

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mario Plešej

**Vloga predsedstva pri oblikovanju dnevnega reda
sveta Evropske unije na področju kmetijstva**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mario Plešej

izr. prof. dr. Damjan Lajh, mentor

red. prof. dr. Emil Erjavec, somentor

**Vloga predsedstva pri oblikovanju dnevnega reda
sveta Evropske unije na področju kmetijstva**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

Zahvala in posvetilo

Najprej se z velikim veseljem zahvaljujem Bogu in vsem svojim priprošnjikom, še posebej sv. Mariji, sv. Frančišku Ksaveriju, sv. Ignaciju Lojolskemu, sv. Jakobu Starejšemu in bl. Luki Belludiju, da sem dokončal svoj podiplomski študij.

Najlepša hvala mentorju, somentorju in dr. Karmen Erjavec za strokovno pomoč, napotke in nasvete pri nastajanju tega dela.

P. Jožetu Robleku se iskreno zahvaljujem, ker me je med sestavljanjem tega dela spremljal z očetovsko pozornostjo ter mi duhovno in gmotno pomagal.

Zelo sem hvaležen p. Jožetu Kokalju, p. Petru Lahu in ostalim članom jezuitske skupnosti pri Sv. Jakobu v Ljubljani, ker so mi med nastajanjem tega dela pomagali s svojo gostoljubnostjo in naklonjenostjo ter z duhovno in gmotno podporo. Prav tako se želim zahvaliti sestram salezijankam z Gornjega trga v Ljubljani za njihove molitve in podporo ter župnijskemu občestvu pri Sv. Jakobu v Ljubljani, ki me je med sestavljanjem tega dela sprejelo za svojega člana in mi izkazovalo naklonjenost.

Jožefu in Mariji Bernik se prisrčno zahvaljujem za njuno velikodušno gmotno podporo in molitev ob nastajanju tega dela.

Zelo lepo se zahvaljujem Emilu in Jani Erjavec, ker sta mi na mnogo načinov izkazala svojo dobroto, pozornost in naklonjenost med sestavljanjem tega dela.

Najlepša hvala Petru Božiču, ker mi je pomagal z darovi in molitvijo.

Urošu Uršiču bi rad izrazil svojo hvaležnost za njegovo prijateljstvo ter spodbude in gmotno pomoč pri nastanku tega dela. Hvala tudi ostalim prijateljem, ki so mi med nastajanjem tega dela pomagali s svojimi molitvami, spodbudami, nasveti in podporo.

Iskrena hvala vsem članom občestva, ki se zbira pri Sv. Jakobu v Ljubljani pri nedeljskih svetih mašah v angleščini, ker so me pri sestavljanju tega dela podprli s svojimi molitvami in darovi.

Družini Šoškić se želim zahvaliti za njeno pomoč, prijaznost in naklonjenost med pisanjem tega dela.

Hvala vsem intervjuvancem za sodelovanje v raziskavi in pomoč pri nastanku tega dela.

Ne nazadnje bi se rad zahvalil Republiki Sloveniji, ker mi je s svojimi podporami pomagala pri podiplomskem študiju.

Bog povrni vsem skupaj s svojimi milostmi.



Delo posvečam očetu in materi v zahvalo za njuno ljubezen.



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani Mario Plešej, z vpisno številko 21031804, sem avtor magistrskega dela z naslovom: Vloga predsedstva pri oblikovanju dnevnega reda sveta Evropske unije na področju kmetijstva.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 12. septembra 2011

Podpis avtorja: _____

Vloga predsedstva pri oblikovanju dnevnega reda sveta Evropske unije na področju kmetijstva

Povzetek

V magistrskem delu se posvečamo odločilni fazi vsakega javnopolitičnega procesa, tj. oblikovanju dnevnega reda. Ta faza je po mnenju nekaterih raziskovalcev za Evropsko unijo (EU) pomembnejša kot za druge politične sisteme, ker je od opredelitve problemov in njihove uvrstitve na dnevni red odvisen nadaljnji razvoj integracije.

Svojo raziskovalno pozornost smo usmerili v oblikovanje dnevnega reda sveta kot enega od glavnih organov EU-ja. Zato smo se odločili, ker smo po pregledu literature ugotovili, da je ta faza javnopolitičnega procesa v povezavi s svetom EU-ja razmeroma slabo raziskana. Preučili smo vlogo, ki jo ima predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda sveta. Naš namen je bil, da opredelimo dejavnike, s katerimi bi pojasnili vpliv predsedstva na oblikovanje dnevnega reda sveta in drugih tovrstnih mednarodnih institucij. V tem smo prepoznali raziskovalno vrzel, ki smo jo želeli zapolniti s to raziskavo. Zanimalo nas je, kako velikost države, ki predseduje svetu EU-ja, in njena izkušnost s predsedovanjem vpliva na njeno vlogo pri oblikovanju dnevnega reda sveta. V raziskavi smo preučili, kako mala predsedujoča država, ki prvič predseduje svetu, oblikuje njegov dnevni red in kateri dejavniki so pri tem najpomembnejši.

Na podlagi teoretskih izhodišč smo oblikovali svoji hipotezi in ju preverili v okviru študije primera slovenskega predsedovanja svetu EU-ja na kmetijskem področju v prvem polletju 2008. Ugotovili smo, da je Slovenija kot mala država članica v svojem prvem predsedovanju na dnevni red sveta za kmetijstvo vplivala predvsem tako, da je odločala o tem, kakšno stopnjo pozornosti bo svet posvetil posameznim zadevam na dnevnem redu in kako bo potekala njihova obravnava. Slovensko predsedstvo je poudarke zadevam na dnevnem redu prvenstveno dajalo na podlagi tega, kaj je pomembno za EU in ne toliko na podlagi nacionalnih preferenc. V zelo omejenem obsegu je slovensko predsedstvo dnevni red oblikovalo tudi s postavljanjem novih zadev na dnevni red in z njihovim izključevanjem.

Najpomembnejša dejavnika, ki sta vplivala na slovensko predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda sveta, sta generalni sekretariat sveta in komisija. Drugi pomembni dejavniki pa so države članice, parlament EU-ja, t. i. podedovana agenda in institucionalna pravila v zvezi z oblikovanjem dnevnega reda.

Ključne besede: Evropska unija, oblikovanje dnevnega reda, svet, predsedstvo, kmetijstvo.

The Role of the Presidency in Shaping the Agenda of the Council of the European Union in the Field of Agriculture

Abstract

In the Master thesis we focused our attention on the most critical stage of the policy process, i.e., agenda shaping. Some researchers consider that this stage is more important to the European Union (EU) than to other political systems, since the further development of the integration depends on the definition of problems and their placing on the agenda.

Our research is focused on the agenda shaping in the Council, which is one of the main institutions of the EU. We decided to focus on the Council after having discovered, through the review of literature, that this stage of the policy process is relatively poorly studied in regard to the Council. We have examined the role of the Presidency in shaping the Council's agenda. Our aim was to identify factors that might explain the impact of the Presidency on the agenda of the Council and other similar international institutions. This was the research gap that we wanted to fill with the present study. Our principal research question was: "How does the size of the Member State that holds the Council Presidency and its experience with holding the Presidency influence on its role in shaping the Council's agenda?" In the study we looked at how small Member States holding the Council Presidency for the first time shaped the Council's agenda, and which were the most important factors affecting such Presidencies.

We formed our hypotheses on the basis of theoretical considerations and verified them in the case study of the Slovene Council Presidency in the first half of 2008 in the field of agriculture. We found that Slovenia, being a small EU Member State in its first Presidency, mostly influenced the Council's agenda by structuring it, i.e., by deciding what level of attention the Council would devote to individual issues on the agenda, and in which manner the Council would discuss them. The Slovene Presidency took decisions in this respect primarily on the grounds of what was important for the EU rather than on the basis of national preferences. Finally, and to a very limited extent, the Slovene Presidency shaped the Council's agenda also by placing new items on the agenda and by removing some items from it.

The most important factors that influenced the Slovene Presidency in shaping the Council's agenda were the Council General Secretariat and the Commission. Other important factors included: the Member States, the European Parliament, the so-called inherited agenda, and institutional rules regarding the shaping of the agenda in the Council.

Key words: European Union, Agenda Shaping, Council, Presidency, Agriculture.

Kazalo

Uvod	9
Temeljne filozofske predpostavke	11
Raziskovalna vprašanja in hipotezi	12
Relevantnost teme in omejitve	14
Metodologija	17
Struktura dela	22
1 Pojemno-teoretska izhodišča in pregled literature	24
1.1 Osnovni koncepti in pojmi	24
1.1.1 Javna politika in javnopolitični problemi	24
1.1.2 Javnopolitični proces in javnopolitični igralci	26
1.1.3 Dnevni red in oblikovanje dnevnega reda	28
1.1.4 Velika in mala država	30
1.2 Svet EU-ja	32
1.2.1 Nastanek in razvoj	32
1.2.2 Funkcije	36
1.2.3 Organiziranost in delovanje	42
1.2.4 Odločanje	52
1.2.5 Predsedovanje	55
1.2.6 Generalni sekretariat sveta	65
1.3 Kmetijstvo EU-ja in SKP	66
1.3.1 Položaj kmetijstva v EU-ju	66
1.3.2 Nastanek SKP-ja	70

1.3.3	Glavni javnopolitični problemi v kmetijstvu EU-ja v perspektivi razvoja SKP-ja	79
2	Analiza in interpretacija rezultatov	88
2.1	Analiza osemnajstmesečnega programa predsedovanja	88
2.2	Analiza horizontalnega programa slovenskega predsedstva	94
2.3	Analiza sektorskega programa slovenskega predsedstva za kmetijsko področje	98
2.4	Analiza okvirnih začasnih dnevnih redov sestankov sveta	103
2.5	Priprava in vodenje sestankov v svetu	108
2.5.1	Sestanki sveta za kmetijstvo in ribištvo	112
2.5.2	Sestanki SCA-ja in Coreperja	115
2.6	Analiza dnevnih redov sestankov in poročil o sestankih	116
2.7	Analiza vpliva dejavnikov na predsedstvo sveta pri oblikovanju dnevnega reda sveta med predsedovanjem	122
	Sklep	129
	Literatura	139
	Priloga A: Razpredelnica zadev, obravnavanih med slovenskim predsedovanjem svetu EU-ja v prvem polletju 2008 na kmetijskem področju	159
	Priloga B: Okvirni seznam vprašanj za intervjuje	173

Uvod

Oblikovalci javnih politik in raziskovalci procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik se večinoma strinjajo, da je faza oblikovanja dnevnega reda ključna v oblikovanju javnih politik (npr. Fink - Hafner 2007a; Lajh in Kustec Lipicer 2007; Princen 2009). Spoznanje, da je po drugi strani ta faza najmanj raziskana in da je znanje o njej precej razdrobljeno (Pierre 2006), nas je spodbudilo, da se posvetimo ravno tej tematiki.

Raziskanost oblikovanja dnevnega reda v mednarodnih organizacijah je v primerjavi z raziskanostjo te faze javnopolitičnega procesa v političnih sistemih držav še slabša, saj raziskovalci mednarodnih organizacij navadno tovrstna vprašanja preučujejo v okviru študij procesov odločanja (Princen 2009). Slabša raziskanost te faze javnopolitičnega procesa naj bi bila predvsem posledica dejstva, da se ta faza odvija v nedefiniranem prostoru (Grdešić 1995). Pridobivanje znanja o oblikovanju dnevnega reda v procesu oblikovanja politik Evropske unije (EU) je zaradi kompleksnosti političnega sistema EU-ja še toliko težje. Cilji pričujočega raziskovalnega dela so zato zmerni, saj menimo, da oblikovanje vseobsegajoče teorije in njeno preverjanje ni najbolj smiseln pristop v raziskovanju tega pojava. Naš namen je, da z izsledki o izbranem raziskovalnem problemu s tega področja prispevamo nekaj kamenčkov v mozaik védenja o tem politično in politološko zanimivem pojavu.

Omejujemo se na oblikovanje dnevnega reda sveta EU-ja, ki je ena od glavnih ustanov političnega sistema EU-ja in s tem tudi eden od glavnih igralcev v javnopolitičnem procesu EU-ja. Za to smo se odločili, ker smo po pregledu literature o oblikovanju dnevnega reda EU-ja ugotovili, da je prispevkov, ki se osredotočajo na svet EU-ja, razmeroma malo. Raziskovalci, ki preučujejo politični sistem EU-ja, so se za oblikovanje dnevnega reda EU-ja začeli zanimati v devetdesetih letih. Splošen pregled oblikovanja dnevnega reda EU-ja je npr. podal Peters (1996), ki je poudaril, da je ta faza javnopolitičnega procesa za EU pomembnejša kot za druge bolj legitimirane in

institucionalizirane politične sisteme, ker je od opredelitve problemov in njihove uvrstitve na dnevni red odvisen nadaljnji razvoj integracije (Peters 2001; prim. Princen 2009). V povezavi s tem je Pollack (1997) obravnaval pogoje, pod katerimi lahko nadnacionalni akterji neodvisno vplivajo na integracijo. Več raziskovalcev, npr. Schmidt (2000) ter Larsson in Trondal (2006), se je ukvarjalo s komisijo EU-ja kot nadnacionalnim akterjem in njeno vlogo kot določevalca dnevnega reda EU-ja. Kot rečeno, precej manj literature o oblikovanju dnevnega reda EU-ja se nanaša na svet EU-ja; najbolj izstopa prispevek Tallberga (2003; 2006). Kako je med akterji v javnopolitičnem procesu EU-ja nasploh porazdeljena pristojnost določanja dnevnega reda, sta med drugim skušala pojasniti Tsebelis in Garrett (1996). Zadnje obsežnejšo pregledno delo o oblikovanju dnevnega reda EU-ja je predstavil Princen (2009).

S pričujočo raziskavo želimo dopolniti delo Tallberga (2003; 2006), ki je preučeval vlogo predsedstva pri oblikovanju dnevnega reda sveta EU-ja. Tallberg (2003) je opozoril, da njegov model predstavlja prvi korak k boljšemu razumevanju in oblikovanju teorije o vlogi predsedstva pri oblikovanju dnevnega reda raznih mednarodnih institucij, ne le sveta EU-ja. K temu cilju bi se po našem mnenju še bolj približali z **opredelitvijo dejavnikov, s katerimi bi pojasnili vpliv predsedstev na oblikovanje dnevnih redov tovrstnih institucij**. V tem vidimo raziskovalno vrzel, ki jo želimo vsaj deloma zapolniti s to raziskavo in tako prispevati k oblikovanju teorije o tem pojavu. V nadaljevanju predstavljamo načrt, kako to narediti.

Raziskovalni načrt vključuje filozofske predpostavke, raziskovalne strategije in metode (Creswell 2009). Med filozofskimi predpostavkami je temeljnega pomena raziskovalčev ontološki in epistemološki nazor.¹ Ta nazor, tudi če ni jasno in določno izražen, oblikuje usmeritev slehernega družboslovca v zvezi z njegovim predmetom

¹ Ontologija in epistemologija sta filozofski disciplini. Prva se ukvarja s samo naravo biti, s tem, kakšna je oblika in narava resničnosti ter, posledično, kaj je tisto, kar je možno o resničnosti spoznati; druga se ukvarja s tem, kaj je možno spoznati o resničnosti in kako, pri čemer je ključno vprašanje, kakšna je narava odnosa med spoznavalcem in tem, kar je možno spoznati (Stoker in Marsh 2002; Furlong in Marsh 2010).

preučevanja, saj določa njegove teoretske in metodološke pristope (Furlong in Marsh 2010). Strinjamo se s stališčem, da sta ontološki in epistemološki nazor medsebojno povezana in da sta kot raziskovalčeva »koža« in ne kot »pulover«, ki ga lahko raziskovalec oblači in slači, kakor mu pač ustreza (Furlong in Marsh 2010). Zato je pomembno, da se zavedamo posledic privzemanja različnih ontoloških in epistemoloških nazorov ter različnih mnenj o njihovi medsebojni povezanosti, saj to določa, »kaj preučujemo kot družboslovci, kako to preučujemo in kaj mislimo, da lahko trdimo na podlagi preučevanja« (prav tam, 188 in 189).

Temeljne filozofske predpostavke

V svojem znanstvenoraziskovalnem pristopu izhajamo iz »fundacionalističnega« oz. objektivističnega ali realističnega ontološkega nazora (Stoker in Marsh 2002; Marsh in Furlong 2002; Furlong in Marsh 2010) oz. iz »izročila pojasnjevanja« (Bučar in dr. 2002), ki predpostavlja, da svet obstaja neodvisno od našega (spo)znanja o njem in da obstajajo bistvene razlike biti, na podlagi katerih je zgrajeno družbeno življenje. V nasprotju s tem je »protifundacionalistično« oz. konstruktivistično ali relativistično ontološko stališče (Stoker in Marsh 2002; Marsh in Furlong 2002; Furlong in Marsh 2010) oz. »izročilo razumevanja« (Bučar in dr. 2002), po katerem so družbeni pojavi, npr. razlike med spoloma, družbeno ustvarjeni v smislu, da njihova družbena vloga oz. vzročni vpliv ni neodvisen od njihovega razumevanja s strani delovalcev, skupin oz. družbe.

Z epistemološkega vidika se s tem delom pridružujemo sodobnim realistom. Za klasične realiste je značilno, da iščejo vzročne povezave med družbenimi pojavi, a so prepričani, da mnogo povezav med pojavi ni možno neposredno opaziti (Furlong in Marsh 2010). V skladu z realistično teorijo je te nevidne globlje strukturne povezave med pojavi mogoče opredeliti le posredno, prek vidnih povezav, ki so posledica prvih (prav tam). Za sodobni realizem, ki se je razvil pod vplivom kritike zagovornikov

hermenevtičnega oz. interpretativnega epistemološkega pristopa,² sta značilni dve stvari (Furlong in Marsh 2010). Prvič, sodobni realisti so prepričani, da družbeni pojavi sicer obstajajo neodvisno od naše interpretacije, vendar po drugi strani naša interpretacija vpliva na izide. Strukture zato niso pojmovane deterministično, ampak kot danosti, ki bodisi omejujejo ali spodbujajo. Družboslovje potemtakem preučuje refleksivne delovalce, ki strukture interpretirajo in spreminjajo. Drugič, sodobni realisti menijo, da je naše védenje o svetu zmotno, ker je obremenjeno s teorijo. Zato moramo opredeliti in razumeti tako zunanjo »realnost« kot tudi njeno družbeno konstrukcijo, če želimo razložiti odnos med družbenimi pojavi.

Raziskovalna vprašanja in hipotezi

Pri raziskovanju gre predvsem za oblikovanje raziskave in raziskovalni načrt je kot škatla z orodjem, s katero lahko to profesionalno naredimo (Hancké 2010). Oblikovanje raziskave pomeni, da oblikujemo svoje raziskovalno vprašanje in predstavimo svojo različico razprave o tem vprašanju; to tudi pomeni, da zberemo in oblikujemo podatke in primere, tako da se nanašajo na oblikovano vprašanje in razpravo (prav tam). Raziskovanje vključuje sprejemanje odločitev, ki jih je treba obrazložiti, zato oblikovanje raziskave pomeni tudi stalno oblikovanje argumentov za odločitve (prav tam).

Raziskovalno vprašanje raziskovalca usmeri v raziskovanje tistih vidikov raziskovalnega problema, ki so nepojasneni ter bi njihova razjasnitev pomembno prispevala k razumevanju preučevanega pojava in napovedovanju njegovega razvoja, skratka, k oblikovanju teorije. Hancké (prav tam) opredeli naslednje glavne značilnosti raziskovalnih vprašanj. Prvič, zastavljena morajo biti tako, da je nanje možno dobiti tudi drugačne odgovore, kot jih domnevamo. Drugič, morajo biti preprosta v smislu, da jih

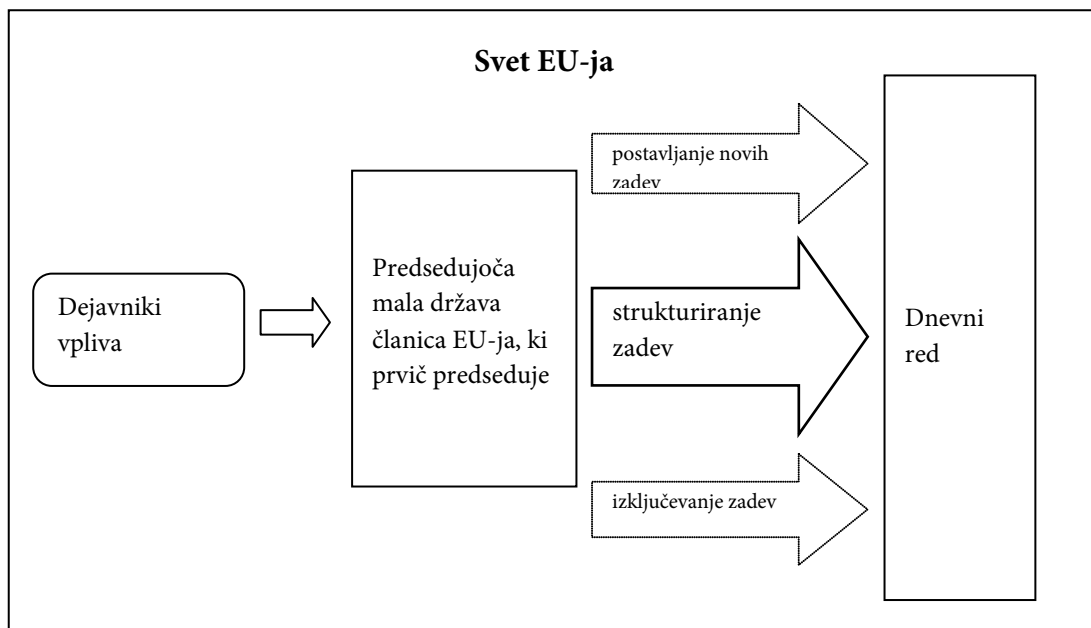
² Zagovorniki hermenevtičnega oz. interpretativnega epistemološkega pristopa so prepričani, da je svet družbeno ustvarjen, zato jih Furlong in Marsh (2010) uvrščata med protifundacionaliste. V svojem preučevanju se osredotočajo na pomene veđenj in ravnanj. S svojim raziskovanjem želijo bolj prispevati k razumevanju pojavov kot pa k njihovem pojasnjevanju, saj menijo, da ni možno dokazati časovno in prostorsko stalnih vzročnih povezav med pojavi.

lahko razmeroma enostavno in hitro razložimo tako kolegom z istega znanstvenoraziskovalnega področja kot tudi tistim, ki so dejavni na drugih področjih. Tretjič, vprašanja morajo biti taka, da jih je možno raziskati, kar pomeni, da je treba vedeti, kakšno empirično gradivo potrebujemo ter ali ga lahko dejansko pridobimo in uporabimo; pomeni tudi, da imajo vprašanja logični začetek in konec.

Naše temeljno raziskovalno vprašanje se glasi: **kako velikost države članice, ki predseduje mednarodni instituciji, sestavljeni iz predstavnikov držav članic, in njena izkušnost s predsedovanjem vpliva na njeno vlogo pri oblikovanju dnevnega reda te institucije.** Zaradi omejenosti s časom in viri smo se odločili zgornje vprašanje preučiti delno, in sicer se osredotočamo le na predsedovanje malih držav članic svetu EU-ja, ki so brez izkušenj s predsedovanjem, in na njihovo oblikovanje dnevnega reda sveta. Zanima nas torej, **kako mala država članica EU-ja, ki nima izkušenj s predsedovanjem svetu EU-ja, oblikuje njegov dnevni red (RV1) in kateri dejavniki so pri tem najpomembnejši (RV2).** Domnevamo, da mala država članica EU-ja, ki nima izkušenj s predsedovanjem svetu, njegov dnevni red bolj kot na druge načine oblikuje z njegovim strukturiranjem, tj. z razvrščanjem zadev na dnevnem redu glede na pomembnost (H1). Poleg tega menimo, da na predsedujočo malo državo članico brez izkušenj s predsedovanjem svetu EU-ja v zvezi z oblikovanjem njegovega dnevnega reda najbolj vpliva odnos z generalnim sekretariatom sveta kot podporno strokovno službo predsedstva sveta in komisijo EU-ja (H2).

Na osnovi prispevka Tallberga (2003), ki je podrobneje predstavljen v prvem poglavju, in zgornjih hipotez v spodnji shemi 1 ponazarjamo svoj raziskovalni model o vlogi male predsedujoče države članice pri oblikovanju dnevnega reda sveta.

Shema 1: Raziskovalni model



Vir: raziskovalni model smo oblikovali na podlagi teoretskih izhodišč Tallberga (2003).

Relevantnost teme in omejitve

Uvodoma smo že predstavili razloge, ki govorijo o pomembnosti preučevanja oblikovanja dnevnega reda nasploh in v kontekstu EU-ja. Poleg tega menimo, da je to delo zanimivo tudi zato, ker se nanaša na male države. V zadnji širitvi EU-ja leta 2004 in 2007 so se tej evropski politično-gospodarski povezavi pridružile pretežno male države. Danes, ko EU šteje 27 članic, bi lahko med velike sile uvrstili le peščico njegovih držav članic. Velika večina je malih in srednjih držav, od katerih jih bo veliko svetu EU-ja prvič predsedovalo v naslednjih letih. Prav tako med novimi možnimi članicami EU-ja, z izjemo Rusije, ni velikih sil.³ Glede na obravnavano temo bi lahko torej to delo deloma uvrstili med študije malih držav. To raziskovalno področje je v zadnjem času ponovno v

³ Ob nastajanju pričujočega dela imajo Črna gora, Hrvaška, Islandija, Makedonija in Turčija status države kandidatke za vstop v EU, pri čemer se pristopna pogajanja s Črno goro in Makedonijo še niso začela; Albanija, Bosna in Hercegovina, Srbija in Kosovo pa so poimenovane kot države potencialne kandidatke (Evropska komisija 2011).

razcvetu in raziskovalci se predvsem posvečajo vlogi malih držav kot normativnih podjetnikov (angl. *norm entrepreneur*), kot akterjev v regionalnih integracijah in kot virov etnopolitičnih konfliktov (Neumann in Gstöhl 2006). Pričujočo raziskavo lahko uvrstimo med dela, ki obravnavajo vlogo malih držav v EU-ju kot glavni evropski regionalni integraciji, pri čemer je treba omeniti, da je omejeno na dokaj ozek segment politike.

V tej raziskavi se omejujemo na oblikovanje dnevnega reda sveta EU-ja. Svet EU-ja je po eni strani tipičen organ klasične mednarodne organizacije, saj v njem države članice EU-ja prek svojih predstavnikov uresničujejo svojo pravico odločanja o zadevah EU-ja. Zaradi posebne narave EU-ja – gre za politično tvorbo, ki je več kot mednarodna organizacija, a manj kot država (prim. Hlavac 2010) – pa je glavna naloga sveta, tj. oblikovanje in sprejemanje zakonodaje EU-ja, povsem netipična za organe klasičnih mednarodnih organizacij. Zato je razumljivo, da ugotovitev iz pričujoče raziskave ne moremo kar enostavno razširiti na organe drugih mednarodnih organizacij. Po našem mnenju je možna določena stopnja posplošitve, in sicer razširitev pričujočih dognanj na istovrstne ustanove političnih integracij, primerljivih z EU-jem.

Čeprav obstajajo določene razlike v javnopolitičnem procesu EU-ja med različnimi javnopolitičnimi področji, smo se zaradi omejenosti s časom ter z materialnimi in drugimi viri odločili, da svoji hipotezi preverimo na enem javnopolitičnem področju. Izbrali smo kmetijstvo, in sicer iz naslednjih razlogov. Kmetijstvo in proizvodnja hrane imata sicer nekaj posebnih značilnosti, a to področje ni tako različno od drugih javnopolitičnih področij, da ga ne bi mogli uporabiti za ponazoritev splošnejših točk o javnopolitičnem procesu (Grant 2006). V okviru EU-ja je skupna kmetijska politika (SKP) dolgo časa predstavljala enega od glavnih simbolov evropske integracije in je ena najstarejših in največjih politik EU-ja. Četudi danes kmetijstvo v EU-ju ni več tako v ospredju kot na začetku evropskega združevanja, je še

vedno zelo pomembno javnopolitično področje.⁴ O tem priča dejstvo, da EU med vsemi javnopolitičnimi področji kmetijstvu in razvoju podeželja še vedno nameni največji delež svojih proračunskih sredstev.⁵ V finančnem okviru EU-ja⁶ za obdobje 2007–2013 je za ohranjanje in upravljanje naravnih virov namenjenih 42,3 odstotka vseh sredstev, pri čemer je za neposredne podpore in tržno-cenovne ukrepe v kmetijstvu namenjenih 33,8 odstotka vseh sredstev (Evropska komisija 2010b). V letnih proračunih EU-ja 2007–2011 deleža sredstev za kmetijstvo in za razvoj podeželja povprečno znašata 31,4 in 10,1 (skupaj 41,5) odstotka letnih proračunskih sredstev, ki v tem obdobju povprečno obsegajo 134,6 milijarde evrov.⁷ Gre torej za precejšnjo vsoto denarja in razumljivo je,

⁴ Francoski ekonomist in politik Robert Marjolin (v Dinan 2005), pomemben udeleženec v pogajanjih o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in član komisije EGS-ja v prvih dveh mandatih, je v svojih spominih zapisal, da je v prvih petih letih EGS-ja vprašanje postopne izgradnje SKP-ja prevladovalo nad vsemi drugimi.

⁵ Z izrazom proračunska sredstva mislimo na odobrena proračunska sredstva za prevzem obveznosti. Večletni finančni okvirji in letni proračuni EU-ja namreč prikazujejo načrtovana odobrena proračunska sredstva za prevzem obveznosti (sprejem pravne obveze za zagotovitev sredstev, če so izpolnjeni določeni pogoji) in za plačila (denarna izplačila ali bančna nakazila upravičencem) (Evropska komisija 2010). Sredstva za obveznosti in za plačila se pogosto razlikujejo, ker so sredstva za večletne programe ali projekte praviloma vezana v letu, ko so programi ali projekti sprejeti, izplačana pa so postopno v letih njihovega izvajanja, odvisno od stanja izvedbe (prav tam). Sredstva za upravne stroške ter za neposredne podpore in za tržno-cenovne ukrepe v kmetijstvu se s tega vidika ne razlikujejo (prav tam).

⁶ Finančni okvir EU-ja, imenovan tudi finančna perspektiva, je večletni načrt porabe proračunskih sredstev EU-ja in določa letne zgornje meje porabe sredstev za obveznosti po širokih skupinah porabe, imenovanih razdelki, in letne skupne zgornje meje porabe sredstev za plačila (Pogodba o delovanju Evropske unije, 312. člen; Evropska komisija 2010a). Letni proračuni morajo upoštevati te zgornje meje (Evropska unija 2010c). Finančni okvir je po uveljavitvi Lizbonske pogodbe določen z uredbo o določitvi večletnega finančnega okvirja, ki jo po posebnem zakonodajnem postopku na predlog komisije sprejme svet, potem ko jo je odobril parlament EU-ja (Pogodba o delovanju Evropske unije, 312. člen). Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je bil finančni okvir določen s posebnim, medinstitucionalnim, sporazumom med parlamentom, svetom in komisijo EU-ja. Finančni okvir za obdobje 2007–2013 je razdeljen na šest razdelkov, od katerih je drugi razdelek poimenovan *Ohranjanje in upravljanje naravnih virov*. Skoraj vsa sredstva tega razdelka predstavljajo sredstva za neposredne podpore in tržno-cenovne ukrepe v kmetijstvu ter razvoj podeželja, preostalo so sredstva za ribištvo, nekatere ukrepe v zvezi z okoljem in podnebjem, veterinarske in fitosanitarne ukrepe ter nekatere ukrepe humanitarne pomoči.

⁷ Deleža sredstev za kmetijstvo in za razvoj podeželja v letnih proračunih EU-ja znašata 33,8 in 9,8 (skupaj 43,6) odstotka v letu 2007, ko so vsa sredstva obsegala 126,5 milijarde evrov (Evropski skupnosti 2007); 31,7 in 10,0 (skupaj 41,7) odstotka v letu 2008, ko je bilo 129,1 milijarde evrov vseh sredstev (Evropski skupnosti 2008); 30,7 in 10,2 (skupaj 40,9) odstotka v letu 2009, ko je bilo vseh sredstev 133,8 milijarde evrov (Evropski skupnosti 2009); 30,9 in 10,2 (skupaj 41,1) odstotka v letu 2010, ko je bilo vseh sredstev 141,5 milijarde evrov (Evropska unija 2010b); ter 30,2 in 10,2 (skupaj 40,4) odstotka v letu 2011, v katerem celoten proračun EU-ja obsega 141,9 milijarde evrov (Evropska unija 2010).

da so interesne skupine na tem področju med najboljše organiziranimi in vplivnimi, tako na ravni EU-ja kot tudi v državah članicah. Tisti, ki se ukvarjajo s kmetijstvom, so za odločevalce, izvoljene na neposrednih volitvah, pomembni tudi z volilnega vidika, saj kmetje predstavljajo dokaj homogeno in vplivno skupino volivcev. Ne nazadnje je to področje zanimivo zaradi aktualnosti vprašanj glede zagotavljanja redne preskrbe, varnosti in kakovosti hrane ter učinkov kmetijstva na okolje in podnebje.

Metodologija

Privzetje sodobnega realističnega epistemološkega nazora ima odločilni vpliv na izbiro metodološkega pristopa, saj so za sodobnega realista pomembni tako kvantitativni kot kvalitativni podatki, pri čemer kvantitativne podatke pridobiva o tistih pojavih in povezavah, ki jih je možno neposredno opazovati, kvalitativni podatki pa mu dajejo vpogled v družbeno interpretacijo pojavov (Marsh in Furlong 2002). V pričujoči raziskavi zato uporabljamo **mešani metodološki pristop**, ki je nasploh čedalje bolj priljubljen in uporabljen v znanstvenem raziskovanju na različnih področjih (Creswell 2009; Read in Marsh 2002; Bučar in dr. 2002). Idejo združevanja različnih znanstvenoraziskovalnih metod mnogi pripisujejo psihologoma Campbellu in Fisku, ki sta v svoji raziskavi leta 1959 uporabila mešani metodološki pristop za preverjanje veljavnosti psiholoških značilnosti (Creswell 2009). Ta pristop se je medtem od iskanja stičnih točk med metodami razvil v dejansko združevanje oz. povezovanje kvantitativnih in kvalitativnih podatkov, npr. tako da rezultati na podlagi ene metode raziskovalcu pomagajo identificirati akterje ali vprašanja, ki jih preuči z drugo metodo (prav tam). Gre torej za združevanje kvantitativnih in kvalitativnih metod, ki ne pomeni le preprosto zbiranje in analiziranje različnih vrst podatkov, ampak skupno uporabo obeh vrst metod, tako da je celotna moč raziskave večja od zgolj kvantitativne ali

kvalitativne raziskave (Creswell 2009).⁸ Read in Marsh (2002) izpostavita dve koristi mešanega metodološkega pristopa: prvič, z uporabo več raznovrstnih metod v okviru iste raziskave lahko odgovorimo na različne vidike raziskovalnega vprašanja in drugič, z združevanjem metod povečamo verodostojnost raziskave, saj lahko ugotovitve na podlagi ene metode preverimo z izsledki na osnovi druge metode.

Zaradi povezanosti ontologije, epistemologije in metodologije je pri združevanju metod treba paziti, da ne rušimo privzetega temeljnega ontološkega in epistemološkega nazora, npr. tako da pri zbiranju in analiziranju kvantitativnih podatkov zavzamemo pozitivistično epistemološko držo, pri zbiranju in analiziranju kvalitativnih podatkov pa interpretativno držo (prav tam). Če raziskovalec izhaja iz realističnega epistemološkega nazora, je po mnenju Reada in Marsha (prav tam) najboljši način združevanja metod tisti, ki ga Creswell (2009) označi kot enega od načinov hkratnega združevanja metod, v katerem raziskovalec hkrati zbira podatke z različnimi metodami ter jih tudi hkrati analizira in interpretira, pri tem pa manjši del enovrstnih podatkov vgradi v prevladujočo zbirko drugovrstnih podatkov z namenom, da preuči različne vrste vprašanj. Z drugimi besedami, raziskava s tovrstnim mešanim metodološkim pristopom ima glavno metodo, ki je podprta s podatkovno zbirko, pridobljeno na podlagi drugotne metode. To vgrajevanje npr. pomeni, da raziskovalec z drugotno metodo skuša odgovoriti na vprašanja, na katera ni odgovoril z glavno metodo, ali išče informacije na drugačni ravni analize (prav tam). Združevanje podatkov, pridobljenih na podlagi obeh metod, se pogosto izvede z združevanjem in primerjavo informacij v razpravnem delu študije (prav tam). Creswell (prav tam) meni, da je ta pristop privlačen, ker lahko

⁸ Kot poudarjajo Bučar in dr. (2002, 8), je za kvantitativne metode »bistvena količina določene značilnosti pojava ali povezanosti dveh pojavov in njeno merjenje oz. pridobivanje numerično izraženih podatkov o predmetu preučevanja.« Na drugi strani se kvalitativne metode »ukvarjajo s kakovostjo določenega pojava, pri katerem sicer lahko vidimo spremembe ali povezanost z drugimi pojavi, a teh ni mogoče numerično izraziti« (prav tam). Pri tem razlikovanju je težje najti značilne primere za eno in drugo vrsto metod, saj je npr. pri metodah intervjuja, raziskovanja dokumentov in primerjalnega raziskovanja možen tako kvalitativen kot kvantitativen pristop; med čiste kvantitativne metode tako uvrščamo le analizo uradnih statističnih podatkov in javnomnenjske ankete, kot čisti kvalitativni pristop pa ostane le še opazovanje z neposredno udeležbo (prav tam).

raziskovalec hkrati zbira dve vrsti podatkov v okviru ene faze zbiranja podatkov, ker raziskava temelji tako na kvantitativnih kot kvalitativnih podatkih in ker lahko raziskovalec zaradi različnih vrst podatkov ali podatkov z različnih ravni pridobi več različnih vpogledov. Poleg prednosti pa Creswell (2009) opozori tudi na omejitve takšnega združevanja metod: podatke, ki jih v analizi želimo združevati, moramo na tak ali drugačen način preoblikovati; pri primerjanju dveh različnih podatkovnih zbirk lahko pride do protislovij, ki jih je treba razrešiti; zaradi neenakega položaja metod lahko tak pristop vodi v neenake dokaze, kar je lahko ovira pri interpretaciji končnih rezultatov.

V zvezi z metodologijo Read in Marsh (2002) poleg pomembnosti ontološkega in epistemološkega izhodišča izpostavita, da mora biti raziskovalec prožen in prilagodljiv glede uporabe raznovrstnih metod, saj je ustreznost izbora odvisna zlasti od narave raziskovalnega problema – kaj želimo raziskati in na katera vprašanja želimo odgovoriti.

Glede na zgoraj predstavljene smernice smo se odločili za metodološki pristop, ki je prvenstveno kvalitativen, kar pomeni, da se predvsem ukvarjamo z besedami in da je naš glavni namen prispevati k oblikovanju teorije (Bryman 2008). V okviru pregleda literature in predstavitev pojmovno-teoretskih izhodišč s **konceptualno analizo sekundarnih virov** (Bučar in dr. 2002) najprej opredelimo koncepte in pojme, pomembne za to raziskavo. Poleg tega z **analizo, interpretacijo in primerjavo primarnih in sekundarnih virov** (prav tam) preučimo institucionalno zasnovo sveta EU-ja, pri čemer se še posebej osredotočimo na vlogo predsedstva sveta pri oblikovanju dnevnega reda, ter predstavimo kmetijstvo EU-ja in SKP, še zlasti z vidika javnopolitičnih problemov in oblikovanja dnevnega reda na tem področju.

V empiričnem delu preverimo svoji hipotezi s podrobno in intenzivno **študijo primera** (Bryman 2008; Bučar in dr. 2002). Kot primer predsedovanja male države svetu EU-ja na kmetijskem področju smo izbrali predsedovanje Slovenije v prvem polletju 2008. Za to smo se odločili predvsem zaradi večje dostopnosti podatkov.

V okviru študije primera **kvalitativno in kvantitativno preučimo primarne vire**, pomembne za oblikovanje dnevnega reda sveta EU-ja med slovenskim predsedovanjem na kmetijskem področju, to so programi predsedovanja, osnutki dnevnih redov, sprejeti dnevni redi in poročila s sestankov. S kvalitativno analizo besedil omenjenih dokumentov identificiramo zadeve na dnevnem redu sveta med slovenskim predsedovanjem ter glede na strukturo dokumentov in pomen besed, s katerimi so opisane zadeve, ocenimo pomembnost posameznih zadev za slovensko predsedstvo. Pomembnost posameznih zadev ocenimo tudi s pomočjo kvantitativne besedilne analize dokumentov, tako da preučimo pogostnost pojavljanja posameznih zadev v dokumentih in pogostnost njihove obravnave na sestankih na različnih ravneh sveta EU-ja na podlagi poročil o sestankih. Rezultate prikažemo v razpredelnicah in jih interpretiramo.

Z izvedbo **polstrukturiranih poglobljenih intervjujev** (Bryman 2008; Kvale 1996; Luton 2010) s predstavniki slovenskega predsedstva, dejavnimi v Ljubljani in Bruslju, pridobimo podrobnejše podatke, s katerimi osvetlimo procese in ozadje v zvezi z oblikovanjem dnevnega reda sveta za kmetijstvo med slovenskim predsedovanjem.

Med možnimi intervjuvanci smo najprej opredelili osem oseb, ki so pred in med slovenskim predsedovanjem svetu EU-ja na ministrstvu za kmetijstvo, stalnem predstavništvu pri EU-ju in v službi vlade za evropske zadeve (SVEZ) imeli pomembno vlogo v procesu oblikovanja dnevnega reda sveta na kmetijskem področju. Po elektronski poti smo intervjuvancem poslali prošnjo za intervju. Za intervju smo se uspeli dogovoriti s tremi intervjuvanci, prek njih pa še z dvema drugima, ki ju na začetku nismo predvideli. Intervjuje smo opravili:

- z **Živano Mejač**, ki je v SVEZ-u sodelovala pri koordinaciji projekta predsedovanja, kar je med drugim vključevalo tudi koordinacijo priprave slovenskega horizontalnega programa predsedovanja;
- z **Andrejo Naraks**, ki je na slovenskem stalnem predstavništvu pri EU-ju skrbela za logistično pripravo sestankov v svetu;

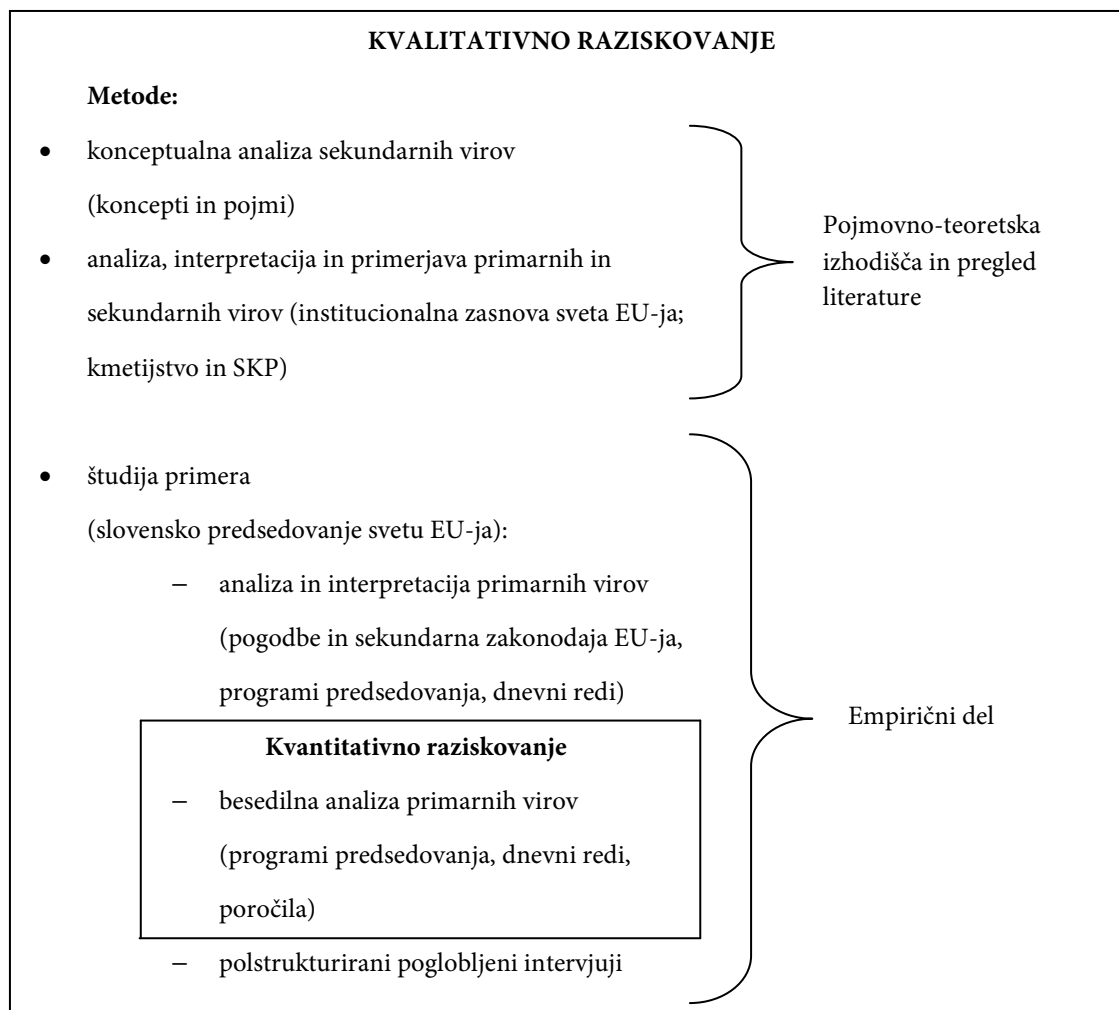
- s **Simono Vrevc**, svetovalko za kmetijstvo na stalnem predstavništvu med predsedovanjem, ki je bila zadolžena za vsebinsko in strokovno-tehnično koordinacijo na kmetijskem in gozdarskem področju;
- z **Miranom Kresalom**, ki je bil na stalnem predstavništvu odgovoren za koordinacijo priprave sestankov Odbora stalnih predstavnikov (1. del);
- z **Branko Tome**, ki je kot državna sekretarka na kmetijskem ministrstvu vodila koordinacijo predsedovanja na področju kmetijstva, varnosti hrane, gozdarstva in ribištva ter med predsedovanjem zastopala Slovenijo kot nacionalna predstavnica na sestankih sveta za kmetijstvo in ribištvo.

