

Vstopanje Slovenije v EU in trajnostni razvoj

Dr. Fedor Černe

Služba Vlade RS za evropske zadeve,

Pogajalska skupina RS za pristop k EU

Osnovna tema prispevka je vprašanje, ali vstopanje v Evropsko unijo že samo po sebi zagotavlja uveljavljanje trajnostnega razvoja. V prvem delu ugotavljam, da približevanje Slovenije Evropski uniji samo po sebi še ne zagotavlja tudi uveljavljanja razvoja v skladu z načeli trajnosti. V nadaljevanju to ugotovitev nekoliko relativiziram z navajanjem dejstev, ki kažejo na to, da uveljavljanje pravnega reda EU odpravlja nekatere slabosti dosedanje okoljske politike. Prav te spremembe, skupaj z dobrim izhodiščnim stanjem okolja ter že sprejeto Strategijo gospodarskega razvoja, vidim kot priložnost, da se pričakovani hitrejši razvoj po vstopu v EU izkoristi tudi za uveljavljanje trajnostnega razvoja.

UVOD

Slovenija se pripravlja na vstop v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU). Intenzivni proces pogajanj je v sklepni faz t. i. finančnega paketa poglavij.¹ Od pogajanj se težišče dejavnosti prenaša na samo prevzemanje in uveljavljanje pravnega reda EU, kar je tudi bistvo predpristopnega obdobja. Okoljsko področje je bilo eno najtežjih do sedaj začasno zaprtih poglavij, sam zaključek pogajanj² pa je bil deležen posebne zanimanja javnosti.

Okoljska problematika je bila predmet številnih raziskav in študij.³ Pozornost je bila namenjena predvsem dvema sklopoma vprašanj: institucionalni usposobljenosti ter stroškom prevzema pravnega reda EU na področju okolja. Kljub pomenu teh vprašanj pa se z njimi v prispevku posebej ne ukvarjam. Zanima me predvsem odgovor na vprašanje, ali vstop v EU sam po sebi že zagotavlja tudi uveljavljanje načel trajnosti. Tako zastavljeno vprašanje gre seveda preko meja ozkega izpolnjevanja pogojev za vstop v EU, ni pa zaradi tega nič manj pomembno, saj v EU vstopamo zaradi naših izvornih interesov.

1. Kmetijstvo, regionalna politika ter proračun.

2. 29. marec 2001.

3. Pregled študij na ravni EU na voljo v <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/studies.htm>, v Sloveniji pa na spletnih straneh MOP <http://www.gov.si/mop/>.

VARSTVO OKOLJA V POGAJANJIH ZA PRISTOP K EU

Slovenija je kot prva med državami kandidatkami zaključila pogajanja na področju varstva okolja.⁴ Razlogov za to je več. Naša država ima v primerjavi z drugimi državami kandidatkami malo problemov z okoljem.⁵ Ne glede na vse slabosti smo še vedno sorazmerno dobro organizirana država z najdaljšo tradicijo organiziranosti med državami kandidatkami tranzicijskega tipa. Slovenijo odlikuje visoka stopnja biotske raznovrstnosti in je tretja po velikosti sklenjenih gozdnih arealov. Ne nazadnje, če ob vsem naštetem upoštevamo še sorazmerno visok BDP/prebivalca, bi bil vsak drugačen izid pogajanj dejansko neuspeh. Na drugi strani moramo poznati tudi naravo pogajanj samih, ki so po svoji vsebini predvsem dogovor o načinu prenosa pravnega reda EU v slovenski pravni red. Bolj kot uspešen zaključek pogajanj je pravo merilo uspešnosti države dosledna izpolnitev prevzetih zavez, kar pa je že druga tema, o kateri bo mogoče soditi ob vstopu.

Slovenija je v pogajanjih uveljavila tri zahtevana prehodna obdobja, in sicer na področjih:

- ravnanja z odpadki⁶
- komunalnih odpadnih voda⁷ ter
- celovitega preprečevanja in nadzora nad industrijskim onesnaževanjem (IPPC).⁸

Osnovni cilj pogajanj seveda ni bila uveljavitev velikega števila dolgih prehodnih obdobj, ampak v najkrajšem času doseči raven dejanskega varstva okolja v EU. Tako opredeljeni cilj implicitno vključuje predvsem pravico do enakega dostopa do različnih virov sredstev EU, kot velja za sedanje članice EU.

4. Podrobnosti o pogajanjih na spletnih straneh SVEZ – OPS: <http://www.gov.si/ops/>.

5. Primerjave v tem prispevku se nanašajo na t. i. države v tranziciji, med katere ne sodita Ciper in Malta.

6. Na področju Embalaža in odpadna embalaža prehodno obdobje v trajanju pet let od dneva predvidenega pristopa k Evropski uniji (31. december 2002).

7. V delu, ki se nanaša na roke izgradnje kanalizacije ter čistilnih naprav, kot jih določa Direktiva 91/271/EEC, prehodno obdobje v trajanju desetih let od rokov, navedenih v direktivi.

