representatives meeting in Brdo on 13 March 2008*, Dostopno prek: http://www.usmission.gov/dossiers/travel_documents/mar1308_us_eu_vwp.html (27. maj 2010).

- --- 2008d. *EU-US Technical Dialogue and Increased Cooperation in Crisis Management and Conflict Prevention, press release, March 17. 2008*. Dostopno prek: http://www.useu.usmission.gov/natural_disasters/mar1808_

useu_crisismanagement_cooperation (30. september 2009).

- --- 2010a. *U.S./EU Agreements on Mutual Legal Assistance and Extradition Enter into Force. Department of Justice, February 1, 2010.* Dostopno prek: http://www.useu.usmission.gov/mlat_feb0110 (27. maj 2010).
- --- 2010b. *U.S., EU Carry Out Passenger Name Record (PNR) Review, February 10, 2010.*
Dostopno prek: http://www.useu.usmission.gov/pnr_review_feb1010 (27. maj 2010).
- --- 2010c. *U.S. Disappointed in EP Vote on Terrorist Finance Tracking Program, February 11, 2010.*
Dostopno prek: http://www.useu.usmission.gov/tftp_ep_feb1110/ (27. maj 2010).
- Notre Europe. 2010. *Reshaping EU-US Relations: A Concept Paper.*
Dostopno prek: <http://www.notre-europe.eu> (25. marec 2010).
- Nugent, Neill. 2010. *The Government and politics of the European Union*, 7th ed., New York: Palgrave Macmillan.
- Obama, Barack, Op-Ed by President. 2010. »*Europe and America, Aligned for the Future*«, November 19, 2010. Dostopno prek: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/19/op-ed-president-barack-obama-europe-and-america-aligned-future> (23. november 2010).
- Raščan, Stanislav. 2005. *Spremembe varnostne politike ZDA po 11. septembru 2001.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Richardson, Jeremy. 2006. *European Union: power and policy-making*, 3rd ed. Abingdon in New York: Routledge.

- Scherpenberg, Jens van. 2006. *Integrating the Atlantic Economic Area*. Dostopno prek: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2006_RP08_spb_ks.pdf (3. december 2010).
- Schout, Adrian in Vanhoonacker, Sophie. 2006. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies* 44 (5/2006): 1051-1077.
- Služba vlade za evropske zadeve. 2008a. *Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU (1. januar – 30. junij 2008), 3. julij 2008*. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/arhiv_slovensko_predsedovanje_svetu_eu/dokumenti/ (20. oktober 2010).
- --- 2008b. *Program slovenskega predsedovanja Svetu EU - kaj smo dosegli*. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/arhiv_slovensko_predsedovanje_svetu_eu/dokumenti/ (20. oktober 2010).
- Svet. 2003. *Varna Evropa v boljšem svetu; Evropska varnostna strategija. Dokument 15895/03*. Dostopno prek: <http://www.register.consilium.europa.eu> (5. april 2011).
- --- 2007. *Sklep Sveta z dne 1. januarja 2007 o določitvi vrstnega reda predsedovanja Svetu*. Uradni list Evropske unije L 1/11 (4. januar 2007).
- --- 2008a. *EU-US Summit Declaration. 2008. Brdo, Slovenia, 10. June 2008*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom> (14. junij 2008).
- --- 2008b. *EU signs agreement on cooperation in the regulation of civil aviation safety with the United States of America, 30 June 2008*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom> (10. februar 2011).
- --- 2008c. *Poročilo o izvajanju evropske varnostne strategije – Zagotavljanje varnosti v spreminjajočem se svetu, 10. december 2008*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom> (30. september 2009).

- --- 2009a. *Middle East - Council conclusions, 15. June 2009.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/108525.pdf (26.12.2010).
- --- 2009b. *Council conclusions on Iran, 26. June 2010.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/foraff/115976.pdf (26.12.2010).
- --- 2009c. *Afganistan/Pakistan – Council conclusions, 27. October 2009.* Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/110805.pdf (26.12.2010).
- --- 2009d. *EU-US Summit Declaration. 2009. Washington, 3. November, 2009.* Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom> (30. september 2009).
- --- 2010a. *Background on EU-NATO permanent arrangements (Berlin +).* Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=287&lang=EN> (5. april 2011).
- --- 2010b. *EU-US Relations,* Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1622&lang=en>. (25. marec 2010).
- Tallberg, Jonas. 2004. The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in the EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 42, (5/2004): 999-1022.
- --- 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union.* Cambridge: Cambridge University Press.
- *The Economist.* 2009a. Getting warmer, A special report on climate change and the carbon economy, (5. december).
- *The Economist.* 2009b. Who cares? (5. december).

- Tocqueville, de Alexis. 1996. *Demokracija v Ameriki*. Ljubljana: Založba Krt.
- U.S. Department of State. 2009. *Briefing on U.S.-EU Energy Council, Richard Morningstar, Special Envoy for Eurasian Energy, November 4, 2009*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/s/eee/rmk/131402.htm> (17. junij 2010).
- --- 2010a. *United States and European Union Announce collaboration on the Use of Global Navigation Satellite Systems, Media Note, Washington, DC, July 30, 2010*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/07/145465.htm> (30. november 2010).
- --- 2010b. *Transatlantic Economic Council*. Dostopno prek: <http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec> (31. marca 2011).
- Utenkar, Gorazd. 2008. *Zadostno, dve. Mag*, (9. julij).
- Združeni narodi. Generalna skupščina. 2000. *United Nations Millenium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly*. Resolucija 55.2, sprejeta 8. novembra 2000. Dostopno prek: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (9. avgust 2010).
- WIREC. Dostopno prek: <http://www.wirec2008.gov> (25. marec 2010).
- Woschnagg, Gregor, Mück, Werner in Payrleitner, Alfred. 2007. *Hinter den Kulissen der EU*. Wien-Graz-Klagenfurt: Styria Verlag.
- World Trade Organization. *Doha Development Agenda: Negotiations summary*. Dostopno prek: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiations_summary_e.htm (5. avgust 2010).