Pred intervjuji smo intervjuvancem po elektronski poti poslali okvirni seznam vprašanj, ki je v prilogi B. Štiri intervjuje smo opravili iz oči v oči, enega pa zaradi oddaljenosti intervjuvanke prek telefona. Posamezni intervjuji so trajali približno eno uro. Intervjuje smo z dovoljenjem intervjuvancev posneli z napravo za snemanje, nato pa smo zvočne posnetke pretvorili v pisno obliko. Zapise intervjujev smo analizirali tako, da smo iz njih najprej izluščili glavne poudarke. S primerjavo teh poudarkov smo iskali podobnosti in razlike v interpretacijah pojavov, o katerih smo se pogovarjali z intervjuvanci. Ključne podatke in informacije iz intervjujev smo uporabili za podrobnejšo osvetlitev posameznih postopkov in procesov v analizi oblikovanja dnevnega reda sveta v primeru slovenskega predsedovanja.

Intervjuvanci so se strinjali, da jih poimensko navedemo med viri pričujoče raziskave.

V spodnji shemi 2 ponazarjamo in povzemamo svoj metodološki pristop.

Shema 2: Metodološki pristop



Struktura dela

V uvodu opredelimo svoj raziskovalni problem, določimo namen in cilje raziskave, razložimo svoje temeljne filozofske predpostavke, oblikujemo svoja raziskovalna vprašanja in hipotezi ter raziskovalni model, obrazložimo relevantnost teme in omejitve raziskave, podrobno opredelimo in predstavimo metodološki pristop, raziskovalne metode in tehnike ter opišemo strukturo pričujočega dela.

Glavno besedilo je sestavljeno iz dveh poglavij. Prvo poglavje je namenjeno predstavitvi pojmovno-teoretskih izhodišč raziskovanja in pregledu literature. V okviru tega poglavja opredelimo osnovne koncepte in pojme, ki so pomembni za pričujočo raziskavo. Poleg tega predstavimo institucionalno zasnovo sveta EU-ja (nastanek in

razvoj, funkcije, notranjo strukturo, delovanje, odločanje, predsedovanje, vlogo generalnega sekretariata) ter glavne javnopolitične probleme v kmetijstvu EU-ja in njihovo reševanje skozi prikaz razvoja SKP-ja. Drugo poglavje vsebuje analizo in interpretacijo rezultatov. V tem poglavju podrobneje predstavimo analizo programskih dokumentov ter analizo različnih vrst dnevnih redov sestankov in poročil o sestankih. Na koncu tega poglavja opredelimo vplive nekaterih dejavnikov na slovensko predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda sveta na kmetijskem področju.

V sklepu razpravljamo o glavnih ugotovitvah svojega raziskovalnega dela, temu pa sledi seznam uporabljene literature. Na koncu dela je priložena razpredelnica s podatki o obravnavanih zadevah na kmetijskem področju med slovenskim predsedovanjem svetu EU-ja in okvirni seznam vprašanj za intervjuje.

1 Pojemovno-teoretska izhodišča in pregled literature

1.1 Osnovni koncepti in pojmi

1.1.1 Javna politika in javnopolitični problemi

V literaturi je mnogo opredelitev javne politike (glej npr. Thoenig 1985 za pregled različnih definicij), od zelo enostavnih in splošnih, npr. Dye (2008, 1) pravi, da je javna politika »karkoli vlade sklenejo narediti ali ne narediti,« Pierre (2006, 481) pa, da je to »krovni koncept za vladne ukrepe v zvezi z zelo različnimi vrstami družbenih problemov,« do precej natančnih, npr. Knoepfel in dr. (2007, 24) jo opredelijo kot:

niz namernih povezanih odločitev ali dejavnosti, ki jih sprejmejo ali izvedejo različni javni – in včasih – zasebni akterji, katerih viri, institucionalne povezave in interesi se razlikujejo, z namenom ciljno rešiti problem, ki je politično opredeljen kot kolektiven. Ta sklop odločitev in dejavnosti oblikuje formalizirana dejanja, bolj ali manj omejevalne narave, ki so pogosto usmerjena na spremembo več nje družbenih skupin, za katere se domneva, da so bodisi srž kolektivnega problema, ki se ga želi rešiti, ali so ga sposobne rešiti (ciljne skupine) v interesu družbenih skupin, ki trpijo zaradi negativnih učinkov zadevnega problema (končni deležniki koristi).

Raznim opredelitvam javne politike je skupno to, da temeljijo na odločitvah, ki jih sprejmejo odločevalci v političnih institucijah. Javnopolitične odločitve se od drugih vrst odločitev političnih odločevalcev razlikujejo po tem, da se nanašajo na javnopolitične probleme, zato menimo, da je to bistven element definicije javne politike. Zatorej javno politiko pojmuje kot program (ne)ukrepanja političnih institucij v zvezi z javnopolitičnimi problemi.

Javne politike so različne glede na področje, ki ga urejajo (npr. kmetijstvo, gospodarstvo, zunanje zadeve), ciljne skupine, na katere želijo vplivati (npr. azilanti, narkomani, upokojeanci), in političnosistemski okvir, v katerem so oblikovane in izvajane (podnacionalni, nacionalni ali nadnacionalni) (Fink - Hafner 2007a). Razlikujemo jih lahko tudi glede na njihove učinke oz. posledice, tako da govorimo o

urejevalnih, razdelitvenih, prerazdelitvenih ali ustanovnih politikah; ali glede na njihovo kakovost, ko govorimo o materialnih (zagotavljajo materialne dobrine) in nematerialnih (zagotavljajo določene storitve ali določajo pravila obnašanja) politikah (Fink - Hafner 2007a).

Javnapolitični problemi so javni, kolektivni, družbeni problemi, ki postanejo predmet urejanja v javnapolitičnem procesu. Dunn (2008) jih definira kot neuresničene potrebe, vrednote ali možnosti za izboljšanje, Ackoff (v Dunn 2008) pa kot proizvode misli, ki vplivajo na okolja, ter kot elemente problemskih situacij, ki so na podlagi analize abstrahirani iz teh situacij. Problemi torej niso takoj jasno artikulirani, ampak se najprej pojavijo problemske situacije v obliki razpršenih skrbi in neizoblikovanih znakov stresa, ki jih občutijo vpleteni akterji in analitiki (Dunn 2008). Dunn (prav tam) kot pomembne značilnosti javnapolitičnih problemov našteje naslednje: a) problemi z različnih javnapolitičnih področjih so medsebojno odvisni; gre za sisteme problemov; b) problemi so subjektivno opredeljeni; c) problemi so umetni, družbeni konstrukti, ki ne obstajajo neodvisno od posameznikov in skupin, ki jih opredelijo; č) problemi so dinamični.

Iz javnapolitičnih problemov izhajajo posamezna javnapolitična vprašanja, ob katerih se pojavijo nesoglasja glede obstoječega ali možnega ukrepanja in na katerih se odsevajo med seboj tekmujoči pogledi na naravo samih problemov (prav tam). Skratka, na opredelitev problema vplivajo domneve vpletenih akterjev v neki problemski situaciji, različne opredelitve problema pa posledično določajo, kako so opredeljena javnapolitična vprašanja (prav tam).

Pomembni sestavni elementi vsake javne politike so njeni cilji in instrumenti (Jenkins 1978; Daugbjerg 1998). Medtem ko cilji določajo, kaj javna politika želi doseči v zvezi z javnapolitičnim problemom, so instrumenti ali mehanizmi orodja, s katerimi se želi cilje doseči.

1.1.2 Javnapolitični proces in javnapolitični igralci

Javnapolitični proces je proces oblikovanja in izvajanja javnih politik. Razumemo ga kot splet dejavnosti, med katere spadajo opredelitev javnapolitičnih problemov, razvijanje sredstev in načinov za njihovo reševanje ali obvladovanje, izvajanje sprejetih rešitev ter spremljanje njihove (ne)uspešnosti (Pal 1987). Sabatier (2007) javnapolitični proces vidi kot zelo kompleksno celoto, sestavljeno iz naslednjih elementov: a) mnogovrstni akterji (individualni in kolektivni), ki imajo različne vrednote, interese, poglede in javnapolitične preference; b) obdobje trajanja nekega javnapolitičnega ciklusa, ki navadno obsega desetletje ali več; c) številni različni programi na nekem javnapolitičnem področju, ki vključujejo razne ravni oblasti; č) javnapolitične razprave o predlaganih ureditvah in ukrepih, ki so deloma zelo tehnične narave in se odvijajo na različnih mestih; d) veliki vložki (vrednote, interesi, denar, avtoritativna prisila), ki povzročajo boj za prevlado ter določajo politično veščino v in okoli nekega javnapolitičnega procesa.

Javnapolitični proces je pogosto predstavljen v obliki zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih stopenj oz. faz, ki sestavljajo t. i. procesualni, stopenjski ali fazni model, ki je dolgo časa prevladoval v preučevanju javnapolitičnega procesa. Več o tem in drugih modelih ali analitičnih okvirih javnapolitičnega procesa glej npr. Birkland (2011), Dunn (2008), Dye (2008), Fink - Hafner (2007), Grdešić (1995; 2006), Hupe in Hill (2006), Knoepfel in dr. (2007), Pal (1987), Parsons (2005). Če povzamemo različne avtorje, lahko javnapolitični proces razdelimo na naslednje faze ali stopnje:

1. (ponovna) pojavitev in opredelitev javnapolitičnega problema,
2. oblikovanje dnevnega reda,
3. oblikovanje in sprejem programa (zakonodaje),
4. izvajanje sprejetega programa (zakonodaje) ter
5. vrednotenje izvajanja sprejetega programa (zakonodaje).

Dunn (2008) poudari, da je javnopolitični proces sestavljen iz kompleksnih krogov ali ciklusov, tako da je vsaka faza povezana z naslednjo prek naprednih in povratnih zvez. Poleg tega je faza vrednotenja povratno povezana s prejšnjimi fazami pri prilagoditvah javne politike, oblikovanju nove javne politike na podlagi stare ali njeni ukinitvi. Javnopolitični proces kot celota po Dunnovem mnenju (prav tam) nima določenega začetka ali konca. Proces se lahko odvije tudi vzvratno, npr. odločevalci najprej sprejmejo politiko in jo šele kasneje upravičijo z definiranjem ali redefiniranjem problema. Kompleksnost procesa povečuje hkratno odvijanje več ciklusov, združevanje ali preskakovanje nekaterih faz, nenehno spreminjaje problemov in rešitev, kar je nekatere preučevalce privedlo do tega, da so javnopolitični proces označili kot »smetnjak,« »prvotne javnopolitične juhe« ali »organizirane anarhije« (Dunn 2008).

Birkland (1997) ter Hupe in Hill (2006) priznavajo koristi stopenjske predstavitve javnopolitičnega procesa, a so do nje kritični, saj le-ta ne predstavlja modela niti vzročne teorije, ampak hevristično orodje, ki je uporabno le kot analitični okvir oz. »splošni zemljevid« za preučevanje javnopolitičnega procesa. Hupe in Hill (prav tam) predstavita še druge analitične okvire javnopolitičnega procesa in razvijeta svojega, ki ga poimenujeta mnogovrstna vladavina (angl. *multiple governance*), pri kateri gre za strukturo, sestavljeno iz raznih akterjev na treh ravneh vladanja (konstitutivna, direktivna in operacionalna), na treh stopnjah delovanja (individualna, organizacijska in sistemska) in v različnih administrativnih plasteh, tj. v različnih politično-administrativnih institucijah. Avtorja menita (prav tam), da je glavni namen njunega okvira, da nudi konceptualno osnovo za oblikovanje teorij v preučevanju javnopolitičnega procesa, pri čemer odsvetujeta stremljenje po veliki vseobsegajoči teoriji, ampak predlagata, da se raziskovalec osredotoči na predmet preučevanja v eni administrativni plasti na največ dveh ravneh vladanja.

Javnopolitični igralci so raznovrstni akterji, ki sodelujejo v javnopolitičnem procesu. Glavno razlikovanje, ki ga navaja večina strokovne literature, je med javnimi,

državnimi oz. vladnimi na eni strani ter zasebnimi, civilnodružbenimi oz. nevladnimi javnopolitičnimi igralci na drugi strani. Eni in drugi lahko nastopajo bodisi kot posamezniki (npr. predsednik vlade, minister, novinar, javnopolitični analitik), skupina ali skupine posameznikov (npr. uslužbenci oddelka neke organizacije), pravne osebe (npr. države, lokalne samoupravne skupnosti, mednarodne organizacije, podjetja, društva, politične stranke, sindikati, inštituti) ali družbene skupine (npr. kmetje, študentje, upokojenci) (Knoepfel in dr. 2007). Akter ni le tisti subjekt, ki se zaveda svojih pravic in interesov ter jih dejavno brani, ampak je katerikoli posameznik ali skupina, ki ga nek javnopolitični problem zadeva in je sposoben sodelovati v javnopolitični areni, četudi (trenutno) ne more opraviti konkretnih dejanj v eni ali več fazah javnopolitičnega procesa (prav tam). Če se osredotočimo le na najbolj dinamične in podjetne akterje ter nedejavne skupine štejemo kot neakterje, tvegamo, da bomo prezrli določene dejavnike, bistvene za razlago, zakaj je neka javna politika oblikovana tako, kot je (prav tam).

1.1.3 Dnevni red in oblikovanje dnevnega reda

Dnevni red predstavlja seznam javnopolitičnih problemov in vprašanj, kateremu odločevalci posvečajo resno pozornost, kar pomeni, da se o teh zadevah pogovarjajo, razmišljajo, pišejo in jih upoštevajo (Princen 2009). Glede na to, kdo v skupnosti zadevam posveča pozornost in kako daleč od odločitve je oddaljena neka zadeva, ločimo več vrst dnevnega reda. Birkland (2007) vrste dnevnega reda predstavi v obliki stopenjskega modela. Najširšo množico zadev označi kot vesolje zadev, ki vključuje vse zadeve, o katerih bi lahko razpravljala skupnost ali politični sistem. V javnopolitičnem raziskovanju so pomembne naslednje stopnje dnevnega reda. **Sistemiški dnevni red** vključuje zadeve, katerim resno pozornost posvečajo udeleženci javnopolitičnega procesa oz. javnopolitični igralci. Tiste zadeve, ki uspejo pritegniti resno pozornost odločevalcev, sestavljajo **institucionalni dnevni red**. Zadeve, ki jih obravnavajo in o katerih končno odločijo organi oblasti, oblikujejo **odločevalski dnevni red**.

Oblikovanje dnevnega reda je proces, v katerem javnopolitični problemi in alternativne rešitve pridobivajo ali izgubljajo pozornost širše javnosti in elit (Birkland 1997; 2007). Mnogi raziskovalci pa tudi javnopolitični igralci se strinjajo, da je to zelo pomemben oz. kar odločilni del javnopolitičnega procesa. V tej fazi se namreč odloča, ali se bodo odločevalci v političnih institucijah resno posvetili nekemu javnopolitičnemu problemu. Čas, viri in institucionalne zmogljivosti so omejene, tako da ni možno obravnavati vseh možnih rešitev za vse možne probleme (Birkland 1997). Odločevalci zato oblikovanje dnevnega reda uporabijo kot mehanizem za precejanje problemov (Knoepfel in dr. 2007). Nadzor nad dnevnim redom je posledično eden najmočnejših načinov nadzora nad političnim procesom nasploh (Pierre 2006). Potemtakem ni presenetljivo, da je ta faza javnopolitičnega procesa zelo pomembna v tekmovanju med javnopolitičnimi igralci (Birkland 1997).

Če želimo problem javnopolitično urediti, je nujno, da le-ta pride na dnevni red. Princen (2009, 1) to ponazori z reko: »Če želiš, da je politika sprejeta, moraš najprej doseči, da odločevalci o njej govorijo.« Podobno meni Peters (2001), ko pravi, da po definiciji ni mogoče oblikovati nobene javne politike, če problem, na katerega se politika nanaša, ni uvrščen na dnevni red katere od vladnih institucij. Fink - Hafnerjeva (2007a) prav tako trdi, da je faza prepoznavanja družbenega problema in njegovega uvrščanja na dnevni red v mnogih pogledih odločilna. Če se npr. nekemu problemu prepreči uvrstitev na dnevni red, je to najzanesljivejša pot, da se ga ne reši ali da se ohrani obstoječe stanje. Po drugi strani se s tem, kdo in kako opredeli problem ter kje, kdaj in kako je obravnavan, v marsičem že zarisuje njegova rešitev, ki jo sprejmejo odločevalci. Strinjamo se z ugotovitvijo Lajha in Kustec Lipicerjeve (2007), da oblikovanje dnevnega reda bistveno določa celoten javnopolitični proces, kar zadeva problemski kontekst, ključne igralce, cilje, vire ipd.

Želimo opozoriti na razliko med pojmom oblikovanje dnevnega reda (angl. *agenda shaping* ali *agenda building*) in določanje dnevnega reda (angl. *agenda setting*),

pri čemer slednjega štejemo za podrejenega prvemu v smislu, da je določanje dnevnega reda eden od načinov oblikovanja dnevnega reda. Tovrstno razlikovanje ni splošno uveljavljeno v slovenskem niti v angleškem politološkem izrazoslovju. Večinoma se uporabljata le izraza oblikovanje dnevnega reda v slovenščini in *agenda setting* v angleščini kot splošni oznaki za del javnopolitičnega procesa. Menimo, da je to razlikovanje pomembno tako s semantičnega kot tudi z analitičnega vidika. Več o tem glej npr. Tallberg (2006).

Tallberg (2003) na konceptualni ravni loči tri vrste oblikovanja dnevnega reda:

1. postavljanje zadev na dnevni red, ki se nanaša na uvrščanje novih zadev na dnevni red;
2. strukturiranje dnevnega reda, ki se nanaša na dajanje različnega poudarka zadevam na dnevnem redu;
3. izključevanje zadev iz obravnave ali odločanja, ki pomeni preprečevanje uvrstitve zadeve na dnevni red ali sprejetja odločitve o zadevi na dnevnem redu.

1.1.4 Velika in mala država

V znanosti o mednarodnih odnosih ni enotne definicije za veliko in malo državo oz. silo. Nekateri raziskovalci tovrstno razvrstitev držav opredelijo na podlagi absolutnih meril, kot je število prebivalcev ali število glasov v mednarodnih organizacijah. Drugi razlikujejo male in velike države na podlagi relativnih meril, npr. kako voditelji držav gledajo na to, kakšen vpliv ima njihova država na mednarodno skupnost (Keohane v Bunse, Magnette in Nicolaïdis 2005), ali pa za male države štejejo tiste države, ki niso sposobne uresničiti svoje politične volje ali zaščititi svojih interesov in varnosti (Rothstein v Bunse, Magnette in Nicolaïdis 2005). Neumann in Gstöhlova (2006) ugotavljata, da so male države še vedno najboljše opredeljene s tem, kar niso, tj. velike sile in tiste države, ki dosledno vztrajajo, da se jih označuje kot srednje sile (Avstralija, Kanada, Južna Afrika).

Majhnost je relativen pojem, pač glede na kaj in koliko (Neumann in Gstöhl 2006). Neumann in Gstöhlova (prav tam) navajata, da je bila v evropskem kontekstu meja za določitev malih držav pogosto določena s številom prebivalcev Nizozemske, na podlagi česar lahko vse evropske države, razen Francije, Italije, Nemčije, Nizozemske, Poljske, Romunije, Rusije, Španije, Turčije, Ukrajine in Velike Britanije, opredelimo kot male države. Vendar so tovrstne razvrstitve izpodbijane, saj je katerakoli natančna opredelitev lahko le arbitrarna. Nadalje kategorija malih držav ni povsem enotna, ampak postopno prehaja na eni strani v poltrdno kategorijo srednjih sil in na drugi strani v prav tako poltrdno kategorijo mikrodržav (prav tam). Neumann in Gstöhlova (prav tam) opozorita, da so bile male države pogosto pomešane s šibkimi državami, a razlikovanje med malimi in velikimi ne sovпада z razlikovanjem med močnimi in šibkimi, saj gre pri prvem za kvantitativno, pri slednjem pa za kakovostno razlikovanje. Male države so lahko precej močne na določenih področjih, npr. Švica v sektorju finančnih storitev, Saudova Arabija in Kuvajt v naftnem sektorju ali Švedska v notranji koheziji, vendar kljub temu še vedno nimajo statusa velike sile (prav tam).

Ob zavedanju, da je razmejitev med velikimi in malimi državami arbitrarna, smo se za potrebe pričujoče raziskave odločili, da bomo sledili zgledu Pankejeve (2010), ki je mejo za ločitev malih in velikih držav članic EU-ja določila na podlagi števila glasov, ki jih imajo države članice EU-ja pri odločanju s kvalificirano večino v svetu EU-ja.⁹ Pankejeva je mejo med velikimi in malimi državami postavila pri povprečnem številu glasov, tj. 12,78. Devetnajst držav članic ima manj glasov in osem držav članic EU-ja več glasov od povprečja. Pri svoji razdelitvi na velike in male države smo poleg povprečja upoštevali še standardni odklon, ki znaša 8,89. Šest držav članic EU-ja (Francija, Italija, Nemčija, Poljska, Španija in Velika Britanija) ima več glasov, kot je zgornja meja standardnega odklona od povprečja, zato te države štejemo med velike države, ostale države članice EU-ja pa med male države (glej razpredelnico 1.1).

⁹ Več o načinih odločanja v svetu v naslednjem poglavju.

Razpredelnica 1.1: Razdelitev držav članic EU-ja na velike in male države glede na število glasov v svetu EU-ja

	Država članica EU-ja	Število glasov v svetu EU-ja
Velike države	Francija	29
	Italija	29
	Nemčija	29
	Velika Britanija	29
	Poljska	27
	Španija	27
Ločnica je zgornja meja standardnega odklona (8,89) od povprečnega števila glasov (12,78), ki znaša 21,67		
Male države	Romunija	14
	Nizozemska	13
	Belgija	12
	Češka	12
	Grčija	12
	Madžarska	12
	Portugalska	12
	Avstrija	10
	Bolgarija	10
	Švedska	10
	Danska	7
	Finska	7
	Irska	7
	Litva	7
	Slovaška	7
	Ciper	4
	Estonija	4
	Latvija	4
	Luksemburg	4
	Slovenija	4
	Malta	3

Vir: podatke o številu glasov držav članic v svetu EU-ja smo pridobili iz 3. člena Protokola (št. 36) o prehodni ureditvi.

1.2 Svet EU-ja

1.2.1 Nastanek in razvoj

Svet je eden od glavnih organov EU-ja, v katerem so s svojimi predstavniki zastopane države članice EU-ja. Njegova glavna naloga, opredeljena s temeljnim aktom EU-ja, je, da skupaj s parlamentom EU-ja oblikuje, usklajuje in sprejema zakonodajo ter proračun EU-ja (Pogodba o Evropski uniji, prvi odstavek 16. člena). Zaradi tega je svet

pomembna arena za meddržavno diplomacijo in pogajanja (Lewis 2007). Svet ima dvojno vlogo: na eni strani je organ, ki izvršuje kolektivne funkcije EU-ja (zlasti sprejem zakonodaje in proračuna EU-ja), na drugi strani državam članicam EU-ja služi kot orodje za uresničevanje njihovih interesov (Wallace 2005). Medtem ko nekateri menijo, da države članice v svetu bolj stremijo k uresnitvi svojih lastnih interesov kot h koristim drugih ali skupine kot celote, Lewis (2007) v svetu vidi več kot le skupek njegovih delov, tj. držav članic. Predstavniki držav članic namreč delujejo skupno, tako da jih veliko razvije skupni čut odgovornosti za to, da delo v svetu napreduje in da je zakonodaja, ki jo svet oblikuje in sprejme, uspešna. Ker so predstavniki držav članic skorajda v stalnih pogajanjih, razvijejo dolgoročne odnose zaupanja, vzajemnega razumevanja in zavezanosti, da se kolegom pomaga v notranjepolitičnih težavah ali rešuje zahteve za posebno obravnavanje. Člani sveta lahko v procesu skupnega odločanja razvijejo skupne interese poleg obstoječih nacionalnih interesov.

Zasnovo današnjega sveta EU-ja predstavljajo trije ločeni istovrstni organi skupnosti, predhodnic današnjega EU-ja, in sicer svet Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki je bil vzpostavljen z mednarodno pogodbo iz leta 1951,¹⁰ ter svet Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in svet Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM), ki sta bila vzpostavljena z mednarodnima pogodbama iz leta 1957.¹¹ Z današnjega vidika je presenetljivo dejstvo, da je bil svet kot klasični medvladni organ v institucionalno strukturo prve skupnosti, tj. ESPJ-ja, ki je postala model za ostali dve,

¹⁰ Uradno poimenovanje sveta ESPJ-ja, kot ga v 7. členu opredeljuje Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (*Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*), je *Posebni svet ministrov*. Pogodba je bila podpisana v Parizu – od tod tudi njeno neuradno ime Pariška pogodba – 18. aprila 1951 in je začela veljati 23. julija 1952. Ker je bila sklenjena za obdobje petdesetih let, je prenehala veljati 23. julija 2002.

¹¹ Uradno poimenovanje sveta EGS-ja in sveta EURATOM-a, kot ga v 4. členu opredeljuje Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in v 3. členu Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM) je *Svet*. Pogodbi sta bili podpisani v Rimu – od tod neuradno imenovani tudi Rimski pogodbi – 25. marca 1957 in sta začeli veljati 1. januarja 1958. Sklenjeni sta bili za neomejeno obdobje.

vklučen na podlagi vztrajanja vlad držav Beneluksa (Bache in George 2006).¹² Kljub temu so mnogi ob ustanovitvi ESPJ-ja pričakovali, da se bo čez čas, ko naj bi deležniki spoznali, da skupne politike delujejo, in ko naj bi si države začele medsebojno zaupati, vloga sveta postopno zmanjšala, zlasti v odnosu do komisije kot nadnacionalnega organa (Nugent 2006).¹³ Zgodilo se je ravno nasprotno. Države članice že v času delovanja prve skupnosti niso zlahka sprejele, da njihovo suverenost omejuje nadnacionalno telo, tako da je svet ESPJ-ja redno zavračal predloge komisije ESPJ-ja.¹⁴ Poleg tega so vlade držav članic ESPJ-ja, ki so bile zaskrbljene glede možnega diktiranja komisije ESPJ-ja, pazile, da so za člane tega organa predlagale ljudi, ki niso bili zavezani takemu nazoru; na ta način se je Monnet kot idejni oče ESPJ-ja in prvi predsednik njegove komisije znašel na čelu skupine ljudi, ki niso bili naklonjeni njegovim pogledom na vlogo komisije (Bache in George 2006).

Svet ni samo ubranil, ampak je v nekaterih pogledih celo razširil svoje pristojnosti in vpliv, tako da so vlade držav članic ohranile središčni položaj pri oblikovanju in vplivanju na večino vidikov dejavnosti skupnosti in kasneje EU-ja (Nugent 2006). V tem procesu je zelo pomemben dogovor, ki so ga države članice sklenile januarja 1966 v Luxembourg. Čeprav ima ta t. i. luksemburški kompromis, ki je nastal po več kot šestmesečnem francoskem bojkotu vseh sestankov sveta, obliko politične deklaracije

¹² Beneluks označuje skupino držav, ki jo sestavljajo Belgija, Luksemburg in Nizozemska. Te tri države sestavljajo tudi Beneluško unijo, ki je ustanovljena na podlagi Pogodbe, ki spreminja Pogodbo o ustanovitvi Beneluške gospodarske unije, podpisane 3. februarja 1958.

¹³ Do leta 1967, ko je bila ustanovljena enotna komisija za vse tri skupnosti, se je istovrstni organ ESPJ-ja v skladu s 7. členom Pariške pogodbe (Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier) imenoval *Visoka oblast*. V pričujočem delu za ta organ tudi za obdobje pred letom 1967 uporabljamo vrstno poimenovanje komisija.

¹⁴ Najbolj izstopa primer iz leta 1959, ki ga opišeta Bache in George (2006). Takrat so se nakopičile zaloge domačega premoga v državah članicah ESPJ-ja zaradi dveh zaporednih milih zim, gospodarskega padca, cenovno ugodnega uvoza premoga iz ZDA in vedno hitrejša preusmeritve s premoga na nafto. Komisija je v očitni krizi svet zaprosila, da bi lahko uporabila izredne ukrepe v skladu z 58. členom Pariške pogodbe, vendar ta predlog ni dobil kvalificirane večine v svetu, predvsem zato, ker niti Francija niti Nemčija ni bila pripravljena odobriti dodatnih pristojnosti komisiji, ki jih je le-ta zahtevala.

brez pravnih učinkov, je ta ravnovesje vpliva in moči med svetom in komisijo pri odločanju o zadevah skupnosti dejansko nagnil v korist sveta.¹⁵

Pomemben korak k združevanju skupnosti in k oblikovanju današnjega sveta EU-ja predstavlja odločitev držav članic, da za vse tri skupnosti vzpostavijo enoten svet in enotno komisijo. Skupščina (predhodnica današnjega parlamenta) in sodišče sta bila že od vsega začetka enotna za vse tri skupnosti (Hayes-Renshaw in Wallace 2006). Odločitev o vzpostavitvi enotne komisije in sveta je bila uradno potrjena s sklenitvijo posebne pogodbe med državami članicami leta 1965.¹⁶

Vloga sveta v institucionalni strukturi skupnosti in kasnejšega EU-ja je okrepil evropski svet, sestavljen iz voditeljev držav članic ali vlad držav članic, ki je začel delovati leta 1974 na pobudo takratnega francoskega predsednika d'Estainga, a ni imel

¹⁵ Napetosti med zagovorniki krepitve nadnacionalnih institucij, med katerimi sta najbolj izstopala takratna predsednik in član komisije EGS-ja Hallstein in Mansholt, na eni strani ter zagovorniki ohranitve prvenstva držav članic in medvladnega sodelovanja, na čelu katerih je bil takratni francoski predsednik de Gaulle, na drugi strani so vrhunec dosegle sredi leta 1965. Krizo je sprožil predlog komisije EGS-ja o spremembi financiranja in potrjevanja proračuna EGS-ja. Komisija je predlagala, da se okorni sistem financiranja proračuna EGS-ja z letnimi prispevki držav članic, o katerih so se le-te vsako leto pogajale, nadomesti z lastnimi proračunskimi viri, tj. prihodki iz dajatev na podlagi skupne zunanje tarife za uvožene industrijske proizvode in iz dajatev za uvožene kmetijske proizvode. Poleg tega je komisija predlagala povečanje pristojnosti skupščine EGS-ja, tako da bi le-ta zaradi zagotovitve demokratičnega nadzora v novem sistemu financiranja potrjevala proračun EGS-ja. Francoski predsednik je temu predlogu nasprotoval in ko je razprava konec junija 1965 obtičala na mrtvi točki, je Francija naznanila, da ne bo več sodelovala na sestankih sveta. Francija se dejansko več kot šest mesecev ni udeleževala sestankov, zato je bilo kasneje to obdobje označeno kot kriza praznega stola, ki se je končala s sklenitvijo t. i. luksemburškega kompromisa. Le-ta je predstavljal precejšen udarec za komisijo in za proces integracije nasploh, saj so se države članice na podlagi francoskih zahtev dogovorile, da:

- financiranje proračuna EGS-ja ostane nespremenjeno;
- država članica v svetu ohrani pravico veta pri zadevah, ki so zanjo pomembne, čeprav je pogodba o EGS-ju predvidevala prehod z odločanja s soglasjem na odločanje s kvalificirano večino po vzpostavitvi carinske unije, kar je bilo načrtovano za januar 1966;
- predsednik komisije ne sprejema več poverilnih pisem veleposlanikov pri EGS-ju;
- informacijske službe niso več v pristojnosti komisije;
- se člani komisije vzdržijo političnih napadov na stališča držav članic;
- komisija ne razkrije svojih predlogov skupščini dokler niso predloženi svetu, kar se ni zgodilo pri spornem predlogu v zvezi s spremembo financiranja proračuna.

Zgoraj opisano ozadje in sestavne elemente t. i. luksemburškega kompromisa smo povzeli po avtorjih Bache in George (2006).

¹⁶ Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti, neuradno imenovana tudi Pogodba o združitvi, je bila podpisana v Bruslju 8. aprila 1965 in je začela veljati 1. julija 1967.

podlage v ustanovnih pogodbah. Kljub temu je evropski svet vedno bolj deloval kot višja stopnja sveta (Hayes-Renshaw in Wallace 2006). Z reformo temeljnih aktov EU-ja v okviru Lizbonske pogodbe so države članice naposled evropski svet opredelile kot eno od institucij EU-ja. Njegova naloga je, da daje splošne politične smernice in določa prednostne cilje v razvoju EU-ja.¹⁷

Svet EU-ja je nove pristojnosti pridobil z mednarodno pogodbo, s katero je bil ustanovljen EU.¹⁸ Le-ta ni bil zamišljen kot samostojna pravna oseba, ampak kot posebna mednarodna politična tvorba. Z ustanovitvijo EU-ja leta 1993 je bila namreč vzpostavljena t. i. tristebna struktura EU-ja. Prvi steber EU-ja so tvorile skupnosti, ustanovljene v petdesetih letih, ki so obdržale pravno osebnost. Drugi in tretji steber, v katerem je imel svet kot medvladni organ prevladujočo vlogo, sta predstavljali področji skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, ko je EU nadomestil Evropsko skupnost¹⁹ kot pravno osebo, se položaj sveta v institucionalni strukturi EU-ja ni bistveno spremenil.

Čeprav pogodbe kot ime sveta določajo *Svet*, je v skladu s posebnim sklepom sveta od uveljavitve Maastrichtske pogodbe njegovo popolno uradno ime *Svet Evropske unije*, ki se navaja zlasti v aktih, ki jih sprejme svet (Sklep Sveta z dne 8. novembra 1993 o poimenovanju Sveta po začetku veljavnosti Pogodbe o Evropski uniji).

1.2.2 Funkcije

Pristojnosti, odgovornosti in naloge sveta je mogoče razvrstiti v tri glavne funkcije: zakonodajna, izvršilna in mediacijska (Nugent 2006). Nugent (prav tam) ugotavlja, da je

¹⁷ Pogodba o Evropski uniji v 15. členu določa, da evropski svet sestavljajo voditelji držav članic ali vlad držav članic, predsednik evropskega sveta in predsednik komisije, pri delu pa sodeluje tudi visoki predstavnik EU-ja za zunanje zadeve in varnostno politiko. V tem členu je tudi določeno, da evropski svet ne opravlja zakonodajne funkcije, ampak daje potrebne spodbude za razvoj EU-ja ter opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje.

¹⁸ Pogodba o ustanovitvi Evropske unije – po kraju, kjer je bila podpisana, neuradno imenovana tudi Maastrichtska pogodba – je bila podpisana 7. februarja 1992 in je začela veljati 1. novembra 1993.

¹⁹ EGS je bil z Maastrichtsko pogodbo preimenovan v Evropsko skupnost.

svet v času svojega obstoja pridobil in izgubil odgovornosti. Pridobil jih je s širjenjem pristojnosti EU-ja na nova javnopolitična področja, v dveh pogledih pa jih je izgubil oz. jih je moral začeti deliti. Prvi je ta, da so po ustanovitvi evropskega sveta v sedemdesetih letih končne politične odločitve o zgodovinsko pomembnih vprašanjih EU-ja, kot so širitev, institucionalna reforma, širše javnopolitične pobude in strateško usmerjanje zunanjih odnosov, začeli sprejemati voditelji držav ali vlad in ne več ministri. Drugi vidik je povezan z večanjem zakonodajnih pristojnosti parlamenta EU-ja do te mere, da sedaj večino politično pomembnih zakonodajnih predlogov komisije potrebuje potrditev sveta in parlamenta.

Oblikovalec politik, zakonodaje in proračuna

Glavni namen sveta je, da sprejema javnopolitične in zakonodajne odločitve, pri čemer sodeluje s komisijo in parlamentom EU-ja. Stopnja sodelovanja in odvisnosti od tega sodelovanja se razlikuje glede na javnopolitično področje in vrsto odločitve. S širšega vidika ima svet največ možnosti za neodvisno delovanje, kadar deluje po t. i. medvladni metodi, ker takrat ni omejen s tem, da odloča le na podlagi predloga komisije, pristojnosti parlamenta pa so v tem primeru večinoma omejene, tako da je kvečjemu seznanjen z zadevo in o njej lahko poda le svoje mnenje.²⁰ Tak način delovanja velja na področju skupne zunanje in varnostne politike ter skupne varnostne in obrambne politike. Najmanj neodvisen je svet, ko deluje po t. i. skupnostni metodi, zlasti pri sprejemanju zakonodaje in proračuna, ker lahko takrat deluje le na podlagi predlogov, ki mu jih predloži komisija, parlament pa pri obravnavi teh predlogov in

²⁰ Medvladna metoda označuje institucionalni način delovanja v EU-ju, ki izhaja iz medvladne logike sodelovanja in ima naslednje glavne značilnosti:

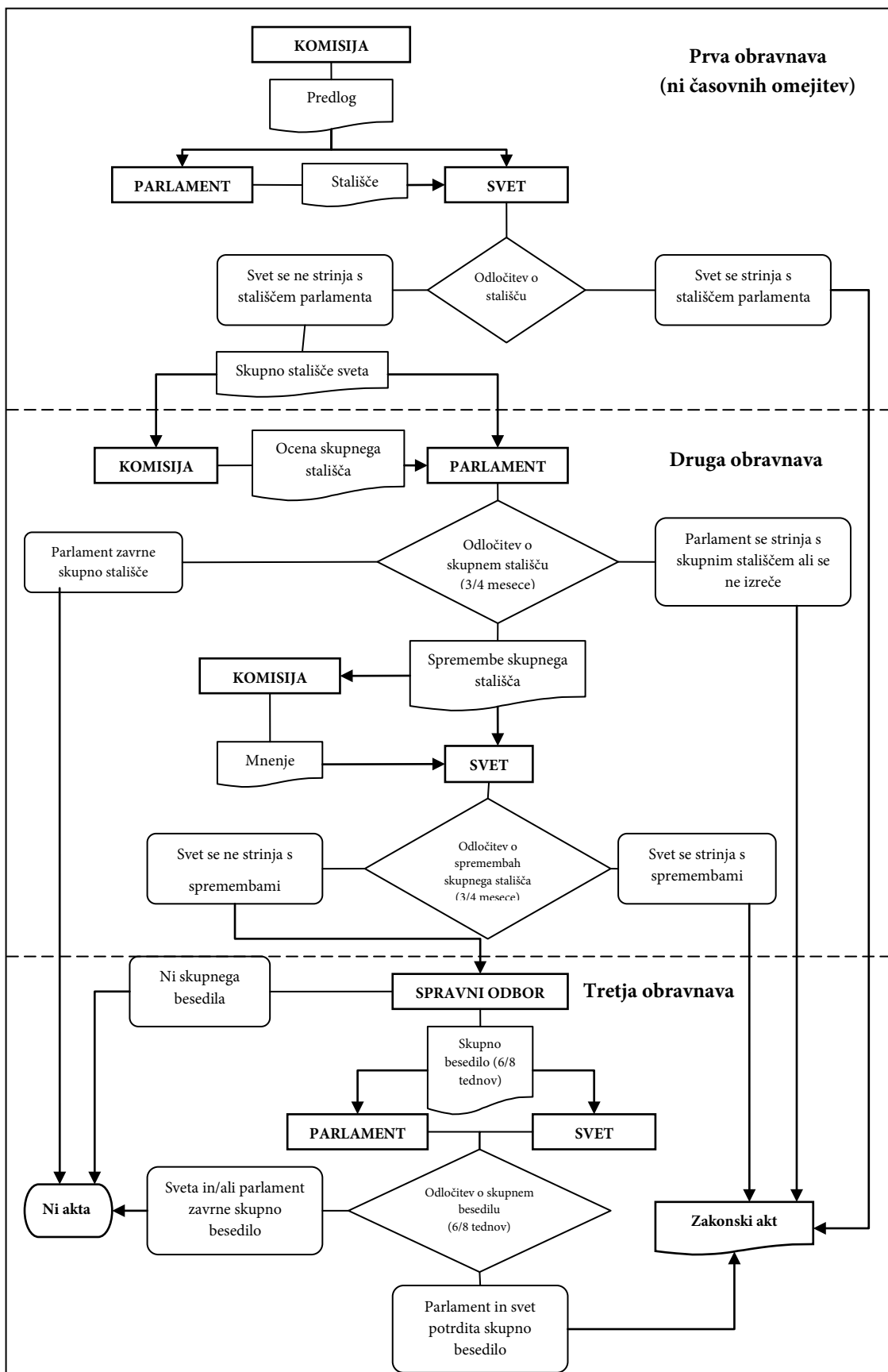
- komisija in države članice si delijo pristojnost podajanja predlogov ali pa je tozadevna izključna pristojnost komisije omejena na točno določena področja delovanja,
- svet navadno odloča s soglasjem,
- parlament EU-ja ima le posvetovalno vlogo,
- sodišče EU-ja igra zelo majhno vlogo (Evropska unija 2010a).

sprejemu odločitev enakopravno sodeluje s svetom.²¹ Zakonodaja EU-ja se v okviru skupnostne metode sprejema po postopku soodločanja, ki je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postal redni zakonodajni postopek (Pogodba o delovanju Evropske unije, 294. člen). Postopek je ponazorjen v shemi 1.1.

²¹ Skupnostna metoda predstavlja institucionalni način delovanja v EU-ju, ki izhaja iz integracijske logike ter upošteva načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Njene glavne značilnosti so:

- komisija ima izključno pristojnost podajanja predlogov,
- široka uporaba odločanja s kvalificirano večino v svetu,
- dejavna in enakovredna vloga parlamenta,
- sodišče zagotavlja enotno interpretacijo zakonodaje (Evropska unija 2010a).

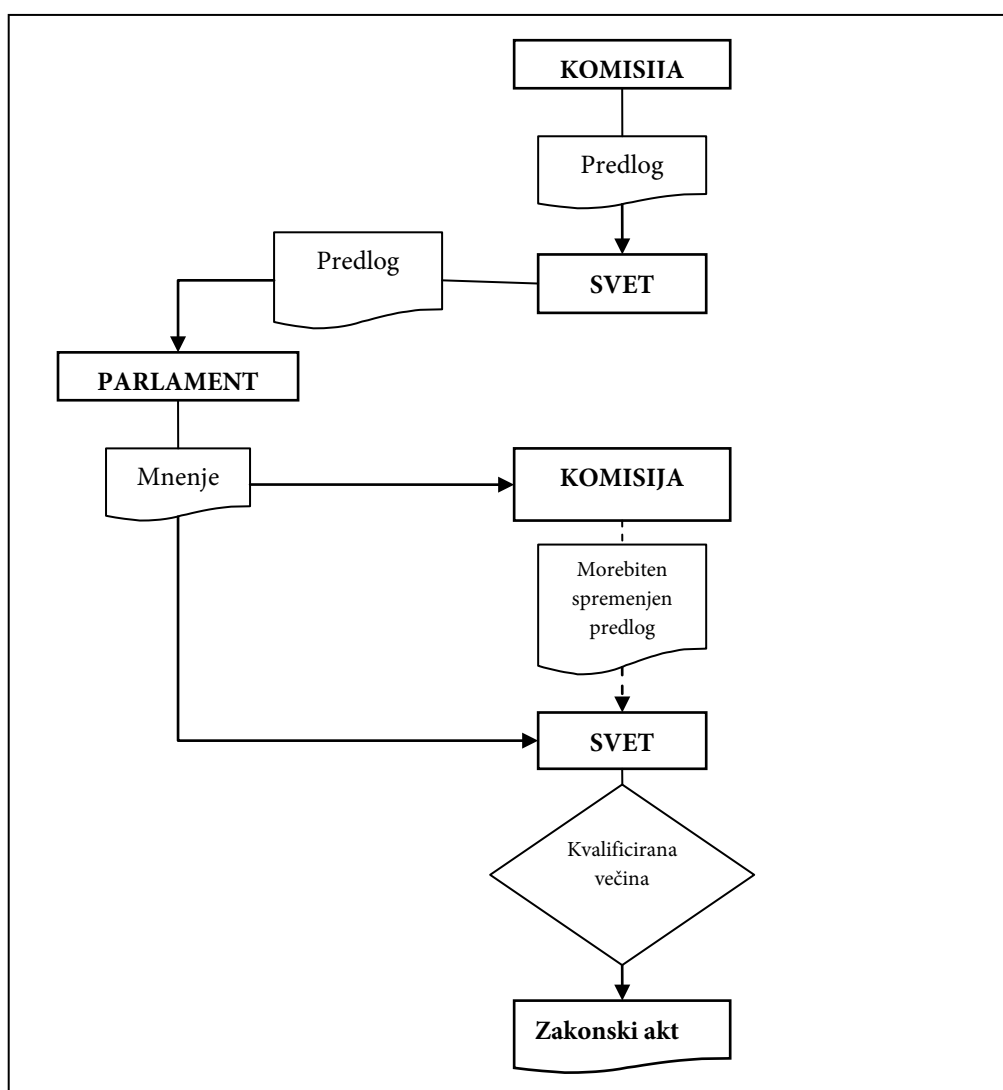
Shema 1.1: Postopek soodločanja, ki je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postal redni zakonodajni postopek EU-ja



Vir: shemo smo izdelali na podlagi 294. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Na področju kmetijstva je pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe večino zakonodaje sprejemal svet po posvetovanju s parlamentom EU-ja. Svet se je moral obvezno posvetovati s parlamentom, ni mu pa bilo treba upoštevati njegovega mnenja. Zakonodajni postopek posvetovanja je prikazan v shemi 1.2. Od uveljavitve Lizbonske pogodbe se zakonodaja na kmetijskem področju sprejema po rednem zakonodajnem postopku.