8. V delu, ki se nanaša na obstoječe naprave, prehodno obdobje do 30. septembra 2011: štiriletno prehodno obdobje od datuma uveljavitve, ki velja za obstoječe naprave za članice Evropske unije – 30. september 2007.

VKLJUČEVANJE V EU IN UVELJAVLJANJE
TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

Bistvo pogajanj oz. celotnega obdobja do pridobitve statusa polnopravne članice EU je prevzem in uveljavitev pravnega reda EU, ki na področju varstva okolja obsega približno 20 000 strani oziroma četrtnino vsega *acquisa*.⁹ EU je koncept trajnosti na politični ravni prevzela ter ga že vgradila oz. ga vgrajuje na strateški ravni¹⁰ in na ravni posameznih predpisov. Problem trajnosti pa po svoji naravi presega normativno raven urejanja nekega področja, saj zahteva celostno obravnavanje ekonomskega, socialnega in okoljskega razvoja ter bistveno spremenjene vzorce razmišljanja v proizvodnji in potrošnji. Vsaj na hipotetični ravni lahko tvegamo trditev, da samo prenos in uveljavitev pravnega reda EU ne moreta zagotoviti razvoja po načelih trajnosti. Čeprav je trajnost po svoji naravi globalni cilj in ne more biti omejena samo na eno državo, pa velja tudi obratno, da nihče drug razen države same ne more uveljaviti načela trajnosti. V pogajanjih samih vprašanja trajnosti razvoja sicer niso bila posebej poudarjena.¹¹

PRVI KORAKI K UVELJAVLJANJU NAČELA TRAJNOSTI

Slovenija je na politični ravni koncept trajnosti prevzela. Ratificirala je osnovne dokumente iz Ria, vgradila ustrezne rešitve v zakon o varstvu okolja (1993) ter v Nacionalni program varstva okolja (1999). Na deklarativni ravni torej ne gre iskati pomembnih razlik z EU. Razlike izhajajo iz dosežene stopnje trajnosti, razmerja med tremi nosilnimi komponentami trajnosti (ekonomski, socialni in okoljski razvoj)¹² ter iz okvirov, ki

9. Ta številka je »v obtoku«, ne da da bi bilo jasno, kdo in na kakšen način je fizični obseg *acquisa res* določil. Ne glede na to, da število strani morda ni povsem natančno, pa ni sporna ugotovitev, da je okoljsko področje med najbolj obsežnimi področji pravnega reda EU.

10. Strategija trajnostnega razvoja, šesti akcijski program varstva okolja. Dokumenti so dostopni na spletnih straneh DG okolje (<http://europa.eu.int/>).

11. Vprašanja so imela značaj načelnih vprašanj z nekoliko večjim poudarkom na uveljavljanju načela integracije.

12. Več o tem v Strategiji gospodarskega razvoja (<http://www.gov.si/umar>), ki je bila sprejeta na Vladi RS leta 2001 in ki je po mnenju podpisanega *de facto* tudi strategija trajnostnega razvoja. Dejstvo je namreč, da ima po veljavnem pravnem redu Slovenija samo eno strategijo razvoja, ki pa je ali ni trajnostno naravnana (priprava posebne strategije

Preglednica 1: Prikaz osnovnih kazalcev trajnostnega razvoja

| | Slovenija | | | EU-15 | | |
|-------------------|-----------|-------|-----------|-------|-------|-----------|
| | 1990 | 1995 | 1995/1990 | 1990 | 1995 | 1995/1990 |
| Ekonomski razvoj | 0,339 | 0,444 | 131 % | 0,585 | 0,578 | 99 % |
| Socialni razvoj | 0,577 | 0,539 | 93 % | 0,570 | 0,588 | 103 % |
| Okoljski razvoj | 0,570 | 0,580 | 102 % | 0,571 | 0,539 | 94 % |
| Trajnostni razvoj | 0,495 | 0,521 | 105 % | 0,575 | 0,587 | 103 % |

Povzeto po Seljak 2000.

jih določa prav proces vstopanja v EU. Prvo vprašanje je, kje smo (Preglednica 1).

Preglednica prikazuje vse tri segmente trajnostnega razvoja, in sicer ekonomski, socialni in okoljski razvoj. Za tranzicijsko državo sta značilna hiter ekonomski razvoj ter zaostajanje na področju socialnega razvoja, kar pa ni tema, ki jo obravnavam v tem članku. Vsaj na hipotetični ravni lahko na podlagi podatkov iz preglednice zaključimo, da Slovenija v primerjavi z EU-15 ni v slabšem položaju glede stanja okolja in da uspešno zmanjšuje razkorak glede trajnosti. Zaključimo lahko tudi, da približevanje kot takšno ne zagotavlja uveljavljanja načel trajnosti, saj bi s podatki iz preglednice težko pojasnili učinke pridruževanja. Pozabiti pa ne gre tudi na to, da je tudi Unija šele na začetku uveljavljanja načel trajnosti v praksi. Slovenija ima za uveljavljanje načela trajnosti morda celo boljše izhodiščne pogoje kot sedanjih petnajst držav članic. Okolje je v sorazmerno dobri kondiciji, in to primerjalno tako z EU-15 kot tudi z večino drugih držav kandidatk. Poleg tega sta neizogibnost preustroja proizvodnje in potrošnja enkratna priložnost za uveljavljanje teh sprememb v skladu z načeli trajnosti. Ali in kako je EU-15 pripravljena podpreti uveljavljanje primerjalnih prednosti za uveljavljanje načel trajnosti v tistih državah kandidatkah, kjer so za to primerni pogoji? To razmišljanje je sicer zanimivo, vendar ne poznam niti enega vira, ki bi k širitvi EU sploh pristopil z vidika možnosti hitrejšega uveljavljanja načel trajnosti.