Shema 1.2: Zakonodajni postopek posvetovanja, ki se je na kmetijskem področju v EU-ju uporabljal pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe



Vir: shemo smo izdelali na podlagi 37. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in opisa postopka na spletni strani EU-ja (Evropska unija 2011a).

Čeprav ima komisija izključno pristojnost podajanja zakonodajnih predlogov, svet ni povsem brez pristojnosti na tem področju. Svet lahko namreč v skladu s temeljnim aktom EU-ja od komisije zahteva, da zanj pripravi študije, ki so po njegovem mnenju potrebne za doseganje skupnih ciljev, in da predloži ustrezne predloge (Pogodba o delovanju Evropske unije, 241. člen). Mnogi opazovalci menijo, da je bila uporaba te določbe, zlasti zaradi posebno natančnih navodil, ki jih je svet na podlagi te določbe občasno dal komisiji, nasprotna duhu te določbe (Nugent 2006).

Izvrševalec politik in zakonodaje

Na področju skupne zunanje in varnostne politike ter skupne varnostne in obrambne politike svet neposredno izvaja izvršilne naloge. Mnoge deklaracije sveta o zunanjepolitičnih zadevah so glede na učinek izvršilne odločitve, s tem ko operacionalizirajo načelna stališča, ki jih je pred tem oblikoval in izrazil evropski svet ali svet sam (Nugent 2006). Med izvršilno dejavnost sveta spadajo tudi operative odločitve v zvezi s posebnimi predstavniki, mirovnimi misijami in opazovalci EU-ja na raznih kriznih žariščih po svetu (prav tam).

Na področjih, na katerih se odločitve sprejemajo po skupnostni metodi, so glavni izvrševalci politik in zakonodaje komisija EU-ja in organi držav članic. Komisija pri izvajanju izvršilne pristojnosti ni povsem samostojna, saj mora sodelovati s svetom v t. i. komitoloških odborih, ki jih sestavljajo predstavniki držav članic. Ti odbori sicer niso del sveta, vendar svetu dajejo posredne izvršilne pristojnosti, s tem ko v nekaterih okoliščinah o predlogih komisije, ki jim pristojni komitološki odbor nasprotuje, dokončno odloči svet.

Mediator

Svet ima pomembno vlogo pri mediaciji in oblikovanju soglasja. Kot mesto, kjer se srečujejo predstavniki držav članic, je svet namenjen razvijanju vzajemnega razumevanja med državami članicami o prihodnjih in že uveljavljenih ter o splošnih in posebnih zadevah na dnevnem redu EU-ja (Nugent 2006). Vrh tega je bila sposobnost

sklepanja kompromisov v pogajanjih med člani sveta vedno nujen predpogoj za uspešen razvoj politik (Nugent 2006). S širitvijo EU-ja na nove države članice in njegovih pristojnosti na nova javnopolitična področja ter ob političnih in gospodarskih spremembah, ki so nekoliko zlomile duha iz zgodnjih dni integracije, je pozitivna in dejavna mediacija postala še bolj potrebna, predvsem mediacija med različnimi nacionalnimi in ideološkimi interesi, zastopanimi v svetu, pa tudi med svetom in komisijo, svetom in parlamentom ter svetom in neinstitucionalnimi interesi (prav tam). Komisija je prevzela precejšni del te naloge, a jo je tudi svet, zlasti predsedstvo in generalni sekretariat (prav tam).

1.2.3 Organiziranost in delovanje

Prvotna določila pogodb o ustanovitvi EGS-ja in EURATOM-a so bila glede sestave sveta zelo skopa; določala so le, da svet sestavljajo predstavniki držav članic in da vsaka vlada države članice vanj delegira svojega člana (Hayes-Renshaw in Wallace 2006). Podrobnejša določila o sestavi sveta so bila zato vsebovana v njegovem poslovniku. Tozadevna določila ustanovnih pogodb so bila kasneje dopolnjena in se od prvotnih razlikujejo v naslednjih vidikih:

- predstavniki držav članic morajo biti z ministrske ravni in morajo imeti pooblastilo, da lahko prevzemajo obveznosti v imenu vlad držav članic;
- predstavnike držav članic na sestankih sveta lahko spremljajo uradniki, ki jim pomagajo;
- na sestanke sveta je navadno povabljen tudi komisija in evropska centralna banka v primerih, ko ima le-ta predlagateljsko pristojnost (prav tam).

Čeprav s pravnega vidika obstaja le en svet, jih je v praksi več. Svet se namreč sestaja v različnih sestavah, odvisno od obravnavanih zadev. Kadar svet npr. obravnava zadeve s področja kmetijstva, se sestanka udeležijo ministri, pristojni za kmetijstvo, in v tem primeru gre za sestavo *kmetijstvo in ribištvo*. V preteklosti je obstajalo tudi več kot dvajset različnih sestav sveta. Zaradi pomislekov o prevelikem številu je evropski svet

decembra 1999 v Helsinkih sklenil omejiti število sestav na šestnajst; junija 2002 pa so se voditelji držav ali vlad, zbrani na sestanku evropskega sveta v Seville, odločili še bolj skržiti število, tako da so določili devet sestav sveta (Nugent 2006). Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe decembra 2009 se je glede sestav spremenilo to, da sta sedaj sestavi *splošne zadeve* in *zunanje zadeve* določeni s temeljnim aktom EU-ja, ostale sestave pa določi evropski svet ali svet za splošne zadeve, dokler tega ne stori evropski svet. V praksi se je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe v primerjavi z ureditvijo pred tem spremenilo to, da je prejšnja sestava *splošne zadeve in zunanji odnosi* ločena na dve samostojni sestavi, druge so ostale skoraj povsem enake. Svet se sedaj sestaja v desetih sestavah (Sklep Sveta (Splošne Zadeve) z dne 1. decembra 2009 o določitvi seznama sestav Sveta, poleg tistih iz drugega in tretjega pododstavka člena 16(6) Pogodbe o Evropski uniji):

1. splošne zadeve,
2. zunanje zadeve,
3. ekonomske in finančne zadeve,
4. pravosodje in notranje zadeve,
5. zaposlovanje, socialna politika, zdravje in varstvo potrošnikov,
6. konkurenčnost (notranji trg, industrija, raziskave in vesolje),
7. promet, telekomunikacije in energija,
8. kmetijstvo in ribištvo,
9. okolje,
10. izobraževanje, mladina, kultura in šport.

Vsaka sestava sveta ima svoj tempo dela in svoj dnevni red. Nekatere sestave se sestajajo mesečno (splošne zadeve, zunanje zadeve, ekonomske in finančne zadeve, kmetijstvo in ribištvo), druge morda le dvakrat letno (izobraževanje, mladina, kultura in šport). Vsaka sestava ima svojo organizacijsko kulturo, ki pogosto vključuje sklop neformalnih pravil in značilnih delovnih navad. Čeprav uradno ni določena hierarhija

sestav, obstaja neuradna, splošno priznana, hierarhija, po kateri je na vrhu svet za splošne zadeve, ki je med drugim pristojen za koordinacijo pri obravnavi čezsektorskih zadev in pripravo sestankov evropskega sveta; visok položaj v tej neuradni hierarhiji imajo še svet za zunanje zadeve, svet za ekonomske in finančne zadeve ter svet za kmetijstvo in ribištvo (Bache in George 2006). Na drugi strani Nugent (2006) opozori, da je odsotnost jasnega in formalno določenega vodstva v svetu ter avtoritativnega koordinacijskega mehanizma spodbudila evropski svet, da je prevzel določene odgovornosti v odnosu do sveta, čeprav formalno ni del strukture sveta. Čeprav je za odnos med evropskim svetom in svetom običajno, da prvi slednjemu da le splošne smernice za delo na nekem področju, pa se vedno pogosteje dogaja, da morajo voditelji držav ali vlad razreševati tudi konkretna odprta vprašanja, ki jih ministri ne uspejo rešiti.

Država članica EU-ja ob upoštevanju določil temeljnih aktov EU-ja in poslovnika sveta sama odloči, kdo jo bo predstavljal na sestanku sveta. Kot ugotavlja Nugent (2006), to lahko predstavlja problem za učinkovito odločanje, ker se lahko predstavniki, ki se udeležujejo ministrskih sestankov sveta, razlikujejo glede na svoj status in/ali glede na področja, za katera so odgovorni. Države lahko npr. na sestanek pošljejo namestnika ministra, stalnega predstavnika ali kakšnega drugega pooblaščenega diplomata, če ima minister doma nujnejša opravila. Včasih zaradi organizacije in razdelitve pristojnih področij med ministrstvi v državi članici, ki je drugačna od organizacije in razdelitve področij med sestavami sveta, ni povsem jasno, kateri minister iz države članice naj se udeleži sestanka. Pogosto pa se zgodi, da države članice pošljejo več kot enega ministra na isti sestanek, ker so pač nekatere sestave sveta pristojne za več področij.

Države članice na sestanke sveta poleg predstavnika na ministrski ravni pošljejo še okoli pet dodatnih članov delegacije, to so navadno visoki državni uradniki in strokovnjaki s pristojnega ministrstva in/ali stalnega predstavništva. Podporna ekipa delegatov skrbi, da je minister kot vodja delegacije ustrezno seznanjen z zadevami na

dnevnem redu sestanka, da popolnoma razume razpravo in da ne dela napak v pogajanjih.

Povprečno je na leto od 70 do 80 sestankov sveta, pri čemer jih je največ ob izteku šestmesečnega predsedovanja, saj skuša predsedujoča država članica takrat zaključiti čim več zastavljenih nalog iz svojega programa predsedovanja (Nugent 2006). Sestanki so v Bruslju, kjer je tudi sedež sveta, razen aprila, junija in oktobra, ko so sestanki v skladu s poslovníkom sveta v Luxembourggu. Če na dnevnem redu niso izredno zahtevne zadeve, sestanki normalno ne trajajo več kot en dan. Začnejo se okoli 10.00 in končajo okoli 18.00 ali 19.00.

Člani sveta se redno sestajajo tudi na neformalnih srečanjih, običajno v predsedujoči državi članici. Ministri na teh srečanjih, na katerih ne sprejemajo formalnih odločitev, bolj sproščeno razpravljajo o aktualnih temah ali temah, ki so pomembne za predsedstvo z vidika njegovega programa predsedovanja.

Poleg horizontalne je za svet značilna tudi njegova vertikalna razvejenost. Svet ima namreč pripravljalna telesa, ki opravijo večino dela v okviru obravnave predlogov. Literatura svet navadno oriše na treh hierarhično povezanih ravneh, tako da so zgoraj ministrske sestave sveta, spodaj strokovno-tehnične delovne skupine in odbori, vmes pa je politično-diplomatski odbor, v katerem se sestajajo stalni predstavniki držav članic pri EU-ju in njihovi namestniki. Lewis (2007) opozori, da takšna predstava ni napačna, je pa popačena, ker je v resničnosti proces odločanja v svetu precej bolj zapleten, zaznamovan z raznimi odstopanji in razlikami glede na področje delovanja. Nugent (2006) ima glede tega podobno mnenje in pojasni, da čeprav hierarhija med različnimi ravnmi v svetu obstaja, le-ta ni povsem čvrsta niti ni strogo upoštevana, saj se npr. dogaja, da nekateri pomembni odbori ali delovne skupine komunicirajo neposredno z ministri in ne prek Odbora stalnih predstavnikov.²²

²² Več o tem odboru v nadaljevanju.

Na seznamu pripravljalnih teles iz februarja 2011, ki ga posodablja in objavlja generalni sekretariat sveta, je 158 odborov in delovnih skupin ter 88 podskupin in pododborov (Svet Evropske unije 2011). V spodnji razpredelnici 1.2 je prikazano število odborov in delovnih skupin ter podskupin in pododborov po posameznih področjih. Iz razpredelnice je razvidno, da je največ skupin in podskupin na področju kmetijstva in ribištva, kar temu področju daje določeno mero pomembnosti. V razpredelnici 1.2 niso upoštevani skupni odbori in druga telesa, ki delujejo v okviru dogovorov s tretjimi državami, niti komitološki odbori v okviru komisije EU-ja, katerih delo je lahko v določenih okoliščinah predmet obravnave v svetu. Prav tako niso vključena telesa, ki niso pripravljalna telesa sveta v strogem pomenu besede, čeprav zasedajo v prostorih sveta.

Razpredelnica 1.2: Število pripravljalnih teles sveta EU-ja po področjih

Področje	Število odborov/delovnih skupin	Število podskupin/pododborov
odbori, ustanovljeni s pogodbami, medvladnim sklepom, z aktom sveta in skupine, ki tesno sodelujejo z Odborom stalnih predstavnikov	17	6
splošne zadeve	19	1
zunanje zadeve	35	2
ekonomske in finančne zadeve	11	13
pravosodje in notranje zadeve	18	
kmetijstvo in ribištvo	27	55
konkurenčnost (notranji trg, industrija, raziskave, vesolje)	12	11
promet, telekomunikacije in energija	7	
zaposlovanje, socialna politika, zdravje in potrošniške zadeve	5	
okolje	2	
izobraževanje, mladina, kultura in šport	5	
Skupaj	158	88

Vir: razpredelnico smo sestavili na podlagi podatkov iz dokumenta sveta EU-ja (Svet Evropske unije 2011).

Najpomembnejše pripravljalno telo, opredeljeno že s temeljnima aktoma EU-ja, je Odbor stalnih predstavnikov (Pogodba o Evropski uniji, sedmi odstavek 16. člena; Pogodba o delovanju Evropske unije, prvi odstavek 240. člena). Coreper, kakor se ta odbor neuradno imenuje,²³ igra ključno vlogo v zakulisju odločanja v EU-ju. Pristojen je za pripravo dela sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih dodeli svet, ter zagotavlja doslednost politik in ukrepov EU-ja in skrbi za spoštovanje načel in pravil, ki so opredeljena v poslovniku sveta. Nugent (2006) Coreper označi kot sito za ministrske sestanke sveta. Predhodno namreč obravnava vse točke dnevnega reda sej sveta in si prizadeva doseči soglasje o čim več odprtih vprašanjih, ki jih ni bilo mogoče rešiti na ravni delovnih skupin, zato da bi besedila aktov lahko predložil svetu v sprejetje oz. ministrom prepustil razreševanje le najtežjih in najobčutljivejših odprtih vprašanj. Coreper torej skrbi za to, da so zadeve svetu predložene v ustrezni obliki in, kadar je primerno, predstavi smernice in možnosti razreševanja preostalih problemov ter možne rešitve.

Zaradi velikega obsega nalog je Coreper razdeljen na dva dela. V prvem delu (Coreper I) se sestajajo namestniki stalnih predstavnikov držav članic pri EU-ju, v drugem delu (Coreper II), ki je po položaju višji, pa stalni predstavniki. Področja v pristojnosti enega in drugega so jasno ločena (glej razpredelnico 1.3). Če poenostavimo, se stalni predstavniki ukvarjajo z zunanjepolitičnimi, splošnimi, institucionalnimi in finančnimi vprašanji, medtem ko so njihovi namestniki zadolženi za t. i. tehnična področja: okolje, konkurenčnost, promet idr. Za izvedbo pripravljalnega dela ali študij lahko Coreper ustanovi odbore ali delovne skupine.

²³ Coreper (izg. kóreper) je splošno uveljavljena francoska okrajšava, ki izhaja iz začetnih črk francoskega imena odbora, tj. *Comité des représentants permanents*.

Razpredelnica 1.3: Razdelitev pristojnosti med Coreperjem I in II

Sestava Coreperja	Področja v pristojnosti
Coreper II (stalni predstavniki)	splošne zadeve, zunanje zadeve, pravosodje, notranje zadeve, večletni proračuni, strukturni in kohezijski skladi, institucionalna in horizontalna vprašanja, razvojni in pridružitveni sporazumi, širitev, medvladne konference
Coreper I (namestniki stalnih predstavnikov)	notranji trg, konkurenčnost, pravni postopek na področjih soodločanja s parlamentom, okolje, zaposlovanje, socialna politika, zdravje, potrošniške zadeve, promet, telekomunikacije, energija, ribištvo, kmetijstvo (samo veterinarske in fitofarmacevtske zadeve), izobraževanje, mladina, kultura, šport

Vir: Lewis (2007).

Stalni predstavniki in njihovi namestniki živijo v Bruslju več let in tako zagotavljajo kontinuiteto v zastopanju nacionalnih interesov (Lewis 2007). V Coreperju se odvijajo intenzivna posvetovanja in pogajanja. Poleg rednih tedenskih srečanj se stalni predstavniki oz. njihovi namestniki srečujejo na zaprtih delovnih kosilih, na katera nimajo dostopa niti tolmači (prav tam). Ta zaprtost in visoka stopnja zaupnosti članom omogoča, da so bolj odkriti v svojih razpravah, kar je ključno za doseganje kompromisov (prav tam). Člani Coreperja zaradi pogostnosti sestajanja in dolžine časa, ki ga preživijo skupaj, razvijejo tesne medosebne odnose, ki temeljijo na vzajemnem zaupanju in razumevanju ter pripravljenosti pomagati drug drugemu (prav tam). Čeprav Coreper uradno ni pristojen za odločanje, se večina odločitev v svetu dejansko sprejme ravno v tem telesu, kar se kaže v stalnem obsegu točk, ki jih Coreper ministrskim sestavam sveta predloži v sprejetje brez razprave (t. i. A-točke dnevnega reda sveta) (prav tam).

Coreper je dokaz, da svet ni le arena, v kateri države članice zastopajo svoje interese, temveč predstavlja skupno odločanje, ki je uokvirjeno s socialnimi odnosi ter neformalnimi normami vzajemnega razumevanja, empatije in samoomejevanja (Lewis

2007). Po drugi strani Nugent (2006) navaja dva razloga, zaradi katerih se je pomembnost Coreperjevega položaja in njegova učinkovitost v zadnjem obdobju nekoliko zmanjšala. Prvi je ta, da so na nekaterih zelo pomembnih in obsežnih javnopolitičnih področjih, kot je npr. zunanjepolitično ali gospodarsko- in finančnopolitično področje, višjeredni delovni odbori v svojih nalogah in načinu delovanja postali skoraj enakovredni Coreperju. Eden takih odborov je tudi Posebni odbor za kmetijstvo, ki so ga v okviru vzpostavitve SKP-ja s posebnim sklepom maja 1960 ustanovili predstavniki držav članic (Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele, četrti odstavek 5. člena). SCA,²⁴ kakor ga neuradno večinoma imenujejo slovenski državni uradniki, sestavljajo višji uradniki, ki bodisi prihajajo z ministrstev držav članic, pristojnih za kmetijstvo, ali delajo na stalnih predstavništvih pri EU-ju. Njegova naloga je, da pripravlja seje sveta na področju kmetijstva. SCA se redno, skoraj tedensko, sestaja ob ponedeljkih ali torkih, njegovih sej pa se udeležujejo tudi predstavniki komisije. Zaradi rednega sestajanja in razmeroma stalne sestave so odnosi med člani SCA-ja in način dela podobni tistemu v Coreperju. Drugi razlog za oslabitev Coreperjevega položaja Nugent (2006) vidi v tem, da je s širitvijo EU-ja Coreper postal manj »klubski«, kar je zmanjšalo njegovo sposobnost reševanja problemov z neformalnimi sredstvi.

Večino vsakodnevnih dejavnosti v svetu poteka na ravni delovnih skupin. Nekatere delovne skupine so stalne, druge začasne, navadno ustanovljene za obravnavo točno določenega problema, in prenehajo delovati, ko je problem rešen. Nekatere delovne skupine so lahko dolgo časa nedejavne, pa spet postanejo zelo dejavne, ko na mizo prispe predlog z njihovega delovnega področja in ga morajo obravnavati. Čeprav se zdi, da je raven delovnih skupin dobro in pregledno urejena ter povezana, pa Lewis (2007) trdi, da v resničnosti ta raven trpi zaradi birokratskega širjenja. Očitno se tega

²⁴ Okrajšava SCA za Posebni odbor za kmetijstvo izhaja iz začetnih črk angleškega imena odbora, tj. *Special Committee on Agriculture*.

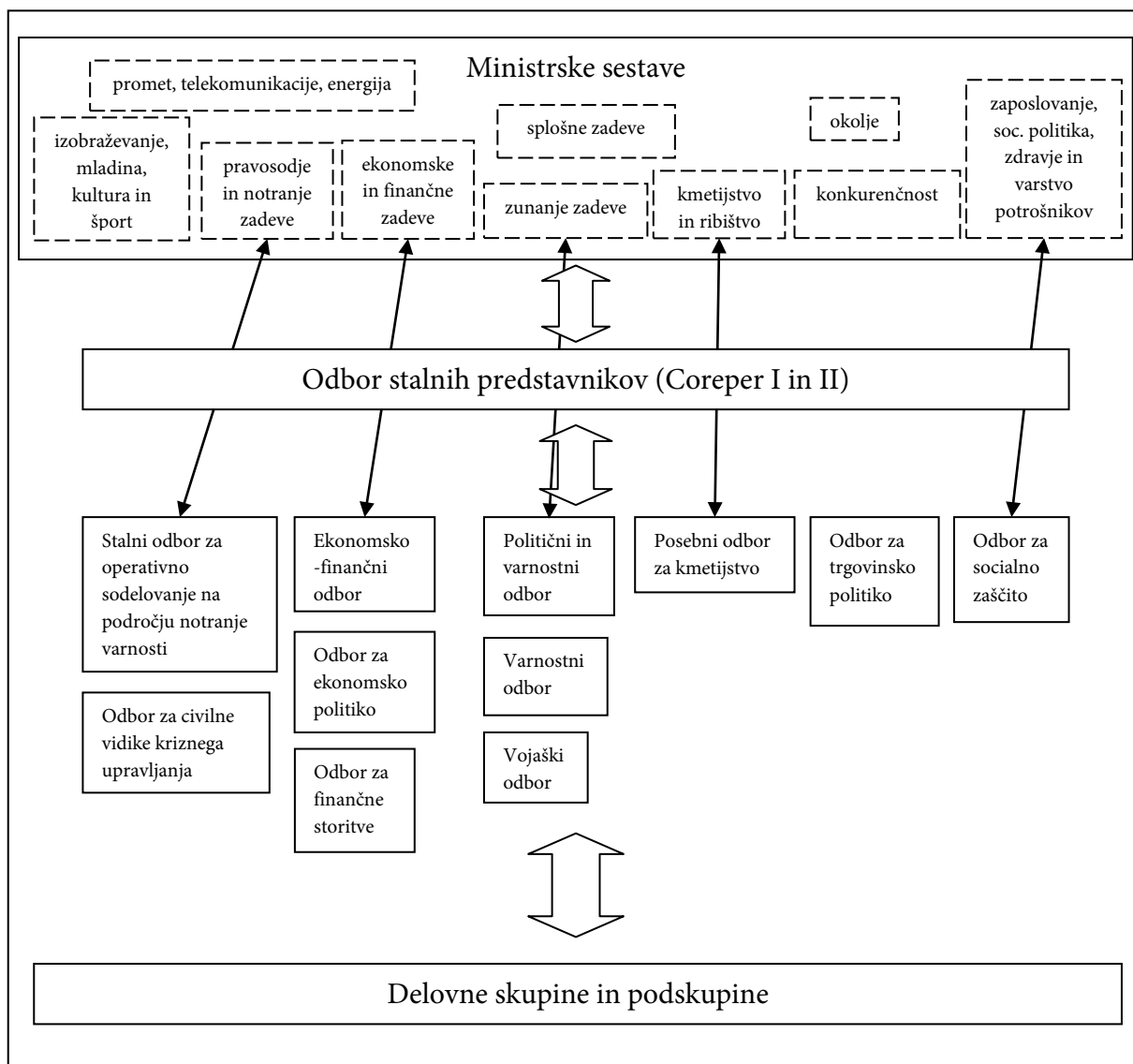
zavedajo tudi v svetu, saj generalni sekretariat sveta države članice opozarja, da zaradi novih tehničnih področij, ki zahtevajo posebno strokovno znanje, naj ne bi ustanavljali novih stalnih ali začasnih delovnih skupin, temveč naj bi bila taka področja vključena v obstoječe delovne skupine oz. je lahko iz tega razloga kvečjemu oblikovana nova podskupina (Svet Evropske unije 2011).

Sestankov delovnih skupin se udeležujejo strokovno specializirani uradniki iz držav članic ali z njihovih stalnih predstavništev v Bruslju. Ob delovnikih se v Bruslju dnevno sestane do petnajst delovnih skupin (Nugent 2006). Delovne skupine obravnavajo predloge s strokovno-tehničnega vidika z namenom, da rešijo čim več tehničnih in strokovnih problemov. Poleg tega identificirajo vprašanja, pri katerih obstajajo nesoglasja ali pa jih je treba zaradi politične občutljivosti obravnavati na višjih ravneh. Potem ko opravijo svojo nalogo, delovne skupine poročajo Coreperju ali pristojnemu višjerednemu odboru. Svet ali Coreper lahko v kasnejših fazah odločanja delovne skupine ponovno uporabita za preučitev točno določenih vidikov predlogov, na katerih obstajajo nesoglasja. Dosje, kot je v žargonu poimenovana neka vsebinsko zaokrožena zadeva na dnevnem redu sveta, torej potuje v obe smeri.

Večina zadev, ki zahteva odločitev sveta, je rešena na ravni delovnih skupin, višjerednih odborov ali Coreperja. Po nekaterih ocenah je od 70 do 85 odstotkov zadev rešenih v delovnih skupinah, večino preostalih v Coreperju, tako da se ministri vsebinsko resno ukvarjajo s petimi do desetimi odstotki zadev (Hayes-Renshaw in Wallace 2006; Kuasmanen v Nugent 2006). Ne glede na to, ali je bila zadeva rešena v delovni skupini, višjerednemu odboru ali Coreperju, je uradno sprejetje predloga možno le na ministrski ravni, pri čemer so predhodno dogovorjene zadeve uvrščene na del A dnevnega reda sestanka sveta (t. i. A-točke), nerešene zadeve, o katerih ministri razpravljajo, pa na del B (t. i. B-točke). Svet A-točke navadno sprejme brez razprave, vendar imajo ministri in predstavniki komisije še vedno pravico, da izrazijo pomisleke o katerikoli A-točki in zahtevajo njen umik z dnevnega reda z namenom, da jo ponovno

obravnavajo Coreper. Predlog, o katerem so se predstavniki držav članic dogovorili v pristojni sestavi sveta ali že na nižjih ravneh, lahko uradno sprejme katerakoli sestava sveta; tako so lahko npr. med A-točkami dnevnega reda sestanka sveta za zunanje zadeve tudi zadeve s področja prometa ali zdravja. V spodnji shemi 1.3 je prikazana notranja organiziranost sveta in odnosi med različnimi ravni sveta.

Shema 1.2: Notranja organiziranost sveta EU-ja



Vir: shemo smo izdelali na podlagi naslednjih dokumentov: Sklep Sveta (Splošne Zadeve) z dne 1. decembra 2009 o določitvi seznama sestav Sveta, poleg tistih iz drugega in tretjega pododstavka člena 16(6) Pogodbe o Evropski uniji; Svet Evropske unije (2011).

1.2.4 Odločanje

Svet odloča na tri načine: s soglasjem, kvalificirano večino ali z navadno večino. Soglasje je bilo včasih običajno pri odločanju o uvedbi novih politik ali pri spremembi obstoječih (Nugent 2006). Reforme ustanovnih pogodb od Enotnega evropskega akta²⁵ naprej so precej zmanjšale število primerov, v katerih se zahteva soglasje. Danes je odločanje s soglasjem v glavnem omejeno na področje skupne zunanje in varnostne politike ter na »ustavne« in finančne zadeve, soglasje pa se zahteva tudi, če želi svet spremeniti zakonodajni predlog proti volji komisije (Nugent 2006).

Do sredine osemdesetih let se o predlogih navadno ni glasovalo, če so obstajala nesoglasja med državami članicami, četudi so ustanovne pogodbe predvidevale možnost večinskega odločanja (prav tam). Glavni razlog za to je bil zgoraj omenjeni luksemburški kompromis iz leta 1966. Od začetka osemdesetih let so države članice začele sprejemati stališče, da odločanje s soglasjem ni možno splošno uporabiti in da je treba povečati možnosti za večinsko odločanje, kar se je tudi zgodilo. Čeprav se večinsko odločanje sedaj uporablja, države članice odločitve še vedno raje sprejemajo s soglasjem, zlasti na pomembnih in politično občutljivih področjih, saj so prepričane, da je delovanje in razvoj EU-ja boljši, če je odločanje konsenzualno kakor pa konfliktno (prav tam). Nugent (prav tam) tudi navaja, da je v praksi dejansko manj primerov glasovanj, kot bi pričakovali; analize kažejo, da se glasuje pri desetih do petnajstih odstotkih zadev (večinoma s področja kmetijstva in ribištva ter notranjega trga), pri katerih je možno glasovanje s kvalificirano večino.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe svet praviloma odloča s kvalificirano večino, medtem ko so ostali načini odločanja izjeme. Zato je bila v pogajanjih o Lizbonski pogodbi opredelitev kvalificirane večine med najbolj spornimi vprašanji, ki so ga v zaključku pogajanj razrešili šele voditelji vlad ali držav članic z naslednjim

²⁵ Enotni evropski akt, ki so ga države članice ESPJ-ja, EGS-ja in EURATOM-a podpisale 17. februarja in 28. februarja 1986 in je začel veljati 1. julija 1987, predstavlja prvo obsežno reformo ustanovnih pogodb skupnosti.

kompromisnim dogovorom (Pogodba o delovanju Evropske unije, 238. člen; Protokol (št. 36) o prehodni ureditvi, 3. člen; Sklep Sveta z dne 13. decembra 2007 o izvajanju člena 9c(4) Pogodbe o Evropski uniji in člena 205(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije med 1. novembrom 2014 in 31. marcem 2017 na eni strani ter od 1. aprila 2017 na drugi strani):

1. Do 1. novembra 2014 velja t. i. sistem trojne večine, ki je veljal pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe:

- vsaka država članica ima določeno število glasov, zlasti v skladu s svojo demografsko težo (glej razpredelnico 1.1);
- za sprejetje odločitve je ob sedanjih sedemindvajsetih državah članicah potrebnih najmanj 255 glasov za (73,9 odstotka vseh glasov), ki predstavljajo večino držav članic;
- kadar svet ne odloča na predlog komisije ali visokega predstavnika EU-ja za zunanje zadeve in varnostno politiko, je za sprejetje odločitve potrebnih najmanj 255 glasov za, ki predstavljajo najmanj dve tretjini držav članic;
- država članica lahko pri sprejemanju odločitve s kvalificirano večino zahteva, da se preveri, ali države članice, ki tvorijo kvalificirano večino, predstavljajo najmanj 62 odstotkov prebivalstva EU-ja.

2. Od 1. novembra 2014 naprej velja t. i. sistem dvojne večine:

- za sprejetje odločitve je potrebnih najmanj 55 odstotkov držav članic, ki imajo skupaj najmanj 65 odstotkov prebivalstva EU-ja;
- kadar svet ne odloča na predlog komisije ali visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko, je za sprejetje odločitve potrebnih najmanj 72 odstotkov držav članic, ki imajo skupaj najmanj 65 odstotkov prebivalstva EU-ja;
- za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, so potrebne najmanj štiri države članice.

3. V prehodnem obdobju od 1. novembra 2014 do 1. aprila 2017 veljata še posebni določbi:

- ne glede na to, da od 1. novembra 2014 velja sistem, opisan v 2. točki, lahko država članica zahteva, da se odločitev sprejme v skladu s sistemom, kot je opredeljen v 1. točki;
- če skupina držav članic, ki predstavlja najmanj tri četrtine prebivalstva ali najmanj tri četrtine držav članic, potrebnih za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, nasprotuje, da bi svet sprejel odločitev s kvalificirano večino, svet nadaljuje z razpravo o zadevi in stori vse, kar lahko, da bi v razumnem roku dosegel zadovoljivo rešitev pri obravnavi pomislekov zadevne skupine držav članic.

4. Od 1. aprila 2017 naprej se merili iz rešitve, opisane v prejšnji točki, znižata na 55 odstotkov prebivalstva in 55 odstotkov držav članic.

Svet odloča z navadno večino o postopkovnih vprašanjih in sprejetju svojega poslovnika. Z navadno večino lahko od komisije zahteva, da zanj pripravi vse študije, ki so po njegovem mnenju potrebne za doseganje skupnih ciljev, in da mu predloži ustrezne predloge. Svet z navadno večino tudi določi pravila, ki urejajo delovanje odborov, predvidenih v pogodbah.

Nugent (2006) opozori, da so za odločanje v svetu poleg formalnih pravil zelo pomembni neformalni procesi in odnosi ter navede tri primere za to. Prvega predstavljajo dogovori, sklenjeni na kosilih v okviru sestankov sveta, na katerih imajo ministri možnost za bolj sproščeno in neposrednejšo izmenjavo mnenj. Drugi primer so načini za doseg dogovora o obravnavnih predlogih, ki jih predsedstvo sveta uporabi med odmori sestankov sveta; med te načine spadajo razne oblike neformalnega posvetovanja in dogovarjanja z delegacijami, ki imajo zadržke do predlogov, ki so predmet pogajanj. Tretji primer, ki ga navaja Nugent (prav tam), je ta, da se znotraj istega delovnega področja predstavniki držav članic s stalnih predstavništev v Bruslju, ki

so tam navadno več let, pogosto formalno in neformalno srečujejo in razpravljajo ter na ta način zelo dobro med seboj spoznajo, kar jim omogoča, da bolje presojujejo uradna stališča, ki jih zagovarjajo.

1.2.5 Predsedovanje

Predsedovanje svetu se je v primerjavi z ostalimi elementi institucionalne strukture EU-ja še najmanj spreminjalo v razvoju integracije. Že od ustanovitve skupnosti, predhodnic današnjega EU-ja, velja ureditev, da se na čelu sveta vsake pol leta izmenjujejo države članice. Bunse, Magnette in Nicoladis (2005) poudarijo, da je izmenično predsedovanje svetu poleg pristojnosti in sestave komisije bistvena lastnost institucionalnega ravnovesja EU-ja ter da evropska integracija temelji na prefinjenem konceptu deljenega vodenja, s katerim se upravlja z napetostmi med malimi in veliki državami članicami. Od vseh institucij in mehanizmov, ki od vsega začetka varujejo to načelo, male države članice najbolj cenijo prav ureditev in položaj komisije ter predsedovanje svetu (Bunse, Magnette in Nicolaïdis 2005).

Medtem ko v literaturi obstaja soglasje o formalnih pristojnostih predsedstva, pa avtorji različno ocenjujejo dejansko vlogo predsedstva. Raziskovalki Hayes-Renshawova in Wallaceova (2006) npr. menita, da je bilo predsedstvo zasnovano tako, da bi imelo čim manj vpliva in da bi velike države članice ohranile svojo moč prek večjega števila glasov in večje zastopanosti v komisiji, medtem ko bi malim državam s predsedovanjem zagotovili le nominalno moč. Kirchner (1992), Kollman (2003) in Tallberg (2003) pa menijo, da je vloga predsedstva precej bolj kompleksna od tiste, ki jo predvidevajo formalna pravila. Prepričani so, da predsedujoča država članica nima le šibke in nevtralne vloge, ampak da lahko uporabi svoje pristojnosti pri oblikovanju dnevnega reda in vpliva na odločanje EU-ja tako, da je v korist njenim nacionalnim interesom.

Glavne funkcije predsedstva, ki jih povzemamo po Kirchnerju (1992) in Wurzlu (2004) so: a) menedžment in administracija, b) kontaktna točka, c) usklajevanje stališč in posredništvo, č) dajanje pobud ter d) predstavljanje sveta navzven. Predsedstvo

največ virov porabi pri izvajanju vloge menedžerja in administratorja, ko npr. odloča o številu in razporedu sestankov sveta in njegovih pripravljalnih teles. Predsedstvo je kontaktna točka za države članice in druge institucije EU-ja. Stiki s temi akterji so pomembni tudi za predsedstvo, saj se prek njih seznanja z njihovimi stališči o zadevah na dnevnem redu. Vloga usklajevalca in posrednika je za predsedstvo ključna še posebej pri zadevah, pri katerih želi doseči napredek v obravnavi. Ta vloga je po mnenju Wurzla (2004) postala pomembnejša zaradi večjega števila sestankov, ki jih vodi predsedstvo, večjega števila držav članic, težnje v svetu, da se odločitve sprejemajo s soglasjem, zaradi razširitve postopka soodločanja s parlamentom EU-ja pa je predsedstvo moralo okrepiti tudi sodelovanje z njim in iskati kompromisne rešitve, sprejemljive za obe instituciji. Največ razhajanj med raziskovalci je v zvezi z iniciativno funkcijo predsedstva. Predsedstvo pri tem namreč trči ob tradicionalno funkcijo komisije, ki ima izključno pravico dajanja zakonodajnih pobud. Predsedstvo naj bi bilo v vlogi pobudnika zelo omejeno (Hayes-Renshaw in Wallace 2006), saj v primerjavi s komisijo nima primerljivih pravno opredeljenih pristojnosti v odločevalskem procesu (Kirchner 1992). Po drugi strani Tallberg (2003) nakaže, da predsedstvo ima pristojnosti na področju oblikovanja dnevnega reda. Odnos med predsedstvom in komisijo je tako odvisen od njunega tekmovanja za vpliv na dnevni red (Bunse, Magnette in Nicoladis 2005). Ne glede na to pa v praksi predsedstvo in komisija dokaj intenzivno sodelujeta pri določanju prednostnih nalog EU-ja (Kirchner 1992).

Za predsedovanje so pomembne tudi neformalne norme. Med temi najbolj izstopa načelo nepristranskosti, po katerem se od predsedstva pričakuje, da vnaprej ne daje prednosti določenim stališčem in svojega položaja ne izrablja za uresničenje partikularnih interesov, ampak da deluje za skupno dobro. Poleg tega je zelo pomembno načelo učinkovitosti, v skladu s katerim je prvenstveni cilj predsedstva, da zagotovi sprejem odločitev in napredek v procesu integracije. Ker naj bi nepristranskost in nevtralnost najboljše pripomogla k vzajemnim koristim in kompromisu, sta ti dve načeli

tesno prepleteni. Hayes-Renshawova in Wallaceova (2006) menita, da so male države bolj nagnjene k upoštevanju načela nepristranskosti kot velike države, tako da če velike države izkoristijo predsedovanje za uresničenje lastnih interesov, to ne povzroča takega presenečenja, kot če bi to storile male države.

V zvezi s predsedovanjem novih malih držav članic je zanimivo opažanje Bengtssona, Elgströma in Tallberga (2004), da naj bi te države predsedovanje uporabile kot sredstvo za to, da se pokažejo kot verodostojne evropske partnerice, kar je bilo značilno za Švedsko in še zlasti za Finsko pri njunem prvem predsedovanju. V tem kontekstu je Björkdahlova (2008) z analizo primera švedske pobude za preprečevanje konfliktov dokazovala, da lahko male države s promoviranjem in zagovarjanjem norm pridobijo na vplivu, ki je večji od njihove teže v EU-ju.

Do leta 1986 so se države članice na čelu sveta izmenjevale dosledno po abecednem vrstnem redu, pri čemer se je upoštevalo ime države članice v njenem državnem jeziku (Wurzel 2004). Leta 1986 je bila uvedena novost, po kateri se je izmenjevanje delilo na dva cikla – prvi je še naprej dosledno sledil abecednemu vrstnemu redu, v drugem ciklu pa je bil vrstni red zamenjan, tako da države članice ne bi predsedovale vedno v istem polletju (prav tam). Po širitvi EU-ja leta 1995 je bil vrstni red predsedovanja določen tako, da je vsaj ena velika država članica sestavljala t. i. trojko, ki so jo sestavljala prejšnje, trenutno in prihodnje predsedstvo (Wurzel 2004). To je bila neformalna oblika sodelovanja, ki je ustanovne pogodbe niso predvidevale. Amsterdamska pogodba²⁶ je na področju zunanjih zadev opredelila sodelovanje med predsedstvom sveta, ki mu pomaga generalni sekretar sveta in, če je potrebno, tudi naslednje predsedstvo ter komisija (prav tam).

V zadnjem obdobju so se v zvezi s predsedovanjem svetu zgodile nekatere spremembe. Prvi korak je bila uvedba osemnajstmesečnega programa predsedovanja.

²⁶ Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, je bila podpisana v Amsterdamu 2. oktobra 1997 in je začela veljati 1. maja 1999.

Svet je v svojem poslovniku septembra 2006 namreč določil, da tri države članice, ki zapovrstjo predsedujejo svetu, v tesnem sodelovanju s komisijo EU-ja pripravijo in najkasneje en mesec pred začetkom zadevnega obdobja svetu predložijo svoj osemnajstmesečni program (Sklep Sveta z dne 15. septembra 2006 o sprejetju poslovnika Sveta, četrti odstavek 2. člena Poslovnika Sveta).²⁷ Prvi tak program je bil sestavljen za obdobje od januarja 2007 do junija 2008. Kot izhaja iz uvodne izjave zgoraj omenjenega sklepa (prav tam, druga uvodna izjava), je bil tovrstni program uveden z namenom, da bi racionalizirali načrtovanje dejavnosti sveta. Že takrat se je za skupino držav, ki so skupaj pripravljale osemnajstmesečni program predsedovanja, uveljavilo neuradno poimenovanje trio.

Predsedovanje v triu je medtem postalo bolj institucionalizirano, spremenila se je tudi ureditev predsedovanja v svetu za zunanje zadeve. V skladu z Lizbonsko pogodbo je namreč z dnem njene uveljavitve predsedovanje tej sestavi sveta prevzel visoki predstavnik EU-ja za zunanje zadeve in varnostno politiko (Pogodba o Evropski uniji, tretji odstavek 18. člena), medtem ko ostalim sestavam sveta še naprej izmenično za pol leta predsedujejo predstavniki držav članic (Pogodba o Evropski uniji, deveti odstavek 16. člena), pri čemer je bilo sodelovanje v triu bolj institucionalizirano. Od tedaj namreč ni več govora le o pripravi skupnega programa predsedovanja treh zaporedno predsedujočih držav članic, ampak je evropski svet na dan uveljavitve Lizbonske pogodbe določil, da svetu, razen svetu za zunanje zadeve, predsedujejo vnaprej določene skupine treh držav članic za obdobje osemnajstih mesecev po načelu enakopravne izmenjave med državami članicami ob upoštevanju njihove raznolikosti in geografskega ravnovesja v EU-ju ter da vsak član skupine izmenično predseduje za obdobje šestih mesecev, a se lahko člani skupine med seboj dogovorijo tudi za drugačno ureditev (Sklep Evropskega sveta z dne 1. decembra 2009 o predsedovanju v Svetu, 1. člen). Svet

²⁷ Pred sprejetjem poslovnika sveta, ki je bil sprejet z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009, je osemnajstmesečne programe obravnavala in potrjevala sestava sveta splošne zadeve in zunanji odnosi; v skladu z novim poslovnikom jih obravnava in potrjuje sestava splošne zadeve (Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o spremembi Poslovnika Sveta, šesti odstavek 2. člena priloge).

je nato oblikoval trie in določil razpored predsedovanja, kar ponazarja spodnja razpredelnica 1.4.

Razpredelnica 1.4: Razpored predsedovanja svetu EU-ja po skupinah treh držav članic (trio) od januarja 2007 do junija 2020

Država članica	Obdobje	Država članica	Obdobje
Nemčija	januar–junij 2007	Italija	julij–december 2014
Portugalska	julij–december 2007	Latvija	januar–junij 2015
Slovenija	januar–junij 2008	Luksemburg	julij–december 2015
Francija	julij–december 2008	Nizozemska	januar–junij 2016
Češka	januar–junij 2009	Slovaška	julij–december 2016
Švedska	julij–december 2009	Malta	januar–junij 2017
Španija	januar–junij 2010	Zdr. kraljestvo	julij–december 2017
Belgija	julij–december 2010	Estonija	januar–junij 2018
Madžarska	januar–junij 2011	Bolgarija	julij–december 2018
Poljska	julij–december 2011	Avstrija	januar–junij 2019
Danska	januar–junij 2012	Romunija	julij–december 2020
Ciper	julij–december 2012	Finska	januar–junij 2020
Irska	januar–junij 2013		
Litva	julij–december 2013		
Grčija	januar–junij 2014		

Vir: Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o izvedbenih ukrepih za izvajanje Sklepa Evropskega sveta o predsedovanju v Svetu in predsedovanju pripravljalnemu telesu Sveta, priloga I.

Predsedovanje je urejeno tudi za pripravljalna telesa sveta. Coreperju predseduje predstavnik države članice, ki predseduje svetu za splošne zadeve, medtem ko Političnemu in varnostnemu odboru in nekaterim drugim pripravljalnemu telesu sveta za zunanje zadeve predseduje predstavnik visokega predstavnika EU-ja za zunanje zadeve in varnostno politiko; predsedovanje nekaterim pripravljalnemu telesu sveta za zunanje zadeve in pripravljalnemu telesu ostalih sestav sveta pripada članu tria, ki predseduje ustreznemu sestavi sveta; nekatera pripravljalna telesa pa imajo stalne predsednike (Sklep Evropskega sveta z dne 1. decembra 2009 o predsedovanju v Svetu, 2. člen; Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o izvedbenih ukrepih za izvajanje Sklepa Evropskega sveta o predsedovanju v Svetu in predsedovanju pripravljalnemu telesu Sveta, 2., 4. in 5. člen).

Vloga predsedstva pri oblikovanju dnevnega reda

Formalne pristojnosti predsedstva v zvezi z oblikovanjem dnevnega reda sveta so določene v poslovniku sveta. Nekatere naloge mora prihodnja predsedujoča država članica opraviti že pred začetkom svojega predsedovanja. Skupaj z ostalima dvema članicama tria in s predsednikom sveta za zunanje zadeve mora v sodelovanju s komisijo in predsednikom evropskega sveta pripraviti osnutek osemnajstmesečnega programa dejavnosti v svetu ter ga najkasneje en mesec pred začetkom zadevnega osemnajstmesečnega obdobja predložiti svetu za splošne zadeve v odobritev (Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta, šesti odstavek 2. člena Poslovnika Sveta). Ta program je podlaga za pripravo okvirnih začasnih dnevnih redov sestankov sveta v šestmesečnem obdobju predsedovanja, ki jih prihodnje predsedstvo po posvetovanju s komisijo pripravi najpozneje en teden pred začetkom predsedovanja (prav tam, sedmi odstavek 2. člena Poslovnika Sveta). Že sedem mesecev pred tem pa mora prihodnje predsedstvo za vsako od sestav sveta objaviti predvidene datume sej v času svojega predsedovanja (prav tam, drugi odstavek 1. člena Poslovnika Sveta).

Na podlagi osemnajstmesečnega programa in omenjenih okvirnih začasnih dnevnih redov predsedstvo v skladu s poslovníkom pred vsakim sestankom sveta v zadevnem šestmesečnem obdobju predsedovanja določi začasni dnevni red sestanka ter ga pošlje drugim članom sveta, komisiji in nacionalnim parlamentom držav članic najmanj štirinajst dni pred začetkom seje (prav tam, prvi odstavek 3. člena Poslovnika Sveta). Predsedstvo na začasni dnevni uvrsti tudi zadeve, v zvezi s katerimi je generalni sekretariat sveta od člana sveta ali od komisije najmanj šestnajst dni pred začetkom seje prejel prošnjo za uvrstitev na dnevni red, po potrebi skupaj z vso pripadajočo dokumentacijo; vsaki prošnji za uvrstitev zadeve pod razno mora predlagatelj priložiti obrazložitveni dokument (prav tam, drugi in deveti odstavek 3. člena Poslovnika Sveta). Na začasni dnevni red se lahko uvrstijo le zadeve, v zvezi s katerimi je bila dokumentacija poslana članom sveta in komisiji najpozneje do dneva, ko se pošlje začasni dnevni red (prav tam, četrti odstavek 3. člena Poslovnika Sveta). Prošnje za

uvrstitev zadev na dnevni red, ki jih je generalni sekretariat sveta prejel po zgoraj omenjenem roku, jih skupaj s spremljajočo dokumentacijo pošlje članom sveta in komisiji (Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta, peti odstavek 3. člena Poslovnika Sveta).

Razen v nujnih primerih, predsedstvo umakne z začasnega dnevnega reda zadeve zakonodajne narave, o katerih Coreper najpozneje do konca tedna pred tednom, ki je pred sejo sveta, ni zaključil obravnave (prav tam, peti odstavek 3. člena Poslovnika Sveta).

Predsedstvo zadeve v zvezi s sprejetjem zakonodajnega akta ali stališča v prvi obravnavi v rednem zakonodajnem postopku uvrsti na začasni dnevni red za odločitev o njih šele po poteku osmih tednov od dne, ko osnutek zakonodajnega akta prejmejo nacionalni parlamenti; izjeme od tega roka so možne v utemeljenih nujnih primerih (prav tam, tretji odstavek 3. člena Poslovnika Sveta; Protokol (št. 1) o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, 4. člen; Protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, 6. člen).

Na začetku seje predsedstvo poda vse potrebne dodatne informacije o poteku seje in zlasti navede, koliko časa bo namenilo posamezni točki (prav tam, osmi odstavek priloge V Poslovnika Sveta). Izogiba se dolgim uvodom in ponavljanju informacij, ki jih delegacije že poznajo (prav tam).

Na začetku posvetovanja o vsebinski točki predsedstvo glede na vrsto razprave, ki je potrebna, delegacijam sporoči, koliko časa lahko najdlje traja njihov prispevek o tej točki; v večini primerov njihov prispevek ne bi smel trajati dlje kot dve minuti (prav tam, deveti odstavek priloge V Poslovnika Sveta). Predsedstvo posvetovanja, kolikor je mogoče, usmerja zlasti tako, da zaprosi delegacije, naj se odzovejo na kompromisna besedila ali posamezne predloge (prav tam, enajsti odstavek priloge V Poslovnika Sveta).

Glede na predstavljene določbe poslovnika sveta sklepamo, da je formalni vpliv predsedstva na oblikovanje odločevalskega dnevnega reda sveta utemeljen na njegovi

pristojnosti oblikovanja okvirnih začasnih dnevnih redov oz. začasnih dnevnih redov sestankov sveta. Ta pristojnost je podkrepljena z določilom, da svet, ki sprejme dnevni red na začetku vsake seje, lahko zadevo, ki ni navedena na začasnem dnevnem redu, na dnevni red uvrsti le na podlagi soglasne odločitve (Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta, sedmi odstavek 3. člena Poslovnika Sveta). To pomeni, da lahko predsedujoča ali katerakoli druga država članica prepreči razširitev dnevnega reda sveta, ki ga je oblikovalo predsedstvo, če se s tem ne strinja.

Predsedstvo se je po mnenju več avtorjev razvilo v institucijo s pomembnimi pristojnostmi pri oblikovanju dnevnega reda sveta, četudi države članice ob ustanovitvi evropskih skupnosti tega niso načrtovale (Bunse, Magnette in Nicolaïdis 2005; Kollman 2003). To zlasti cenijo male države članice, vendar po drugi strani kratek polletni mandat preprečuje, da bi bila ta institucija uporabljena kot sistemsko orodje za branjenje nacionalnih interesov (Bunse, Magnette in Nicolaïdis 2005).

Bengtsson, Elgström in Tallberg (2004) ugotavljajo, da v literaturi obstajata dve predstavi o tem, kako države članice predsedujejo svetu. Prva trdi, da predsedovanje državi članici nudi priložnost, da izpostavi svoje poglede na tematikah, ki so tradicionalne nacionalne prioritete. Zato se od predsedstva pričakuje, da bo svoje formalne pristojnosti izkoristilo za oblikovanje dnevnega reda in vplivanje na odločitve, tako da bo uveljavilo svoje nacionalne interese. Predvsem male države, ki jim primanjkuje tradicionalnih virov moči, lahko predsedovanje svetu izkoristijo za promocijo novih idej ali idejnih okvirov v javnopolitičnem procesu. Predsedovanje državam članicam tudi nudi priložnosti za ukrepe, s katerimi lahko branijo in zavarujejo nacionalne javnopolitične izbire, npr. od Švedske in Finske kot nevtralnih držav je mogoče pričakovati, da bosta v zunanji in varnostni politiki EU-ja bolj poudarjali vidike, ki niso neposredno povezani z varnostjo. Predsedovanje torej deluje kot »ojačevalec« nacionalnih interesov. V drugi predstavi je predsedstvo neločljivo povezano z načeli nevtralnosti in nepristranskosti. Zato se tudi od malih držav članic pričakuje, da bodo

podredile svoje nacionalne interese koristim skupnih evropskih zadev. Predsedovanje v tem primeru deluje kot »dušilec« nacionalnih interesov. Po mnenju Bengtssona, Elgströma in Tallberga (2004) sta lahko pri dejanskem oblikovanju politik hkrati prisotna oba učinka in obstajajo enako dobri razlogi, da verjamemo, da predsedovanje deluje kot dušilec nacionalnih interesov oz. da državam članicam nudi dodatne možnosti za promocijo njihovih nacionalnih interesov.

Ne glede na to, kateri učinek prevladuje, se veliko raziskovalcev strinja, da lahko predsedstvo sveta prepreči dejanja na politikah, ki mu niso všeč, in sicer tako da odvrne pozornost od predlogov, ki niso skladni z njegovimi interesi (Kollman 2003). Predsedstvo namreč svoje interese lažje uveljavi v oblikovanju dnevnega reda kot v kasnejših fazah javnopolitičnega procesa (McKibben 2007). V procesu oblikovanja dnevnega reda sveta pa predsedstvo lažje prepriča komisijo, da odlaša s predložitvijo svojega predloga svetu, kot da ga predloži prej ali vsaj pravočasno (Wurzel 2004).

Tallberg (2003) loči tri vrste oblikovanja dnevnega reda: določanje dnevnega reda, strukturiranje dnevnega reda in izključevanje zadev iz dnevnega reda. V svojem prispevku Tallberg (prav tam) podrobneje razčleni, kako lahko predsedstvo deluje v posamezni vrsti oblikovanja dnevnega reda. Predsedstvo lahko postavlja zadeve na dnevni red, tako da:

- ozavešča o problemih, ki so bili pred tem zapostavljeni, pri čemer je prednost predsedstva v tem, da uokviri in opredeli problem;
- v sodelovanju s komisijo razvije konkretne predloge reševanja že identificiranih problemov;
- razvije nove institucionalne prakse, ki na določenem problemskem področju strukturirajo prihodnje sodelovanje in odločanje.

Strukturiranje dnevnega reda je zlasti pomembna oblika vpliva na dnevni red v političnih sistemih, kot je EU, v katerih od uvrstitve zadeve na dnevni red do sprejetja odločitve preteče veliko časa. S tem, kako predsedstvo daje poudarke zadevam in

področjem na dnevnem redu, določa hitrost obravnave posameznih zadev. Predsedstvo dnevni red strukturira v skladu s svojimi preferencami v treh ključnih razsežnostih politike EU-ja: geografsko-zgodovinski, družbenoekonomski in ustavni. Predsedstvo s programom predsedovanja določi, katerim temam bo dalo prednost v luči prej omenjenih razsežnosti. Orodja, s katerimi predsedstvo uresničuje svoje prioritete, so tehnične in postopkovne narave. Prvo tako orodje je pogostnost sklicevanja uradnih sestankov, predvsem na ravni delovnih skupin, v zvezi z določeno zadevo. Ker je predsedstvo soočeno s časovnimi, kadrovskimi, finančnimi in drugimi omejitvami, mora skrbno načrtovati sestanke. Drugo orodje je sklicevanje neuradnih sestankov, na katerih predsedstvo skuša doseči napredek na svojih prednostnih temah. Tretje orodje, ki je na voljo predsedstvu, je oblikovanje dnevnih redov sestankov, kar vključuje naslednje strateške odločitve: a) katere zadeve uvrstiti na dnevni red; b) katere zadeve naj bodo na vrhu dnevnega reda; c) o katerih zadevah je treba razpravljati in o katerih je mogoče sprejeti odločitve. Kot četrto orodje strukturiranja dnevnega reda Tallberg (prav tam) omenja možnost, ki je bila uvedena z Amsterdamsko pogodbo, in sicer da lahko svet in parlament o zakonodajnem predlogu, ki ga sprejemata po postopku soodločanja, dosežeta dogovor že v prvi obravnavi.

Izključevanje zadev iz obravnave ali odločanja pomeni, da predsedstvo svoj vpliv uporabi tako, da se o zadevi ne odloči ali da se jo sploh ne obravnava. Tallberg (prav tam) navede, da se to v praksi kaže od tega, da predsedstvo »pozabi« na določene zadeve, do odkritega nasprotovanja obravnavi določenih zadev. Tovrstno ravnanje predsedstva je mogoče prepoznati po odzivih držav članic, ki temo, izključeno s strani predsedstva, želijo na dnevnem redu. Predsedstvo lahko zadeve izključi na tri načine:

- molči v zvezi z zadevo, ki jo ostali vidijo kot problem in bi lahko bila uvrščena na dnevni red;
- izključi zadeve iz dnevnih redov sestankov na ravni delovnih skupin, Coreperja ali ministrski ravni;

- predstavi nesprejemljive kompromisne predloge o obravnavanih zadevah.

1.2.6 Generalni sekretariat sveta

Generalni sekretariat sveta deluje kot strokovno-tehnična podpora, konferecnologistični center, kolektivni spomin in svetovalec predsedstva (Kirchner 1992; Wurzel 2004). Strokovno-tehnične naloge sekretariata vključujejo sestavljanje zapisnikov sestankov na različnih ravneh v svetu, priprava osnutkov dokumentov in dajanje pravnih nasvetov. Zagotovitev prevodov, priprava in distribucija dokumentov, organizacija sejnih sob, tolmačenja in varnostnih ukrepov na sestankih predstavljajo konferencnologistične naloge, ki jih opravlja generalni sekretariat. Ker je sekretariat za razliko od predsedstva veliko bolj ustaljen, ima precej izkušenj in spomin o teh izkušnjah. Zaradi tega je ravno generalni sekretariat tisti, ki s stiki med prejšnjim, trenutnim in prihodnjim predsedstvom zagotavlja nemoteno delovanje sveta ob menjavah predsedstva. Poleg tega je vir dragocenih informacij in pomemben svetovalec predsedstva. Kirchner (1992) izpostavlja, da ima lahko generalni sekretariat sveta v tem pogledu tudi vpliv na izide političnih obravnav, ko na primer sestavlja osnutke kompromisnih predlogov predsedstva. Pri pripravi programa predsedovanja generalni sekretariat sveta svetuje glede števila in oblike ministrskih sestankov ter časovne razporeditve sestankov Coreperja in delovnih skupin. Skupaj s predsedstvom je vključen v indikativno načrtovanje dejavnosti sveta.

Med predsedstvom in sekretariatom poteka stalno posvetovanje o ciljih, strategijah in tehničnih podrobnostih predsedovanja. Pred vsakim sestankom na vseh ravneh sveta uslužbenci generalnega sekretariata predsedstvo seznaniijo z vsebino posameznih zadev na dnevnem redu, s trenutnim stanjem obravnave in z možnimi taktikami, ki jih predsedujoči lahko uporabi pri vodenju sestanka (Nugent 2006). Kirchner (1992), Wurzel (2004) in Nugent (2006) ugotavljajo, da se uporaba generalnega sekretariata sveta razlikuje od predsedstva do predsedstva ter da so male države zaradi svojih omejenih virov navadno bolj odvisne od njega, udejstvovanje

generalnega sekretariata pa je odvisno tudi od zadeve, ki se obravnava. Kljub temu generalni sekretariat sveta ne sme dajati vtisa, kot da se vpleta v delo predsedstva.

Na čelu generalnega sekretariata je generalni sekretar. Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je generalni sekretar sveta imel tudi funkcijo visokega predstavnika EU-ja za skupno zunanjo in varnostno politiko. Generalni sekretariat je notranjeorganizacijsko razdeljen na generalne direktorate, ki so pristojni za različna javnopolitična področja. Ima nekaj čez 2 500 zaposlenih, od katerih je okoli 300 diplomatov (Nugent 2006).

Generalni sekretariat si stalno prizadeva za napredek pri obravnavi zadev. Tako skuša zagotoviti, da se delovni skupini ni treba sestati več kot trikrat – prvi sestanek je namenjen splošni razpravi o predlogu, kasnejši sestanki so namenjeni pregledu posameznih določil v besedilu predloga komisije (prav tam). Če vse poteka v redu, sekretariat na koncu pripravi poročilo, v katerem navede točke soglasja in točke nesoglasja ter morebitne pridržke držav članic (prav tam).

1.3 Kmetijstvo EU-ja in SKP

1.3.1 Položaj kmetijstva v EU-ju

Po podatkih iz leta 2009 je v kmetijstvu, gozdarstvu, lovstvu in ribištvu zaposlenih nekaj več kot 11 milijonov oseb ali 5,1 odstotka vseh zaposlenih v EU-ju, delež kmetijstva v bruto družbenem proizvodu (BDP) EU-ja pa znaša 1,1 odstotka (Evropska unija 2011). Glede na te podatke bi lahko sklepali, da ima kmetijstvo v EU-ju dokaj obrobno vlogo, vendar obstajajo razlogi, zaradi katerih je kmetijstvo v EU-ju precej pomembnejše, kot to nakazujejo zgornji podatki. Nugent (2006) je opredelil pet takšnih razlogov. Prvič, več drugih gospodarskih sektorjev (kmetijskokemijska, živilskopredelovalna in farmacevtska industrija, finančnostonitveni sektor, proizvajalci kmetijske opreme idr.) je tesno povezanih s kmetijstvom in so odvisni od njegove uspešnosti. Drugič, EU ima prek SKP-ja, ki velja za najbolj integrirano sektorsko politiko EU-ja, velike politične in odločevalske pristojnosti v kmetijstvu. Tretjič,

kmetijstvo je kot največji porabnik proračunskih sredstev EU-ja v središču proračunskih razprav. Četrtič, institucionalna navzočnost v kmetijstvu je večja kot na kateremkoli drugem javnopolitičnem področju EU-ja. In petič, kmetijstvo je zelo kontroveržno javnopolitično področje, saj imajo države članice EU-ja nasprotujoča si stališča o veliko vprašanjih.

Iz spodnje razpredelnice 1.5 je razvidno, da so razmere v kmetijstvu med državami članicami precej različne. Z vsako širitvijo je kmetijski sektor EU-ja postal bolj raznolik, tako da danes vključuje male družinske kmetije in velika kmetijska podjetja, nižinske in gorsko-hribovske kmetije, kmetije na hladnem severu in vročem jugu; poleg tega se raznolikost kmetijskega sektorja kaže tudi v njegovih proizvodih (Dinan 2005). Kljub temu spada kmetijstvo med najbolj integrirana javnopolitična področja v EU-ju, kar pomeni, da se odločitve v zvezi s kmetijsko politiko v glavnem sprejemajo v organih EU-ja. Ne nazadnje je SKP dolgo časa veljal za enega od glavnih simbolov evropske integracije.

Razpredelnica 1.5: Podatki o kmetijstvu v EU-ju

Država članica	Površina kmetijskih zemljišč v uporabi v letu 2009 (1 000 ha)	Število kmetijskih gospodarstev v letu 2007 (1 000)	Zaposlenost v kmetijstvu, gozdarstvu, lovstvu in ribištvu v letu 2009		Delež kmetijstva v BDP-ju v letu 2009 (%)
			Število oseb (1 000)	Delež med vsemi zaposlenimi (%)	
EU	178 443	13 700	11 120	5,1	1,1
Avstrija	3 169	165	214	5,3	0,9
Belgija	1 365	48	66	1,5	0,6
Bolgarija	5 101	493	231	7,1	3,8
Ciper	148	40	15	3,9	1,8
Češka	3 546	39	154	3,1	0,5
Danska	2 695	45	71	2,5	0,7
Estonija	802	23	24	4,0	1,3
Finska	2 296	68	113	4,6	0,7
Francija	29 385	527	752	2,9	1,2
Grčija	3 819	860	537	11,9	2,4
Irska	4 190	128	96	5,0	0,6
Italija	13 338	1 679	849	3,7	1,5
Latvija	1 833	108	85	8,7	1,2

Država članica	Površina kmetijskih zemljišč v uporabi v letu 2009 (1 000 ha)	Število kmetijskih gospodarstev v letu 2007 (1 000)	Zaposlenost v kmetijstvu, gozdarstvu, lovstvu in ribištvu v letu 2009		Delež kmetijstva v BDP-ju v letu 2009 (%)
			Število oseb (1 000)	Delež med vsemi zaposlenimi (%)	
Litva	2 689	230	130	9,2	2,2
Luksemburg	131	2	3	1,4	0,2
Madžarska	5 783	626	174	4,6	1,8
Malta	10	11	2	1,4	1,0
Nemčija	16 890	371	649	1,7	0,5
Nizozemska	1 921	77	218	2,8	1,3
Poljska	15 625	2 391	2 107	13,3	2,1
Portugalska	3 684	275	565	11,2	1,2
Romunija	13 745	3 931	2 689	29,1	5,4
Slovaška	1 930	69	85	3,6	0,5
Slovenija	469	75	89	9,1	1,1
Španija	23 105	1 044	786	4,2	2,0
Švedska	3 067	73	98	2,2	0,3
Združeno kraljestvo	17 709	300	321	1,1	0,5

Vir: Evropska unija (2011).

Nugent (2006) ugotavlja, da tako kot ob nastanku SKP-ja tudi danes med državami članicami EU-ja obstaja soglasje, da je kmetijstvo upravičeno do posebne obravnave. Identificiral je razloge za to in jih razdelil v dva sklopa. V prvem sklopu so razlogi, ki poudarijo posebno naravno kmetijstva. Poglavitno je dejstvo, da je kmetijska proizvodnja zelo odvisna od vremenskih pogojev, kar povzroča nestabilnost cen kmetijskih proizvodov. Veliko nihanje cen pa ni zaželeno, ker nenadno zvišanje vodi v inflacijo, preveliko znižanje pa ogroža življenjski standard kmetov. Zato naj bi bilo javnopolitično urejanje kmetijskega področja upravičeno. Nadalje na dojemanje kmetijstva kot nekaj posebnega vpliva predstava, da zanašanje na uvoz življenjsko pomembnih živil ustvarja možno ranljivost na zunanje pritiske. Poleg tega ima lahko uvoz živil, ki je nujen, če domača proizvodnja ne zadosti povpraševanju, škodljive posledice za plačilno bilanco. Naslednji argument v prid posebni naravi kmetijstva je v tem, da naj bi kmete spodbujali, da ostanejo na zemljiščih iz socialnih in okoljskih

razlogov. Zadnji argument v tem sklopu se je uveljavil na političnem dnevnem redu EU-ja po številnih preplahih v zvezi s hrano, ki so jih povzročili škandali v kmetijsko-živilskem sektorju in izbruhi bolezni pri živalih; zato je kmetijstvo za odločevalce postalo ključno pri zagotavljanju varne in zdrave prehrane za potrošnike.

Mnenje politikov v EU-ju, da kmetijstvo zasluži poseben način obravnavanja, po drugi strani izhaja iz sklopa političnih dejavnikov, med katerimi Nugent (2006) izpostavi naslednje. Močan politični dejavnik predstavljajo vlade tistih držav članic – med temi najbolj izstopa Francija –, ki imajo največ koristi od SKP-jevih finančnih transferjev in so posledično nenaklonjene spremembam SKP-ja. Pomembna v tem sklopu je tudi precejšnja mera ločenosti kmetijskopolitičnega področja od drugih javnopolitičnih področij, ki jo člani kmetijskopolitične skupnosti upravičujejo z domnevno posebno naravo kmetijstva, kompleksnostjo večine zadev in tesnimi odnosi med kmetijskimi odločevalci in proizvajalci ter se je iz nacionalne ravni prenesla na raven EU-ja. Naslednji politični dejavnik je volilna teža kmetov, ki jo na eni strani pogojuje število njihovih glasov – to je različno od države do države –, po drugi strani pa nesorazmerna usmerjenost teh glasov k malim strankam, ki lahko v državah s proporcionalnim volilnim sistemom postanejo ključni igralci v politiki. Politično zelo relevantno je ne nazadnje to, da imajo kmetje močna interesna združenja na nacionalni ravni in na ravni EU-ja. Na slednji trenutno obstaja okoli 130 združenj, med katerimi sta najpomembnejši Odbor kmetijskih poklicnih organizacij (COPA) in Splošna zveza kmetijskih zadrug Evropske unije (COGECA), ki združujeta nacionalne krovne ali vrhovne kmetijske organizacije. Čeprav se je po mnenju Nugenta (2006) vpliv kmetijskega lobija v zadnjih letih zmanjšal, še vedno predstavlja pomembno silo v EU-ju, ker:

- je ta lobi zelo velik in enoten;
- imajo kmetijske interesne skupine na splošno dobre zveze z odločevalci in dober dostop do njih;

- kmetijske interesne skupine nimajo močnih in dejavnih nasprotnih skupin z nasprotnimi stališči in zahtevami;
- ima kmetijstvo vplivne prijatelje, npr. veleposestnike, naložbene institucije, banke in industrijske korporacije;
- kmetje včasih gredo v neposredno akcijo, da bi dosegli izpolnitev svojih zahtev.

1.3.2 Nastanek SKP-ja

Nastanek SKP-ja v okviru EGS-ja ob koncu petdesetih in v začetku šestdesetih let mnogi pripisujejo kompromisu med francoskimi kmetijskimi interesi in nemškimi industrijskimi interesi. Nugent (2006) ter Bache in George (2006) v tem vidijo nekaj resnice, saj naj bi Francija, ki je takrat imela veliko malih, a proizvodno neučinkovitih kmetov, v zameno za vzpostavitev skupnega trga za industrijske proizvode, od katerega naj bi imela koristi predvsem Nemčija, zahtevala takšno skupno ureditev kmetijskega področja, ki bi varovala kmete pred preveliko konkurenco. Medtem ko Dinan (2005) meni, da resnica ni bila tako enoznačna, Rieger (2005) povsem zavrača takšno tezo, saj zanjo ni dokazov niti naj ne bi imela veliko smisla z gospodarskega vidika. Pomembnejši dejavnik za nastanek SKP-ja je po njegovem mnenju dejstvo, da so vse velike države članice ob ustanovitvi EGS-ja imele veliko kmečkega prebivalstva, ki ga niso hotele izključiti iz EGS-ja (glej razpredelnico 1.6), na Nizozemskem pa je bilo kmetijstvo pomemben sestavni del nacionalnega izvoznega gospodarstva. Vzpostavitev SKP-ja je po Riegerjevi (prav tam) oceni v tem pogledu imela dva bistvena učinka. Prvič, kmetje niso nasprotovali evropski integraciji, kar je bil precejšen dosežek glede na pomembnost kmetijskega sektorja v petdesetih letih, tako po deležu v delovni sili kot po deležu v gospodarstvu. In drugič, SKP je kmetom v EGS-ju zagotovil politično zaščito pred čezoceanskimi izvozniki, zlasti iz Združenih držav Amerike (ZDA).

Razpredelnica 1.6: Stanje v kmetijstvu ob ustanovitvi evropskih skupnosti

Država članica	Delež populacije, dejavne v kmetijstvu, v celotni populaciji v letu 1950 (%)	Delež populacije, zaposlene v kmetijstvu, v celotni populaciji v letu 1955 (%)	Delež kmetijstva v BDP-ju v letu 1957
Belgija	11,9	9,2	6,5
Francija	30,9	25,0	10,4
Italija	44,4	36,1	15,2
Luksemburg	24,7	20,2	7,2
Nemčija	23,0	18,5	6,2
Nizozemska	17,7	12,2	9,1

Vir: Rieger (2005).

Rieger (prav tam) tudi poudari, da SKP ni nastal kar iz nič. Nacionalni sistemi kmetijske podpore so obstajali že v državah, ustanoviteljicah EGS-ja, in so bili preneseni na skupnostno raven. Tudi bistvenih sestavin SKP-ja – uravnavanje kmetijskih trgov in zaščita pred zunanjo konkurenco – niso iznašli bruseljski uradniki. Ta javnopolitična izbira, ki izvira iz druge polovice 19. stoletja, se je v mnogih državah utrdila med veliko gospodarsko krizo v tridesetih letih 20. stoletja, v samozadostnih politikah med drugo svetovno vojno in v povojnih sistemih gospodarske regulacije. Kot pojasnjuje Rieger (prav tam), je bilo treba po drugi svetovni vojni povečati kmetijsko proizvodnjo ter kmete vključiti v nastajajočo državo blaginje in demokratično politiko, obstajala pa je tudi želja, da se podeželje ohrani poseljeno. Med vojnoma je velik del kmečkega prebivalstva iz protesta proti vladam, ki so dopustile zlom cen kmetijskih proizvodov, podprl skrajno desne stranke, kar je povzročilo velik preobrat v kmetijskih politikah evropskih držav, tako da so kmetom zagotovile dohodkovno stabilnost z zajamčenimi cenami, vendar na račun napetosti na mednarodni ravni.

Po drugi svetovni vojni so nastali spori z ZDA, ki so prav tako vodile zaščitniško kmetijsko politiko, vendar so imele zelo učinkovito in izvozno usmerjeno kmetijstvo. ZDA so uporabile Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT),²⁸ da bi prisilile

²⁸ GATT je mednarodni sporazum o trgovinskih pravilih in carinskih ugodnostih, ki ga je 23 držav sklenilo 30. oktobra 1947 in je začel veljati 30. junija 1948. Čeprav so si države v tem času prizadevale ustanoviti Mednarodno trgovinsko organizacijo pod okriljem Organizacije združenih narodov, pa zaradi

zahodnoevropske države k odprtju svojih kmetijskih trgov. Medtem ko so bile protekcionistične politike Nemčije, Belgije in Luksemburga izključene iz GATT-a, so ZDA opozarjale na zaščitniške učinke uvoznih omejitev Francije, Italije in drugih zahodnoevropskih držav. V tej situaciji je vključitev kmetijstva v EGS predstavljala edini način za ohranitev protekcionizma v ustanovnih članicah. Pravila GATT-a se namreč niso uporabljala za carinske unije in druge oblike regionalne gospodarske integracije, ki so bile izvzete iz načela država z največjimi ugodnostmi. Ne glede na splošno zavezo GATT-a k odpravi netarifnih trgovinskih ovir je veljala posebna izjema za kmetijske uvozne kvote in podobne ukrepe, če so bili potrebni za delovanje ukrepov nadzora domače ponudbe. Izvzete kmetijstva iz GATT-a in iz mednarodne trgovinske liberalizacije je trajalo do urugvajskega kroga mednarodnih trgovinskih pogajanj in do sklenitve sporazuma o kmetijstvu leta 1994. Rieger (2005) zato sklene, da so zgodovina in značilnosti SKP-ja v večji meri posledica preoblikovanja zahodnoevropskih družb po drugi svetovni vojni kot določil Rimskih pogodb.

Tudi Dinan (2005) se strinja, da je bilo kmetijstvo za večino evropskih vlad v obdobju po drugi svetovni vojni zelo pomembno, saj je zagotavljalo varnost preskrbe s hrano, a je zaradi zmanjševanja sorazmernega gospodarskega pomena, predvsem na račun industrije, in posledičnega zniževanja dohodkov kmetov ta sektor že sredi petdesetih let v zahodnoevropskih državah postal zelo zaščiten in subvencioniran. Dinan (prav tam) meni, da je vključitev kmetijstva v EGS predvsem posledica vztrajanja Francije, ki je hotela stroške subvencioniranja svojega velikega in neproduktivnega kmetijskega sektorja z nacionalne ravni prestaviti na skupnostno raven, medtem ko naj bi bili Nemčija in Nizozemska svoj kmetijski sektor raje še naprej podpirali z nacionalne ravni.

neratifikacije ustanovne listine ta organizacija ni zaživela. GATT, ki je dejansko deloval tudi kot mednarodna organizacija, četudi uradno ni bila ustanovljena, je bil v obdobju do leta 1995 večkrat razširjen na podlagi osmih pogajalskih krogov. Pridružile so se mu tudi nove države. Na podlagi zadnjega, t. i. urugvajskega, kroga pogajanj je bila naposled leta 1995 ustanovljena Svetovna trgovinska organizacija (STO). GATT še vedno obstaja v okviru STO-ja. (Svetovna trgovinska organizacija 2005)

Bache in George (2006) kot glavni razlog za vključitev kmetijstva v EGS navajata takratno soglasje med ustanovnimi državami, da je treba za pošteno konkurenco na trgu industrijskih proizvodov izenačiti cene hrane v skupnosti zaradi vpliva le-teh na plače. Višje cene hrane naj bi namreč spodbudile zahteve delavcev po višjih plačah, kar bi posledično povečalo proizvodne stroške. Zato so se strinjali, da je treba stroškovne razlike, ki izvirajo iz cen hrane, kar se da omejiti. Avtorja (prav tam) opozorita, da bi lahko enako utemeljitev sicer uporabili tudi pri drugih stroškovnih elementih industrijske proizvodnje, npr. pri davčnih stopnjah ali energetskih stroških, a pri teh ni bilo mogoče doseči soglasja med državami o njihovi uskladitvi.

Kar zadeva zaščite kmetijskih trgov pred zunanjo konkurenco, Bache in George (prav tam) trdita, da Nemčija ni bila navdušena nad tem, saj se je bala škodljivih posledic za trgovanje s tretjimi državami, iz katerih je uvažala kmetijske proizvode. Poleg tega je v tistem času na zahodnonemško vlado precej vplivala ameriška vlada, ki je nasprotovala kakršnikoli omejitvi trgovanja s kmetijskimi proizvodi. Francija je bila na drugi strani največja zagovornica protekcionistične ureditve. Na končni dogovor, ki je bil v skladu s francoskimi stališči, naj bi po mnenju Bachea in Georgea (prav tam) vplivalo predvsem to, da je Francijo pri tem vprašanju podpirala Nizozemska, ki je sicer pri drugih vprašanjih zagovarjala stališča, skladnejša z nemškimi kot s francoskimi, Nemčija pa je pri tej zadevi popustila, ker ni hotela ustvariti vtisa, da uveljavlja svojo moč nad malimi državami.

Kot je razvidno iz zgornjih mnenj, raziskovalci v svojih razlagah dajejo različne poudarke glede vzrokov za nastanek SKP-ja. Najverjetneje so na nastanek SKP-ja vplivali vsi predstavljeni dejavniki. Vprašanje, kateri je bil najodločilnejši in najpomembnejši, bi lahko bilo predmet posebne raziskave. Za pričujoče delo je

relevantno dejstvo, da je bilo kmetijstvo eno izmed štirih javnopolitičnih področij, na katerih so se ustanovne države članice EGS-ja odločile vzpostaviti skupno ureditev.²⁹

V pogajanjih o ustanovitvi EGS-ja so se države sporazumele, da bodo v prehodnem obdobju dvanajstih let od ustanovitve EGS-ja – prehodno obdobje je bilo razdeljeno na tri štiriletne faze – postopno vzpostavile skupni trg tudi za kmetijske proizvode ter razvile SKP in ga uveljavile najkasneje do konca prehodnega obdobja (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, prvi odstavek 8. člena, prvi in četrti odstavek 38. člena ter prvi odstavek 40. člena). Opredelile so cilje SKP-ja, ki so do danes ostali nespremenjeni (prav tam, prvi odstavek 39. člena; Pogodba o delovanju Evropske unije, prvi odstavek 39. člena):

- povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;
- stabilizirati trge;
- zagotoviti redno preskrbo;
- zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.

Države so se v pogajanjih v zvezi z instrumenti SKP-ja dogovorile, da bodo za doseganje zgoraj omenjenih ciljev vzpostavile skupno ureditev kmetijskih trgov bodisi v obliki skupnih pravil konkurence, obvezujoče uskladitve različnih nacionalnih tržnih ureditev ali evropske tržne ureditve (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, drugi odstavek 40. člena). Med ukrepi, ki jih lahko vključuje skupna ureditev, so države izpostavile uravnavanje cen, pomoč pri proizvodnji in trženju kmetijskih proizvodov, ukrepe za skladiščenje in prenos zalog ter skupne mehanizme za stabiliziranje uvoza ali izvoza (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti,

²⁹ Javnopolitična področja, ki so poleg kmetijstva v Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti imela svoj naslov, so: prosti pretok blaga, prosti pretok oseb, storitev in kapitala ter prevoz.

tretji odstavek 40. člena). Poleg tega so predvidele tudi možnost ustanovitve enega ali več kmetijskih usmerjevalnih in jamstvenih skladov za financiranje ukrepov (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, četrti odstavek 40. člena). Ostale podrobnosti glede oblike SKP-ja so ustanovne države članice prepustile dogovorom v nadaljnjih pogajanjih po ustanovitvi EGS-ja, pri čemer so v pogodbi opredelile način in roke za to (prav tam, 43. člen):

- komisijo so obvezale, da takoj po ustanovitvi EGS-ja skliče konferenco držav članic o kmetijstvu, na kateri naj se oblikujejo širše smernice SKP-ja;
- komisiji so tudi naložile, da ob upoštevanju zgoraj omenjenih pogodbenih določil o obliki SKP-ja in na podlagi sklepov konference držav članic o kmetijstvu v dveh letih po začetku veljavnosti pogodbe (do 1. januarja 1960) svet predloži predloge za oblikovanje in izvajanje SKP-ja;
- svet po posvetovanju s parlamentom v prvih dveh fazah prehodnega obdobja soglasno, nato pa s kvalificirano večino sprejme predloge komisije v obliki uredb, direktiv ali odločb.

Oblikovanje SKP-ja je povsem prevladovalo na političnem in odločevalskem dnevnem redu EGS-ja v prvih letih njegovega delovanja, se spominja Robert Marjolin (v Dinan 2005), takratni član komisije in pred tem vodja francoske delegacije v pogajanjih o ustanovitvi EGS-ja. Države članice so imele različne poglede na SKP, predvsem zaradi nasprotnih političnih in gospodarskih interesov (Deschamps brez datuma). To je možno razbrati tudi iz sklepov konference držav članic o kmetijstvu (*Résolution finale adoptée par les délégations des six États membres de la Communauté économique européenne (CEE) réunies pour la conférence agricole de Stresa, du 3 au 12 juillet 1958*), ki jo je komisija sklicala julija 1958 v Stresi, italijanskem mestu ob Velikem jezeru; zlasti je opazno nasprotje med interesom po vzpostavitvi skupnega trga in zaščiti kmetov pred zunanjo konkurenco na eni strani ter interesom po ohranitvi trgovine ter pogodbenih, političnih in gospodarskih odnosov s tretjimi državami na drugi strani. Razen splošnih

usmeritev – vzpostavitev tesne povezave med politiko strukturnih sprememb in tržno politiko; iskanje ravnovesja med proizvodnjo in tržnimi možnostmi ter specializacije; uporaba cenovne politike, ki bo preprečila preveliko proizvodnjo ter omogočila ohranitev ali razvoj konkurenčnosti; vzpostavitev pomoči za območja ali kmetijska gospodarstva z neugodnimi pogoji; odprava podpor, ki so v nasprotju z duhom Rimske pogodbe; izboljšanje kmetijskih struktur; povečanje zmožnosti in konkurenčnosti družinskih kmetijskih gospodarstev – v sklepih ni jasno opredeljenih smernic SKP-ja. Kot ocenjuje Delormova (1969), konferenca v Stresi tega niti ni mogla narediti, ker so za isto mizo poleg kmetijskih ministrov, uradnikov in strokovnjakov kot člani delegacij držav članic sedeli tudi predstavniki nacionalnih kmetijskih organizacij, ki so budno spremljali ravnanje svojih političnih predstavnikov. Posledično so le-ti na konferenci predvsem zagovarjali svoje nacionalne kmetijske politike. Na podlagi te izkušnje, dodaja Delormova (prav tam), je vključenost kmetijskih organizacij v odločanje na skupnostni ravni postalo nekaj običajnega.

Konferenca v Stresi je komisijo opozorila na nujnost priprave predlogov za vzpostavitev skupnih tržnih ureditev, pri čemer je izpostavila problem postopnega izenačenja cen osnovnih surovin, zlasti žit (*Résolution finale adoptée par les délégations des six États membres de la Communauté économique européenne (CEE) réunies pour la conférence agricole de Stresa, du 3 au 12 juillet 1958*, drugi odstavek in 1. točka tretjega odstavka IV. dela). Komisija je prve predloge za oblikovanje in izvajanje SKP-ja svetu predložila decembra 1959, malo pred iztekom roka, predpisanega z Rimsko pogodbo. Upoštevajoč odzive in pripombe držav članic, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora in kmetijskih združenj je te predloge spremenila in jih ponovno predložila junija 1960. Njihov namen je bil:

- vzpostaviti enoten trg na podlagi prostega pretoka kmetijskih proizvodov,
- urediti trge po posameznih proizvodih, tako da bi cene postopno poenotili in jamčili,

- zagotoviti prednost proizvodom iz EGS-ja,
- omogočiti skupne intervencije na trgu,
- oblikovati sklad za financiranje ukrepov v kmetijstvu,
- vzpostaviti finančno solidarnost (Deschamps brez datuma).

Pogajanja med državami članicami o predlogih komisije so bila dolgotrajna in težavna, saj je nekaterim državam nadomestitev nacionalne kmetijske politike s SKP-jem predstavljala problem. Decembra 1961 se je iztekala prva štiriletna faza prehodnega obdobja in dogovor o predlogih za oblikovanje SKP-ja je bil pogoj za prehod v naslednjo fazo. Potem ko je svet decembra 1960 potrdil načeli prostega pretoka proizvodov in določanja skupnih cen, je komisija lahko oblikovala zakonodajne predloge. Po t. i. prvem krogu maratonskih pogajanj o SKP-ju je svet januarja 1962 potrdil naslednje predloge komisije:

- vzpostavitev šestih skupnih ureditev trga, in sicer za žita, svinjsko meso, jajca, perutninsko meso, sadje in zelenjavo ter vino;
- pravila o konkurenci;
- načrt za mlečne proizvode, govedino in teletino, sladkor ter ukrepi za podporo trgovanju znotraj skupnosti;
- ustanovitev sklada za financiranje ukrepov SKP-ja (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad), razdeljen na dva dela: jamstveni (tržno-cenovni ukrepi) in usmerjevalni (strukturni ukrepi) (Deschamps brez datuma).

Svet je s tem potrdil tri glavna načela SKP-ja, ki veljajo še danes: enotnost trga, dajanje prednosti proizvodom iz EGS-ja/EU-ja in finančna solidarnost (Deschamps brez datuma; Fouilleux 2007; Nugent 2006). Nugent (2006) meni, da v zadnjem obdobju obstaja še četrto, »neuradno«, načelo, tj. dopustitev nacionalnih odstopanj. Takrat oblikovani osnovni elementi SKP-ja so bili:

- ciljna cena, enotna v celotnem EGS-ju, je predstavljala zjamčeno ceno za posamezni kmetijski proizvod;

- intervencijska cena je cena, po kateri so agencije v državah članicah odkupile presežke v neomejenih količinah;
- vstopna cena je bila najnižja cena, po kateri je bil lahko kmetijski proizvod uvožen v EGS;
- prelevman je dajatev za uvoženi kmetijski proizvod, s katero je bila njegova cena dvignjena na raven vstopne cene, če je bila pod to ravno;
- izvozno nadomestilo je povračilo, izplačano izvoznikom kmetijskih proizvodov na svetovni trg, za pokritje primanjkljaja med zajamčenimi cenami na trgu EGS-ja in nižjimi cenami na svetovnem trgu (Dinan 2005).

Ciljna cena naj bi kmetom zagotavljala primerne dohodke; intervencijski sistem je kmetom jamčil prodajo njihovih proizvodov ne glede na povpraševanje; vstopna cena je ščitila trg EGS-ja pred cenejšimi uvoženimi proizvodi; nadomestilo je bilo izvozna pomoč, ki je omogočila, da so kmetje svoje proizvode prodali na svetovnem trgu, na katerem so bile cene navadno nižje od zajamčenih cen v EGS-ju (prav tam).

Za uresničevanje načela finančne solidarnosti v okviru SKP-ja je bil vzpostavljen skupni sklad, v katerem so bila pretežno sredstva za tržne intervencije in izvozna nadomestila ter v manjši meri sredstva, namenjena za strukturne ukrepe v kmetijstvu. Na začetku so sredstva sklada predstavljala skoraj celotni proračun skupnosti. Od osemdesetih let je delež sredstev za kmetijstvo v proračunu EGS-ja oz. EU-ja začel padati s 65,1 odstotka v letu 1986 na 53,8 odstotka v letu 2000 in 42,3 odstotka v letu 2004 (Fouilleux 2007). Kljub načelu finančne solidarnosti pa je vprašanje, kdo dobi koliko, precej obvladovalo pogajanja na kmetijskem področju v svetu in tako pomembno vplivalo na reforme (prav tam).

Vsakoletna pogajanja v svetu o zgoraj omenjenih cenah v različnih kmetijskih sektorjih so bila do reforme v letih 2003 in 2004 eden najpomembnejših in najizrazitejših značilnosti SKP-ja (Dinan 2005). Prav zaradi zahtevnosti teh pogajanj – celoten cenovni sveženj je lahko obsegal tudi do 60 zakonodajnih aktov – je bil v

osemdesetih letih spremenjen vrstni red predsedovanja v svetu, tako da pogajanj ne bi vodile vedno iste države članice (Dinan 2005).

Rieger (2005) poudarja, da je SKP v šestdesetih letih predstavljal simbol uspeha evropske integracije. Zdelo se je, da vzpon glavne organizacije evropskih kmetov, COPE, naznanja bistven korak k pristnemu nadnacionalnemu političnemu sistemu. Veliko splošnih načel prava EGS-ja se je izoblikovalo v kontekstu kmetijskih sporov. Glede na velikost, vire in obliko je evropski sklad za kmetijstvo predstavljal glavni del proračuna skupnosti, tako da je bil SKP dejansko glavna skupna politika in v določenem obdobju celo sopomenka za splošni proračun in porabo EGS-ja.