Za nas so pomembnejša druga vprašanja. Prenos in uveljavljanje

trajnostnega razvoja je torej z vidika pravnega reda brez podlage, z vidika vsebine pa ni jasno, o kakšnem razvoju naj bi ta govorila). Tema je izredno zanimiva, ampak njena podrobna analiza bi zahtevala preveč prostora.

pravnega reda EU zahteva pomembne človeške in druge vire. Obseg nalog je takšen, da objektivno spodbuja »pasivno držo« institucij in posameznikov, ki pod pritiskom visoke prednosti nalog pridruževanja puščajo ob strani druga vprašanja, med katera sodi tudi uveljavljanje načel trajnosti. Institucionalni primanjkljaj na prehodu v demokratično, na tržnem gospodarstvu zasnovano družbo se s prevzemanjem pravnega reda EU samo še povečuje in tako odpira temeljni vprašanji: kako spodbujati uveljavljanje načel trajnosti v takšnih pogojih in kako aktivirati potenciala preko formalnih zahtev prilagajanja EU?

Ena od možnosti je izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja sam proces približevanja in jih nadgrajevati, kjer je to možno, v smeri uveljavljanja načel trajnosti. Če vzamemo kot merilo uspešnosti okoljske politike Demingov cikel kakovosti (PDCA¹³), lahko glede okoljske politike ugotovimo, da nimamo težav v fazah prepoznavanja problemov, oblikovanja ciljev ter priprave programov. Naša slabost je odsotnost resne povratne zanke, ki bi povezovala spremljanje izvajanja programov ter uveljavljanje korektivnih ukrepov. Pravni red EU, ki je sicer še daleč od popolnega sistema, je prav v tem segmentu dovolj močan, da lahko pomeni korak naprej, saj uveljavlja redno poročanje in ponuja dovolj možnosti za korektivne ukrepe. Že v sedanji fazi se je za učinkovito pokazalo spremljanje izpolnjevanja v pogajanjih podanih zavez. Na drugi strani je EU odprla vrata politiki integracije, torej vključevanja okolja v posamezne sektorje. Če to povežemo z uveljavljanjem t. i. market based instruments (EMAS, okoljsko označevanje proizvodov idr.), lahko ugotovimo, da približevanje nedvomno prinaša nesporno dovolj nastavkov za odpravo največjih slabosti dosedanje okoljske politike in ne tako malo osnov za zasuk k trajnosti.

Na ravni države je, paradoksalno, z vidika uveljavljanja načel trajnosti ključnega pomena interpretacija narave Strategije gospodarskega razvoja. Paradigma trajnosti je njen ne samo integralni, ampak celo nosilni del. Do ravni implementacije je pripeljan niz kazalcev ekonomskega, socialnega in trajnostnega razvoja ter skupnega kazalca trajnostnega razvoja. Ob sami vsebini torej tudi strategija gospodarskega razvoja napoveduje spremembe prav v tistih segmentih ciklusa upravljanja, kjer so že opisane slabosti dosedanje okoljske politike v Sloveniji največje. Na

13. Plan-do-check-action.

drugi strani iz dosedanjih razprav¹⁴ ne izhaja, da je doseženo soglasje glede tega, da je Strategija gospodarskega razvoja tudi že strategija trajnostnega razvoja.

ZAKLJUČEK

Približevanje Slovenije Evropski uniji samo po sebi še ne zagotavlja tudi uveljavljanja razvoja v skladu z načeli trajnosti. Na drugi strani pa uveljavljanje pravnega reda EU odpravlja nekatere slabosti dosedanje okoljske politike, kar je, skupaj z dobrim izhodiščnim stanjem okolja ter Strategijo gospodarskega razvoja, lahko priložnost, da se pričakovani hitrejši razvoj po vstopu v EU izkoristi tudi za uveljavljanje trajnostnega razvoja.

UPORABLJENA LITERATURA

Seljak, J. 2000. Narodnogospodarski razvoj in njegova kakovost – merjenje trajnostnega razvoja. V *Raziskava Strategija gospodarskega razvoja Slovenije – okolje kot razvojni dejavnik v pogojih notranjega trga: končno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na področju ciljnih raziskovalnih programov (CRP)*, odgovorni nosilec Viktor Grilc, vsebinski nosilec Bojan Radej. Ljubljana: Kemijski inštitut.

14. Npr. razpravi na Svetu za trajnostni razvoj ter v Centru Evropa.