1.3.3 Glavni javnopolitični problemi v kmetijstvu EU-ja v perspektivi razvoja SKP-ja

Čeprav je SKP z mehanizmi, oblikovanimi na začetku šestdesetih let, dokaj hitro uspel doseči povečanje kmetijske proizvodnje, stabilizacijo kmetijskih trgov in zagotovitev redne preskrbe, je po drugi strani povzročil resne gospodarske, okoljske in politične probleme:

- **prekomerna proizvodnja:** ker zajamčene cene niso bile povezane s povpraševanjem, so spodbujale vedno večjo proizvodnjo;
- **proračunska nevzdržnost SKP-ja:** velike proizvodne presežke je bilo treba skladiščiti, visoke stroške skladiščenja pa je bilo treba pokriti s proračunskimi sredstvi;
- **socialna nepravičnost:** veliki kmetje, ki so proizvedli več, so dobili največ podpor, medtem ko so mali kmetje, ki so podpore najbolj potrebovali, dobili najmanj podpor;
- **onesnaževanje okolja:** da bi povečali donos na svojih že tako obremenjenih poljih, so kmetje uporabili večje količine umetnih gnojil in fitofarmacevtskih sredstev, s čimer so dodatno obremenili okolje;

- **pritiski trgovinskih partnerjev:** kvote, prelevmani in carine v trgovini s kmetijskimi proizvodi so jezile tiste, ki so izvažali v EGS, poleg tega so negativno vplivale na prizadevanje EGS-ja po liberalizaciji svetovne trgovine v drugih sektorjih;
- **izkrivljajoči učinki SKP-ja na svetovni trg s kmetijskimi proizvodi:** izvozne podpore so izkrivljale konkurenco na svetovnem trgu, saj so bile cene kmetijskih proizvodov iz EGS-ja zaradi izvoznih podpor nižje od cen proizvodov drugih ponudnikov, kar je vodilo v trgovinske spore (Dinan 2005).

Od omenjenih problemov so vsi, razen prekomerne proizvodnje, še vedno aktualni. Teh problemov se je zelo zgodaj zavedel že idejni oče SKP-ja, komisar Mansholt, ki je zato že leta 1968 predlagal spremembe SKP-ja, ki so sestavljale t. i. Mansholtov načrt, vendar zaradi pritiskov kmetijskih organizacij ni bil uresničen (prav tam). Prekomerna proizvodnja konec sedemdesetih let in v osemdesetih letih je ponovno spodbudila razprave o potrebnosti sprememb SKP-ja. Leta 1979 je svet tako uspel doseči dogovor o zmerni spremembi sistema zajamčenih cen in uvedel dajatev za proizvajalce mleka, s katero se je delno financiralo skladiščenje in izvoz presežkov (prav tam). Ker ta dajatev ni zmanjšala proizvodnje, je komisija predlagala uvedbo nacionalnih kvot za proizvodnjo mleka. Uvedba kvot pa ni rešila proračunskih težav zaradi vedno višjih izdatkov za SKP. Glavni razlog je bila prekomerna proizvodnja: obseg proizvodnje se je zaradi zajamčenih cen povečeval, a ker je presegal povpraševanje na trgu EGS-ja, je bilo treba presežke najprej skladiščiti, nato pa z izvoznimi podporami izvoziti na svetovni trg ali uničiti, kar je bilo treba prav tako plačati s proračunskimi sredstvi. Poleg tega so izdatki narasli zaradi širitve EGS-ja na Grčijo leta 1981 ter na Portugalsko in Španijo leta 1986. Države članice so se zato leta 1984 sporazumele, da bodo nadzorovale rast izdatkov za SKP, hkrati pa so povečale tudi obseg lastnih sredstev EGS-ja in na ta način odpravile največji razlog za korenito reformo SKP-ja, tj. pomanjkanje sredstev (prav tam).

Proračunski pritiski so vprašanje reforme SKP-ja znova spravili na vrh dnevnega reda EGS-ja leta 1987 in 1988. Komisija je v okviru t. i. proračunskega svežnja Delors I predlagala različne ukrepe za preprečevanje prekomerne proizvodnje in za omejitev izdatkov, poleg tega je predlagala večjo raznovrstnost podpor in spodbujanje razvoja podeželja (Dinan 2005). Čeprav se je državam članicam uspelo dogovoriti o predlogih komisije, pa je bila uspešnost teh ukrepov tako kot v prejšnjih reformah SKP-ja precej zmerna (prav tam). Zaradi tega se je pritisk za izvedbo učinkovitejše reforme SKP-ja nadaljeval.

Dinan (prav tam) in Fouilleuxjeva (2007) se strinjata, da je SKP zelo odporen na spremembe. Spremembe v sedemdesetih in osemdesetih letih so bile obrobne in inkrementalne narave. Nanašale so se na javnopolitične instrumente, ki so bili usmerjeni na nadzor ponudbe, npr. omejitev proizvodnje v obliki zajamčene zgornje meje za pridelke, kvot za mleko, režimov najvišjih zajamčenih količin za žita in druge proizvode. Glavni element SKP-ja, tj. načelo zajamčenih cen, pa je ostal nedotaknjen.

Fouilleuxjeva (prav tam) meni, da je ta inkrementalizem mogoče po eni strani razložiti z institucionalnimi dejavniki, ki izhajajo iz delovanja odločevalskega procesa v okviru SKP-ja, po drugi strani pa z nacionalnimi političnimi pritiski, ki jih kmetijski ministri prenesejo na skupnostno raven. Odločanje na tem javnopolitičnem področju temelji na tem, kar Fouilleuxjeva poimenuje »inflacijska pogajalska dinamika« (prav tam, 343). Ker je SKP prerazdelitvena politika, je kmetijski minister katerekoli države članice pod pritiskom, da uspe pridobiti največji možni delež iz skupnega proračuna za kmete v svoji državi. Zaradi števila držav članic, ki sodelujejo v pogajanjih, obsega proizvodov ter pravil, ki obvladujejo SKP (npr. odločanje s soglasjem), je v odločanje vgrajena inflacijska tendenca. Pomembne pa so tudi interesne skupine, ki so sposobne mobilizirati podporo v več državah članicah in izvrševati pritisk na vlade, tako da sprejmejo njihov pogled na SKP. Zlasti v sedemdesetih in osemdesetih letih so bili tovrstni vplivi zelo močni v Franciji in Nemčiji, kjer so bili kmetje pomembni z

volilnega vidika, saj je javno mnenje, na katerega je vplivala globoko ukoreninjena naklonjenost do življenja na podeželju, odobravalo interese kmetov. Francoske reprezentativne kmetijske organizacije so imele tesne povezave z vlado, zaradi česar je francosko stališče o SKP-ju bilo zelo blizu stališču teh organizacij.

Prvo korenitejšo spremembo SKP-ja predstavlja t. i. MacSharryjeva reforma iz leta 1992, poimenovana po takratnemu irskemu komisarju za kmetijstvo. Poleg prekomerne proizvodnje in visokih stroškov skladiščenja je predlog reforme, ki je prvič predvidel prekinitev povezave med proizvodnjo in podporo, nastal predvsem zaradi zahtev trgovinskih partnerjev EGS-ja v okviru t. i. urugvajskega kroga pogajanj o liberalizaciji svetovne trgovine. ZDA in države izvoznice kmetijskih proizvodov, združene v Cairnski skupini, so od EGS-ja zahtevale zmanjšanje kmetijskih podpor in izvoznih nadomestil. Po nasprotovanju kmetijskih organizacij in zadržanih odzivih s strani držav članic je svet EGS-ja maja 1992 sprejel MacSharryjev načrt v nekoliko spremenjeni obliki, tako da so se posledično precej znižale zajamčene cene in kar je najpomembnejše, s tem se je začel proces spreminjanja kmetijskih podpor iz cenovnih podpor v neposredne podpore (Dinan 2005). MacSharryjeva reforma tako predstavlja začetno točko globljega reformnega procesa, ki še poteka in vključuje zunanji pritisk za nadaljnjo ukinjanje proizvodno vezanih kmetijskih podpor, prepletena mednarodna trgovinska pogajanja in interese, zastojkarske strategije organizacij velikih kmetijskih proizvajalcev ter zaviralne mehanizme v svetu za kmetijstvo, ki upočasnjujejo hitrost reform (Fouilleux 2007).

Reformni proces je dobil dodatno spodbudo sredi devetdesetih let, ko so se prebudili potrošniki in začeli opozarjati na negativne učinke SKP-ja, še zlasti v zvezi z varnostjo hrane, zaradi množične proizvodnje in premajhne pozornosti, ki jo je sistem namenil kakovosti proizvodov (Dinan 2005). Izbruhi goveje spongiformne encefalopatije (BSE), bolj znane kot bolezen norih krav, in njena morebitna povezanost s človeško Creutzfeldt - Jakobovo boleznijo so porušili zaupanje potrošnikov v SKP in

sporožili novo reformno gibanje, ki je zahtevalo spremembe SKP-ja predvsem z vidika varnosti pridelane hrane in okoljskega vidika (Dinan 2005). Še večji izziv za SKP pa je konec devetdesetih in v začetku novega tisočletja predstavljala predvidena širitev EU-ja na države Srednje in Vzhodne Evrope, v katerih so bile razmere v kmetijstvu drugačne od tistih v državah članicah, npr. države kandidatke iz Srednje in Vzhodne Evrope so imele precej večji delež zaposlenih v kmetijstvu in delež kmetijstva v BDP-ju kot obstoječe države članice. EU je zato moral poiskati rešitev, kako izpeljati širitev, ne da bi ta povsem porušila proračunske okvire SKP-ja.

Na podlagi zahtev potrošnikov in okoljevarstvenikov ter v luči širitve EU-ja je komisija julija 1997 predlagala predlog sprememb SKP-ja v okviru akcijskega načrta Agenda 2000. Komisija je predlagala nadaljevanje poti, ki jo je začrta MacSharryjeva reforma, tj. nadaljnjo preusmeritev kmetijskih podpor s cenovnih v neposredne podpore, nadaljnjo znižanje zajamčenih cen, poleg tega pa je posebno pozornost namenila razvoju podeželja, zlasti kmetijskookoljskim programom in ekološkemu kmetovanju (prav tam). Komisija je hotela izboljšati tudi upravljanje SKP-ja, tako da bi državam članicam in regijam dala več pristojnosti pri izvajanju SKP-ja (prav tam). Ko je komisija marca 1998 svetu predložila zakonodajne predloge v zvezi s spremembami SKP-ja, so kmetijski ministri držav članic izrazili pomisleke glede predlaganega obsega znižanj zajamčenih cen in se pritoževali, da razne nadomestne sheme niso ustrezne (prav tam). Po letu dni pogajanj je svet za kmetijstvo dosegel dogovor o zakonodajnih predlogih, po katerem pa bi nadomestitev cenovnih podpor z neposrednimi podporami vsaj srednjeročno še povečala izdatke v okviru SKP-ja. Preobrat se je nato zgodil na zasedanju evropskega sveta konec marca 1999, ko so bila na pritisk takratnega francoskega predsednika Chiraca odložena ključna znižanja zajamčenih cen. Na koncu je bila reforma SKP-ja v okviru Agende 2000 izredno omejena, saj ni predvidela korenitejše preusmeritve od cenovnih k neposrednim podporam niti večjega zmanjšanja dohodkov kmetov. Na drugi strani so se povečali okoljski standardi v kmetijstvu, več

pozornosti pa je bilo namenjeno tudi varnosti pridelane hrane (Dinan 2005). Čeprav je bil takrat razvoj podeželja predstavljen kot drugi steber SKP-ja, s katerim bi okrepili večnamenskost evropskega kmetijstva, je predstavljal le okoli deset odstotkov celotnih sredstev v okviru SKP-ja (Fouilleux 2007). Kot meni Rieger (2005), je bilo takrat temeljitejšo reformo težko doseči, ker ni šlo toliko za blaginjo evropskih kmetov kot za ohranitev proračunskega ravnovesja med državami članicami. Interes po proračunski uravnoteženosti je tudi oteževal uresničenje drugih ciljev na nacionalni ravni, kot sta varstvo okolja in dobrobit živali.

V zvezi s širitvijo EU-ja in proračunom SKP-ja so države članice konec leta 2002 dosegle dogovor, po katerem se neposredne podpore kmetom v novih državah članicah uvedejo postopno (Dinan 2005). S širitvijo EU-ja v letu 2004 so kmetje v novih državah članicah dobili 25 odstotkov upravičenih neposrednih podpor, ta delež pa se postopno zvišuje, tako da bo v letu 2013 dosegel 100 odstotkov.

V okviru dogovora o Agendi 2000 je bilo tudi določilo o vmesnem pregledu proračuna EU-ja v letu 2003. To je bila nova priložnost, da so nekatere države članice na čelu z Nemčijo zahtevale radikalnejšo reformo SKP-ja, in sicer v smeri odprave neposrednih podpor v EU-ju in renacionalizacije kmetijskih podpor (Dinan 2005). Na drugi strani je skupina držav članic pod vodstvom Francije, ki je vključevala še Grčijo, Irsko, Portugalsko in Španijo, branila obstoječi SKP, saj so imele od njega največ koristi. Komisija je s predlogi v okviru vmesnega pregleda skušala poiskati ravnovesje med obema stališčema. Po eni strani je pritrdila francoskemu stališču, da neposrednih podpor ni možno popolnoma odpraviti, ker so sestavni del zakonodaje EU-ja, po drugi strani je hotela zadovoljiti Nemčijo s predlaganim znižanjem neposrednih podpor. Poleg tega je komisija nadaljevala načrtano smer prejšnjih reform ter predlagala, da se izplačilo neposrednih podpor poveže z izpolnjevanjem standardov in ukrepov na področju okolja, pogozdovanja in dobrobiti živali – to je t. i. navzkrižna skladnost.

Pogajanja o teh predlogih komisije so bila močno zaznamovana z dogovorom o določitvi letnega obsega proračunskih izdatkov za kmetijstvo v obdobju od leta 2006 do 2013 na ravni iz leta 2006, tj. približno 45 milijard evrov z enoodstotnim letnim povečanjem zaradi inflacije, ki sta ga dosegla voditelja Francije in Nemčije, Chirac in Schröder, jeseni 2002 in ga uspela spraviti tudi skozi evropski svet oktobra 2002 (Dinan 2005). Zaradi tega dogovora so predlogi komisije izgubili precej smisla, a je takratni komisar za kmetijstvo Fischler kljub temu nadaljeval s prizadevanji za doseg dogovora o predlogih komisije. Junija 2003 so nato kmetijski ministri držav članic dosegli dogovor, ki so ga mnogi označili kot zgodovinskega, a je bil sestavljen iz mnogih kompromisov in koncesij. V skladu z dogovorom se je nadaljevala preusmeritev od cenovnih (proizvodno vezanih) k neposrednim (proizvodno nevezanim) podporam za kmete, okrepila se je navzkrižna skladnost, porazdelitev izplačil med velikimi in malimi kmeti pa je postala nekoliko pravičnejša (prav tam).

Tako kot na MacSharryjevo reformo so tudi na Fischlerjevo reformo SKP-ja pomembno vplivala pogajanja o liberalizaciji mednarodne trgovine. Trgovinski partnerji EU-ja so v novem krogu pogajanj (t. i. pogajanja o razvojni agendi iz Dohe), tokrat v okviru STO-ja, ponovno zahtevali, da EU odpravi izkrivljajoče učinke SKP-ja na svetovno trgovino s kmetijskimi proizvodi. Ker je bil nov krog pogajanj povezan s svetovnim razvojem, je bil EU soočen z dodatnim pritiskom, da spremeni SKP, tako da kmetje v državah v razvoju zaradi njega ne bi bili v slabšem položaju (prav tam).

Novost Fischlerjeve reforme je predstavljalo enotno plačilo na kmetijsko gospodarstvo, edinstveno SKP-jevo neposredno plačilo, namenjeno popolni odpravi povezanosti med podporo in proizvodnjo (Fouilleux 2007). Do njega je upravičen celo kmet, ki se odloči, da ne bo prideloval ničesar, a bo izpolnjeval standarde v zvezi z okoljem, varnostjo hrane, dobrobiti živali in varnosti pri delu (prav tam).

Fouilleuxjeva (prav tam) izpostavlja dva pomembna vidika zadnjih reform SKP-ja. Najprej poudarja, da so reforme spodbudile razprave o namenu politike. Sprememba od

nejasnega nabora instrumentov (mehanizem zajamčenih cen) do bolj preglednega sistema neposrednih plačil je vodila v razpravo o SKP-ju in želenih modelih kmetijstva. Od osemdesetih let se je povečala pozornost na okoljske vidike kmetovanja in vprašanja trajnostnega razvoja so postopoma pridobivala vstop v razprave o kmetijski politiki (Fouilleux 2007). Povezave med negativnimi okoljskimi učinki (erozija tal, onesnaževanje s fitofarmaceutskimi sredstvi in nitratnimi gnojili) in javnozdravstveni problemi sodobnega intenzivnega kmetovanja (dioksini v perutnini, bolezen norih krav, gensko spremenjeni organizmi) ter SKP-jem sprva ni bilo lahko razložiti javnosti. Z reformami SKP-ja so okoljevarstveniki bolj neposredno sodelovali v razpravah o kmetijski politiki. Zahtevali so vzpostavitev povezave med podporo kmetom v okviru SKP-ja in njihovim ravnanjem z okoljem ali vsaj izpolnjevanjem svežnja najnižjih okoljskih standardov. To je spremenilo okoljsko ozaveščenost kmetijske skupnosti. Poleg tega je to prispevalo k večjemu priznavanju kmetov, ki so se brez posebne javne podpore že več let ukvarjali z okolju prijaznejšimi oblikami kmetovanja in jih je do tedaj širša kmetijska skupnost zavračala.

Drugi vidik reform od sredine devetdesetih let se po mnenju Fouilleuxjeve (prav tam) nanaša na socialno pravičnost in enakost. Sistem zajamčenih cen je bil globoko nepravilen, saj je največ podpore zagotavljal največjim proizvajalcem. Zaradi nepreglednosti sistema, le-ta ni dovoljeval prave razprave v kmetijski skupnosti. V reformiranem SKP-ju so neenakosti ostale, vendar so postale vidne. Kmetje so lahko videli, da večino podpor v EU-ju dobijo veliki in pogosto najbogatejši kmetje. Zato je vprašanje socialne pravičnosti z medosebnega in medregionalnega vidika postalo aktualno. Ta zasuk v razpravi je levo usmerjenim kmetijskim združenjem dal dodatno podporo, obenem pa je povzročil napetosti med proizvajalci in regijami ter v določeni meri tudi spremenil ravnovesje moči v tradicionalnih kmetijskih združenjih. Tovrstne napetosti so se pokazale tudi v COPI, ki predstavlja evropske kmete v Bruslju. Zdi se, da

so se oblikovalci politik odločili spopasti s temi vprašanji tako, da so okrepili vidike razvoja podeželja v okviru SKP-ja.

Leta 2007 se je na podlagi odločitve držav članic EU-ja v okviru Fischlerjeve reforme SKP-ja začel t. i. sistematski pregled stanja SKP-ja, ki je vodil v nov krog razprav o prihodnosti SKP-ja, ki še traja in je povezan z razpravo o novem finančnem okviru EU-ja od leta 2013 do 2020. Kot menijo Erjavec in dr. (2007), je oblika SKP-ja po letu 2013 predvsem odvisna od dogovora o naslednjem finančnem okviru EU-ja, od usode pogajanj o nadaljnji liberalizaciji svetovne trgovine v okviru STO-ja, vplivov okoljskih sprememb na pridelavo hrane pa tudi od odnosa javnosti v EU-ju do kmetijstva.

2 Analiza in interpretacija rezultatov

2.1 *Analiza osemnajstmesečnega programa predsedovanja*

Slovenija je svetu EU-ja predsedovala v prvem polletju 2008 in je predsedovala kot prva od držav članic, ki so se EU-ju pridružile v zadnjem krogu širitve leta 2004 in 2007. Poleg tega je bila Slovenija v prvi skupini treh držav članic (t. i. trio), ki skupaj pripravijo osemnajstmesečni program predsedovanja. Za slovensko predsedovanje je značilno tudi to, da se je odvijalo pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe. Po začetku veljavnosti te pogodbe se je namreč med drugim nekoliko spremenila ureditev predsedovanja v svetu, o čemer smo razpravljali v prejšnjem poglavju.

Proces oblikovanja dnevnega reda sveta lahko z vidika predsedstva sveta razdelimo na dve fazi. Prva faza obsega dejavnosti, ki jih predsedstvo izvaja pred začetkom predsedovanja, druga faza pa se nanaša na njegove dejavnosti med polletnim predsedovanjem. V prvi fazi je pomembna naloga predsedstva, da spremlja, kako poteka obravnava zadev, ki so že na mizi v svetu. Slovenija je začela spremljati obravnavo posameznih dosjejev nekako tri leta pred svojim predsedovanjem (Mejač 2010; Kresal 2011). To je osnova za pripravo programa predsedovanja.

Priprava osemnajstmesečnega programa tria in njegova potrditev s strani sveta je bila prvič opredeljena s poslovnikom sveta iz septembra 2006 (Sklep Sveta z dne 15. septembra 2006 o sprejetju poslovnika Sveta, četrti odstavek 2. člena Poslovnika Sveta). Osemnajstmesečni program opredeljuje, katerim zadevam se bo trio posvetil v svojem obdobju predsedovanja. Pomen tega programa za operativno delo posameznih predsedstev je omejen, saj kot pravi Kresal (2011), je ta program »nekako mrtev, ko je objavljen.« Predsedstvo ga po njegovem mnenju med samim predsedovanjem malokrat vzame v roke, saj mu ne ponuja rešitev za konkretne probleme, ki se pojavljajo v obravnavi zadev na dnevnem redu. Po drugi strani je program predsedovanja vendarle pomembna referenčna točka pri ocenjevanju uspešnosti izvajanja zastavljenih nalog.

Prvi osnutek osemnajstmesečnega programa pripravi generalni sekretariat sveta, trio pa potem po posvetovanju s komisijo (po uveljavitvi Lizbonske pogodbe in sprejetju novega poslovnika sveta decembra 2009 tudi s predsednikom evropskega sveta) oblikuje končni osnutek in ga najkasneje en mesec pred zadevnim obdobjem predloži svetu v odobritev. Države članice v okviru tria skupaj določijo poudarke oz. prednostne naloge v zadevnem obdobju predsedovanja. V triu, v katerem je sodelovala Slovenija, so v zvezi s tem potekala pogajanja, a so se Nemčija, Portugalska in Slovenija brez večjih težav uskladile med seboj (Mejač 2010). Mejačeva (prav tam) je odnose v triu na tej stopnji ocenila kot zelo enakopravne in korektne ter zavrnila predsodke, da je glede na svojo težo v tej skupini držav prevladovala Nemčija. Komisija je v pripravi tega programa sodelovala v zaključni fazi in na samo obliko programa ni imela velikega vpliva (prav tam).

Osemnajstmesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije iz decembra 2006 (Svet Evropske unije 2006) se nanaša na obdobje od januarja 2007 do junija 2008. Obsega 69 strani in je razdeljen na tri dele. V prvem delu, ki šteje 17 odstavkov na štirih straneh, je predstavljen strateški okvir delovanja tria z vidika dolgoročnejših ciljev. Kmetijstvo je v tem delu izrecno izpostavljeno v zvezi z razpravo o uporabi finančnih virov EU-ja, ki se bo odvila po celovitem in obsežnem pregledu proračuna EU-ja, vključno s SKP-jem, s strani komisije.³⁰ Posredno kmetijstvo zadevajo še štirje poudarki iz tega dela. Prvega lahko označimo kot temeljni moto tria, tj. z nadaljevanjem procesa reform EU pripraviti na soočenje z obstoječimi in novimi izzivi, tako da se bo nanje odzival z dejanskimi rezultati in da bo sposoben učinkovito delovati. V tej splošni programski usmeritvi izstopa, da si je trio zastavil nadaljevati že začete procese sprememb na področjih delovanja EU-ja, ne pa sprožiti novih. Drugi poudarek je ta, da je trio pri oblikovanju sprememb posameznih politik (torej tudi SKP-ja)

³⁰ Nemčija, Portugalska in Slovenija so ob oblikovanju osemnajstmesečnega programa predvidevale, da se bo komisija s pregledom proračuna začela ukvarjati že v obdobju njihovega predsedovanja in da bo o tem poročala v letih 2008 in 2009.

podčrtal ključno vlogo strategije EU-ja za trajnosti razvoj, pri čemer si je trio zastavil, da bo med predsedovanjem posebno pozornost posvetil podnebnim spremembam in zaustavitvi izgubljanja biotske raznovrstnosti. Tretji poudarek, ki zadeva tudi področje kmetijstva, je splošno prizadevanje tria za pospešitev procesa poenostavitve obstoječe zakonodaje ter spodbujanje prizadevanj za boljše oblikovanje predpisov in odpravo nepotrebnih administrativnih bremen. Četrty poudarek je povezan z nujnostjo uspešnega zaključka pogajanj o nadaljnji liberalizaciji mednarodne trgovine – t. i. pogajanja o razvojni agendi iz Dohe –, v katerih je kmetijski del pomemben za EU.

V drugem delu programa so v osemindvajsetih odstavkih na sedmih straneh predstavljene prednostne naloge tria, ki so razvrščene v štiri glavne sklope: a) prihodnost EU-ja; b) zagotavljanje celovitega izvajanja lizbonske strategije v njenih gospodarskih, socialnih in okoljskih razsežnostih; c) krepitev območja svobode, varnosti in pravice; č) povečanje zunanje vloge EU-ja na področju varnosti, razvoja in gospodarskih odnosov. Trio je v drugem sklopu kot svojo prednostno nalogo ponovno izpostavil prizadevanje za boljše oblikovanje predpisov in odpravo nepotrebnih administrativnih bremen na vseh javnopolitičnih področjih, torej tudi v kmetijstvu, pri čemer je opredelil svojo osredotočenost na zmanjšanje administrativnih bremen in stroškov za mala in srednja podjetja. Ključna pri tem, kot je bil prepričan trio, je pospešitev procesa poenostavitve obstoječe zakonodaje in uporaba obsežne presoje vplivov za nove zakonodajne predloge. Poleg tega so v tem sklopu s kmetijstvom povezane tudi naslednje prednostne naloge:

- spodbujanje raziskav, znanja in inovacij, kar je po mnenju tria ključno za spodbujanje rasti, konkurenčnosti in ustvarjanje delovnih mest;
- razvoj programa EU-ja v zvezi s podnebnimi spremembami in njegovih omilitvenih ukrepov v različnih sektorjih;
- varstvo in trajnostna raba biotske raznovrstnosti;
- ukrepi glede pomanjkanja vode in suše.

V tretjem delu, ki obsega 204 odstavke in 53 strani, je predstavljen podroben program tria. Razdeljen je na 16 poglavij in 82 podpoglavij. SKP in ribištvo tvorita eno izmed poglavij, v katerem je prvo podpoglavje namenjeno kmetijstvu, drugo pa ribištvu. Podpoglavje o kmetijstvu šteje 11 odstavkov. Na začetku tega podpoglavja je navedeno, da se bo trio posvetil nadaljevanju reforme SKP-ja iz leta 2003 (t. i. Fischlerjeva reforma), tako da se bo ukvarjal z reformo skupnih ureditev trgov (SUT) za sadje in zelenjavo, za vino in za banane ter s pripravo pregleda SUT-ov za mleko in mlečne izdelke ter za posušeno krmo.³¹ Naslednjo nalogo predstavlja poenostavitev SKP-ja, zlasti na področju zahtev glede dokumentiranja in nadzora ter z vidika združitve enaindvajsetih SUT-ov v enotni SUT. Delo v zvezi z obvladovanjem tveganj in kriznim upravljanjem je navedeno kot naslednja naloga, a je pogojeno s predhodnim dokončanjem študije, ki jo pripravi komisija. Naslednja naloga je poenostavitev in izboljšanje učinkovitosti ukrepov na področju promocije kmetijskih proizvodov. V zvezi z razvojem podeželja si je trio kot nalogo zastavil pospešitev izvajanja akcijskega načrta za biomaso in strategije za spodbujanje biogoriv. Sledi naloga v gozdarstvu, v katerem si je trio zastavil celovito izvajanje akcijskega načrta EU-ja za gozdarstvo in akcijskega načrta EU-ja za uveljavljanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT). Naslednja naloga je zagotovitev visoke ravni varnosti hrane in zdrave prehrane. Na veterinarskem področju sta kot glavni nalogi opredeljeni izvajanje akcijskega načrta za zaščito in dobrobit živali ter priprava časovnega načrta za strategijo zdravja živali ob posebnem upoštevanju zoonoz in morebitnih posledic za veterinarski sklad. Druge naloge s tega področja so tudi pregled zakonodaje o snoveh s hormonskim delovanjem ter predpisov o najvišjih mejnih vrednostih ostankov veterinarskih zdravil v

³¹ Primerjava slovenske (Svet Evropske unije 2006), angleške (Svet Evropske unije 2006a) in nemške (Svet Evropske unije 2006b) različice dokumenta kaže, da se slovenska ubeseditve prve povedi 93. točke na 47. strani dokumenta pomensko razlikuje od angleške in nemške ubeseditve iste povedi. Ker sta slovenska in nemška različica nastali na podlagi prevoda dokumenta v angleščini (to označuje oznaka »(OR. en)« na prvi strani slovenske in nemške različice dokumenta), navedba v pričujočem besedilu pomensko temelji na angleški različici dokumenta.

živilih živalskega izvora, o stranskih živalskih proizvodih ter o preprečevanju, obvladovanju in izkoreninjenju goveje spongiformne encefalopatije (BSE) in prenosljive spongiformne encefalopatije (TSE). Na področju zaščite in zdravstvenega varstva rastlin si je trio zastavil delo na strategiji EU-ja o trajnosti rabi pesticidov, zadevni okvirni direktivi in na obsežni spremembi direktive o pesticidih. Poleg tega si je trio zastavil vodenje obravnave nove zakonodaje v zvezi z dajanjem fitofarmacevtskih sredstev v promet, s čimer naj bi se temeljito spremenile določbe o preučevanju varnosti aktivnih snovi in o registraciji fitofarmacevtskih sredstev. Trio je poudaril, da bo delal na vprašanju sobivanja gensko spremenjenih poljščin in konvencionalnega kmetovanja ter pospeševal delo v zvezi z oceno obstoječe zakonodaje na področju dajanja gensko spremenjenih živil in krme na trg, da se doseže najvišja možna stopnja varnosti na tem področju. Glede mednarodnega sodelovanja si je trio zastavil vzdrževanje dejavne vloge zlasti v zvezi z reformo Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO). Na koncu tega podpoglavja pa je navedeno, da se bo trio posvetil tudi sistematskemu pregledu SKP-ja.

Naloge tria v kmetijstvu v programu niso izrecno razvrščene po pomembnosti. Z upoštevanjem usmeritev iz prvega in drugega dela programa ter glede na vrstni red navedbe zadev v podpoglavju o kmetijstvu smo oblikovali razvrstitev, ki je prikazana v spodnji razpredelnici 2.1.

Razpredelnica 2.1: Prednostni seznam nalog tria v kmetijstvu za obdobje od januarja 2007 do junija 2008

Skupina zadev	Zadeve
1. obravnava vsebinskih sprememb sektorske zakonodaje	• reforma skupne ureditve trga (SUT) za sadje in zelenjavo • reforma SUT-a za vino • reforma SUT-a za banane • nova zakonodaja v zvezi z dajanjem fitofarmacevtskih sredstev v promet
2. poenostavitev in izboljšanje zakonodaje	• poenostavitev zahtev glede dokumentiranja in nadzora • združitve enaindvajsetih SUT-ov v enotni SUT • poenostavitev in izboljšanje učinkovitosti ukrepov na področju promocije kmetijskih proizvodov
3. splošen pregled javne politike	• sistematski pregled SKP-ja • delo v zvezi z obvladovanjem tveganj in kriznim upravljanjem
4. pregled sektorskih zakonskih ureditev	• priprava pregleda SUT-ov za mleko in mlečne izdelke ter za posušeno krmo • pregled zakonodaje o snoveh s hormonskim delovanjem • pregled predpisov o najvišjih mejnih vrednostih ostankov veterinarskih zdravil v živilih živalskega izvora • pregled predpisov o preprečevanju, obvladovanju in izkoreninjenju goveje spongiformne encefalopatije (BSE) oz. prenosljive spongiformne encefalopatije (TSE) • pregled predpisov o stranskih živalskih proizvodih • delo na oceni obstoječe zakonodaje na področju dajanja gensko spremenjenih živil in krme na trg
5. sektorsko strateško načrtovanje	• delo na strategiji EU-ja o trajnosti rabi pesticidov • delo na vprašanju sobivanja gensko spremenjenih poljščin in konvencionalnega kmetovanja • priprava časovnega načrta za strategijo zdravja živali
6. izvajanje akcijskih načrtov	• pospešitev izvajanja akcijskega načrta za biomaso • pospešitev izvajanja strategije za spodbujanje biogoriv • izvajanje akcijskega načrta EU-ja za gozdarstvo • izvajanje akcijskega načrta EU-ja za uveljavljanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT) • izvajanje akcijskega načrta EU-ja za zaščito in dobrobit živali
7. dejavnosti v mednarodnih organizacijah	• dejavna vloga v zvezi z reformo organizacije FAO

Vir: razpredelnico smo sestavili na podlagi analize osemnajstmesečnega programa, ki so ga pripravile Nemčija, Portugalska in Slovenija (Svet Evropske unije 2006).

Zadeve smo razvrstili v sedem skupin. V prvi skupini so kot najpomembnejše zadeve navedeni predlogi obsežnejših vsebinskih sprememb sektorskih zakonskih

ureditev.³² Drugo skupino predstavljajo zadeve, ki se nanašajo na poenostavitev in izboljšanje obstoječe zakonodaje. Tretja skupina zadev vključuje splošen pregled kmetijske politike EU-ja. V četrti skupini so zadeve v zvezi s pregledom sektorskih zakonskih ureditev. Peto skupino sestavljajo zadeve v okviru sektorskega strateškega načrtovanja. V šesti skupini so zadeve, povezane z izvajanjem sprejetih akcijskih načrtov. Zadnjo, sedmo, skupino pa sestavljajo zadeve glede dejavnosti EU-ja v mednarodnih organizacijah.

Morda je nekoliko presenetljivo, da sistematski pregled SKP-ja, ki se nanaša na pregled delovanja SKP-ja po izvedbi Fischlerjeve reforme, ki je bila sprejeta leta 2003 in o kateri smo spregovorili v prejšnjem poglavju, ni najpomembnejša zadeva, ki si jo je zastavil trio v osemnajstmesečnem programu. To si lahko razlagamo s tem, da v obdobju načrtovanja tega programa ni bilo še povsem jasno, kdaj točno namerava komisija predložiti svoje predloge v zvezi s to zadevo. Trio je zato večjo pozornost posvetil obravnavi predvidenih reform nekaterih SUT-ov in poenostavitvi zakonodaje v okviru SKP-ja.

2.2 *Analiza horizontalnega programa slovenskega predsedstva*

Osemnajstmesečni program postane potem, ko ga sprejme svet, uradni dokument sveta. Ostalih programskih dokumentov, ki jih posamezna predsedstva na podlagi osemnajstmesečnega programa pripravijo za svoje polletno predsedovanje (horizontalni in sektorski programi predsedovanja), svet ne potrjuje, ampak se z njimi le seznani. Ti programi, ki podrobneje opredeljujejo obravnavane vsebine med predsedovanjem posameznega predsedstva ter njegove cilje, so predvsem namenjeni uradniški, strokovni, novinarski in drugi javnosti v EU-ju in državah članicah (Mejač 2010).

Slovenija je pripravo horizontalnega programa predsedovanja vodila centralno, in sicer ga je pripravil SVEZ v sodelovanju z ministrstvi, kabinetom predsednika vlade in

³² Pojem sektorski se v tem kontekstu nanaša na kmetijske sektorje.

slovenskim stalnim predstavništvom pri EU-ju (Mejač 2010). Osnovo za sestavo programa predsedovanja posameznega predsedstva predstavljata t.i. podedovana agenda, ki jo sestavljajo zadeve, katerih obravnavo predhodna predsedstva še niso zaključila, in program komisije, ki opredeljuje, katere zakonodajne in nezakonodajne predloge bo komisija pripravila ter kdaj jih bo predložila svetu (Mejač 2010; Vrevc 2010; Tome 2011; Kresal 2011). Predsedstvo lahko iz nabora teh zadev izbere tiste, ki jim bo posvetilo največ pozornosti, pri čemer upošteva, kaj je pomembno za celoten EU, še zlasti z vidika trenutnega stanja, saj se temu težko izogne (Kresal 2011; Vrevc 2010).

Ker komisija objavi svoj letni javnopolitični program navadno šele ob koncu predhodnega leta, je za predsedstvo, ki predseduje v prvem polletju, zelo pomembno, da pridobi informacije o načrtih komisije že prej. Tovrstne informacije predsedstvo pred začetkom predsedovanja večinoma pridobi na neuradnih sestankih s predstavniki komisije. Vrevčeva (2010) je poudarila, da je pri tem pobuda povsem na strani predsedstva, a da se je komisija pripravljena začeti resno pogovarjati s prihodnjim predsedstvom šele nekako pol leta pred začetkom predsedovanja, saj se pred tem ukvarja s prejšnjimi predsedstvi. Na teh sestankih prihodnje predsedstvo seznani komisijo s svojimi prednostnimi zadevami. Če katero od teh komisija šele pripravlja za predložitev svetu, lahko prihodnje predsedstvo s svojimi spodbudami vpliva na komisijo, da pospeši njeno pripravo (Kresal 2011).

Programa predsedovanja ni možno pripraviti dosti pred začetkom predsedovanja, saj je njegova vsebina precej odvisna od tega, kako uspešno predhodna predsedstva vodijo obravnavo posameznih dosjejev (Mejač 2010; Vrevc 2010). Zato nekateri o oblikovanju programa predsedovanja govorijo kot o »premikajoči se tarči« (Naraks 2010). Načrtovanje programa predsedovanja, ki je morebiti sprva zelo obširno, se s približevanjem predsedovanja čedalje bolj zožuje na to, kar se trenutno obravnava v svetu in kar naj bi prišlo na mizo med predsedovanjem (Vrevc 2010). To pravzaprav

tvori od 95 do 99 odstotkov programa predsedovanja, zato program ni nekaj, kar bi si predsedstvo kar tako izmislilo (Mejač 2010).

Na delovni ravni je priprava horizontalnega programa slovenskega predsedovanja potekala v obliki sestankov in avdiokonferenc, na katerih so predstavniki SVEZ-a, posameznih ministrstev in slovenskega stalnega predstavništva pri EU-ju določili pomembnost dosjejev (za EU, za Slovenijo, za sektor) ter opredelili želje in interese slovenskega predsedstva v zvezi z njimi (Mejač 2010; Kresal 2011). Na pomembnost dosjeja po mnenju Mejačeve (2010) najbolj vpliva trenutno stanje v EU-ju, poleg tega pa tudi to, čemu druge države članice in druge institucije EU-ja, še zlasti parlament, posvečajo največ pozornosti. S stališči drugih držav članic se prihodnje predsedstvo seznani prek formalnih in neformalnih stikov, ki postanejo pogostejši v obdobju okoli pol leta pred začetkom predsedovanja, ko si druge države članice precej prizadevajo priti v stik s prihodnjo predsedujočo državo članico, da bi se seznanile z njenimi prednostnimi nalogami ter ji predstavile svoje poglede in interese v zvezi z zadevami na dnevnem redu sveta (Mejač 2010). To navadno ne vodi v neke korenite spremembe programa, ampak lahko kvečjemu povzroči kakšne manjše prilagoditve ali dopolnitve (Mejač 2010).

O predlogu prednostnih nalog slovenskega predsedstva, ki jih je pripravil SVEZ, je odločala vlada v ožjem pomenu, tj. predsednik vlade in ministri. Gre za poudarke, ki jih posamezno predsedstvo daje posameznim vsebinam v programu predsedovanja. Večino poudarkov narekuje trenutno stanje v EU-ju (Mejač 2010; Naraks 2010). V pripravi horizontalnega programa predsedovanja si je ministrstvo za kmetijstvo prizadevalo, da bi ena od prednostih nalog bila tudi obravnava sistematskega pregleda SKP-ja, vendar s tem predlogom ni uspelo (Tome 2011). Končno različico horizontalnega programa predsedovanja je sprejela vlada in z njim seznaniła državni zbor. Le-ta je imel v procesu priprave programa zgolj posvetovalno vlogo (Mejač 2010). Program predsedovanja je predsednik vlade ob začetku predsedovanja predstavil v parlamentu EU-ja.

Program predsedovanja Slovenije svetu EU-ja za prvo polletje 2008 (Vlada Republike Slovenije 2007) obsega 77 odstavkov na sedemnajstih straneh. Program sestavljajo uvod in štiri poglavja, in sicer o prihodnosti EU-ja, o gospodarskem in socialnem razvoju EU-ja, o razvoju EU-ja na varnostnem, pravosodnem in policijskem področju ter o zunanji vlogi EU-ja. Slovensko predsedstvo je v uvodu programa predstavilo pet prednostnih področjih svojega predsedovanja: a) ratifikacija Lizbonske pogodbe, b) energetska-podnebni sveženj, c) lizbonska strategija, č) širitev in sosedska politika EU-ja ter d) medkulturni dialog.

Kar zadeva kmetijstvo, je slovensko predsedstvo v prvem poglavju programa, ki govori o prihodnosti EU-ja, v podpoglavju o razpravah o politikah EU-ja navedlo, da bo med svojim predsedovanjem usmerjalo razpravo o pregledu učinkov reforme SKP-ja iz let 2003 in 2004 (t. i. sistematski pregled SKP-ja). V drugem poglavju, o gospodarskem in socialnem razvoju EU-ja, si je slovensko predsedstvo zastavilo, da bo na vseh področjih vodilo razpravo o napredku pobud za boljšo zakonodajo in si prizadevalo za zmanjševanje administrativnih bremen za podjetja. V okviru tega poglavja je posebno podpoglavje, ki obsega odstavek, namenjen kmetijstvu in ribištvu, v katerem pa ni opredeljenih konkretnih nalog slovenskega predsedstva. Predstavljen je pomen in cilj reforme SUT-a za vino, a brez kakršnegakoli cilja slovenskega predsedstva v zvezi s tem; poleg tega je navedeno, da si bo predsedstvo prizadevalo za povečanje varnosti ljudi in varovanja okolja v prehrani.

Posredno so s kmetijstvom povezane naslednje naloge, ki si jih je slovensko predsedstvo zastavilo v tem programu:

- dogovor o energetska-podnebnem svežnju, zlasti glede zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov, trgovanja z njimi in obnovljivih virov energije;
- oblikovanje konkretnih ukrepov EU-ja v zvezi z vplivom podnebnih sprememb na mednarodno varnost;

- napredek na mednarodni ravni pri zavezi o zaustavitvi ali zmanjšanju upada biotske raznovrstnosti;
- prizadevanje za uspešno sklenitev uravnoteženega in globalnega sporazuma v pogajanjih o razvojni agendi iz Dohe;
- prizadevanje za večja vlaganja v raziskave in razvoj, pri čemer je pomembna čim hitrejša vzpostavitev odprtega evropskega raziskovalnega prostora in mrežnih organizacij v tem prostoru;
- okrepitev vloge izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja ter zagotovitev osrednje vloge univerz pri raziskovanju in inovacijah;
- možnost dostopa malih in srednjih podjetij do virov financiranja v zgodnjih fazah razvoja.

Iz zgornje analize horizontalnega programa slovenskega predsedstva izhaja, da je kot konkretna naloga v kmetijstvu opredeljeno le usmerjanje razprave o sistematskem pregledu SKP-ja.

2.3 Analiza sektorskega programa slovenskega predsedstva za kmetijsko področje

Sektorske programe slovenskega predsedovanja so pripravljala posamezna ministrstva v sodelovanju s SVEZ-om, pristojni ministri pa so jih predstavili v posameznih sestavah sveta in v pristojnih odborih parlamenta EU-ja. Tako kot pri horizontalnem programu predsedovanja so bile podlaga za pripravo sektorskih programov zadeve, ki so se že obravnavale v svetu (t. i. podedovana agenda), in zadeve, ki jih je komisija načrtovala predložiti svetu med predsedovanjem (Vrevc 2010; Tome 2011).

Slovenskemu predsedstvu je bilo že dokaj zgodaj znano, da bo njegova glavna naloga na kmetijskem področju obravnava sporočila in zakonodajnih predlogov v okviru sistematskega pregleda SKP-ja, poleg tega pa je slovensko predsedstvo hotelo zaključiti obravnavo dosjejev, ki jih ne bi uspeli zaključiti predhodni predsedstvi, s

katerima je slovensko predsedstvo sodelovalo v triu (Vrevc 2010). Po mnenju Vrevčeve (prav tam) predsedstva dajejo poudarke s tem, da organizirajo posebne kongrese in delavnice, na katerih se obravnava določen problem, ki ga predsedstvo želi izpostaviti.

Slovensko predsedstvo je oblikovalo poseben delovni program predsedovanja v kmetijstvu in ribištvi, ki je sestavljen iz enaintridesetih odstavkov na devetih straneh (Svet Evropske unije 2008af). Razdeljen je na uvod in štiri poglavja: 1. o SKP-ju, 2. o gozdarstvu, 3. o varnosti hrane, veterinarskem in fitosanitarnem področju ter 4. o skupni ribiški politiki. Kmetijski del, ki obsega prva tri poglavja, šteje 23 odstavkov na šestih straneh.

Slovensko predsedstvo je najprej poudarilo pomembnost SKP-ja za prihodnost, predvsem z vidika zagotavljanja določenih javnih dobrin, kot so varna in visokokakovostna hrana, skrb za okolje ter ohranitev kulturne krajine. Zaradi tega in zaradi potrebnega odziva na nove izzive, kot so podnebne spremembe, vedno večja potreba po obnovljivih virih energije, rast svetovnega prebivalstva, je slovensko predsedstvo ocenilo, da je treba opraviti široko razpravo o večnamenski vlogi kmetijstva v Evropi in doseči konsenz o prihodnjih javnopolitičnih ciljih EU-ja na kmetijskem področju. Na tej osnovi je Slovenija kot temeljni nalogi v zvezi s SKP-jem opredelila nadaljevanje procesa reform iz leta 2003 ter nadaljnjo poenostavitev in izboljšanje zakonodaje. V tem pogledu je prva konkretna naloga vodenje razprave o pregledu reforme SKP-ja iz leta 2003, pri čemer si je slovensko predsedstvo zastavilo cilj, da razpravo na podlagi zadevnega sporočila komisije v primernem času zaključi s sprejemom sklepov sveta, tako da bi jih komisija lahko upoštevala pri pripravi zadevnih zakonodajnih predlogov. Druge naloge, s katerimi je slovensko predsedstvo hotelo zaključiti proces reform SKP-ja, obsegajo:

- prelitje političnega dogovora o reformi SUT-a za vino v besedilo zakonodajnega akta in njegovo čimprejšnje uradno sprejetje;
- dogovor o spremembah sheme pomoči v bombažnem sektorju;

- sprejetje predloga o povečanju nacionalnih kvot za proizvodnjo mleka in mlečnih proizvodov;
- dogovor o podaljšanju obstoječe ureditve za lan in konopljo ter njena vključitev v enotni SUT;
- dogovor o podaljšanju financiranja tobačnega sklada EU-ja.

V zvezi s poenostavitvijo zakonodaje je slovensko predsedstvo določilo cilj, da svet sprejme predlog o poenostavitvi pravil o navzkrižni skladnosti in predlog, s katerim se pravila iz spremenjenih SUT-ov za sadje in zelenjavo, za sladkor, za mleko in mlečne izdelke ter pravila o označevanju govejega in telečjega mesa in o pomoči Finski za semena vključijo v enotni SUT.

Na področju gozdarstva si je Slovenija zastavila, da spodbudi celovito izvajanje akcijskega načrta EU-ja za gozdarstvo in akcijskega načrta EU-ja za uveljavljanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov. Naslednja naloga iz sklopa, ki je posvečen gozdarstvu, je uskladitev stališč držav članic EU-ja o pravno nezavezujočih instrumentih za vse vrste gozdov pred zasedanjem Forumu Združenih narodov o gozdovih ter o približevanju med državami članicami pri zelenih javnih naročilih, kar se tiče dajanja prednosti uporabi lesa iz trajnostno upravljanih gozdov.

Na veterinarskem področju si je slovensko predsedstvo določilo nalogo, da dokonča postopke glede sprejema ukrepov za prepoved uporabe določenih snovi s hormonskim ali tirostatičnim delovanjem in betaagonistov v živinoreji ter da nadaljuje z delom pri sprejemanju predloga o najvišjih mejnih vrednostih ostankov veterinarskih zdravil v živilih živalskega izvora.

V zvezi z zdravjem živali je Slovenija hotela uveljaviti poenostavljen in preglednejši sistem objavljanja informacij na veterinarskem in zootehničnem področju. Poleg tega je kot naloge na tem področju opredelila tudi napredek pri predlogu za izboljšanje zdravstvenih pravil, ki se nanašajo na živalske stranske proizvode, pri strategiji EU-ja o zdravju živali ter glede sprejetja strateških ciljev, kar zadeva določitev

prioritet v zvezi z nadzorom bolezni, financiranjem programov in izboljšanjem varnosti v trgovini z živalmi in živalskimi proizvodi. Slovensko predsedstvo je nadalje omenilo, da bo začelo z razpravo o spremembi in izboljšanju zakonodaje o označevanju krme ter da bo vodilo usklajevanja v pripravi na redno letno skupščino Svetovne organizacije za zdravje živali.

Na fitosanitarnem področju je Slovenija opredelila cilj, da v svetu doseže politični dogovor o predlogu uredbe o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in dogovor o skupnem stališču o predlogu direktive o trajnostni rabi pesticidov. Poleg tega si je slovensko predsedstvo za nalogo postavilo, da vodi razpravo o predlogu preoblikovane različice direktive o trženju razmnoževalnega materiala sadnih rastlin, namenjenih za pridelavo sadja. Cilj slovenskega predsedstva je tudi bil, da uskladi stališča držav članic EU-ja v zvezi z izvajanjem Mednarodne konvencije o varstvu rastlin in v zvezi z zasedanjem Mednarodne unije za zaščito novih rastlinskih vrst. Kot zadnjo nalogo v tem sklopu si je Slovenija zastavila pripravo skupnih stališč za pogajanja z Rusijo in drugimi tretjimi državami na fitosanitarnem področju.

Tako kot pri analizi osemnajstmesečnega programa smo tudi tukaj zadeve razvrstili v skupine (glej razpredelnico 2.2). Na podlagi sektorskega programa predsedovanja je bil za slovensko predsedstvo najpomembnejši splošen pregled javne politike, ki ga predstavlja sistematski pregled SKP-ja. V drugi skupini so zadeve, ki obsegajo predloge vsebinskih sprememb sektorske zakonodaje. Tretja skupina zadev se nanaša na poenostavitev in izboljšanje zakonodaje. V četrti skupini so zadeve v zvezi z izvajanjem akcijskih načrtov in drugih skupnih dejavnosti na ravni EU-ja. Peto skupino sestavljajo zadeve v okviru sektorskega strateškega načrtovanja. V šesti skupini pa so zadeve, povezane z izvajanjem dejavnosti EU-ja v mednarodnih organizacijah.

Razpredelnica 2.2: Razvrstitev zadev na podlagi sektorskega programa predsedovanja za kmetijstvo

Skupina zadev	Zadeve
1. splošen pregled javne politike	vodenje razprave o sistematskem pregledu skupne kmetijske politike in sprejetje sklepov sveta v zvezi s tem
2. obravnava vsebinskih sprememb sektorske zakonodaje	- prelitje političnega dogovora o reformi skupne ureditve trga (SUT) za vino v besedilo zakonodajnega akta in njegovo čimprejšnje uradno sprejetje - sprejetje predloga o povečanju nacionalnih kvot za proizvodnjo mleka in mlečnih proizvodov - dogovor o spremembah sheme pomoči v bombažnem sektorju - dogovor o podaljšanju obstoječe ureditve za lan in konopljo ter njena vključitev v enotni SUT - dogovor o podaljšanju financiranja tobačnega sklada EU-ja - sprejetje političnega dogovora o predlogu uredbe o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet - sprejetje skupnega stališča o predlogu direktive o trajnostni rabi pesticidov - sprejetje ukrepov za prepoved uporabe določenih snovi s hormonskim ali tirostatičnim delovanjem in betaagonistov v živinoreji - napredek pri predlogu uredbe o najvišjih mejnih vrednostih ostankov veterinarskih zdravil v živilih živalskega izvora - sprejetje predloga o poenostavljenem in preglednejšem sistemu objavljanja informacij na veterinarskem in zootehničnem področju - napredek pri predlogu za izboljšanje zdravstvenih pravil, ki se nanašajo na živalske stranske proizvode - začetek razprave o spremembi in izboljšanju zakonodaje o označevanju krme
3. poenostavitev in izboljšanje zakonodaje	- sprejetje predloga o poenostavitvi pravil o navzkrižni skladnosti - sprejetje predloga o vključitvi pravil iz spremenjenih SUT-ov za sadje in zelenjavo, za sladkor, za mleko in mlečne izdelke ter pravil o označevanju govejega in telečjega mesa in o pomoči Finski za semena v enotni SUT - sprejetje predloga preoblikovane različice direktive o trženju razmnoževalnega materiala sadnih rastlin, namenjenih za pridelavo sadja
4. izvajanje akcijskih načrtov in drugih skupnih dejavnosti na ravni EU-ja	- spodbuditev celovitega izvajanja akcijskega načrta EU-ja za gozdarstvo - spodbuditev izvajanja akcijskega načrta EU-ja za uveljavljanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov - približevanje med državami članicami EU-ja pri zelenih javnih naročilih, kar se tiče dajanja prednosti uporabi lesa iz trajnostno upravljanih gozdov
5. sektorsko strateško načrtovanje	- napredek pri strategiji EU-ja o zdravju živali - napredek glede sprejetja strateških ciljev, kar zadeva določitev prioritet v zvezi z nadzorom bolezni, financiranjem programov in izboljšanjem varnosti v trgovini z živalmi in živalskimi proizvodi
6. dejavnosti v zvezi s tretjimi državami in mednarodnimi	- vodenje usklajevanj med državami članicami EU-ja v pripravi na redno letno skupščino Svetovne organizacije za zdravje živali - uskladitev stališč držav članic EU-ja v zvezi z izvajanjem Mednarodne konvencije o varstvu rastlin

Skupina zadev	Zadeve
organizacijami	• uskladitev stališč držav članic EU-ja v zvezi z zasedanjem Mednarodne unije za zaščito novih rastlinskih vrst • priprava skupnih stališč za pogajanja z Rusijo in drugimi tretjimi državami na fitosanitarnem področju • uskladitev stališč držav članic EU-ja o pravno nezavezujočih instrumentih za vse vrste gozdov pred zasedanjem Foruma Združenih narodov o gozdovih

Vir: razpredelnico smo sestavili na podlagi analize sektorskega programa slovenskega predsedovanja za kmetijsko področje (Svet Evropske unije 2008af).

Če primerjamo poudarke osemnajstmesečnega programa predsedovanja s poudarki slovenskega sektorskega programa predsedovanja za kmetijsko področje, lahko razberemo, da je slovensko predsedstvo spremenilo prednostni vrstni red nalog. Obravnavo sistematskega pregleda SKP-ja je postavilo na prvo mesto, pred obravnavo vsebinskih sprememb sektorske zakonodaje ter poenostavitev in izboljšanje zakonodaje. Potem ko je portugalsko predsedstvo ob koncu svojega predsedovanja uspelo doseči politični dogovor o reformi SUT-a za vino, je sporočilo komisije o sistematskem pregledu SKP-ja in predvideni zakonodajni predlogi v okviru tega pregleda postala politično najpomembnejša zadeva za slovensko predsedstvo na kmetijskem področju.

2.4 Analiza okvirnih začasnih dnevnih redov sestankov sveta

Predsedstvo mora v skladu s poslovníkom sveta sedem mesecev pred začetkom predsedovanja sporočiti termine sestankov vseh ministrskih sestav sveta. Določitev teh terminov ni problematična, saj se določijo na podlagi tradicije (Tome 2011; Vrevc 2010) oz. tega, kako so sestanki potekali v preteklosti (Kresal 2011). Za svet za kmetijstvo in ribištvo je značilno, da se sestaja mesečno, navadno ob ponedeljkih. Sestanki so večinoma enodnevni. Če je dnevni red obsežnejši, lahko sestanek poteka tudi dva dni. Slovensko predsedstvo je tako pred začetkom svojega predsedovanja predvidelo šest dvodnevnihih sestankov, vsak mesec po enega.

Okvirni začasni dnevni redi teh sestankov, ki jih predsedstvo v skladu s poslovníkom sveta pripravi in objavi najkasneje teden pred začetkom predsedovanja, so

bili sestavljeni na podlagi spremljanja obravnave dosjejev, ki so že bili na mizi, in na podlagi načrtov komisije v zvezi s predložitvijo novih predlogov (Vrevc 2010; Kresal 2011). Na operativni ravni je oblikovanje okvirnih začasnih dnevnih redov potekalo na podlagi preglednice z dosjeji, v kateri je bilo med drugim opredeljeno, kakšno je stanje obravnave, kdaj namerava o dosjeju svoje mnenje sprejeti parlament EU-ja, kakšen je cilj slovenskega predsedstva ipd. (Vrevc 2010; Kresal 2011). Cilji predsedstva kažejo, kaj si predsedstvo želi v zvezi s posameznimi zadevami in to lahko deluje tudi kot pritisk na komisijo, da dejansko uresniči svoj načrt glede sprejema predlogov in njihove predložitve v obravnavo svetu (Kresal 2011).

Kot je povedal Kresal (prav tam), je okvirne začasne dnevne rede sestankov sveta pripravilo slovensko predsedstvo in jih potem uskladilo z generalnim sekretariatom sveta ter jih nato poslalo še komisiji, ki je o njih podala svoje pripombe. Komisija je npr. pri tistih zadevah, pri katerih ni bila gotova glede pravočasnosti priprave, predlagala, da jih predsedstvo umakne z dnevnega reda ali da jih prestavi na drugo zasedanje. Slovensko predsedstvo je po besedah Kresala (prav tam) vztrajalo pri svojih prvotnih načrtih in to utemeljevalo s sprejetim načrtom komisije. Kljub vsemu so okvirni začasni dnevni redi tako kot program predsedovanja skoraj pozabljeni, potem ko so objavljeni, saj se v pol leta marsikaj spremeni, tako da okvirni začasni dnevni red junijskega sestanka sveta, ki je bil objavljen decembra, skoraj ni več relevanten (prav tam).

Slovensko predsedstvo je na okvirne začasne dnevne rede sestankov sveta na kmetijskem področju uvrstilo 25 zadev (Svet Evropske unije 2007). Pri osemnajstih zadevah, tj. pri skoraj treh četrtinah zadev, je bil cilj predsedstva, da svet sprejme zakonodajni akt, politični dogovor ali sklepe o predlogu. Pri eni zadevi si je predsedstvo zastavilo, da bo na sestanku sveta organiziralo razpravo, pri dveh je hotelo predstaviti poročilo o napredku obravnave, pri preostalih štirih zadevah pa je bila predvidena le predstavitev zadeve oz. pregled stanja.

Zadeve na okvirnih začasnih dnevni redih sestankov sveta za kmetijstvo smo razvrstili na podlagi cilja, ki ga je slovensko predsedstvo opredelilo v zvezi z obravnavano zadevo, mesta zadeve na dnevnem redu in pogostnosti uvrščenosti zadeve na dnevni red. Kar zadeva cilje predsedstva, smo kot najpomembnejši cilj opredelili sprejetje zakonodajnega akta, sprejetje političnega dogovora ali sklepov sveta v zvezi z obravnavano zadevo. Drugi najpomembnejši cilj je po našem mnenju izmenjava mnenj ali orientacijska razprava, tretji najpomembnejši cilj pa pregled stanja ali predstavitev poročila o napredku v obravnavi zadeve. Najmanj pomemben cilj je predstavitev zadeve. Glede mesta zadeve na dnevnem redu smo izhajali iz predpostavke, višje kot je zadeva na dnevnem redu, večjo pomembnost predsedstvo pripisuje zadevi. Če se zadeva v obravnavanem polletju večkrat pojavi na dnevnem redu, smo uporabili povprečno vrednost. Pri pogostnosti uvrščenosti zadeve na dnevni red smo upoštevali predpostavko, da število uvrstitev zadeve na dnevni red kaže na to, kako pomembna je zadeva za predsedstvo. Razvrstitev zadev smo izvedli tako, da smo najprej zadeve razvrstili glede na cilje. Nato smo znotraj posameznih skupin zadeve nadalje razvrstili glede na število uvrstitev na dnevni red v šestmesečnem obdobju. V tretji fazi pa smo zadeve razvrstili še glede na mesto na dnevnem redu.

Iz končne razvrstitve izhaja, da je bila na podlagi okvirnih začasnih dnevni redov sestankov sveta za kmetijstvo in ribištvo slovenskemu predsedstvu najpomembnejša zadeva sistematski pregled SKP-ja. Slovensko predsedstvo si je v zvezi s tem zastavilo, da bo sklenilo razpravo o zadevnem sporočilu komisije s sprejetjem sklepov sveta marca 2008, junija 2008 pa da bo poročalo o stanju pri obravnavi zadevnih zakonodajnih predlogov. Zadeva je uvrščena na vrh okvirnih začasnih dnevni redov štirih od šestih predvidenih sestankov sveta. Kot druga najpomembnejša zadeva za slovensko predsedstvo v tej analizi izstopa sprememba tržne ureditve za vino, pri kateri si je slovensko predsedstvo zastavilo, da svet dokončno potrdi zadevni zakonodajni akt na seji sveta marca ali aprila 2008. Zadeva je uvrščena na dnevne rede treh sestankov sveta.

Nadalje izpostavljamo skupino zadev, pri katerih si je slovensko predsedstvo zastavilo sprejetje zakonodajnega akta ali političnega dogovora in je njihova obravnava predvidena na dveh sestankih sveta. V to skupino spadajo naslednje zadeve:

- vključitev nekaterih spremenjenih sektorskih tržnih ureditev v enotno tržno ureditev;
- sprememba sheme pomoči za bombaž;
- sklenitev sporazuma med EU-jem ter afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami ter Indijo o zjamčenih cenah za trsni sladkor;
- poenostavitev pravil navzkrižne skladnosti;
- ureditev dajanja fitofarmaceutskih sredstev v promet;
- prepoved uporabe hormonov in betaagonistov v živinoreji;
- podaljšanje ureditve za lan in konopljo.

V naslednji skupini so zadeve, pri katerih je slovensko predsedstvo hotelo doseči sprejetje zakonodajnega akta ali politični dogovor in se med predsedovanjem pojavijo enkrat na dnevnem redu sestanka sveta. Sledi skupina zadev, pri katerih je bila predvidena izmenjava mnenj. V predzadnji skupini so zadeve, o katerih naj bi predsedstvo predstavilo poročilo o napredku ali poročilo o stanju v zvezi z zadevo. V zadnjo skupino spadata zadevi, ki naj bi bili na svetu le predstavljeni. Razvrstitev zadev po zgoraj opisanih merilih je prikazana v spodnji razpredelnici 2.3.

Razpredelnica 2.3: Razvrstitev zadev iz okvirnih začasnih dnevnih redov sveta na kmetijskem področju

	Zadeva	Cilj predsedstva	Število uvrstitev zadeve na dnevni red med predsedovanjem	Mesto na dnevnem redu
1.	sistematski pregled in spremembe SKP-ja	sprejetje sklepov sveta; poročilo o napredku obravnave zakonodajnih predlogov	4	2., 1., 1., 1.
2.	sprememba tržne ureditve za vino	sprejetje zakonodajnega akta	3	5., 2., 5.
3.	vključitev nekaterih spremenjenih sektorskih	sprejetje zakonodajnega akta	2	1., 1.

	Zadeva	Cilj predsedstva	Število uvrstitev zadeve na dnevni red med predsedovanjem	Mesto na dnevnem redu
	tržnih ureditev v enotno tržno ureditev			
4.	sprememba sheme pomoči za bombaž	sprejetje zakonodajnega akta	2	3., 3.
5.	sklenitev sporazuma med EU-jem ter afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami in Indijo o zjamčenih cenah za trsni sladkor	sprejetje zakonodajnega akta	2	5., 2.
6.	poenostavitev pravil navzkrižne skladnosti	sprejetje zakonodajnega akta	2	6., 2.
7.	prepoved uporabe hormonov in betaagonistov v živinoreji	sprejetje političnega dogovora	2	4., 5.
8.	podaljšanje ureditve za lan in konopljo	sprejetje zakonodajnega akta	2	7., 3.
9.	ureditev dajanja fitofarmaceutskih sredstev v promet	sprejetje političnega dogovora	2	6., 7.
10.	sprememba tržnih standardov za perutninsko meso	sprejetje zakonodajnega akta	1	2.
11.	določitev najvišjih mejnih vrednosti ostankov veterinarskih zdravil v živilih živalskega izvora	sprejetje političnega dogovora	1	3.
12.	povečanje mlečnih kvot	sprejetje zakonodajnega akta	1	4.
13.	spmembe sistema objavljanja informacij na veterinarskem in zootehničnem področju	sprejetje političnega dogovora	1	4.
14.	statistika v zvezi z mesom in živino	sprejetje zakonodajnega akta	1	4.
15.	ukrepi glede uporabe daljinskega zaznavanja v SKP-ju	sprejetje zakonodajnega akta	1	4.
16.	podaljšanje prehodnega obdobja glede zahtev o zdravju živali pri nekomercialnih premikih hišnih živali	sprejetje političnega dogovora	1	5.
17.	sprememba ureditve trženja razmnoževalnega materiala sadnih rastlin	sprejetje zakonodajnega akta	1	6.

	Zadeva	Cilj predsedstva	Število uvrstitev zadeve na dnevni red med predsedovanjem	Mesto na dnevnem redu
18.	raziskave kmetijskih struktur in kmetijskih proizvodnih metod	sprejetje zakonodajnega akta	1	6.
19.	sprememba ureditve o zaščiti živali, ki se uporabljajo za poskuse in druge znanstvene namene	izmenjava mnenj	1	3.
20.	pregled in spremembe zdravstvenih pravil pri živalskih stranskih proizvodih	poročilo o napredku obravnave zakonodajnega predloga	1	2.
21.	označevanje krme	poročilo o napredku pri obravnavi ali orientacijska razprava	1	7.
22.	trgovinska pogajanja v okviru Svetovne trgovinske organizacije	pregled stanja	3	točka pod razno
23.	aviarna influenza	pregled stanja	2	točka pod razno
24.	program slovenskega predsedovanja	predstavitev s strani predsedstva	1	1.
25.	dodatne zakonodajne možnosti za boj proti nezakoniti sečnji gozdov	predstavitev sporočila komisije	1	6.

Vir: razpredelnico smo sestavili na podlagi analize okvirnih začasnih dnevnih redov sestankov sveta za kmetijstvo med slovenskim predsedovanjem (Svet Evropske unije 2007).

2.5 Priprava in vodenje sestankov v svetu

Predsedstvo odločilno vpliva na obliko dnevnega reda sestankov na različnih ravneh sveta. Ena od intervjuvank je to izrazila takole: »Predsedstvo je tisto, ki na koncu koncev določa, kaj gre na dnevni red, a ne, ali delovne skupine ali pa tudi potem teh višjih ... ali pa odborov, ki so na višji ravni, a ne, Posebni odbor za kmetijstvo v tem primeru, ali pa na svet, a ne. Ti diktiraš ... s tem lahko diktiraš tempo ...« (Vrevc 2010). Predsedstvo odloča o obliki dnevnega reda na podlagi tega, kako ocenjuje stanje v obravnavi posameznih dosjejev ter kako želi zaključiti obravnavo – bodisi si prizadeva

doseči soglasje ali kvalificirano večino (Tome 2011). V tem pogledu ima predsedujoča mala država članica enako pristojnost in moč kot velika država članica (prav tam), a je od predsedujoče države odvisno, kako to pristojnost izvaja. Nekatera predsedstva oblikovanje dnevnih redov sestankov v večji ali manjši meri prepustijo generalnemu sekretariatu sveta in si pridržijo le pristojnost potrjevanja predlogov dnevnih redov, ki jih pripravi generalni sekretariat sveta (Kresal 2011). Slovenija je ocenila, da kot predsedstvo sveta sama pripravi predloge dnevnih redov sestankov in jih nato usklajuje z generalnim sekretariatom sveta in tudi s komisijo; s slednjo zlasti glede tistih zadev, ki so problematične (Kresal 2011; Vrevc 2010). Predsedstvo mora tudi vedeti, kaj bo počelo z zadevo, ki je na dnevnem redu. Zato mora poznati vsebino, namen in cilje obravnavanih predlogov. Nekatere zadeve, kot npr. sklepanje mednarodnih sporazumov, se obravnavajo drugače kot zakonodajni predlogi komisije, zato predsedstva navadno vsaj na začetku predsedovanja z njimi niso tako dobro seznanjena (Vrevc 2010). V teh primerih je zelo pomembna pomoč generalnega sekretariata sveta.

Za vsak dosje je pristojna oseba, ki dosje pelje skozi predsedovanje. To je predsedujoči delovne skupine sveta, ki je pristojna za obravnavo dosjeja. Predsedujoči skupaj s sodelavci pred začetkom predsedovanja pripravi dva podrobnejša načrta v zvezi z obravnavo posameznega dosjeja: v t. i. voznem redu (angl. *road map*) opredeli, kako bo dosje peljal skozi predsedovanje, v t. i. bojnem načrtu (angl. *battle plan*) pa, kako bo potekala obravnava dosjeja na posameznih sestankih v telesih sveta (Mejač 2010). Ta dva načrta sta osnova za določanje konkretnih dnevnih redov sestankov delovnih skupin, odborov in ministrske sestave sveta. Načrtovanje terminov je zelo pomembno predvsem zaradi omejenega števila sob za sestanke in ekip tolmačev. Slabo načrtovanje sestankov ima lahko tudi negativne finančne posledice za predsedstvo, saj mora za nepravočasne odpovedi sestankov (manj kot šest tednov pred sestankom) plačati kazen.

Načrtovanje sestankov in oblikovanje dnevnih redov sestankov v svetu se je po mnenju Vrevčeve (2010) bolj odvijalo v Bruslju kot v Ljubljani, saj so bili predstavniki

slovenskega predsedstva v Bruslju prej seznanjeni s pomembnimi informacijami zaradi stalnih stikov z vpletenimi akterji, zlasti z generalnim sekretariatom sveta, komisijo in državami članicami. V tehničnem delu je pomoč generalnega sekretariata sveta nenadomestljiva (Vrevc 2010).

Za organizacijo sestankov z logističnega vidika sta bili v slovenskem predsedstvu pristojni dve osebi, kar je najmanjše število oseb, ki ga za tovrstne naloge predvidi vsako predsedstvo (Naraks 2010). Predsedstvo je pristojno za organizacijo vseh sestankov na sedežu sveta v Bruslju, tj. v stavbi Justiusa Lipsiusa. Pri tem predsedstvu pomaga generalni sekretariat sveta, ki ima posebne oddelke samo za tovrstne naloge. Med slovenskim predsedovanjem je bilo skupaj organiziranih 3335 uradnih sestankov, na katerih sodelujejo predsedstvo, generalni sekretariat sveta ter delegacije držav članic in komisije (prav tam). Poleg tega je bilo po besedah Naraksove (prav tam) še okoli tisoč pripravljalnih sestankov za uradne sestanke. Za vse uradne sestanke je treba določiti urnik, pri čemer se termini sestankov določijo od zgoraj navzdol, kar pomeni, da se najprej določijo termini sestankov evropskega sveta, ki so bolj ali manj stalni (najmanj štirje letno, in sicer marca, junija, oktobra in decembra), nato termini sestankov posameznih sestav sveta pa Coreperja ter na koncu še termini sestankov drugih odborov in delovnih skupin sveta. Naraksova (prav tam) je izpostavila, da je sestava urnika za vse delovne skupine in odbore sveta zelo kompleksna zadeva, saj je treba pri tem upoštevati veliko informacij in dejavnikov, zlasti načrt predsedstva v zvezi s posameznimi dosjeji, želje predsedujočih ter omejitve glede časa, prostora in tolmačenja.³³

Na določanje terminov sestankov vpliva to, katerim dosjejem predsedstvo daje prednost, poleg tega se predsedstva pri načrtovanju terminov sestankov zgledujejo po predhodnih predsedstvih, tako da kot merilo za načrtovanje ustreznega števila sestankov za nek dosje vzamejo število sestankov, ki so jih predhodna predsedstva načrtovala za

³³ Tolmačenje ni zagotovljeno na vseh uradnih sestankih, saj je število skupin tolmačev omejeno. Na sestankih ministrskih sestav sveta je zagotovljeno tolmačenje vseh uradnih jezikov. Problem v načrtovanju nastane, če pride do nujnega sestanka ministrov, saj je takrat treba nekemu vzeti skupino tolmačev. (Naraks 2010)

primerljive dosjeje (Naraks 2010). Načrtovanje števila sestankov je bilo olajšano s tem, da so morali predsedujoči delovnih skupin za vsak sestanek pripraviti dnevni red, kar je preprečilo, da bi predsedujoči neutemeljeno zahtevali sestanke (prav tam).

Šest tednov pred začetkom predsedovanja predsedstvo generalnemu sekretariatu sveta sporoči urnik sestankov za prvi mesec predsedovanja. Brez finančnih posledic je možno spremeniti tisti del urnika, ki je določen več kot šest tednov naprej. Med predsedovanjem je z urnikom sestankov zelo veliko dela, saj se stvari v zvezi z dosjeji zelo spreminjajo, npr. ponekod se obravnava odvije hitreje od načrtov, drugod se stvari zapletejo, lahko se pojavi nov dosje, ki ni bil načrtovan, ipd. (prav tam).

Pri določanju urnika sestankov na medinstitucionalni ravni po besedah Naraksove (prav tam) ni bilo čutiti pritiskov s strani drugih akterjev, tako da je to predvsem stvar predsedstva, ki mu pomaga generalni sekretariat sveta, a je slednji pri tem precej zadržan. Njegova vloga je, da predsedstvo opozori na omejitve ter mu svetuje na podlagi svojih izkušenj. Končne odločitve v zvezi z urnikom sprejme predsedstvo in je zanj tudi odgovorno (prav tam).

Pred sestanki delovnih skupin, Coreperja, SCA-ja in ministrskih sestav sveta so informativni sestanki med predsedstvom, generalnim sekretariatom sveta in komisijo. To so t. i. brifingi, na katerih se udeleženci dogovorijo o poteku obravnave točk na dnevnem redu sestanka, npr. dorečejo, kaj želijo v zvezi s posamezno točko doseči in kako, razčistijo morebitna odprta vprašanja ipd. (Vrevc 2010). Ob tem je Vrevčeva (prav tam) omenila, da so lahko nekateri uradni sestanki dobro inscenirane predstave, ker se pač predsedstvo pred sestankom tako dogovori s komisijo, in sicer z namenom, da skupaj dosežeta želeni rezultat; npr. predsedstvo in komisija se dogovorita, da bo komisija določenim predlogom na sestanku nasprotovala, hkrati pa predsedstvo ve, kje komisija lahko popusti in ima tako manevrski prostor za pogajanja z državami članicami.

Informativni sestanki niso nujni in se organizirajo, če jih predsedstvo želi (Kresal 2011). Brifingi pred sestanki delovnih skupin so navadno bolj neformalne narave, medtem ko so npr. pred sestanki Coreperja ali sveta bolj formalni (prav tam). Na brifingih pred sestanki sveta sodelujejo predstavniki predsedstva (minister kot predsedujoči sveta, predsedujoči SCA-ja in Coreperja I ali II, predsedujoči pristojnih delovnih skupin idr.), visoki predstavniki (generalni direktorji) generalnega sekretariata sveta ter visoki predstavniki komisije (komisar in generalni direktorji); od sodelujočih sta pomembna predvsem minister in komisar (prav tam). Od predsedujočega ministra je odvisno, kako izkoristi brifinge pred sestanki sveta. Na začetku predsedovanja so brifingi namenjeni temu, da se minister uvede v delo in da se seznani s komisarjem (prav tam). Na teh sestankih je veliko odvisno od značaja oseb in njihove kompetentnosti – kako zadeve poznajo, kako podajajo stališča, kako sprejemajo stališča drugih; če je npr. komisar ali komisarka osebno šibkejša, je to priložnost, da minister ali ministrica prevzame pobudo, in obratno (prav tam).

2.5.1 Sestanki sveta za kmetijstvo in ribištvo

Priprava dnevnih redov sestankov sveta za kmetijstvo in ribištvo je v primerjavi z drugimi sestavami sveta posebna, ker obsega tri velika področja – kmetijstvo, varnost hrane z veterinarskega in fitosanitarnega vidika ter ribištvo –, ki so precej raznolika. Obravnava dosjejev s teh področij poteka po dveh različnih smereh – kmetijski dosjeji se na dnevni red sveta uvrščajo prek SCA-ja, dosjeji s področja varnosti hrane in ribištva pa prek Coreperja I. Priprava sestankov sveta za kmetijstvo in ribištvo tako poteka precej ločeno, kar pomeni, da SCA ne pozna vsebin, ki jih obravnava Coreper I, in obratno (prav tam).

V načrtovanju sestankov sveta za kmetijstvo in ribištvo predsedstvo navadno najprej določi, ali bo posamezni sestanek bolj zaznamovan s točkami s SCA-ja ali s točkami s Coreperja I (prav tam). Če so na dnevnem redu tako kmetijske kot ribiške

točke, je med tema dvema sklopoma navadno daljši premor, npr. odmor za kosilo ali nočni počitek, če je sestanek dvodneven.

Slovensko predsedstvo je začelo pripravljati začasne dnevne rede sej sveta dobre tri tedne pred sejami, ko so se začela posvetovanja med pristojnimi uslužbenci stalnega predstavništva in predsedujočimi delovnih skupin (Kresal 2011). Osnova za pripravo začasnih dnevnih redov sveta so okvirni začasni dnevni redi, pripravljeni pred začetkom predsedovanja. Predsedstvo mora začasni dnevni red sestanka ministrske sestave sveta v skladu s poslovníkom sveta oblikovati in ostalim članom poslati najmanj 14 dni pred sestankom (Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovníka Sveta, prvi odstavek 3. člena Poslovníka Sveta). Nanj uvrsti točke, za katere predvideva, da jih bo možno obravnavati na svetu. Pri točkah, pri katerih predsedstvo ni gotovo glede njihove obravnave, lahko pred njimi v oklepaju navede »morda«; take točke predsedstvo lahko do same seje še odstrani z dnevnega reda (Vrevc 2010). Splošno pravilo pri oblikovanju dnevnega reda sveta je, da ne sme biti preveč točk za razpravo (Kresal 2011). Dobro je, če sta največ dve, še bolje pa, če je samo ena, kajti pri enodnevnih sestankih sveta se sicer ministri utrudijo ali naveličajo in odidejo domov že pred koncem sestanka (prav tam). Dnevnega reda se torej ne sme preveč obremeniti, vendar predsedstvo nad tem nima popolnega nadzora, saj mora na dnevni red uvrstiti točke pod razno na zahtevo držav članic, ki jih je na sestankih sveta za kmetijstvo in ribištvo razmeroma veliko (prav tam).

Vrevčeva (2010) je pojasnila, da je začasne dnevne rede sveta za kmetijstvo in ribištvo med slovenskim predsedovanjem oblikovala skupina uslužbencev na stalnem predstavništvu pri EU-ju glede na to, kako je potekala obravnava dosjejev. Pri tem so se usklajevali z ministrstvom za kmetijstvo in generalnim sekretariatom sveta. V generalnem sekretariatu sveta je za oblikovanje dnevnih redov svetov zadolžen poseben oddelek, ki pa se v postopku priprave dnevnih redov tudi posvetuje z oddelki sekretariata, ki so vsebinsko pristojni za posamezne točke dnevnega reda (Kresal 2011). Kresal (prav tam) je dejal, da generalni sekretariat sveta preveri, ali so točke dovolj zrele

za obravnavo na svetu, npr. ali je dovolj časa, da jih pred tem obravnava Coreper oz. SCA, ali so dokumenti v zvezi s točkami dnevnega reda prevedeni v vse uradne jezike. Ti tehnični vidiki so lahko marsikdaj problematični za predsedstvo, ker lahko upočasnijo obravnavo in s tem porušijo načrte predsedstva. Ko je bil predlog začasnega dnevnega reda pripravljen, ga je stalno predstavništvo poslalo v prestolnico in ko ga je le-ta potrdila, je bil dnevni red poslan generalnemu sekretariatu sveta, ki ga je potem razposlal naokrog (Vrevc 2010). Kaj natančno namerava predsedstvo s točkami, ki so na dnevnem redu, početi na sami seji sveta, lahko določi še potem, ko je začasni dnevni red že objavljen, npr. če je neka točka predvidena za razpravo, lahko predsedstvo pred sejo pripravi vprašanja in jih pošlje ostalim članom sveta, da se lahko pripravijo na sejo (prav tam).

Potem ko je začasni dnevni red sestanka sveta objavljen, predsedstvo skupaj z generalnim sekretariatom sveta določi vrstni red obravnave točk na sami seji, ki je lahko precej drugačen od tistega, ki je naveden na začasnem dnevnem redu. Pri tem s strani predsedstva sodelujejo predsedujoči delovnih skupin, predsedujoči SCA-ja oz. Coreperja I, svetovalci s stalnega predstavništva in kabinet ministra (Kresal 2011). Na vrstni red obravnave vpliva usklajevanje s kabineti komisarjev glede udeležbe komisarjev na sestanku sveta, za kar poskrbi generalni sekretariat sveta (Vrevc 2010). Ker svet za kmetijstvo in ribištvo pokriva področja, ki so v pristojnosti treh komisarjev, predsedstvo praviloma združuje obravnavo točk, ki so v pristojnosti posameznega komisarja, tako da se komisarju ali komisarki ni treba večkrat udeleževati iste seje sveta (Vrevc 2010; Kresal 2011; Tome 2011). Za vrstni red je pomembno tudi, da se zadeva, pri kateri obstajajo odprta vprašanja in jih predsedstvo želi rešiti, predvidi odmor za pogajanja in usklajevanja; v tem primeru se točko na dnevni red uvrsti tako, da je posvetovanja možno opraviti npr. med odmorom za kosilo (Vrevc 2010; Tome 2011). Na vrstni red ne nazadnje vpliva tudi pomembnost dosjeja, saj se pomembnih stvari navadno ne daje na konec sestanka, ko so ljudje že utrujeni in odhajajo s sestanka;

načeloma tako velja, da je sestanke treba začeti s težjimi in pomembnejšimi zadevami (Vrevc 2010; Kresal 2011). Po drugi strani to ne pomeni, da bo zadeva, ki je prednostna za predsedstvo, obravnavana prej kot druge. Razpored točk na samem zasedanju predvsem odseva to, kako je praktično najbolje izvesti sestanek, seveda pa je pri tem pomembna tudi taktika obravnave zadev, predvsem tistih, pri katerih še ni dosežena podpora za sprejem (Tome 2011). Predsedstvo se lahko npr. odloči, da svet najprej obravnava drobnarije, ki jih lahko hitro spravi z mize (npr. sprejem A-točk in obravnava točk pod razno), in nato preide na težje zadeve ali obratno. O tem navadno odloči minister, ki predseduje svetu, ob posvetovanju s svojimi svetovalci in generalnim sekretariatom sveta (Kresal 2011).

2.5.2 Sestanki SCA-ja in Coreperja

Podobno kot ministrske sestave sveta imata SCA in Coreper zelo reden urnik sestankov, ki se ga le izjemoma spreminja (Naraks 2010). SCA se tako sestaja tedensko ob ponedeljkih, Coreper II enkrat tedensko, v sredo ali četrtek, Coreper I pa ima sestanke navadno dvakrat tedensko, ob sredah in petkih.

V okviru priprav dnevnih redov SCA-ja so med slovenskim predsedovanjem potekali redni tedenski sestanki (navadno ob sredah) med predsedstvom, generalnim sekretariatom sveta in komisijo, na katerih so se udeleženci usklajevali o poteku naslednjega sestanka SCA-ja (Vrevc 2010). Medtem ko generalni sekretariat sveta pripravi gradivo za predsedujočega sveta s celotnim potekom sestanka, vključno z iztočnicami za govor, pa mora za sestanke SCA-ja in delovnih skupin gradivo za predsedujočega pripraviti predsedstvo (prav tam).

Pri načrtovanju sestankov Coreperja je treba izhajati iz vrha piramide, tj. od sestankov sveta oz. evropskega sveta, če gre zadeva na evropski svet, navzdol (Kresal 2011). Pred začetkom predsedovanja predsedstvo spremlja stanje na dosjejih in skuša predvideti, kdaj bo nek dosje lahko pripeljalo na svet v sprejem. Potem ko so oblikovani dnevni redi svetov, se oblikujejo dnevni redi Coreperja. Pri tem je treba upoštevati, da

mora Coreper v skladu s poslovníkom sveta zadeve za svet pripraviti najkasneje do konca tedna pred tednom, ki je pred sejo sveta.

Kot je poudaril Kresal (2011) so prvi vir dnevnih redov Coreperja dnevni redi svetov. Druge zadeve na dnevnem redu Coreperja se nanašajo zlasti na pripravo trialogov³⁴ in na sprotna odprta vprašanja. Drugi vir za dnevne reda Coreperja so zadeve, ki prihajajo z delovnih skupin (prav tam). Pri tem je pomemben predsedujoči delovne skupine, ki je pred obravnavo posamezne zadeve predvidel, koliko sestankov delovne skupine bo potreboval za obravnavo svojega dosjeja. Glede na njegovo problematičnost je tudi ocenil, kako pogosto naj bi se z njim ukvarjal Coreper (prav tam).

2.6 Analiza dnevnih redov sestankov in poročil o sestankih

Slovensko predsedstvo je na kmetijskem področju vodilo 125 sestankov na različnih ravneh sveta (glej razpredelnico 2.4). Največ sestankov (77 ali dobre tri petine vseh sestankov) je bilo na ravni delovnih skupin. Višja delovna telesa sveta so se sestala 41-krat (skoraj tretjina vseh sestankov), ministrska sestava sveta pa se je šestkrat sestala uradno in enkrat neuradno (dobrih pet odstotkov vseh sestankov). Na podlagi teh podatkov lahko trdimo, da je večina dela opravljena v pripravljalnih telesih sveta.

³⁴ Trialogi so tristranski sestanki med predstavniki predsedstva sveta, komisije in parlamenta EU-ja v okviru obravnave zakonodajnih predlogov po rednem zakonodajnem postopku.

Razpredelnica 2.4: Sestanki v svetu med slovenskim predsedovanjem na kmetijskem področju

Vrsta sestanka	Število sestankov
uradni sestanek sveta za kmetijstvo in ribištvo	6
neuradni sestanek članov sveta za kmetijstvo in ribištvo	1
uradni sestanek Coreperja I	15 ³⁵
uradni sestanek SCA-ja	14
uradni sestanek svetovalcev/atašejev za kmetijstvo	12
uradni sestanek delovnih skupin sveta	75
neuradni sestanek članov delovnih skupin sveta	2
Skupaj	125

Vir: razpredelnico smo sestavili na podlagi podatkov iz virov, ki so navedeni v prilogi A.

Iz dnevnih redov in poročil o sestankih izhaja, da je slovensko predsedstvo na kmetijskem področju vodilo obravnavo stodevetih različnih zadev (glej razpredelnico v prilogi A). Od teh zadev slabo polovico (50 zadev) predstavljajo zakonodajni predlogi (34 zadev) ter nezakonodajni predlogi, poročila in obvestila (16 zadev), ki jih je svetu predložila komisija. Dobro četrtino (28 zadev) sestavljajo pobude držav članic, predvsem v obliki predlogov za obravnavno pod točko razno na sejah sveta za kmetijstvo in ribištvo. Dobra desetina zadev (12 zadev) je takih, pri katerih je slovensko predsedstvo koordiniralo in usklajevalo stališča držav članic v zvezi s sestanki organov mednarodnih organizacij, katerih članice so države članice EU-ja, ali v procesu sklepanja mednarodnih sporazumov s tretjimi državami. Le pet zadev je bilo obravnavanih na podlagi pobude slovenskega predsedstva. Ostalih 14 zadev predstavljajo različne druge vrste zadev.

Izmed pobud slovenskega predsedstva je Vrevčeva (2010) izpostavila odziv predsedstva v zvezi s cenami hrane in vhodnih surovin v kmetijski proizvodnji, ki so narasle med slovenskim predsedovanjem. Pri tej temi gre za t. i. žariščni dogodek

³⁵ Upoštevani so le tisti sestanki Coreperja I, na katerih so bile obravnavane zadeve s področja kmetijstva.

(Birkland 1997), ki zaradi svoje razsežnosti in pomembnosti pritegne pozornost širokega kroga javnopolitičnih igralcev in javnosti. Zato je razumljivo, da tovrstna zadeva, čeprav je navadno nenačrtovana, hitro pride visoko na institucionalni in odločevalski dnevni red. Vpliv predsedstva sveta se v takem primeru kaže v tem, da prevzame pobudo pri odzivu odločevalcev EU-ja na tovrstni dogodek. Po mnenju Vrevčeve (2010) se je slovensko predsedstvo v sodelovanju s komisijo dobro odzvalo na to situacijo. S tega vidika si je namreč dodatno prizadevalo za sprejem zakonodajnega predloga komisije o povečanju nacionalnih kvot za mleko, s čimer bi omogočili večjo ponudbo na trgu z mlekom in mlečnimi izdelki in posledično zmanjšali cene tovrstnih proizvodov. Svet je ta predlog sprejel še med slovenskim predsedovanjem. Poleg tega je svet za kmetijstvo na pobudo slovenskega predsedstva razpravljal o problemu visokih cen hrane in kmetijskih proizvodov.

Zadeve s kmetijskega področja so bile med slovenskim predsedovanjem na sestankih na različnih ravneh sveta obravnavane 258-krat. Največkrat so bile obravnavane zadeve, ki jih je svetu predložila komisija. Slovensko predsedstvo je 34 zakonodajnih predlogov komisije na dnevne rede sestankov uvrstilo 112-krat, kar predstavlja dobrih 43 odstotkov vseh obravnav. Če k temu prištejemo še nezakonodajne zadeve na predlog komisije, se število obravnav poveča na 150, kar predstavlja dobrih 58 odstotkov vseh obravnav.

Predlogi in pobude komisije so bile pretežno obravnavane na strokovno-tehnični ravni sveta (119 obravnav v delovnih skupinah in SCA-ju), manjši del (31 obravnav) pa obsega obravnave na ministrski ravni. Na drugi strani so bile zadeve, ki so jih svetu v obravnavo predložile države članice, večinoma (28-krat) obravnavane na ministrskih sestankih sveta, manjkrat (12-krat) pa v delovnih skupinah in SCA-ju. To kaže, da države članice, ki nimajo pristojnosti predlagati zakonodajnih predlogov, s svojimi pobudami na politični ravni pritiskajo na komisijo, da predlaga ukrepe v zvezi z njihovimi zahtevami in pobudami. Te pobude in zahteve, ki so bile skupaj obravnavane

40-krat (dobrih 15 odstotkov vseh obravnav), torej precej vplivajo na obliko dnevnih redov sestankov ministrske sestave sveta.

Zadeve, pri katerih je slovensko predsedstvo koordiniralo in usklajevalo stališča držav članic v zvezi s sestanki organov mednarodnih organizacij, katerih članice so države članice EU-ja, ali v procesu sklepanja mednarodnih sporazumov s tretjimi državami, so bile skoraj izključno obravnavane na ravni delovnih skupin (36-krat) in le enkrat na ministrski ravni. Te obravnave skupaj predstavljajo dobrih 14 odstotkov vseh obravnav. Zelo majhen del obravnav (sedem obravnav ali slabi trije odstotki vseh obravnav) predstavljajo obravnave zadev na predlog slovenskega predsedstva. Te zadeve so bile štirikrat obravnavane na strokovno-tehnični ravni in trikrat na ministrski ravni sveta. V spodnji razpredelnici 2.5 je podrobneje prikazana razporeditev obravnav različnih vrst zadev na posameznih ravneh sveta.

Razpredelnica 2.5: Število obravnav posameznih vrst zadev na različnih ravneh sveta

	Delovne skupine	SCA/Coreper	Ministrska raven	Skupaj
Zakonodajni predlogi komisije	44	47	21	112
Nezakonodajni predlogi komisije	16	12	10	38
Pobude držav članic	8	4	28	40
Koordinacija držav članic	36	0	1	37
Pobude predsedstva	3	1	3	7
Ostalo	21	2	1	24
Skupaj	128	66	64	258

Vir: razpredelnico smo oblikovali na podlagi podatkov iz razpredelnice v prilogi A.

Glede na število obravnav posameznih zadev na vseh ravneh sveta in glede na dosežen rezultat, ki ga je slovensko predsedstvo uspelo doseči pri obravnavanih zadevah, lahko sklepamo, da je slovensko predsedstvo zadevam posvetilo različno stopnjo pozornosti. Največ pozornosti je bil deležen sistematski pregled SKP-ja. Na samo

vsebinsko te zadeve slovensko predsedstvo ni imelo vpliva, lahko pa je vplivalo na način njene obravnave (Vrevc 2010).

Pri obravnavi nezakonodajnih predlogov komisije, kot so sporočila komisije, ima predsedstvo več možnosti, kako obravnavati tak predlog, saj postopki v tem primeru niso tako natančno predpisani kot za zakonodajne predloge. Slovensko predsedstvo se je odločilo, da bo sporočilo komisije v okviru sistematskega pregleda SKP-ja podrobno obravnavalo v pristojni delovni skupini sveta in skušalo doseči sprejetje sklepov sveta, v katerih bi svet uradno izrazil svoja stališča o predlogih komisije glede predvidenih sprememb SKP-ja. Poleg tega se je slovensko predsedstvo z naslednjim, francoskim, predsedstvom dogovorilo, da bo takoj, ko bo komisija predložila zakonodajne predloge v okviru sistematskega pregleda SKP-ja, začela z obravnavo teh predlogov v pristojni delovni skupini sveta in s tem pravzaprav pomagalo francoskemu predsedstvu, da doseže svoj cilj, tj. dokončanje obravnave teh predlogov med svojim predsedovanjem (prav tam).

Slovensko predsedstvo je sporočilo komisije in zakonodajne predloge komisije v okviru sistematskega pregleda SKP-ja uvrstilo na 21 sestankov na različnih ravneh sveta, in sicer osemkrat na raven delovnih skupin, prav tako osemkrat na SCA in petkrat na ministrsko raven sveta. Uspelo mu je doseči sprejetje sklepov sveta o sporočilu komisije, kar je precej zahtevno, saj je za to treba doseči soglasje vseh držav članic. O uspehu slovenskega predsedstva priča dejstvo, da od takrat nobenemu drugemu predsedstvu ni uspelo doseči sprejetje sklepov sveta v zvezi s sistemsko ureditvijo SKP-ja (prav tam).

Druga najpomembnejša zadeva za slovensko predsedstvo, če sodimo glede na število obravnav, je bila nova ureditev dajanja fitofarmacevtskih sredstev v promet. To je bil politično prav tako zelo pomemben zakonodajni predlog za vse države članice EU-ja. Komisija ga je svetu in parlamentu predložila že julija 2006 in njegovo obravnavo v svetu so vodila že tri predhodna predsedstva. Slovensko predsedstvo si je kot cilj zastavilo, da med svojim predsedovanjem doseže politični dogovor o skupnem stališču

sveta v prvi obravnavi tega predloga, ki se je sprejemal po postopku soodločanja s parlamentom. Na zadnjem sestanku sveta za kmetijstvo in ribištvo v času slovenskega predsedovanja, je bil ta cilj po petnajstih obravnavah na različnih ravneh sveta (osem obravnav v delovni skupini, pet v Coreperju in dve na ministrski ravni) dosežen. Nadaljnjo vodenje obravnave tega dosjeja je slovensko predsedstvo nato prepustilo naslednjemu, francoskemu, predsedstvu.

Na tretjem mestu po številu obravnav je bila koordinacija in usklajevanje stališč držav članic v zvezi s sklepanjem sporazuma med EU-jem in Rusijo glede ostankov pesticidov in nitratov v pošiljkah rastlinskih proizvodov, namenjenih za prehrano, ki se iz EU-ja izvažajo v Rusijo. Zadeva je bila pomembna za veliko držav članic, ki izvažajo rastlinske proizvode na ruski trg. Za razliko od prvih dveh zadev je bila ta obravnavana le v delovni skupini, in sicer devetkrat. V spodnji razpredelnici 2.6 je navedenih prvih šest zadev glede na število obravnav v svetu.

Razpredelnica 2.6: Najbolj obravnavane zadeve s kmetijskega področja v svetu med slovenskim predsedovanjem

Zadeva	Delovna skupina	SCA/Coreper	Ministrska raven	Skupaj
sistematski pregled in spremembe SKP-ja	8	8	5	21
nova ureditev dajanja fitofarmacevtskih sredstev v promet	8	5	2	15
fitosanitarni sporazum med EU-jem in Rusijo	9			9
trgovinska pogajanja v okviru STO-ja		1	6	7
konferenca organizacije FAO o svetovni varnosti preskrbe s hrano in izzivih podnebnih sprememb ter bioenergiji	6		1	7
reforma organizacije FAO	7			7

Vir: razpredelnico smo oblikovali na podlagi podatkov iz razpredelnice v prilogi A.

Po oceni Vrevčeve (2010) slovensko predsedstvo na področju kmetijstva ni bilo sposobno sprožiti kakšnih svojih pomembnih pobud, ampak je predvsem učinkovito vodilo obravnavo zadev, ki so že bile na mizi v svetu in zadev, ki jih je svetu med slovenskim predsedovanjem predložila komisija. Njegovo glavno vodilo je bilo, da delo

v svetu intenzivno in dobro poteka (Vrevc 2010). Slovensko predsedstvo je opustilo obravnavo nekaterih manj pomembnih zadev, za katere je ocenilo, da jih ne bo uspelo zaključiti med svojim predsedovanjem (prav tam). Tako je npr. naslednjemu predsedstvu prepustilo obravnavo predloga prenove uredbe o aromatiziranih vinih, ko se je izkazalo, da so stališča držav članic in parlamenta EU-ja zelo nasprotujoča in obravnave do konca slovenskega predsedovanja ne bo mogoče zaključiti.

2.7 Analiza vpliva dejavnikov na predsedstvo sveta pri oblikovanju dnevnega reda sveta med predsedovanjem

Generalni sekretariat sveta

Med igralci, s katerimi predsedstvo sodeluje pri oblikovanju dnevnega reda sveta na kmetijskem področju, so intervjuvanci največji poudarek dali generalnemu sekretariatu sveta. Le-ta predsedstvu nudi strokovno-tehnično podporo (Naraks 2010; Tome 2011). Ker je stalna institucija, ima zelo veliko izkušenj, tako da lahko predsedstvu pomaga z nasveti, sploh v začetni fazi, ko je predsedstvo še negotovo, npr. glede tega, koliko sestankov delovne skupine načrtovati za obravnavo določenega dosjeja, ali tega, kako voditi obravnavo nezakonodajnih predlogov komisije (Naraks 2010; Vrevc 2010).

Kresal (2011) in Vrevčeva (2010) opozorita, da se generalni sekretariat sveta na strokovno-tehnični ravni že sam posvetuje s pristojnimi na komisiji in preverja, kakšno je stanje v obravnavi dosjejev. To je način, kako stvari delujejo v Bruslju, saj so ti ljudje v stalnih stikih, poznajo se med sabo in se pogovarjajo o načrtih predsedstva (Kresal 2011). Vrevčeva (2010) zato meni, da bi predsedovanje lahko izpeljala tudi najslabše pripravljena država, saj generalni sekretariat sveta deluje kot nekakšna varovalka.

Naraksova (2010) je opozorila, da generalni sekretariat tako kot vsi drugi birokratski organi želi, da se stvari odvijajo po ustaljenem redu, ki ga določajo formalna in neformalna pravila ter navade. Glavna težnja generalnega sekretariata sveta je, da predsedstvo spravlja v običajne okvire delovanja, saj s tem tudi sebi olajša delo. V takih primerih mora predsedstvo vložiti dodaten napor v prepričevanje in dogovarjanje z

generalnim sekretariatom sveta, da neko zadevo, ki si jo je zamislilo in odstopa od običajnih okvirov, dejansko izpelje. Šest mesecev, v katerih predseduje posamezno predsedstvo, je z vidika birokratskega aparata razmeroma kratko obdobje. Kljub vsemu pa po mnenju Naraksove (2010) vsako predsedstvo, tudi najmanjše, v delovanje predsedstva uvede kakšno novost. To so večinoma majhni odmiki v delovanju, ki navadno izhajajo iz načina delovanja birokracije v predsedujoči državi članici in se npr. kažejo v načinu delovanja predsedujočih delovnih skupin ali predsedujočega ministra.

Intervjuvanci so odnose med predsedstvom in generalnim sekretariatom sveta pri oblikovanju dnevnega reda in nasploh ocenili kot zelo dobre, odkrite in partnerske (Vrevc 2010; Kresal 2011; Tome 2011). Kresal (2011) je odnos med generalnim sekretariatom in predsedstvom sveta primerjal z odnosom med staršem in otrokom. Generalni sekretariat predsedstvu pusti, da samo ureja stvari, kolikor pač samo zna in si upa. Slovensko predsedstvo je večino stvari v zvezi z oblikovanjem dnevnih redov opravilo samostojno, pri tem pa mu je generalni sekretariat pomagal tako, da je preveril osnutke dnevnih redov sestankov in dajal pripombe (prav tam).

Komisija

Komisija je pri oblikovanju dnevnega reda pomembna, ker s pripravo in sprejemom svojih predlogov vpliva na to, kdaj bo neka zadeva na mizi v svetu (Kresal 2011). Kot menijo Bunse, Magnette in Nicoladis (2005), komisija v pogajanjih v svetu brani svoj predlog, naloga predsedstva pa je, da doseže dogovor med državami članicami. Če se pristopa obeh igralcev skladata, potem skušata cilje uresničiti skupaj in komisija postane pomemben vir predsedstva; če pa se igralca razhajata, potem tekmujeta za vpliv. Tometova (2011) je s tega vidika izpostavila pozitiven odnos med slovenskim predsedstvom in komisijo, ki je pomagala iskati podporo za sprejem predlogov.

Slovensko predsedstvo je vse osnutke dnevnih redov, preden jih je objavilo, poslalo tudi komisiji. Komisija se je seznanila z osnutki in predlagala kakšno spremembo. Predsedstvo stališčem komisije glede oblike dnevnega reda ni pripisovalo

zelo velikega pomena, usklajevali so se predvsem takrat, če je bilo kaj zelo problematičnega, sicer pa so bili odnosi s komisijo dobri (Kresal 2011).

Države članice

Države članice na obliko dnevnega reda sveta vplivajo s svojimi zahtevami in pobudami za razpravo pod točko razno na sestankih sveta za kmetijstvo in ribištvo, ki jih mora predsedstvo v skladu s poslovníkom sveta uvrstiti na dnevni red. Te zahteve se navadno nanašajo na probleme v kmetijskih sektorjih v državah članicah ali na okoljske probleme (Tome 2011).

Vrevčeva (2010) je izpostavila, da predsedstvo sveta spremlja dogajanja v drugih državah članicah, še posebej v velikih, npr. kdaj so volitve ali kakšna so stališča o neki politično občutljivi zadevi na dnevnem redu. To so dejavniki, ki po njenem mnenju vplivajo na oblikovanje dnevnega reda. V zvezi s tem je Vrevčeva (prav tam) navedla primer obravnave predloga za povečanje nacionalnih kvot za mleko. Nemčija je slovenskemu predsedstvu sporočila, da če bo slovensko predsedstvo uvrstilo predlog na sejo sveta za kmetijstvo in ribištvo februarja 2008, tega zaradi notranjepolitičnih razmer ne bo mogla podpreti. Obenem je Nemčija tudi namignila, da če slovensko predsedstvo počaka in predlog uvrsti na naslednjo sejo sveta v marcu 2008, se bo Nemčija morda lahko vzdržala. Slovensko predsedstvo je v tem primeru počakalo in predlog uvrstilo na marčevsko sejo sveta, čeprav bi ga lahko že prej, a bi tvegalo, da bi bil predlog sprejet z manjšo podporo ali da celo sploh ne bi bil sprejet. Vrevčeva (prav tam) in Tometova (2011) sta poudarili, da predsedstvo išče čim širše soglasje za sprejem predlogov v svetu, tudi če nek predlog že podpira potrebna večina. Še posebno pa se predsedstvo trudi, da za sprejem pridobi velike države članice.

Vpliv držav članic na predsedstvo v zvezi oblikovanjem dnevnega reda sveta se kaže tudi v primeru, ko nek zakonodajni akt zadeva le določene države članice. Med slovenskim predsedovanjem je potekala obravnava zakonodajnega predloga o spremembi podpore za bombaž, ki je v največji meri zadeval Španijo. V takih primerih

predsedstvo sveta zadeve praviloma ne uvrsti na dnevni red, dokler niso razrešena odprta vprašanja z zadevno državo članico, tudi če ima zadeva sicer potrebno podporo za sprejem (Vrevc 2010).

Parlament EU-ja

Med slovenskim predsedovanjem se je večina zakonodajnih predlogov s kmetijskega področja še obravnavala po postopku posvetovanja. V skladu s tem postopkom je svet lahko sprejel zakonodajni akt, potem ko je parlament o predlogu podal svoje mnenje. Vrevčeva (prav tam) je dejala, da je bilo pri oblikovanju dnevnega reda sveta treba spremljati dejavnosti parlamenta, tako da je bil sprejem zakonodajnih aktov v svetu načrtovan po prejemu mnenja parlamenta o zadevnih predlogih. Parlament po mnenju Vrevčeve (prav tam) z vidika sveta dostikrat predstavlja oviro ali problem v obravnavi dosjejev, predvsem kadar kaj želi. V postopku posvetovanja, v katerem parlament ni imel moči, da bi vsebinsko vplival na obravnavo dosjejev, je to občasno želel nadomestiti tako, da je zavlačeval s sprejemom svojega mnenja o predlogu (prav tam). S tem je svetu onemogočil, da uradno zaključi obravnavo dosjeja.

Če so se zakonodajni predlogi obravnavali po postopku soodločanja, v katerem sta svet in parlament enakopravna sozakonodajalca, so bile stvari kompleksnejše. Z vidika oblikovanja dnevnega reda se morata svet in parlament najprej uskladiti glede poteka obravnave zakonodajnega predloga, tako da obravnava poteka vzporedno v obeh institucijah (Kresal 2011). Kresal (prav tam) je izpostavil, da so ti vplivi predvsem tehnične narave, ki pa lahko postanejo pomembni, če je zadeva politično pomembna in predsedstvo sveta želi pospešiti njeno obravnavo. Večji vpliv na obliko dnevnega reda sveta imajo vsebinska usklajevanja o predlogih med svetom in parlamentom. V tem pogledu se morajo svet, parlament in komisija najprej uskladiti o terminih trialogov, na samih sestankih trialogov pa se iščejo rešitve za sporna vprašanja. Dinamika in uspešnost trialogov vplivata na to, kdaj bo zadeva obravnavana v svetu (prav tam).

Naslednje predsedstvo

Z naslednjo predsedujočo državo, Francijo, je imelo slovensko predsedstvo na področju kmetijstva dober odnos. Pred začetkom slovenskega predsedovanja je nastal problem, ko je slovensko predsedstvo hotelo delegirati predsedovanje delovne skupine za Codex Alimentarius³⁶ Nemčiji in Avstriji. Stališče generalnega sekretariata sveta je bilo, da je predsedovanje glede na dotedanjo prakso možno delegirati le naslednjemu predsedstvu. Slovenija je delegiranje predsedovanja Nemčiji med drugim argumentirala tudi s tem, da s to državo članico sodeluje v triu, vendar takrat ta skupina še ni bila tako institucionalizirana. Vrevčeva (2010) je pojasnila, da so se zato predstavniki slovenskega predsedstva s kmetijskega področja v neformalnih stikih s Francozi dogovorili, da le-ti ne bodo nasprotovali delegiranju predsedovanja te delovne skupine Nemčiji in Avstriji. Po njenem mnenju Francozi niso imeli problemov s tem, ker je šlo za predsedovanje delovni skupini, ki se ukvarja z zelo strokovno-tehničnimi in ne s političnimi vprašanji.

Vpliv naslednjega predsedstva se je kazal tudi v tem, da je Francija izvajala določen pritisk na slovensko predsedstvo, da doseže svoje cilje. Francija je namreč imela svoj načrt glede obravnave dosjejev, ki je temeljil tudi na načrtih slovenskega predsedstva. V tem kontekstu je Tometova (2011) navedla obravnavo predloga uredbe o dajanju fitofarmacevtskih sredstvih v promet, pri kateri si je slovensko predsedstvo zastavilo, da zaključi prvo obravnavo. Obravnava tega predloga je bila težavna zaradi precejšnjih razhajanj v stališčih med državami članicami in zaradi tega, ker se je predlog sprejemal po postopku soodločanja s parlamentom. Napredek v obravnavi predloga uredbe je bil zato počasnejši, kot si je želelo slovensko predsedstvo in seveda tudi naslednje, francosko, predsedstvo. Francija je v tem primeru slovenskemu predsedstvu očitno nakazala, da si želi, da bi slovensko predsedstvo zaključilo prvo obravnavo tega predloga.

³⁶ Codex Alimentarius označuje zbirko mednarodnih živilskih standardov. V okviru organizacije FAO in Svetovne zdravstvene organizacije je bila leta 1963 ustanovljena posebna komisija, ki je pristojna za sprejem standardov. (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano brez datuma)

Trio

Slovensko predsedstvo je zelo dobro sodelovalo z ostalima članicama tria, zlasti z Nemčijo, s katero se je slovensko predsedstvo na kmetijskem področju posvetovalo tudi med predsedovanjem, kar zadeva obravnavo posameznih dosjejev. Sodelovanje z Nemčijo je bilo celo tako dobro, da se je slovensko predsedstvo z njo dogovorilo za delegiranje predsedovanja ene izmed delovnih skupin sveta (Vrevc 2010). Kljub temu pa Nemčija in Portugalska kot članici tria na operativni ravni nista vplivali na slovensko predsedstvo med njegovim predsedovanjem v zvezi z oblikovanjem dnevnega reda sveta (Kresal 2011).

Nevladni igralci

Glede na izjave intervjuvancev lahko rečemo, da nevladni javnopolitični igralci niso vplivali na predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda sveta. Pred začetkom predsedovanja sta se pri slovenskem predsedstvu v zvezi s kmetijstvom oglasili dve nevladni organizaciji, in sicer nemško kmečko združenje in organizacija za varstvo ptic BirdLife International ter predstavili svoja stališča (Vrevc 2010). Po mnenju Vrevčeve (prav tam) se predsedstvo seznani s stališči nevladnih organizacij, vendar je precej malo možnosti, da bi ta stališča upoštevalo v konkretnih vsebinah med predsedovanjem.

Pred sestanki sveta za kmetijstvo in ribištvo je običajno, da se predsedstvo sveta sreča s predstavniki COPE in COGECE, glavnima evropskima kmetijskima nevladnima organizacijama. Čeprav so ti sestanki neobvezni, je slovensko predsedstvo sprejelo vse predloge za sestanke s tema dvema organizacijama (Tome 2011). Kresal (2011) in Tometova (2011) se strinjata, da ti sestanki ne vplivajo na sam potek obravnave zadev na svetu, a so po mnenju Tometove (prav tam) koristni v tem smislu, da predsedstvu dajo širši pogled na obravnavane zadeve.

Kresal (2011) ocenjuje, da lobisti nimajo velikega vpliva na delovanje sveta. Če lobisti želijo prepričati delegacije, ki pridejo na sestanke sveta, morajo svoje delo pred

tem opraviti v prestolnicah držav članic. Lobisti so zato po njegovem mnenju bolj usmerjeni na parlament EU-ja.

Medosebni odnosi

Več intervjuvancev (Naraks 2010; Kresal 2011; Vrevc 2010) je poudarilo, da prijateljski, odkriti in zaupni medosebni odnosi med samimi uslužbenci predsedstva ter med predstavniki predsedstva in predstavniki generalnega sekretariata sveta in drugih igralcev zelo pozitivno vplivajo na uspešno izvedbo nalog predsedstva. Poleg tega mnenja tistih, katerim zaupaš, bolj upoštevaš kot mnenja drugih (Naraks 2010). Za vzpostavitev prijateljskih in zaupnih odnosov je seveda potreben čas. V zvezi s tem je zanimivo opažanje dveh intervjuvank, da so uslužbenci generalnega sekretariata sveta načeloma bolj naklonjeni predstavnikom malih kot pa velikih predsedujočih držav, ker imajo predsedstva velikih držav navadno večje število uslužbencev in so bolj nagnjena k arogantnejšemu nastopu kot predsedstva malih držav (Naraks 2010; Vrevc 2010).

Prijateljski medosebni odnosi so značilni tudi za člane SCA-ja, Coreperja in ministrskih sestav sveta. Vrevčeva (2010) je menila, da to pomaga pri reševanju odprtih vprašanj, saj člani, ki se dobro poznajo med seboj, lažje rešujejo probleme.

Sklep

Na začetku smo si zastavili vprašanje, kako mala država članica EU-ja, ki prvič predseduje svetu EU-ja, oblikuje njegov dnevni red (RV1). Na podlagi opravljene raziskave ugotavljamo, da ima predsedstvo sveta pomembne pristojnosti pri oblikovanju dnevnega reda sveta, saj odloča o tem, katere zadeve bo uvrstilo na dnevni red sestankov na različnih ravneh sveta in kako bo vodilo njihovo obravnavo. S študijo primera predsedovanja Slovenije v prvem polletju 2008 smo empirično preučili, kako mala država članica EU-ja brez izkušenj s predsedovanjem oblikuje dnevni red na kmetijskem področju.

Po oceni mnogih je Slovenija svoje predsedovanje svetu EU-ja na kmetijskem področju dobro izpeljala. Priznan evropski časnik na kmetijskem področju je izpostavil, da so slovensko predsedstvo sestavljali »kompetentni, delavni in pošteni uslužbenci« (AGRA FACTS 2008). Pozitivno se je o slovenskem predsedovanju izrekla večina uslužbencev slovenskega predsedstva, s katerimi smo opravili intervju v okviru pričujoče raziskave. Slovenija je mala država članica EU-ja in kot taka je imela po mnenju Vrevčeve (2010) tudi prednosti pri predsedovanju svetu EU-ja. Mala država ima navadno bolj sploščeno hierarhijo v svoji državni upravi kot velika država, zaradi česar se lahko hitreje odziva na različne probleme med predsedovanjem. Poleg tega mala država nima tako močnih interesov v zadevah, ki se obravnavajo v svetu, in je s tega vidika manj obremenjena pri predsedovanju. Ne nazadnje sta dve intervjuvanki izpostavili tudi to, da so uslužbenci generalnega sekretariata sveta načeloma bolj naklonjeni predstavnikom malih kot pa velikih predsedujočih držav, ker imajo predsedstva malih držav navadno precej omejene vire (Naraks 2010; Vrevc 2010). Zaradi vsega tega je Slovenija v vlogi predsedstva delovala kot zelo dober menedžer, vendar vsebinsko ni veliko prispevala s svojim predsedovanjem (Vrevc 2010). Vrevčeva

(2010) je povedala, da so tudi predstavniki drugih držav članic slovensko predsedovanje ocenili kot zelo učinkovito, natančno, odprto in pregledno.

Slovensko predsedstvo je med svojim predsedovanjem na kmetijskem področju vodilo 125 sestankov na vseh ravneh sveta. Od tega je bilo največ sestankov (dobre tri petine) na ravni delovnih skupin, višji delovni telesi sveta, SCA in Coreper I, sta se sestali 41-krat (skoraj tretjina vseh sestankov), ministrska sestava sveta za kmetijstvo in ribištvo pa se je uradno sestala šestkrat in enkrat neuradno (dobrih pet odstotkov vseh sestankov). To potrjuje dosedanje ugotovitve drugih raziskovalcev, da je večino dela v svetu opravljenega v njegovih pripravljalnih telesih.

Iz analize izhaja, da je Slovenija dnevni red sveta oblikovala na vse tri načine, ki jih omenja Tallberg (2003), tj. postavljanje zadev na dnevni red, strukturiranje dnevnega reda in izključevanje zadev iz dnevnega reda, pri čemer je med temi tremi načini najbolj uporabljala strukturiranje dnevnega reda. Slovensko predsedstvo je na kmetijskem področju vodilo obravnavo stodevetih različnih zadev na sestankih pripravljalnih teles in ministrske sestave sveta. Med temi zadevami je bilo pet takih (4,6 odstotka vseh zadev), ki so bile obravnavane na pobudo slovenskega predsedstva. Ena od intervjuvank (Vrevc 2010) je izmed pobud slovenskega predsedstva izpostavila odziv v zvezi s cenami hrane in vhodnih surovin v kmetijski proizvodnji, ki so narasle med slovenskim predsedovanjem. To zadevo lahko uvrstimo med t. i. žariščne dogodke (Birkland 1997), ki zaradi svoje razsežnosti in pomembnosti pritegnejo pozornost širokega kroga javnopolitičnih igralcev in javnosti. Zato je razumljivo, da taka zadeva, čeprav je navadno nenačrtovana, hitro pride visoko na institucionalni in odločevalski dnevni red. Vpliv predsedstva sveta se v takem primeru kaže v tem, da prevzame pobudo pri odzivu odločevalcev EU-ja na tovrstni dogodek. Slovensko predsedstvo je v tej situaciji uspelo doseči sprejem zakonodajnega predloga komisije o povečanju nacionalnih kvot za mleko, s čimer je bila omogočena večja ponudba na trgu z mlekom in mlečnimi izdelki.

Poleg tega je svet za kmetijstvo na pobudo slovenskega predsedstva razpravljal o problemu visokih cen hrane in kmetijskih proizvodov.

Največ zadev (slaba polovica vseh obravnavnih zadev) na kmetijskem področju med slovenskim predsedovanjem so predstavljali zakonodajni in nezakonodajni predlogi, ki jih je svetu predložila komisija, drugo največjo skupino zadev (dobra četrtina vseh zadev) pa so sestavljale pobude držav članic, predvsem v obliki predlogov za obravnavo pod točko razno na sejah sveta za kmetijstvo in ribištvo. Na podlagi tega lahko zaključimo, da so vsebino dnevnega reda sveta na kmetijskem področju predvsem določale komisija in države članice, vpliv slovenskega predsedstva pa je bil v tem pogledu precej omejen. Razlog za to, ki so ga nakazali tudi nekateri intervjuvanci v raziskavi, je ta, da si je slovensko predsedstvo na kmetijskem področju prizadevalo biti čimbolj nevtrarno in nepristransko ter da so ga v njegovem delovanju predvsem vodile skupne evropske koristi ter uspešnost in učinkovitost dela v svetu.

Kar se tiče izključevanja zadev iz dnevnega reda, na podlagi opravljenih intervjujev v okviru raziskave ugotavljamo, da je slovensko predsedstvo vsaj eno manj pomembno zadevo (predlog o prenovitvi uredbe o aromatiziranih vinih) zavestno izključilo iz dnevnega reda sveta proti koncu svojega predsedovanja, potem ko je presodilo, da so stališča javnopolitičnih igralcev tako različna, da obravnave do konca slovenskega predsedovanja ne bo mogoče zaključiti.

Največji vpliv na obliko dnevnega reda sveta je slovensko predsedstvo izvajalo tako, da je zadevam posvetilo različno stopnjo pozornosti pri vodenju obravnave, torej s strukturiranjem dnevnega reda. V fazi pred začetkom predsedovanja je možno opaziti, da je slovensko predsedstvo s svojim sektorskim programom predsedovanja za kmetijstvo spremenilo poudarek na zadevah v primerjavi z osemnajstmesečnim programom tria. Medtem ko je osemnajstmesečni program dal prednost obravnavi predlogov vsebinskih sprememb sektorske kmetijske zakonodaje EU-ja pred

sistematskim pregledom SKP-ja, je slovenski sektorski program predsedovanja slednjemu dal največji poudarek.

Iz opravljenih intervjujev sklepamo, da je slovensko predsedstvo poudarke zadevam na dnevnem redu sveta na kmetijskem področju prvenstveno dajalo na podlagi tega, kaj je pomembno za EU in ne toliko na podlagi nacionalnih preferenc. Tudi analiza okvirnih začasnih dnevnih redov sveta za kmetijstvo, ki jih je slovensko predsedstvo pripravilo pred predsedovanjem, ter dnevnih redov sestankov pripravljanih teles in ministrske sestave sveta, ki so se dejansko izvedli med predsedovanjem, je pokazala, da je slovensko predsedstvo največ pozornosti posvetilo sistematskemu pregledu SKP-ja.

Namen sistematskega pregleda SKP-ja v letih 2007 in 2008 je bil oceniti učinke Fischlerjeve reforme SKP-ja, ki je bila sprejeta v letu 2003, ter se na tej podlagi odločiti o nadaljnjih spremembah SKP-ja, predvsem kar zadeva nadaljnjo ukinitvev proizvodno vezanih podpor, poenostavitev shem enotnega plačila na kmetijsko gospodarstvo, pravičnejšo porazdelitev podpor med malimi in velikimi kmeti ter krepitev ukrepov v okviru razvoja podeželja v povezavi z novimi izzivi, kot so podnebne spremembe, učinkovitejše gospodarjenje z vodami, koriščenje bioenergije in ohranjanje biotske raznovrstnosti (Komisija Evropskih skupnosti 2007). V tem pogledu je sistematski pregled predstavljal nekakšen uvod v nov krog razprav o obliki SKP-ja po letu 2013, tj. v obdobju novega finančnega okvira EU-ja. Gre torej za zadevo, ki je bila pomembna za celoten EU.

Pri obravnavi tega dosjeja, kar zadeva sporočilo komisije o sistematskem pregledu SKP-ja, je slovensko predsedstvo odločilno vplivalo na način obravnave zadeve. Pri nezakonodajnih zadevah ima namreč predsedstvo več možnosti glede načina obravnave kot pri zakonodajnih zadevah, pri katerih so postopki obravnave precej natančno opredeljeni v formalnih pravilih. Slovensko predsedstvo se je tako v zvezi s sporočilom komisije o sistematskem pregledu SKP-ja odločilo, da bo vodilo njegovo podrobno

obravnavo v pripravljalnih telesih in skušalo doseči sprejetje sklepov sveta o predlogih komisije iz tega sporočila.

Stopnjo pomembnosti posameznih zadev za slovensko predsedstvo smo preučili tudi z vidika števila obravnav v svetu EU-ja. S tega vidika je bil za slovensko predsedstvo prav tako najpomembnejši sistematski pregled SKP-ja, saj je predsedstvo tozadevno sporočilo in zakonodajne predloge komisije uvrstilo na 21 sestankov na različnih ravneh sveta, in sicer osemkrat na raven delovnih skupin, prav tako osemkrat na SCA in petkrat na ministrsko raven sveta. Uspelo mu je doseči sprejetje sklepov sveta o sporočilu komisije, kar je precej zahtevno, saj je za to treba doseči soglasje vseh držav članic. O uspehu slovenskega predsedstva priča tudi dejstvo, da od takrat nobenemu drugemu predsedstvu ni uspelo doseči sprejetje sklepov sveta v zvezi s sistemsko ureditvijo SKP-ja (Vrevc 2010).

Druga najpomembnejša zadeva za slovensko predsedstvo po številu obravnav je bila nova ureditev dajanja fitofarmacevtskih sredstev v promet. To je bil politično prav tako zelo pomemben zakonodajni predlog za vse države članice EU-ja, ki je bil na mizi v svetu že od julija 2006. Slovensko predsedstvo je po petnajstih obravnavah na različnih ravneh sveta (osem obravnav v delovni skupini, pet v Coreperju in dve na ministrski ravni) uspelo doseči politični dogovor o skupnem stališču sveta v prvi obravnavi tega predloga, ki se je sprejemal po postopku soodločanja s parlamentom.

Na tretjem mestu po številu obravnav je bila koordinacija in usklajevanje stališč držav članic v zvezi s sklepanjem sporazuma med EU-jem in Rusijo glede ostankov pesticidov in nitratov v pošiljkah rastlinskih proizvodov, namenjenih za prehrano, ki se iz EU-ja izvažajo v Rusijo. Zadeva je bila pomembna za veliko držav članic, ki izvažajo rastlinske proizvode na ruski trg. Za razliko od prvih dveh zadev je bila ta obravnavana le v delovni skupini, in sicer devetkrat.

V primeru predsedovanja Slovenije lahko potrdimo svojo domnevo, da mala država članica, ki prvič predseduje svetu EU-ja, njegov dnevni red oblikuje predvsem z

njegovim strukturiranjem (H1). Poleg tega sklepamo, da predsedujoča mala država članica, ki prvič predseduje svetu, v strukturiranju dnevnega reda največ poudarka daje tistim zadevam, ki so pomembne za celoten EU. Zavedamo se, da so te ugotovitve na podlagi študije enega primera omejene. Za širšo potrditev te domneve bi bilo treba po našem mnenju opraviti primerjalno analizo oblikovanja dnevnega reda sveta med državami članicami EU-ja, s katero bi lahko tudi ugotovili, ali obstajajo značilne razlike med velikimi in malimi državami članicami ter med tistimi, ki predsedujejo prvič, in tistimi državami članicami, ki so predsedovale že večkrat.

Z drugim raziskovalnim vprašanjem smo svojo raziskavo usmerili v opredelitev dejavnikov, ki vplivajo na malo predsedujočo državo članico EU-ja brez izkušenj s predsedovanjem pri njenem oblikovanju dnevnega reda sveta (RV2). V raziskavi smo prek intervjujev v okviru študije slovenskega predsedovanja ugotovili, da na predsedstvo pri oblikovanju vsebine dnevnega reda sveta bistveno vpliva t. i. podedovana agenda, to so zadeve, ki jih svet že obravnava in predsedstvo prevzame vodenje njihove obravnave od predhodnih predsedstev. Poleg tega je za predsedstvo pomemben letni javnopolitični program komisije, v katerem le-ta opredeli, katere predloge bo pripravila in kdaj jih bo predložila svetu v obravnavo. Ta dva dejavnika po našem mnenju vplivata na vsako predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda sveta. Vsako predsedstvo mora seveda upoštevati tudi formalna pravila v zvezi z oblikovanjem dnevnega reda sveta, ki so predpisana s poslovnikom sveta.

Predstavniki slovenskega predsedstva, ki smo jih intervjuvali v okviru raziskave, so med javnopolitičnimi igralci, s katerimi je sodelovalo slovensko predsedstvo, največkrat izpostavili generalni sekretariat sveta. Označili so ga kot »partnerja« (Vrevc 2010) in »starša« (Kresal 2011), ki predsedstvo vedno spremlja, mu pomaga in svetuje. S tehničnega vidika, npr. ko gre za oblikovanje in razpošiljanje dokumentov, je generalni sekretariat sveta nepogrešljiv za predsedstvo v procesu oblikovanja dnevnega reda sveta. Manj, a vendarle kot zelo pomemben, so intervjuvanci ocenili vpliv komisije na

predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda sveta. Vloga komisije je pomembna, ker je glavni predlagatelj zadev, ki jih obravnava svet na kmetijskem področju. Tako predsedstvo kot komisija si v osnovi želita uspešno zaključiti obravnavo čim več zadev. Ker je slovensko predsedstvo na kmetijskem področju dalo največji poudarek zadevam, ki so pomembne za EU, je to verjetno še okrepilo sodelovanje med komisijo in slovenskim predsedstvom pri oblikovanju dnevnega reda sveta.

Pomembnost generalnega sekretariata sveta in komisije za malo predsedujočo državo pri oblikovanju dnevnega reda sveta je razumljiva, če upoštevamo ugotovitev Björkdahlove (2008), da male države članice, ki so omejene z viri, bolj kot velike države članice izkoriščajo institucije EU-ja. Ob tem je zanimivo opažanje Pankejeve (2010), da nove male države članice v primerjavi s starimi malimi državami članicami manj uporabljajo strategije, s katerimi skušajo svoje strukturne prikrajšanosti na podlagi velikosti zmanjšati s povezovanjem z institucijami EU-ja ter pridobivanjem informacij in znanja od njih. Ravno predsedovanje svetu pa je po njenih izsledkih dejavnik, ki vpliva na to, da nove male države članice začnejo dejavneje izkoriščati institucije EU-ja z namenom, da zmanjšajo svoje strukturne prikrajšanosti.

Med slovenskim predsedovanjem svetu se je večina zakonodaje na kmetijskem področju še sprejemala po postopku posvetovanja, v katerem se je moral svet le posvetovati s parlamentom EU-ja, ni mu pa bilo treba upoštevati njegovega mnenja. Kmetijska zakonodaja v zvezi z varnostjo hrane, fitosanitarnimi in veterinarskimi zadevami se je že takrat sprejemala po postopku soodločanja. Na podlagi intervjujev v okviru pričujoče raziskave ugotavljamo, da je bil vpliv parlamenta na predsedstvo sveta pri oblikovanju dnevnega reda sveta večji pri tistih zadevah, ki so bile obravnavane po postopku soodločanja, kot pri tistih, ki so bile obravnavane po postopku posvetovanja. S tem v zvezi bi bilo zanimivo preučiti domnevo, da se je po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, ko je postopek soodločanja postal redni zakonodajni postopek za vse

kmetijske zadeve, vpliv parlamenta na predsedstvo sveta pri oblikovanju dnevnega reda sveta povečal.

Na podlagi opravljene analize sklepamo, da na predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda sveta pomembno vplivajo tudi države članice. Na eni strani se njihov vpliv kaže prek pobud in zahtev, ki jih predložijo predsedstvu za uvrstitev na dnevni red sej ministrske sestave sveta. Predsedstvo mora te pobude v skladu s poslovnikom sveta uvrstiti na dnevni red sveta, če so predložene v roku, ki ga predpisuje poslovnik. Čeprav obravnava teh zadev na sejah sveta nima take teže kot obravnava zakonodajnih predlogov, pa lahko države članice prek svojih pobud pritiskajo na komisijo, da ukrepa na zakonodajnem področju v zvezi z njihovimi zahtevami. Po drugi strani je predsedstvo sveta pri oblikovanju dnevnega reda pozorno na stališča, ki jih imajo države članice, še zlasti velike, o zadevah na dnevnem redu. Ker v svetu še vedno obstaja neformalna norma, da se odločitve sprejemajo s čim večjim soglasjem, je predsedstvo nagnjeno k temu, da išče čim širšo podporo za nek predlog, preden ga uvrsti na dnevni red sveta v končno potrditev, četudi ima morda že potrebno večino za sprejem predloga.

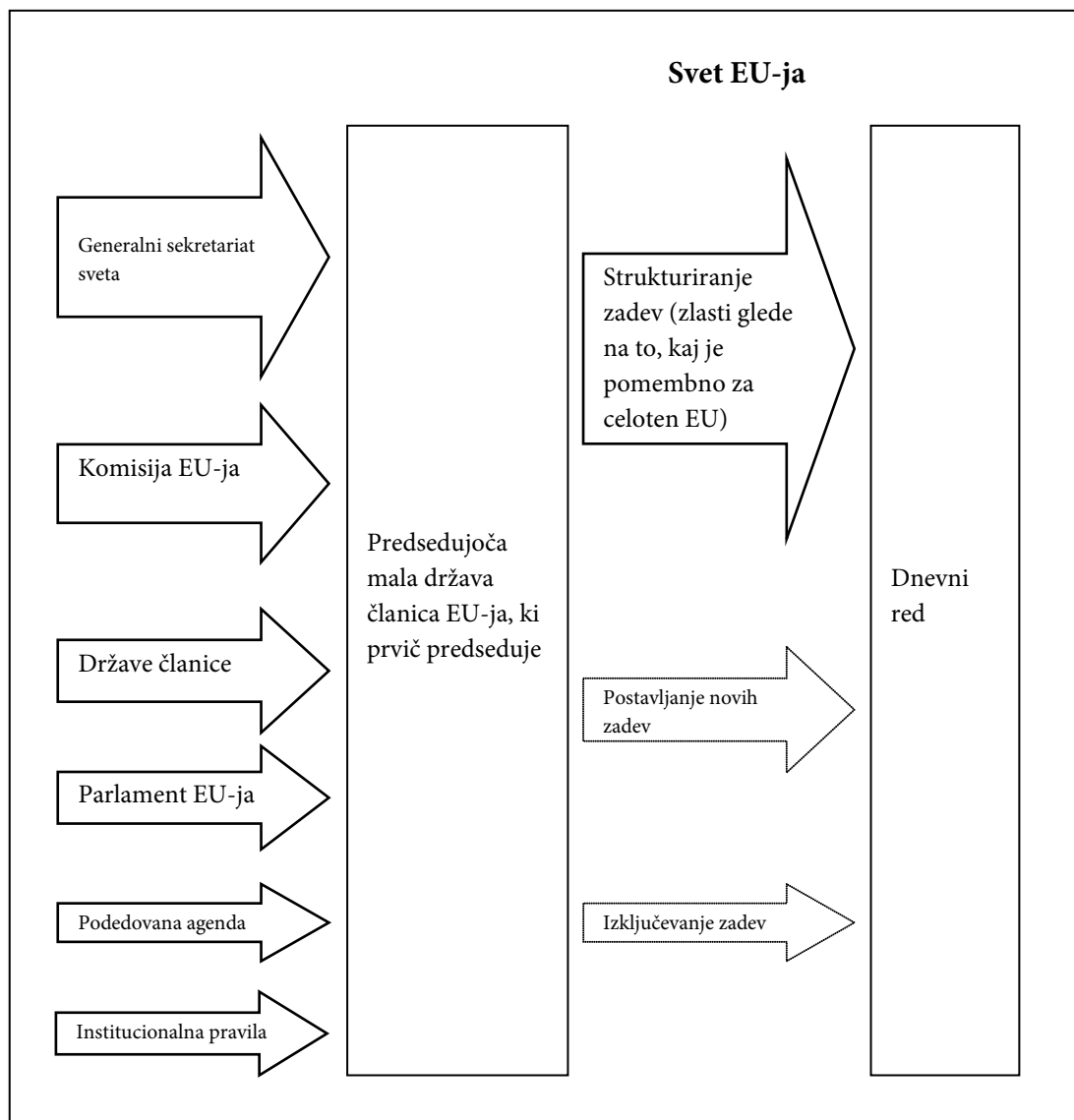
Čeprav so evropske kmetijske nevladne organizacije precej pomembne v procesu oblikovanja politik EU-ja na kmetijskem področju (Fink -Hafner 1995; Peterson in Bomberg 1999; Erjavec in dr. 2007), ugotavljamo, da njihov vpliv na predsedstvo sveta pri oblikovanju dnevnega reda sveta ni pomemben. Predsedstva sveta se navadno redno sestajajo z glavnima evropskima kmetijskima nevladnima organizacijama (COPA in COGECA) pred sestanki sveta za kmetijstvo in ribištvo, vendar kot so poudarili intervjuvanci v okviru pričujoče raziskave (Vrevc 2010; Kresal 2011; Tome 2011), gre v tem primeru bolj za vljudnostne sestanke, ki ne vplivajo na odločitve predsedstva v zvezi z oblikovanjem dnevnega reda sveta. Lobiranje in pritiski teh organizacij na odločevalce EU-ja, zlasti na komisijo, se predvsem odvijajo v fazi priprave predlogov.

Na podlagi teh ugotovitev lahko delno potrdimo tudi svojo drugo domnevo (H2), da na predsedujočo malo državo članico, ki prvič predseduje svetu, vplivata predvsem

generalni sekretariat sveta in komisija. Med pomembne dejavnike, ki vplivajo na predsedstvo sveta pri oblikovanju dnevnega reda sveta pa uvrščamo še t. i. podedovano agendo, institucionalna pravila v zvezi z oblikovanjem dnevnega reda, druge države članice in parlament EU-ja.

Za konec povzemamo svoje ugotovitve v spodnji shemi, v kateri je prikazana vloga male države članice, ki prvič predseduje, pri oblikovanju dnevnega reda sveta. Različna velikost puščic ponazarja različno stopnjo pomembnosti dejavnikov, ki vplivajo na predsedstvo pri oblikovanju dnevnega reda, in različno stopnjo načinov oblikovanja dnevnega reda.

Shema 2: Vloga male države članice, ki prvič predseduje svetu, pri oblikovanju dnevnega reda sveta



Literatura

AGRA FACTS. 2008. AGRICULTURE COUNCIL: 1st detailed debate on Art 68 concept; Pesticides & cotton done, (23. junij).

Bache, Ian in Stephen George. 2006. *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press.

Bengtsson, Rikard, Ole Elgström in Jonas Tallberg. 2004. Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries. *Scandinavian Political Studies* 27 (3): 311–334. Dostopno na http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/bengtsson_elgstrom_tallberg_scps_2004.pdf (poskus dostopa 27. maj 2010).

Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele. UL št. 58, 12. september 1960, str. 1217.

Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

—. 2007. Agenda Setting in Public Policy. V *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, ur. Frank Fischer, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney, 63–78. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis Group.

—. 2011. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk: M.E. Sharpe.

Björkdahl, Annika. 2008. Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU. *Journal of European Public Policy* 15 (1): 135–155.

Bryman, Alan. 2008. *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.

Bučar, Bojko, Zlatko Šabič, Milan Brglez v sodelovanju z Moniko Kalin - Golob. 2002. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bunse, Simone, Paul Magnette in Kalypso Nicolaïdis. 2005. Is the Commission the Small Member States' Best Friend? Report No. 9. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies. Dostopno na <http://www.sieps.se/en/publikationer/is-the-commission-the-small-member-states-best-friend20059> (poskus dostopa 23. marec 2011).

Creswell, John W. 2009. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, London, New Delhi in Singapur: Sage Publications.

Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks Under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot, Brookfield, Singapur in Sydney: Ashgate.

Delorme, Héène. 1969. Le rôle des forces paysannes dans l'élaboration de la politique agricole commune. *Revue française de science politique* 19 (2): 356–391. Dostopno na http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1969_num_19_2_393157 (poskus dostopa 20. november 2010).

Deschamps, Etienne. Brez datuma. *The Setting Up of the CAP*. Dostopno na http://www.ena.lu/setting_cap-2-425 (poskus dostopa 17. november 2010).

Dinan, Desmond. 2005. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Dunn, William N. 2008. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.

Dye, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.

Erjavec, Emil, Luka Juvančič, Miroslav Rednak in Tina Volk. 2007. "Zdravstveni pregled" skupne kmetijske politike – v kakšnem stanju SKP pričakuje izzive prihodnosti? V *Slovensko kmetijstvo in podeželje v Evropi, ki se širi in spreminja*, ur. Stane Kavčič, 13–32. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.

Evropska komisija. 2010. *Financial Programming and Budget: Glossary: appropriations*. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm (poskus dostopa 31. januar 2011).

—. 2010a. *Financial Programming and Budget: Glossary: financial framework*. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm (poskus dostopa 31. januar 2011).

—. 2010b. *Financial Programming and Budget: Priorities for the future: A new Financial Framework for the enlarged Union (2007–2013)*. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm (poskus dostopa 22. januar 2011).

—. 2011. *Evropska komisija: Širitev: Politika širitve: Države na poti k članstvu v EU*. Dostopno na http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_sl.htm (poskus dostopa 19. marec 2011).

Evropska unija. 2010. *EU budget 2011*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/budg_2011_en.pdf (poskus dostopa 22. januar 2011).

—. 2010a. *Europa: Summaries of EU legislation: Glossary: Community and intergovernmental methods*. Dostopno na http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_intergovernmental_methods_en.htm (poskus dostopa 31. januar 2011).

—. 2010b. *Proračun EU za leto 2010*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2010_sl.pdf (poskus dostopa 22. januar 2011).

—. 2010c. *Proračun Evropske unije na kratko*. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/budget_glance_sl.pdf (poskus dostopa 31. januar 2011).

—. 2011. *Agriculture in the EU: Statistical and Economic Information Report 2010*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Dostopno na http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/2010enfinal.pdf (poskus dostopa 20. maj 2011).

—. 2011a. *Europa: Summaries of EU legislation: Glossary: Consultation procedure*. Dostopno na http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/consultation_procedure_en.htm (poskus dostopa 28. maj 2011).

Evropski skupnosti. 2007. *Proračun EU za leto 2007*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2007_sl.pdf (poskus dostopa 22. januar 2011).

—. 2008. *Proračun EU za leto 2008*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_sl.pdf (poskus dostopa 22. januar 2011).

—. 2009. *Proračun EU za leto 2009*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Dostopno na http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2009_sl.pdf (poskus dostopa 22. januar 2011).

Fink - Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

—. 2001. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah managementa nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 53–62. Ljubljana: Zavod Radio Študent.

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

—. 2007a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink - Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fouilleux, Eve. 2007. The Common Agricultural Policy. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 340–355. New York: Oxford University Press.

Furlong, Paul in David Marsh. 2010. A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. David Marsh in Gerry Stoker, 184–211. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Grant, Wyn. 2006. Agriculture and Food. V *Handbook of Public Policy*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 309–321. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage Publications.

Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

—. 2006. *Osnove analiza javnih politika: policy analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Hancké, Bob. 2010. The Challenge of Research Design. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. David Marsh in Gerry Stoker, 232–248. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hayes-Renshaw, Fiona in Helen S. Wallace. 2006. *The Council of Ministers*. Basingstoke in New York: Palgrave Macmillan.

Hlavac, Marek. 2010. Less Than A State, More Than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union. *Munich RePEc Personal Archive*. Dostopno na <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/27179/> (poskus dostopa 21. marec 2011).

Hupez, Peter L. in Michael J. Hill. 2006. The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. V *Handbook of Public Policy*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 13–30. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage Publications.

Jenkins, William I. 1978. *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.

Kirchner, Emil Joseph. 1992. *Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester in New York: Manchester University Press.

Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone in Michael Hill. 2007. *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.

Kollman, Ken. 2003. The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies. *European Union Politics* 4 (1): 51–74.

Komisija Evropskih skupnosti. 2007. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Priprava na „pregled zdravstvenega stanja“ reforme SKP. Dokument št. COM(2007) 722 konč. z 20. novembra 2007. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0722:FIN:SL:PDF> (poskus dostopa 19. junij 2011).

Kresal, Miran. 2011. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 7. januar.

Kvale, Steinar. 1996. *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, London in New Delhi: Sage Publications.

Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2007. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink - Hafner, 125–141. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Larsson, Torbjörn in Jarle Trondal. 2006. Agenda Setting in the European Commission: How the European Commission Structure and Influence the EU Agenda. V *EU Administrative Governance*, ur. Herwig C. H. Hofmann in Alexander H. Türk, 11–43. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.

Lewis, Jeffrey. 2007. The Council of the European Union. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 154–173. New York: Oxford University Press.

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni 13. decembra 2007. UL C 306,

17. december 2007, str. 1. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L/TXT:SL:HTML> (poskus dostopa 24. marec 2011).

Luton, Larry S. 2010. *Qualitative Research Approaches for Public Administration*. Armonk: M.E. Sharpe.

Marsh, David in Paul Furlong. 2002. A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. David Marsh in Gerry Stoker, 17–41. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

McKibben, Heather Elko. 2007. The Rotating Council Presidency: Solution to the Negotiation Dilemma. Dostopno na <http://aei.pitt.edu/7974/01/mckibben-h-05c.pdf> (poskus dostopa 27. maj 2010).

Mejač, Živana. 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 22. december.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Brez datuma. *Codex Alimentarius*. Dostopno na http://www.mkgp.gov.si/si/delovna_podrocja/codex_alimentarius/ (poskus dostopa 25. maj 2011).

Naraks, Andreja. 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 22. december.

Neumann, Iver B. in Sieglinde Gstöhl. 2006. Introduction: Lilliputians in Gulliver's World? V *Small States in International Relations*, ur. Christine Ingebritsen in dr., 3–36. Seattle in Reykjavik: University of Washington Press in University of Iceland Press.

Nugent, Neil. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.

Pal, Leslie A. 1987. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Toronto, New York, London, Sydney in Auckland: Methuen.

Panke, Diana. 2010. *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*. Farnham in Burlington: Ashgate Publishing.

Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar.

Peters, Guy. 1996. Agenda-Setting in the European Union. V *European Union: Power and Policy-Making*, ur. Jeremy Richardson, 61–76. New York: Routledge.

Peters, Guy B. 2001. Agenda-Setting in the European Union. V *European Union: Power and Policy-Making*, ur. Jeremy Richardson, 78–94. New York: Routledge.

Peterson, John in Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke in London: Macmillan Press.

Pierre, Jon. 2006. Disciplinary Perspectives. V *Handbook of Public Policy*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 481–492. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage Publications.

Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. Uradni list RS – MP, št. 27/2004 s 23. marca 2004. Dostopno na http://www.uradni-list.si/files/RS_-2004-027-00024-MP~P016-0000.PDF (poskus dostopa 24. marec 2011) ali na http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/primarna_zakonodaja/PZ_XVIII_-_SL.doc (poskus dostopa 24. marec 2011).

Pogodba o delovanju Evropske unije. Prečiščena različica. UL C 83, 30. marec 2010, str. 47. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:SL:PDF> (poskus dostopa 23. marec 2011).

Pogodba o Evropski uniji. Prečiščena različica. UL C 83, 30. marec 2010, str. 13. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:SL:PDF> (poskus dostopa 23. marec 2011).

Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11965F/word/11965F.doc> (poskus dostopa 30. avgust 2010).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (poskus dostopa 30. avgust 2010).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. Prečiščena različica. UL C 321E, 29. december 2006, str. 37. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:SL:pdf> (poskus dostopa 28. maj 2011).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (poskus dostopa 30. avgust 2010).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. Prečiščena različica. UL C 84, 30. marec 2010, str. 1. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:SL:PDF> (poskus dostopa 24. marec 2011) ali na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st12251.sl09.doc> (poskus dostopa 24. marec 2011).

Pogodba, ki spreminja Pogodbo o ustanovitvi Beneluške gospodarske unije, podpisane 3. februarja 1958. Dostopno na http://www.benelux.int/pdf/pdf_en/act/20080617_nieuwVerdrag_en.pdf (poskus dostopa 11. maj 2011).

Pollack, Mark. 1997. Delegation, Agency, and Agenda-Setting in the European Community. *International Organization* 51 (1): 99–134.

Princen, Sebastiaan. 2009. *Agenda-setting in the European Union*. Basingstoke in New York : Palgrave Macmillan.

Protokol (št. 1) o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Protokol, priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. UL C 83, 30. marec 2010, str. 203. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:SL:PDF> (poskus dostopa 29. oktober 2010) ali na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st12251.sl09.doc> (poskus dostopa 24. marec 2011).

Protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Protokol, priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi o

ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. UL C 83, 30. marec 2010, str. 206. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:SL:PDF> (poskus dostopa 29. oktober 2010) ali na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st12251.sl09.doc> (poskus dostopa 24. marec 2011).

Protokol (št. 36) o prehodni ureditvi. Protokol, priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. UL C 83, 30. marec 2010, str. 322. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:SL:PDF> (poskus dostopa 23. marec 2011) ali na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st12251.sl09.doc> (poskus dostopa 24. marec 2011).

Read, Melvyn in David Marsh. 2002. Combining Quantitative and Qualitative Methods. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. David Marsh in Gerry Stoker, 231–248. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Résolution finale adoptée par les délégations des six États membres de la Communauté économique européenne (CEE) réunies pour la conférence agricole de Stresa, du 3 au 12 juillet 1958. V *Recueil des documents de la Conférence agricole des Etats membres de la Communauté économique européenne à Stresa du 3 au 12 juillet 1958*, ur. Evropska gospodarska skupnost, 219–224. Luxembourg: Service des publications des Communautés européennes. Dostopno na http://www.ena.lu/resolution_finale_conference_agricole_etats_membres_cee_stresa_12_juillet_1958-1-1609 (poskus dostopa 20. november 2010).

Rieger, Elmar. 2005. Agricultural Policy. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 161–190. New York: Oxford University Press.

Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Schmidt, Susanne K. 2000. Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. *European Union Politics* 1 (1): 37–61.

Sklep Evropskega sveta z dne 1. decembra 2009 o predsedovanju v Svetu. UL L 315, 2. december 2009, str. 50. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0050:0050:SL:PDF> (poskus dostopa 24. maj 2010).

Sklep Sveta z dne 8. novembra 1993 o poimenovanju Sveta po začetku veljavnosti Pogodbe o Evropski uniji. UL L 281, 16. november 1993, str. 18. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:01:31993D0591:SL:PDF> (poskus dostopa 30. april 2011).

Sklep Sveta z dne 15. septembra 2006 o sprejetju poslovnika Sveta. UL L 285, 16. oktober 2006, str. 47. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:285:0047:0071:SL:PDF> (poskus dostopa 24. maj 2010).

Sklep Sveta z dne 13. decembra 2007 o izvajanju člena 9c(4) Pogodbe o Evropski uniji in člena 205(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije med 1. novembrom 2014 in 31. marcem 2017 na eni strani ter od 1. aprila 2017 na drugi strani. UL L 314, 1. december 2009, str. 73. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:314:0073:0074:SL:PDF> (poskus dostopa 23. marec 2011).

Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o izvedbenih ukrepih za izvajanje Sklepa Evropskega sveta o predsedovanju v Svetu in predsedovanju pripravljalnemu telesu Sveta. UL L 322, 9. december 2009, str. 28. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0028:0034:SL:PDF> (poskus dostopa 24. maj 2010). Sklep, kakor je bil popravljen s Popravkom Sklepa Sveta 2009/908/EU z dne 1. decembra 2009 o izvedbenih ukrepih za izvajanje Sklepa Evropskega sveta o predsedovanju v Svetu in predsedovanju pripravljalnemu telesu Sveta. UL L 344, 23. december 2009, str. 56. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:344:0056:0056:SL:PDF> (poskus dostopa 24. maj 2010).

Sklep Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju Poslovnika Sveta. Prečiščena različica. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009D0937:20110101:SL:PDF> (poskus dostopa 12. maj 2011).

Stoker, Gerry in David Marsh. 2002. Introduction. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. David Marsh in Gerry Stoker, 1–16. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Svet Evropske unije. 2006. 18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije. Dokument št. 17079/06 z 21. decembra 2006. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/06/st17/st17079.sl06.pdf> (poskus dostopa 27. oktober 2010).

—. 2006a. 18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies. Dokument št. 17079/06 z 21. decembra 2006. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st17/st17079.en06.pdf> (poskus dostopa 2. november 2010).

—. 2006b. Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes. Dokument št. 17079/06 z 21. decembra 2006. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st17/st17079.de06.pdf> (poskus dostopa 2. november 2010).

—. 2007. Slovenian Presidency – provisional agendas for Council meetings prepared by Coreper (Part 1). Dokument št. 16657/07 z 19. decembra 2007. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16657.en07.pdf> (poskus dostopa 27. oktober 2010).

—. 2008. Osnutek zapisnika za 2843. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v Bruslju 21. januarja 2008. Dokument št. 5611/08 z 29. maja 2008.

—. 2008aa. Osnutek zapisnika za 2849. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v Bruslju 18. februarja 2008. Dokument št. 6617/08 z 2. junija 2008.

—. 2008ab. Osnutek zapisnika za 2860. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v Bruslju 17. marca 2008. Dokument št. 7670/08 s 3. junija 2008.

—. 2008ac. Osnutek zapisnika za 2862. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v Luxembourg 14. aprila 2008. Dokument št. 8364/08 z 11. junija 2008.

—. 2008ač. Osnutek zapisnika za 2867. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v Bruslju 19. maja 2008. Dokument št. 9544/08 z 12. avgusta 2008.

—. 2008ad. Osnutek zapisnika za 2881. zasedanje Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo), Luxembourg, 23. in 24. junij 2008. Dokument št. 11241/08 s 14. decembra 2008.

—. 2008ae. Provisional Agenda of the 2227th Meeting of the Permanent Representatives Committee (Part 1) on Wednesday, 7 May 2008. Dokument št. 9048/08 s 5. maja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09048.en08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008af. Work Programme of the Slovenian Presidency – Agriculture and Fisheries. Dokument št. 16786/1/07 z 8. januarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16786-re01.en07.pdf> (poskus dostopa 27. oktober 2010).

—. 2008ag. Začasni dnevni red za 1328. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 14. januarja 2008. Dokument št. 5129/08 z 11. januarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st05/st05129.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008ah. Začasni dnevni red za 1329. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 28. januarja 2008. Dokument št. 5672/08 s 25. januarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st05/st05672.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008ai. Začasni dnevni red za 1330. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 11. februarja 2008. Dokument št. 6207/08 s 7. februarja 2008.

Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06207.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008aj. Začasni dnevni red za 1331. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 25. februarja 2008. Dokument št. 6745/08 z 22. februarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06745.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008ak. Začasni dnevni red za 1332. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 3. marca 2008. Dokument št. 7103/08 z 28. februarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st07/st07103.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008al. Začasni dnevni red za 1333. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 10. marca 2008. Dokument št. 7340/08 s 6. marca 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st07/st07340.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008am. Začasni dnevni red za 1334. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 7. aprila 2008. Dokument št. 5129/08 s 4. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08057.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008an. Začasni dnevni red za 1335. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 21. aprila 2008. Dokument št. 8500/08 z 18. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08500.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008ao. Začasni dnevni red za 1336. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 5. maja 2008. Dokument št. 8890/08 s 30. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08890.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008ap. Začasni dnevni red za 1337. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Mariboru v ponedeljek, 26. maja 2008. Dokument št. 9707/08 z 21. maja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st09/st09707.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008ar. Začasni dnevni red za 1338. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 2. junija 2008. Dokument št. 10092/08 z 29. maja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st10/st10092.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008as. Začasni dnevni red za 1339. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 9. junija 2008. Dokument št. 10371/08 s 5. junija 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st10/st10371.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008aš. Začasni dnevni red za 1340. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 16. junija 2008. Dokument št. 10669/08 z 12. junija 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st10/st10669.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008at. Začasni dnevni red za 1341. sejo Posebnega odbora za kmetijstvo v Bruslju v ponedeljek, 30. junija 2008. Dokument št. 11197/08 s 27. junija 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st11/st11197.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008au. Začasni dnevni red za 2214. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 30. januarja 2008. Dokument št. 5733/08 z 28. januarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st05/st05733.sl08.pdf> (poskus dostopa 18. maja 2011).

—. 2008av. Začasni dnevni red za 2215. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 6. februarja, in petek, 8. februarja 2008. Dokument št. 6018/08 s

4. februarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06018.sl08.pdf> (poskus dostopa 18. maj 2011).

—. 2008az. Začasni dnevni red za 2216. zasedanje Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 13. februarja, in petek, 15. februarja 2008. Dokument št. 6292/08 z 11. februarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06292.sl08.pdf> (poskus dostopa 18. maj 2011).

—. 2008až. Začasni dnevni red za 2220. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 12. marca 2008. Dokument št. 7440/08 z 10. marca 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st07/st07440.sl08.pdf> (poskus dostopa 18. maj 2011).

—. 2008ba. Začasni dnevni red za 2221. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 19. marca 2008. Dokument št. 7680/08 s 17. marca 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st07/st07680.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bb. Začasni dnevni red za 2223. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v petek, 11. aprila 2008. Dokument št. 8118/08 z 9. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08118.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bc. Začasni dnevni red za 2224. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v petek, 18. aprila 2008. Dokument št. 8443/08 s 16. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08443.sl08.pdf> (poskus dostopa 18. maj 2011).

—. 2008bč. Začasni dnevni red za 2225. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v četrtek, 24. aprila 2008. Dokument št. 8628/08 z 22. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08628.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bd. Začasni dnevni red za 2226. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 30. aprila 2008. Dokument št. 8895/08 z 28. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08895.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008be. Začasni dnevni red za 2228. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 14. maja, in petek, 16. maja 2008. Dokument št. 9189/08 s 13. maja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st09/st09189.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bf. Začasni dnevni red za 2229. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v torek, 20. maja, in petek, 23. maja 2008. Dokument št. 9558/08 z 19. maja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st09/st09558.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bg. Začasni dnevni red za 2231. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v torek, 3. junija, in sredo, 4. junija 2008. Dokument št. 10202/08 z 2. junija 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st10/st10202.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bh. Začasni dnevni red za 2232. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 11. junija 2008. Dokument št. 10489/08 z 9. junija 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st10/st10489.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bi. Začasni dnevni red za 2233. sejo Odbora stalnih predstavnikov (1. del) v Bruslju v sredo, 18. junija 2008. Dokument št. 10774/08 s 16. junija 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st10/st10774.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bj. Začasni dnevni red za 2843. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v ponedeljek, 21. januarja 2008. Dokument št. 5379/08 s 17. januarja 2008.

Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st05/st05379.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bk. Začasni dnevni red za 2849. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v ponedeljek, 18. februarja 2008. Dokument št. 6211/08 s 14. februarja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06211.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bl. Začasni dnevni red za 2860. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v ponedeljek, 17. marca 2008. Dokument št. 7345/08 s 13. marca 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st07/st07345.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bm. Začasni dnevni red za 2862. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v ponedeljek, 14. aprila 2008. Dokument št. 7987/08 z 11. aprila 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st07/st07987.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bn. Začasni dnevni red za 2867. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v ponedeljek, 19. maja 2008. Dokument št. 9061/08 s 15. maja 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st09/st09061.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2008bo. Začasni dnevni red za 2881. sejo Sveta Evropske unije (kmetijstvo in ribištvo) v ponedeljek, 23. junija, in torek, 24. junija 2008. Dokument št. 10653/08 z 20. junija 2008. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st10/st10653.sl08.pdf> (poskus dostopa 17. maj 2011).

—. 2011. Seznam pripravljanih teles Sveta. Dokument št. 12319/10 s 1. februarja 2011. Dostopno na <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/11/st05/st05688-re01.sl11.pdf> (poskus dostopa 20. maj 2011).

Svetovna trgovinska organizacija. 2005. *Understanding the WTO – The GATT Years: From Havana to Marrakesh*. Dostopno na http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm (poskus dostopa 25. maj 2011).

Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – april 2008. Dokument, pridobljen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – februar 2008. Dokument, pridobljen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – januar 2008. Dokument, pridobljen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – junij 2008. Dokument, pridobljen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – maj 2008. Dokument, pridobljen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – marec 2008. Dokument, pridobljen na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Tallberg, Jonas. 2003. The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy* 10 (1): 1–19.

—. 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge in New York: Cambridge University Press.

Thoenig, Jean-Claude. 1985. L'analyse des politiques publiques. V *Traité de Science Politique*, ur. Madeleine Grawitz, Jean Leca in Jean-Claude Thoenig, 1–60. Pariz: Presses Universitaires de France.

Tome, Branka. 2011. Intervju z avtorjem prek telefona, 11. januarja.

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_FR_0001.pdf (poskus dostopa 30. avgust 2010).

Tsebelis, George in Geoffrey Garret. 1996. Agenda Setting Power, Power Indices, and Decision Making in the European Union. *International Review of Law and Economics* 16 (3): 345–361.

Vlada Republike Slovenije. 2007. Program slovenskega predsedovanja Svetu Evropske unije. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 129 z 18. decembra 2007. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/typo3conf/ext/acts/pi1/acts/getfile.php?cat=rt&id=60416770> (poskus dostopa 14. december 2010).

Vrevc, Simona. 2010. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 23. december.

Wallace, Helen. 2005. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 49–90. New York: Oxford University Press.

Wurzel, Rüdiger K. W. 2004. The EU Presidency: 'Honest Broker' or Driving Seat? An Anglo-German Comparison in the Environmental Policy Field. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. Dostopno na http://www.agf.org.uk/cms/upload/pdfs/R/2004_R1258_e_eu_presidency.pdf (poskus dostopa 27. maj 2011).

Priloga A: Razpredelnica zadev, obravnavanih med slovenskim predsedovanjem svetu EU-ja v prvem polletju 2008 na kmetijskem področju

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
1.	nova ureditev dajanja fitofarmacevtskih sredstev v promet	zakonodajni predlog komisije (ZPK) (postopek soodločanja)	8	5	2	15	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave zadeve in doseže, da svet na predlog slovenskega predsedstva sprejme politični dogovor o skupnem stališču sveta v okviru prve obravnave ZPK-ja; nadaljnjo obravnavo zadeve prepusti naslednjemu predsedstvu
2.	sistematski pregled in spremembe SKP-ja	sveženj štirih ZPK-jev (postopek posvetovanja)	5	4	2 ³⁷	11	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in jo prepusti naslednjemu predsedstvu
3.	sistematski pregled in spremembe SKP-ja	sporočilo komisije	3	4	3	10	slovensko predsedstvo začne in zaključi vodenje obravnave zadeve s tem, da svet na predlog slovenskega predsedstva sprejme sklepe sveta
4.	sklenitev sporazuma med EU-jem in Rusijo glede ostankov pesticidov in nitratov v pošiljkah rastlinskih proizvodov,	koordinacija in usklajevanje stališč držav članic	9			9	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi ter koordinacijo in usklajevanje stališč držav članic

³⁷ Upoštevana je tudi obravnava predlogov na neformalnem srečanju ministrov za kmetijstvo na Brdu pri Kranju, 27. maja 2008.

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
	namenjenih za prehrano, ki se iz EU-ja izvažajo v Rusijo						
5.	trgovinska pogajanja v okviru Svetovne trgovinske organizacije	poročilo komisije o trenutnem stanju		1	6	7	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
6.	konferenca organizacije FAO na visoki ravni o svetovni varnosti preskrbe s hrano in izzivih podnebnih sprememb ter bioenergiji	koordinacija držav članic v okviru delovne skupine; točka dnevnega reda pod razno (TDRR) na seji sveta na zahtevo slovenskega predsedstva	6		1	7	slovensko predsedstvo vodi koordinacijo držav članic in razpravo o zadevi
7.	reforma organizacije FAO	poročila organizacije FAO; predlog stališč s strani komisije	7			7	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
8.	podaljšanje prehodnega obdobja glede zdravstvenih zahtev za netrговске premike hišnih živali	ZPK (postopek soodločanja)	3	2	1	6	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave zadeve in doseže, da svet in parlament sprejmeta zakonodajni akt
9.	vklučitev spremenjenih skupnih ureditev trgov (SUT) za sladkor, semena, mleko in mlečne proizvode, govedino in teletino ter sadje in zelenjavo v enotni SUT	ZPK (postopek posvetovanja)	3	2	1	6	slovensko predsedstvo začne in zaključi vodenje obravnave zadeve s tem, da svet sprejme zakonodajni akt
10.	poenostavitev postopkov za oblikovanje in objavljane informacij na veterinarskem in zootehničnem področju	ZPK (postopek posvetovanja)	4	1	1	6	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in doseže, da svet sprejme politični dogovor; zaključek obravnave prepusti naslednjemu predsedstvu
11.	določitev postopkov za določitev vrednosti	ZPK (postopek soodločanja)	6			6	slovensko predsedstvo prevzame in nadaljuje vodenje obravnave zadeve ter jo prepusti

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
	ostankov farmakološko aktivnih snovi v živilih živalskega izvora						naslednjemu predsedstvu
12.	sprememba SUT-a za vino	ZPK (postopek posvetovanja)		4	1	5	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave zadeve in doseže, da svet politični dogovor, sprejet v času prejšnjega predsedstva, pretvori v besedilo zakonodajnega akta in ga sprejme
13.	sprememba sheme pomoči za bombaž	ZPK (postopek posvetovanja)		4	1	5	slovensko predsedstvo začne in zaključi vodenje obravnave zadeve, tako da svet sprejme zakonodajni akt
14.	prenovitev direktive o trženju razmnoževalnega materiala sadnih rastlin	ZPK (postopek posvetovanja)	5			5	slovensko predsedstvo prevzame in nadaljuje vodenje obravnave zadeve ter jo prepusti naslednjemu predsedstvu
15.	regionalna konferenca za Evropo organizacije FAO	TDRR na zahtevo Avstrije	4		1	5	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
16.	nova strategija zdravstvenega varstva živali	sporočilo komisije	5			5	slovensko predsedstvo vodi nadaljnje razprave o tej zadevi v svetu
17.	zasedanje komisije za fitosanitarne ukrepe v okviru Mednarodne konvencije o varstvu rastlin (IPPC)	koordinacija držav članic	5			5	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi in koordinacijo držav članic
18.	povečanje nacionalnih kvot za mleko	ZPK (postopek posvetovanja)		3	1	4	slovensko predsedstvo začne in zaključi vodenje obravnave zadeve s tem, da svet sprejme zakonodajni akt
19.	prenovitev uredbe o aromatiziranih vinih	ZPK (postopek soodločanja)	1	3		4	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
20.	težke razmere na trgu s svinjskim mesom	TDRR na ločene zahteve Nemčije, Poljske in Francije			3	3	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
21.	poenostavitev pravil navzkrižne skladnosti	ZPK (postopek posvetovanja)		1	2	3	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave zadeve ter doseže, da svet sprejme politični dogovor o ZPK-ju in tudi sprejme zakonodajni akt
22.	prilagoditev uredbe o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali	ZPK	1	1	1	3	slovensko predsedstvo začne in konča vodenje obravnave zadeve s tem, da svet sprejme zakonodajni akt
23.	ukrepi v zvezi s preprečevanjem, nadzorom in izkoreninjenjem nekaterih prenosnih spongiformnih encefalopatij (TSE)	ZPK (komitološki postopek)	2		1	3	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in jo zaključi s tem, da svet sprejme odločitev o nenasprotovanju sprejetju ZPK-ja
24.	kemična dekontaminacija svežega mesa	TDRR na zahtevo Francije	1		2	3	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
25.	spremembe ureditve higiene živil	ZPK (postopek soodločanja)	2	1		3	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave zadeve in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
26.	konferenca pogodbenic konvencije o biotski raznovrstnosti v zvezi z biodiverzitetno gozdov	koordinacija držav članic	3			3	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi in koordinacijo držav članic

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
27.	zasedanje Foruma Združenih narodov za gozdove	koordinacija držav članic	3			3	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi in koordinacijo držav članic
28.	določitev okvira za ukrepe za doseganje trajnostne rabe pesticidov	ZPK (postopek soodločanja)		1	1	2	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave zadeve in doseže, da svet politični dogovor o skupnem stališču sveta v okviru prve obravnave ZPK-ja, sprejet v času prejšnjega predsedstva, pretvori v pravno besedilo in ga sprejme; nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
29.	podaljšanje sheme za kratka lanena vlakna in konopljen vlakna za eno tržno leto	ZPK (postopek posvetovanja)		1	1	2	slovensko predsedstvo začne in zaključi vodenje obravnave zadeve s tem, da svet sprejme zakonodajni akt
30.	posebni ukrepi za kmetijstvo v korist manjših egejskih otokov	ZPK (postopek posvetovanja)		1	1	2	slovensko predsedstvo začne in zaključi vodenje obravnave zadeve s tem, da svet sprejme zakonodajni akt
31.	sklenitev sporazuma med EU-jem ter afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami in Indijo o zjamčenih cenah za trsni sladkor	predlog komisije za pooblastitev komisije za pogajanja		1	1	2	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in doseže, da svet pooblasti komisijo za vodenje pogajanj
32.	podaljšanje financiranja sklada za tobak	ZPK (postopek posvetovanja)		1	1	2	slovensko predsedstvo začne in zaključi vodenje obravnave zadeve s tem, da svet sprejme zakonodajni akt
33.	prenovitev uredbe o pregledu transakcij, ki so	ZPK (postopek posvetovanja)		1	1	2	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave zadeve in jo

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
	del sistema financiranja Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, s strani držav članic						zaključiti s tem, da svet sprejme zakonodajni akt
34.	sprememba priloge uredbe glede meril za revizijo letnih programov spremljanja v zvezi z govejo spongiformno encefalopatijo (BSE)	ZPK (komitološki postopek)		1	1	2	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in jo zaključiti s tem, da svet sprejme odločitev o nenasprotovanju sprejetju ZPK-ja
35.	program slovenskega predsedovanja	informacija in dokument predsedstva		1	1	2	slovensko predsedstvo predstavi program predsedovanja
36.	suša na Cipru	TDRR na zahtevo Cipra		1	1	2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
37.	financiranje cepljenja proti boleznim modrikastega jezika iz sredstev EU-ja	TDRR na zahtevo Nizozemske		1	1	2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
38.	predlog za vzpostavitev agencije EU-ja, ki bo usklajevala veterinarski nadzor in nadzor nad živali na mejah	TDRR na zahtevo Latvije		1	1	2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
39.	antimikrobna odpornost	TDRR na zahtevo Nemčije	1		1	2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
40.	razjasnitev pogojev za upravičenost do klavne premije za govedo	ZPK (postopek posvetovanja)		2		2	slovensko predsedstvo začne z vodenjem obravnave zadeve in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
41.	Mednarodni svet za oljke – obeti za prihodnost	delovni dokument služb komisije		2		2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
42.	prepoved uporabe snovi, ki imajo hormonalno ali tirostatično delovanje, in betaagonistov v živinoreji	ZPK (postopek soodločanja)	1	1		2	slovensko predsedstvo prevzame in nadaljuje vodenje obravnave zadeve ter jo prepusti naslednjemu predsedstvu

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
43.	sklepanje sporazuma med EU-jem in Rusijo na veterinarskem področju	koordinacija in usklajevanje stališč držav članic	2			2	slovensko predsedstvo vodi usklajevanje stališč in razpravo o zadevi
44.	sklepanje sporazuma med EU-jem in Švico na veterinarskem področju	koordinacija in usklajevanje stališč držav članic	2			2	slovensko predsedstvo vodi usklajevanje stališč in razpravo o zadevi
45.	priprava poslovnika koordinacije stališč v zvezi z zadevami IPPC-ja in glede izbire kandidatov EU-ja za delo na tem področju	dokument slovenskega predsedstva	2			2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
46.	razmejitev pristojnosti med komisijo in državami članicami v zvezi z zasedanjem IPPC-jeve komisije za fitosanitarne ukrepe	predlog; informacija pravne službe sveta	2			2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
47.	zasedanje finančnega odbora organizacije FAO	poročilo pristojnih	2			2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
48.	zasedanje programskega odbora organizacije FAO	poročilo pristojnih	2			2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
49.	izvajanje akcijskega načrta svetovnega vrha o hrani	poročilo pristojnih	2			2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
50.	ureditev dajanja krme v promet in njene uporabe	ZPK (postopek soodločanja)	2			2	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in jo prepusti naslednjemu predsedstvu
51.	zasedanje generalne skupščine Svetovne organizacije za zdravje živali (OIE)	usklajevanje stališč držav članic	2			2	slovensko predsedstvo vodi usklajevanje stališč držav članic in razpravo o zadevi

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
52.	ustanovitev tehnične delovne skupine med EU-jem in ZDA za zdravstveno varstvo rastlin	poročilo komisije	2			2	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
53.	odobritev dajanja gensko spremenjenih organizmov na trg	sveženj štirih ZPK-jev (komitološki postopek)			1	1	svet v okviru komitološkega postopka ne doseže soglasja o ZPK-jih
54.	težave v zvezi z brezplačno razdelitvijo sadja in zelenjave	TDRR na zahtevo Belgije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
55.	nezakonita trgovina z lesom	TDRR na zahtevo Nizozemske			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
56.	gospodarska škoda zaradi bolezni modrikastega jezika	TDRR na zahtevo Belgije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
57.	ocena ustreznosti za klavne premije za goveje živali	TDRR na zahtevo Švedske			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
58.	memorandum za spodbujanje odgovorne organizacije kmetijsko-živilskih sektorjev v interesu kmetov in potrošnikov	TDRR na zahtevo Francije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
59.	prihodnji razvoj ovčereje	TDRR na zahtevo Irske			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
60.	trenutni položaj na trgu vhodnih surovin za proizvodnjo kmetijskih izdelkov	TDRR na zahtevo Grčije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
61.	pogoji za odstopanje od prepovedi premikanja živali v zvezi z boleznijo modrikastega jezika	TDRR na zahtevo Portugalske			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
62.	težave italijanskega vinskega sektorja	TDRR na zahtevo Italije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
63.	poročilo o izbruhu klasične prašičje kuge na Slovaškem	TDRR na zahtevo komisije in Slovaške			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
64.	pomembnost majhnih kmetij za prihodnje evropsko kmetijstvo	TDRR na zahtevo Romunije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
65.	stanje na kmetijskih trgih – gibanje cen kmetijskih proizvodov in hrane	TDRR na zahtevo slovenskega predsedstva			1	1	slovensko predsedstvo pripravi zadevo in o njej vodi razpravo
66.	stanje na trgu za mleko	TDRR na ločeni zahtevi Litve in Latvije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
67.	tržni standardi za sadje in zelenjavo	TDRR na zahtevo Španije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
68.	področje uporabe predloga nove splošne uredbe o skupinskih izjemah	TDRR na zahtevo Češke			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
69.	odobritev državne pomoči za ublažitev posledic suše na Cipru	TDRR na zahtevo Cipra			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
70.	zaščitni ukrepi v sektorju govedoreje zaradi bolezni modrikastega jezika	TDRR na zahtevo Belgije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
71.	visoki proizvodni stroški pri proizvodnji proizvodov živalskega izvora	TDRR na zahtevo Belgije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
72.	prilagoditev sistema aktivnega nadzora goveje spongiformne encefalopatije (BSE)	TDRR na zahtevo Belgije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
73.	uvoz hrane, krme, živali in rastlin – varnost in skladnost z zakonodajo EU-ja	TDRR na zahtevo Francije			1	1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
74.	vloga raziskav pri prilagajanju kmetijstva na podnebne spremembe	tema slovenskega predsedstva na delovnem kosilu sveta za kmetijstvo in ribištvo			1	1	slovensko predsedstvo pripravi zadevo in o njej vodi razpravo
75.	ureditev na področju statistike mesa in živinoreje	ZPK (postopek soodločanja)		1		1	slovensko predsedstvo prevzame in nadaljuje vodenje obravnave zadeve ter jo prepusti naslednjemu predsedstvu
76.	ureditev raziskovanja o strukturi kmetij in o metodah kmetijske proizvodnje	ZPK (postopek soodločanja)		1		1	slovensko predsedstvo prevzame in nadaljuje vodenje obravnave zadeve ter jo prepusti naslednjemu predsedstvu
77.	sprememba zneska podpore EU-ja za razvoj podeželja za obdobje od 1. januarja 2007 do 31. decembra 2013, letne razdelitve in najmanjših zneskov, ki se dodelijo regijam, ki so upravičene do pomoči v okviru cilja »konvergenca«	ZPK		1		1	slovensko predsedstvo začne vodenje obravnave zadeve in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
78.	sprememba v zvezi z označevanjem ekološko pridelanih proizvodov	ZPK (postopek posvetovanja)		1		1	slovensko predsedstvo začne z vodenjem obravnave zadeve in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
79.	prenovitev direktive o določitvi minimalnih pogojev za zaščito telet	ZPK (postopek posvetovanja)		1		1	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
80.	prenovitev direktive o določitvi minimalnih pogojev za zaščito prašičev	ZPK (postopek posvetovanja)		1		1	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
81.	prenovitev direktive o čistopasemskem	ZPK (postopek posvetovanja)		1		1	slovensko predsedstvo prevzame vodenje obravnave in nadaljnjo

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
	plemenskem govedu						obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
82.	predhodno odločanje v sodni zadevi C-34/08 glede veljavnosti uredbe o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov	informativna opomba za Coreper I		1		1	slovensko predsedstvo vodi obravnavo zadeve
83.	predhodno odločanje v sodni zadevi C-33/08 glede veljavnosti uredbe o ustanovitvi začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja	informativna opomba za Coreper I		1		1	slovensko predsedstvo vodi obravnavo zadeve
84.	stanje v sektorju lana in konoplje	poročilo komisije		1		1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
85.	poročilo komisije svetu o oceni napredka pri izterjavi dodatne dolgovane dajatve proizvajalcev mleka za obdobja od 1995/1996 do 2001/2002, o kateri je Italija poročala komisiji in svetu	poročilo komisije		1		1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
86.	poročilo komisije o delu stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov z državami Zahodnega Balkana, ki se nanaša na kmetijstvo	poročilo komisije		1		1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
87.	informacija o trenutnem stanju v zvezi s sporazumi o gospodarskem partnerstvu	TDRR na zahtevo komisije		1		1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
88.	predlogi direktiv o uporabi energije iz obnovljivih virov in o kakovosti goriv	TDRR na zahtevo Avstrije		1		1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
89.	enakovrednost gozdnega reprodukcijskega materiala iz tretjih držav	ZPK	1			1	slovensko predsedstvo začne z obravnavo zadeve in nadaljnjo obravnavo prepusti naslednjemu predsedstvu
90.	spremljanje stanja v gozdovih	predstavitev komisije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
91.	poročilo o različnih sistemih vzreje kokoši nesnic	sporočilo komisije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
92.	prostovoljni prispevki za proračun mednarodne pogodbe o rastlinskih genskih virih v kmetijstvu in prehrani	predstavitev komisije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
93.	zasedanje organov Mednarodne unije za zaščito novih rastlinskih vrst (UPOV)	koordinacija in usklajevanje stališč držav članic	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi ter koordinacijo in usklajevanje stališč držav članic
94.	raba tal, spremembe rabe tal in gozdarstvo	(ni podatka)	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
95.	izvajanje akcijskega načrta EU-ja za uveljavljanje zakonodaje, upravljanje in trgovanje na področju gozdov (FLEGT)	poročilo komisije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
96.	fitosanitarne uvozne zahteve Kanade	informacija	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
97.	poročilo z delovnega obiska predstavnikov Velike Britanije in Belgije v Tanzaniji v zvezi s stanjem v kmetijstvu in vlogi organizacije FAO pri tem	poročilo Velike Britanije in Belgije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
98.	imenovanje kandidatov za IPPC-jev odbor za poravnavo sporov	imenovanje	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
99.	sestanek IPPC-jeve odprte delovne skupine za nenapadena območja škodljivih organizmov	koordinacija držav članic	1			1	slovensko predsedstvo vodi usklajevanje stališč in razpravo o zadevi
100.	poročilo o delu Evropske agencije za varnost hrane (EFSA) na področju zdravja živali in strategije zdravstvenega varstva živali	poročilo komisije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
101.	problematika analize tveganja na veterinarskem področju v EU-ju	TDRR na zahtevo Francije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
102.	priprava konceptualnega dokumenta o organizaciji analize tveganja zaradi škodljivih rastlinskih organizmov	koordinacija in usklajevanje stališč	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo in usklajevanje stališč
103.	ureditev glede registracije izvoznikov rastlinskega blaga, ki se izvažajo iz EU-ja	pobuda tria	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
104.	usmeritve na področju raziskav v okviru programa EUPHRESO	(ni podatka)	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
105.	prilagoditev novemu komitološkemu postopku s pregledom	delovni dokument slovenskega predsedstva	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi

	Zadeva	Vrsta zadeve	Število obravnav v delovni skupini sveta	Število obravnav v SCA-ju/ Coreperju	Število obravnav v ministrski sestavi sveta	Skupno število obravnav	Vloga slovenskega predsedstva sveta
106.	letno zasedanje shem Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) za trženje semena v mednarodnem prometu	koordinacija in usklajevanje stališč držav članic	1			1	slovensko predsedstvo vodi usklajevanje stališč in razpravo o zadevi
107.	mednarodni forum o globalnih vidikih o dobrobiti rejnih živali	poročilo	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
108.	veterinarski teden EU-ja	informacija komisije	1			1	slovensko predsedstvo vodi razpravo o zadevi
109.	sprememba tržnih standardov za perutninsko meso	ZPK (postopek posvetovanja)					slovensko predsedstvo obravnava zadeve prepusti naslednjemu predsedstvu

Vir: preglednico smo sestavili na podlagi naslednjih dokumentov: Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – januar 2008; Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – februar 2008; Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – marec 2008; Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – april 2008; Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – maj 2008; Tabela: Povzetki sestankov v pristojnosti MKGP v okviru predsedovanja Svetu EU – junij 2008; Svet Evropske unije (2008; 2008aa; 2008ab; 2008ac; 2008ač; 2008ad; 2008ae; 2008ag; 2008ah; 2008ai; 2008aj; 2008ak; 2008al; 2008am; 2008an; 2008ao; 2008ap; 2008ar; 2008as; 2008aš; 2008at; 2008au; 2008av; 2008az; 2008až; 2008ba; 2008bb; 2008bc; 2008bč; 2008bd; 2008be; 2008bf; 2008bg; 2008bh; 2008bi; 2008bj; 2008bk; 2008bl; 2008bm; 2008bn; 2008bo).

Priloga B: Okvirni seznam vprašanj za intervjuje

1. Vprašanja v zvezi z oblikovanjem osemnajstmesečnega programa predsedovanja:
 - kako je bil oblikovan, kar zadeva kmetijsko področje;
 - kakšno vlogo je imela Slovenija pri tem; kaj je vplivalo na to;
 - kakšno vlogo so imeli drugi akterji v tem procesu;
 - kako so bile opredeljene naloge, še zlasti na kmetijskem področju.
2. Vprašanja o oblikovanju slovenskega programa predsedovanja:
 - kako je bil oblikovan;
 - kakšno vlogo so imeli akterji v tem procesu;
 - kakšni so bili odnosi med akterji v tem procesu;
 - kako so bile opredeljene naloge na kmetijskem področju; kaj je vplivalo na to.
3. Vprašanja o načrtovanju terminov sestankov in njihovega trajanja (svet za kmetijstvo in ribištvo, Coreper, SCA, odbori in delovne skupine s kmetijskega področja):
 - kako je potekalo načrtovanje;
 - kakšno vlogo je imela Slovenija/slovensko predsedstvo pri tem; kaj je vplivalo na to;
 - kakšno vlogo so imeli drugi akterji pri tem;
 - kakšni so bili odnosi med akterji v tem procesu.
4. Vprašanja o oblikovanju okvirnih začasnih dnevnih redov sestankov sveta za kmetijstvo in ribištvo (pred začetkom slovenskega predsedovanja):
 - kako so bili oblikovani;
 - kakšno vlogo je imela Slovenija/slovensko predsedstvo pri tem, kaj je vplivalo na to;

- kakšno vlogo so imeli drugi akterji pri tem;
 - kakšni so bili odnosi med akterji v tem procesu.
5. Vprašanja o začasnih dnevnih redih sestankov sveta za kmetijstvo in ribištvo, Coreperja in SCA-ja:
- kako so bili oblikovani;
 - kakšno vlogo je imelo slovensko predsedstvo pri tem; kaj je vplivalo na to;
 - kakšno vlogo so imeli drugi akterji pri tem;
 - kakšni so bili odnosi med akterji pri tem.
6. Vprašanja o sprejetih dnevnih redih sestankov sveta za kmetijstvo in ribištvo, Coreperja in SCA-ja:
- kako so bili oblikovani;
 - kakšno vlogo je imelo slovensko predsedstvo pri tem;
 - kakšno vlogo so imeli drugi akterji pri tem;
 - kakšni so bili odnosi med akterji pri tem.